



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00121

Matrícula: 210381450

LA INICIATIVA MERIDA
ANALIZADA POR EL CONGRESO
MEXICANO

En México, D.F., se presentaron a las 10:00 horas del día 27 del mes de septiembre del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

MTRA. MARIA DEL CONSUELO DAVILA PEREZ
DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA
MTRA. LILIA GOMEZ JIMENEZ



NALLELY RUBIO JARDON
ALUMNA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: NALLELY RUBIO JARDON

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO MATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

MTRA. MARIA DEL CONSUELO DAVILA PEREZ

VOGAL

DRA. LAURA DEL ALIZAL ARRIAGA

SECRETARIO

MTRA. LILIA GOMEZ JIMENEZ



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES
LÍNEA PROCESOS POLÍTICOS**

COMUNICACIÓN IDÓNEA DE RESULTADOS

TÍTULO:

**LA INICIATIVA MÉRIDA ANALIZADA POR EL
CONGRESO MEXICANO**

POR: RUBIO JARDON NALLELY

ASESORA: LAURA DEL ALIZAL A.

SEPTIEMBRE DE 2012

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO	17
1.1 Breve marco teórico	17
1.2 Las primeras acciones	20
1.3 El 11 de septiembre y el énfasis en la seguridad	31
1.3.1 Acuerdos de Fronteras Inteligentes México-Estados Unidos	33
1.3.2 Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN)	40
1.3.2.1 Cuestiones generales de seguridad	43
1.3.2.2 Narcotráfico y crimen organizado en ASPAN	45
CAPÍTULO 2. INICIATIVA MÉRIDA	48
2.1 El Inicio de la administración de Felipe Calderón y el combate al narcotráfico	49
2.2 Cooperación bilateral de México y Estados Unidos: surgimiento de la Iniciativa Mérida	53

2.3 El papel del Congreso de Estados Unidos y la asignación de recursos para la Iniciativa Mérida_____	61
2.4 Evaluaciones periódicas realizadas por el Grupo de Contacto de Alto Nivel en términos del cumplimiento de los objetivos planteados por la Iniciativa Mérida_____	66
2.5 Barack Obama y la Iniciativa Mérida_____	71
2.6 Resultados de la Iniciativa Mérida_____	74

CAPÍTULO 3. LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO A PARTIR DEL AVANCE DE LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO_____

80

3.1 La dinámica de pesos y contrapesos entre Ejecutivo-Legislativo en materia de política exterior_____	80
3.2 Facultades del congreso mexicano en la política exterior_____	84
3.3 Diplomacia Parlamentaria _____	87
3.4. Puntos de acuerdo sobre la Iniciativa Mérida_____	90

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN EL CONGRESO _____

94

4.1 LX legislatura del Congreso mexicano (2006-2009)	94
4.1.1 Defensa de la soberanía y cuestionamientos sobre recursos	94
4.1.2. Rechazo hacia los condicionamientos de Estados Unidos	98
4.1.3 Resultado del rechazo de una oposición generalizada	101
4.1.4 Derechos humanos	105
4.1.5 Implementación y agentes estadounidenses en México	107
4.1.6 Asignación de los recursos hacia las dependencias involucradas dentro del Proyecto de la Iniciativa Mérida en México	109
4.1.7 Evaluación de los acuerdos suscritos dentro del marco de la Iniciativa Mérida	111
4.1.8 Tráfico de armas	112
4.1.9 LXI Legislatura (2009-2012)	114
4. 2 Puntos de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida en la LXI legislatura del Congreso mexicano (2009-2012)	120
4.2.1 Cuestionamiento a la continuidad de la Iniciativa Mérida	120
4.2.2 Tráfico de armas	120
4.2.3 Indicadores para medir los resultados de la Iniciativa Mérida	122
4.2.4 Información sobre la Oficina Bilateral	125
4.2.5 Presupuesto para la rehabilitación social y el consumo de	

drogas_____	126
4.2.6 Rechazo a la continuidad de la Iniciativa Mérida_____	127
4.2.7 Solicitud de información sobre la tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales_____	128
4.3 Análisis de los puntos de acuerdo LX Legislatura_____	129
 CAPÍTULO 5. DISCUSIÓN DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN LAS REUNIONES INTERPALAMENTARIAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS, 2007-2011_____	 134
5.1 Acerca de las reuniones interparlamentarias_____	134
5.2 Primeras expresiones sobre el tema_____	138
5.3 La Iniciativa Mérida como tema en la agenda parlamentaria bilateral_____	142
5.4 La Iniciativa Mérida y el inicio de la administración Barack Obama_____	148
5.5 La iniciativa Mérida en sus nuevas fases_____	151
5.6 Evaluación y perspectivas de la Iniciativa Mérida_____	156

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el estudio de la Iniciativa Mérida y su discusión en el Congreso mexicano, el objetivo de la investigación es analizar los cambios en las relaciones ejecutivo-legislativo en el sistema político mexicano actual mediante el estudio de los exhortos, recomendaciones, posicionamientos y críticas expresadas en los puntos de acuerdo que han emitido los grupos parlamentarios en el congreso en torno a la Iniciativa Mérida, ya que progresivamente los partidos políticos han ido adquiriendo un papel más activo en la actual dinámica del Estado y, aunque en menor medida, también en la política exterior.

El congreso mexicano, como analista y crítico permanente de las actividades del ejecutivo en el exterior, contribuye a transparentar las que éste lleva cabo. La discusión de los legisladores de la LX y LXI sobre la Iniciativa Mérida ha hecho que se conozca el contenido de este acuerdo interinstitucional, permitiendo terminar con la desconfianza inicial que se generó en torno a la declaración firmada por los presidentes Felipe Calderón y George Bush y que fue el inicio de un nuevo esquema de cooperación en seguridad para combatir al narcotráfico y el crimen organizado, logrando con ello que el congreso tenga un involucramiento directo en el seguimiento y evaluación de este acuerdo.

El período a analizar es el correspondiente a las legislaturas LX y LXI (2006-2009 y 2009-2012), con el objetivo de mostrar la labor complementaria que el congreso ha comenzado a jugar respecto a lo realizado por el poder ejecutivo, y que décadas posteriores al 2000 se consideraba facultad exclusiva del presidente de la república.

La metodología utilizada para realizar este trabajo ha sido la revisión y análisis de documentos oficiales como lo son la Declaración Conjunta, la Carta de Acuerdo, comunicados oficiales de Presidencia y la SRE, entre otros; además de los puntos de acuerdo en los que se discutieron los temas de la Iniciativa Mérida, publicados en los *Diarios de los Debates* del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, de la LX y LXI legislaturas. La investigación también consistió en un estudio exhaustivo de carácter bibliográfico para la definición conceptual y los temas desprendidos del estudio de caso.

En el primer capítulo, se lleva cabo el estudio de los antecedentes en cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad y narcotráfico. El análisis histórico permitió identificar las diferencias de acuerdos previos para identificar los aspectos novedosos de la Iniciativa Mérida en la relación bilateral. En este apartado se presenta un breve marco teórico que explica por qué consideramos la teoría la interdependencia como el enfoque para explicar la racionalidad de los acuerdos en seguridad, en específico a la Iniciativa Mérida, la interdependencia de los mercados de drogas hace imposible detener unilateralmente la inseguridad de las fronteras y el combate al narcotráfico.

La revisión histórica inicia en los años cuarenta con las primeras acciones para implementar esfuerzos bilaterales para combatir al narcotráfico acordes con las políticas prohibicionistas de Estados Unidos; es en 1961 cuando se adopta la Operación Cóndor, una estrategia sin precedentes y que tuvo los mayores resultados hasta ese momento. La década de los ochenta representa el boom del narcotráfico, como una problemática que daña la relación bilateral y se volvió una discusión en donde se expresaron con claridad las diferencias entre los dos países. Desde entonces el gobierno mexicano insistió en la idea de una cooperación más equitativa y puso énfasis en que EU debería lograr una disminución del consumo interno de drogas.

En los noventa, se da un proceso de institucionalización: la firma de la Declaración Alianza México- Estados Unidos para el Combate a las Drogas, reforzada por el recién creado Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), implicó un nuevo paradigma en la cooperación y la lucha contra el narcotráfico, porque resultó un compromiso en la cual se acepta por parte de los dos gobiernos la responsabilidad compartida en el narcotráfico y el crimen organizado.

Pero los sucesos del 11 de septiembre de 2001, marcaron un énfasis decisivo en la agenda bilateral México - Estados Unidos, al priorizar el tema de la seguridad. La firma de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes (2002) se llevaron a cabo dentro de las nuevas estrategias, en las cuales se exige una mayor coordinación e integración en la regulación de las fronteras. Esas acciones fronterizas se registran como las de mayor alcance en la relación bilateral y con mayores consecuencias para el narcotráfico, porque al menos por unos meses se impidió el acceso de drogas hacia Estado Unidos. En

México se registró una sobreproducción de marihuana, así como un aumento considerable del mercado de drogas interno. La firma de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN) (2005) representa el proceso de integración en dos líneas fundamentales: seguridad y prosperidad.

La ASPAN bajo sus perímetros de seguridad articula y coordina la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, bajo una estrategia antiterrorista que militariza los esquemas de seguridad de los tres países involucrados. En esta investigación, se puso énfasis en demostrar que la ASPAN es el marco regional del cual surgió la Iniciativa Mérida porque el combate al narcotráfico se menciona como una de los objetivos regionales. En este acuerdo se propone la creación de varios acuerdos, que pueden calificarse como acuerdos interinstitucionales (bilaterales o trilaterales) y la construcción de un proyecto a través de distintas iniciativas que resultan trascendentes para la región.

En el capítulo 2, se abordan los diferentes aspectos contemplados en la Iniciativa Mérida. El objetivo de este capítulo es conocer las causas internas y externas que impulsaron a Felipe Calderón a mantener como prioridad de su gobierno el combate frontal al narcotráfico y al crimen organizado, además de abordar los procesos por los cuales pasó la Iniciativa Mérida antes de ser aprobada por el Congreso de Estados Unidos, su instrumentación, evaluación con respecto los resultados que se han registrado y la continuidad en la administración de Barack Obama.

De manera interna podemos decir que fueron las siguientes: a) falta de legitimidad de su triunfo electoral, b) incesante demanda de droga por parte de la sociedad estadounidense, c) críticas condiciones de la seguridad en el país debido a los altos índices de violencia de la frontera norte.

En lo que respecta a la relación con Estados Unidos y los factores que se consideran las causas principales de firmar una estrategia bilateral específica para combatir al crimen organizado y el narcotráfico, se encuentra la importancia de las organizaciones mexicanas que progresivamente han potencializado no sólo el mercado hacia Estados Unidos, sino que con respecto al mercado interno está en expansión. Actualmente, el 90 por ciento de la droga que llega a Estados Unidos transita por México.

La iniciativa Mérida surge en Mérida, Yucatán, ciudad por la cual lleva ese nombre en el 2007, es firmada por los presidentes George Bush y Felipe Calderón, es un esquema de cooperación que compromete a ambos países que aportan un monto de recursos igual, 1 400 millones de dólares de parte de Estados Unidos y 2 500 millones de dólares al presupuesto para el combate al narcotráfico en sus esfuerzos internos, solo se contempla la asignación de equipo y entrenamiento.

Del 2008 al 2012, México ha recibido los recursos anualmente de parte de Estados Unidos, y se ha dividido en dos fases la primera correspondiente a la Fase I correspondiente de 2008 a 2010, y la Fase II que compromete de 2011 y 2012, para la cual de acuerdo a los resultados de la Fase I se ha solicitado la aprobación de recursos por el Congreso Estadounidense, y en los cuales se ha registrado una reducción.

Además periódicamente el Grupo de Contacto de América del Norte de la Iniciativa Mérida, sostiene reuniones periódicas para evaluar los resultados del programa, los logros y resultados de la Iniciativa Mérida ha sido la cantidad de recursos y capacitación otorgada, y que han sido distribuidos en mayor medida para fortalecer y dotar a la Policía Federal, así como avances

en la investigación científica como es la creación de una vacuna contra el uso de la heroína, que significa una acción a largo plazo para combatir el problema de manera integral.

El capítulo 3 presenta la nueva dinámica de pesos y contrapesos del ejecutivo y el congreso mexicano en materia de política exterior en el contexto democrático. La transición democrática incluyó nuevas formas como la ausencia de la mayoría legislativa, el cambio de partido en la presidencia y el gobierno dividido, eso implicó la transformación en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se modificó el control del Presidente sobre los legisladores y la posibilidad de alcanzar una nueva relación más equilibrada de controles y contrapesos mutuos,

También se enuncian las facultades constitucionales en materia de política exterior, la que lleva a cabo el Poder Ejecutivo, el Senado de la República y la Cámara de Diputados. Asimismo las nuevas variables institucionales que cambiaron las formas tradicionales de la política exterior y que se observa también en la actividad de los legisladores en el exterior, esa actividad se define como diplomacia parlamentaria. El concepto de diplomacia parlamentaria se divide en tres bloques el primero se refiere a la actividad que tienen los legisladores en la aprobación de tratados internacionales, la ratificación de los nombramientos diplomáticos, el análisis de la política exterior. El segundo la incidencia en los *grupos de amistad* y las *reuniones interparlamentarias*. Y la tercera por medio de instrumentos como “puntos de acuerdos”, “iniciativas” y “minutas”.

El capítulo 4 aborda la discusión del congreso mexicano por medio de los puntos de acuerdo en las legislaturas LX y LXI y su importancia como contrapeso del poder legislativo. Para el caso de la Iniciativa Mérida sólo se contempla el estudio de los puntos de acuerdo, porque los legisladores únicamente han recurrido a ese recurso para incidir en el cumplimiento de la tarea que tiene el Congreso, de vigilar que no se vulnere la soberanía del país y se respete su legislación interna. El hermetismo por parte de Ejecutivo indignó a los legisladores y generó desconfianza y la falta de información sobre el tema y es precisamente la causa principal por la cual los legisladores hicieron uso del recurso de los puntos de acuerdo como una forma e incidir para lograr menor discrecionalidad en el tema.

La Iniciativa Mérida combina varios factores que no podían pasar inadvertidos por los legisladores: una mayor partida presupuestal en seguridad, la Cámara de Diputados como encargada de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, requiere de toda la información pertinente para la asignación de recursos a las dependencias involucradas. El congreso debe garantizar que los recursos que Estados Unidos asignara a México fueran específicamente fueran materiales y de capacitación, e impulsar nuevos canales de cooperación con el Congreso estadounidense, que en este caso sí representa un actor fundamental para la Iniciativa Mérida por la aprobación de sus recursos asignados.

La incidencia del congreso mexicano por medio de los puntos de acuerdo en la Iniciativa Mérida ha sido de relevancia, su participación ha tenido importantes logros en virtud de promover la responsabilidad compartida con Estados Unidos para la implementación de acciones bilaterales que combatan el

narcotráfico y el crimen organizado, actuando como un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo en la dirección de la política exterior.

Los temas que fueron abordados por los legisladores en la LX legislatura fueron los siguientes: defensa de la soberanía y cuestionamientos sobre recursos, rechazo hacia los condicionamientos de Estados Unidos, el resultado del rechazo de una oposición generalizada de los partidos políticos, derechos humanos, implementación y agentes estadounidenses en México, asignación de los recursos hacia las dependencias involucradas dentro del Proyecto de la Iniciativa Mérida en México, evaluación de los acuerdos suscritos dentro del marco de la Iniciativa Mérida y el tráfico de armas.

Con respecto a los puntos de acuerdo sobre la Iniciativa Mérida en la LXI Legislatura, los temas que se discutieron fueron los cuestionamientos a la continuidad de la Iniciativa Mérida, tráfico de armas, indicadores para medir los resultados de la Iniciativa Mérida, presupuesto para la rehabilitación social y el consumo de drogas, rechazo a la continuidad de la Iniciativa Mérida, solicitud de información sobre la tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales.

Finalmente en el capítulo 5 se analiza la participación de los legisladores en las reuniones interparlamentarias sostenidas entre México y Estados Unidos del 2007 hasta el 2011. El objetivo es analizar la posición de los legisladores mexicanos frente a los argumentos de los congresistas estadounidenses. En cada reunión se analizan los temas que se discutieron y debatieron, así como la lista de los integrantes que asistieron, y se presentan los informes entregados sobre el tema. También en este capítulo se presenta de manera breve el

contexto histórico en cual surgieron las reuniones interparlamentarias, así como la logística que se sigue en cada reunión.

Las reuniones interparlamentarias resultan de gran importancia ya que el diálogo entre legisladores permitió al congreso mexicano tener una mayor intervención en los temas de la Iniciativa Mérida, además de externar su desaprobación a la imposición de cualquier tipo de condicionamiento por parte de Estados Unidos hacia México, en virtud de que la Iniciativa Mérida no sólo respondiera los intereses de Estados Unidos, y en pleno reconocimiento de la soberanía de México.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO

Las condiciones de interdependencia entre México y Estados Unidos son cada vez más claras e intensas, en las que influyen factores como la vecindad geográfica, los intereses económicos (comerciales, financieros, de inversión), los flujos migratorios y los valores socioculturales entre otros. En este sentido, la interdependencia les ha llevado a enfrentar amenazas transnacionales de manera conjunta.

En el caso específico del narcotráfico y el crimen organizado la cooperación se ha hecho más visible en la última década con la firma de mecanismos y estrategias de colaboración bilateral; además de la importancia cada vez mayor al posicionarse como uno de los temas fundamentales en la agenda bilateral. La cooperación se ha logrado mediante negociación y coordinación de políticas entre ambos actores con el fin de alcanzar objetivos propios, ya que existen sensibilidades mutuas, en el entendido de lo que sucede en un país, afecta en el otro.

El presente capítulo tiene por objetivo brindar un panorama histórico en la cooperación de México y Estados Unidos en el tema de seguridad, específicamente en el combate al crimen organizado y el narcotráfico como elementos que exponen los antecedentes de la Iniciativa Mérida, la ASPAN representa el actual marco regional de cooperación en seguridad que permitió la firma de acuerdos bilaterales como la Iniciativa Mérida. Finalmente, con

base en la revisión de los acuerdos establecidos entre México y Estados Unidos, se lleva a cabo una comparación con la surgida Iniciativa Mérida para identificar cuáles son las características novedosas que aporta a la cooperación bilateral.

1.1 Breve marco teórico

Existen diversos enfoques teóricos que han sido utilizados por los expertos para explicar la relación entre Estados Unidos y México, con relación a la interpretación del desempeño mexicano en la discusión y negociación de los acuerdos suscitados sobre seguridad. De acuerdo a la tesis de María Celia Toro¹ existen por lo menos dos grandes líneas de investigación que intentan explicar la racionalidad de las negociaciones internacionales en seguridad y crimen organizado, la teoría de la dominación y la teoría de la interdependencia.

La teoría de la dominación se refiere a que los acuerdos bilaterales no son más que una imposición estadounidense sin beneficio a los mexicanos. “Este enfoque se cobija con frecuencia en un realismo simple que interpreta toda interacción entre México y los Estados Unidos como el producto de la imposición del más fuerte. Quienes interpretan así la realidad han visto en la relación de estos dos países exclusivamente es un ejemplo del dominio estadounidense y de la subordinación mexicana. Es decir, Estados Unidos

¹ María Celia Toro, “La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro, Sidney Weintraub, eds., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica - ITAM / UNAM, 1998. pp. 135 y 136.

presiona al gobierno de México para que éste combata de forma eficaz al narcotráfico y el crimen organizado”².

A pesar de lo convincente que resulta esta hipótesis, no es del todo decisiva. No sólo existe una vasta literatura sobre la política exterior mexicana que registra las numerosas ocasiones en las cuales el gobierno mexicano ha podido mantener una política que no coincide plenamente con los intereses estadounidenses. Es necesario ir más allá y mostrar que el gobierno mexicano en verdad modifica su política como resultado de las presiones estadounidenses.

Con respecto a la teoría de la interdependencia, que fue propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye³ significa en su forma más simple de dependencia mutua, denomina cooperación entre dos países sí después de un proceso de coordinación de políticas, un gobierno considera que las políticas del otro gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos.

Autores mexicanos como Blanca Torres, han explicado el enfoque, aplicado a las relaciones México- Estados Unidos, argumentando que “la crisis de la deuda externa, el problema del narcotráfico y el aumento notable de las relaciones económicas y, en general de las interacciones de los dos países, que algunos llegan a calificar de incontenible pusieron de relieve las sensibilidades mutuas: de manera que lo que sucede en un país puede afectar al otro en mayor o menor medida”⁴.

² *Ibíd.* p. 136

³ Keohane, Robert y Joseph Nye, “Poder e interdependencia”, en *La política mundial en transición*, Argentina, Ed. Grupo Editorial Latinoamericano (GEL), 1989.

⁴ Blanca Torres, *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 16.

En términos generales, no se está en desacuerdo con la cooperación de Estados Unidos, pues se acepta que debido a la cercanía, se tienen muchos intereses y problemas en común. En este sentido, los acuerdos son importantes y pueden tener consecuencias positivas. Por su parte Celia Toro argumenta sobre ésta teoría, que ese enfoque prácticamente ha dominado el estudio de las relaciones México- Estados Unidos desde la década de los ochenta. Explica “que la formalización de acuerdos bilaterales constituye una respuesta racional a la interdependencia de los mercados de drogas, frente a la imposibilidad de detener unilateralmente la inseguridad de las fronteras y el combate al narcotráfico. Lo que se busca en estas negociaciones es cooperar y obtener un beneficio mutuo. Ambas interpretaciones predicen y anticipan, de manera explícita o implícita distintos escenarios de cooperación y conflicto”⁵.

Asimismo, la interdependencia permite explicar los acuerdos entre México y Estados Unidos como una política de cooperación con el vecino, “hay una cooperación intergubernamental para impedir efectos no deseados y aumentar la eficacia de las decisiones de gobierno, la creación de instituciones bilaterales o multilaterales, o simplemente la firma de acuerdos para manejar la interdependencia. Los acuerdos son vistos como una respuesta estatal deseable y conveniente frente a la imposibilidad para reducir de manera unilateral los costos de la integración mercantil. De ahí que la cooperación internacional sea una de las predicciones centrales del enfoque de la interdependencia”⁶.

Por su parte, Humberto Garza considera que “los crecientes nexos bilaterales y la proximidad geográfica han ampliado y profundizado la interdependencia

⁵ *Op. cit.* Celia Toro, p. 135.

⁶ *ibíd.* Toro p. 139.

de esta relación bilateral altamente asimétrica. Esta situación acarrea altos costos asociados a la acción unilateral de una u otra de las partes, lo cual a su vez le puede proporcionar a México alguna ventaja frente a los Estados Unidos en circunstancias particulares específicas”⁷. Con lo anterior se pone énfasis en la variable “asimetría” detonante de la relación interdependiente en este sentido México resulta siempre ser la parte más débil de la firma de los acuerdos frente a una potencia mundial como Estados Unidos.

De acuerdo con los teorías revisadas: la dominación y la interdependencia, la postura que asumiremos en la investigación será el enfoque de la interdependencia, con el fin de encontrar los elementos que expongan que el gobierno mexicano ha actuado en virtud de impulsar una acción bilateral en seguridad, evidenciando la responsabilidad compartida en las acciones contra el crimen organizado y el narcotráfico. Consideramos que la Iniciativa Mérida, representa un esquema amplio de cooperación bilateral, donde las dos partes están dispuestas a negociar sus intereses nacionales, y en el cual México y Estados Unidos aceptaron la imposibilidad de combatir la problemática de manera unilateral.

1.2 Las primeras acciones

La solicitud de asistencia a Estados Unidos por parte del gobierno mexicano para combatir al crimen organizado y al narcotráfico, tiene una larga trayectoria de negociaciones entre mandatarios de ambos países. El concepto de narcotráfico se define como 1) la producción de drogas en un país; 2) el tráfico internacional de dichas drogas y 3) el consumo de drogas, estos

⁷ Humberto Garza, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, México, El Colegio de México, 2002. p. 59.

elementos componen el fenómeno global del narcotráfico y atentan contra la seguridad nacional y exterior de los países⁸.

Los narcotraficantes han fortalecido sus redes y controlan una importante porción de la droga que llega y se distribuye a Estados Unidos, a la inversa, los narcotraficantes reciben dinero y armas, derivado del incontrolable tráfico de armas ilegales que pasan de la frontera sur de Estados Unidos a México. Esas actividades delictivas han fermentado la violencia, corrupción, la piratería, entre otras actividades ilícitas que detentan contra la estabilidad económica y política de México como resultado del deterioro social que engendra la violencia y el tráfico de drogas⁹.

Así pues, los esfuerzos para reducir la oferta de drogas en Estados Unidos y la creación de programas que conlleven a la erradicación de cultivos e interceptación del tráfico de narcóticos en México han impulsado una serie de esfuerzos bilaterales, que “desde la perspectiva teórica de la interdependencia se explica la necesidad de los Estados afectados a cooperar entre sí, concertando acuerdos formales para coordinar acciones colectivas contra las redes de los narcotraficantes y eventualmente, estableciendo instituciones multilaterales o supranacionales con responsabilidades de persecución policiaca y procuración de justicia”¹⁰.

⁸ Jorge Chabat, “Seguridad nacional y narcóticos; vínculos reales e imaginarios” en *Revista Política y Gobierno*, México, CIDE, enero-junio, 1994, p. 98, Cfr., María Celia Toro, María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en Sergio Aguayo Quezadas y Bruce Michel Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 467-410.

⁹ Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, octubre 2009, núm. 87.p. 215.

¹⁰ González, Guadalupe, “Condiciones de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico: interdependencia y asimetría”, *División de Estudios Internacionales*, núm. 13, CIDE, p. 4.

Desde una perspectiva histórica en los años cuarenta, el gobierno estadounidense impulsó a México a adaptar una política restrictiva de control de narcóticos semejante a la suya, en cuanto a la producción y tráfico de drogas, que a partir de entonces se constató como el principio de un control permanente, en esta etapa se puede decir que el narcotráfico en México no tenía la gravedad que para Estados Unidos ya representaba. Las acciones eran parte de las emprendidas por los estadounidenses, en una lógica de dominación-imposición, en el sentido de buscar imponer en los países específicamente los de América Latina, acciones ó políticas prohibicionistas para atacar el narcotráfico, México era visto como “país de origen” de narcóticos en zonas de Durango y Sinaloa, aunque no era figura principal, como era el caso de Colombia.

Una dinámica en el tema de narcotráfico que fue seguida en la década siguiente, los esfuerzos de México por combatir la producción y el tráfico de estupefacientes se vieron obstaculizados por la falta de equipo especializado y capacitado. Desde entonces el gobierno mexicano se ha enfrentado a algunas deficiencias para combatir su combate que en la mayoría de los casos, las estrategias no han tenido el éxito deseado,

Desde los primeros años del establecimiento de la campaña de contra las drogas en México se hicieron evidentes cuatro realidades que a la fecha, persisten. Primero, el hecho de que las áreas en las que se cultiva marihuana y amapola sean distintas y menudo inaccesibles plantea la necesidad de utilizar equipo aéreo, a fin de tener un mínimo de resultados. Segundo: sin el uso extensivo de herbicidas, resulta prácticamente imposible realizar una campaña verdaderamente efectiva contra el cultivo de opio y marihuana. Tercero: cualquier esfuerzo por controlar y

erradicar el cultivo y el tráfico de estupefacientes en México implica o acarrea situaciones de violencia. Cuarto: cada nuevo y acelerado esfuerzo gubernamental provoca una respuesta innovadora por parte del narcotraficante, un fortalecimiento de la producción y una presión por parte de Washington¹¹.

No fue hasta 1961, que México comenzó a adquirir equipo de Estados Unidos como resultado de una reunión informal que sostuvieron sobre el tema de las drogas. Pero es durante estos años, que el consumo en la sociedad estadounidense se incrementó, obligando la entrada de mayores cantidades de droga a su territorio. Como consecuencia se gestaron diversos esfuerzos diplomáticos para atacar el problema, una de ellas fue la llamada *Operación Intercepción* impulsada el 21 de septiembre de 1969, “consistía en un esfuerzo coordinado entre el gobierno de México y el gobierno de los Estados Unidos, vigilando por tierra, mar y aire a lo largo de seis kilómetros de la frontera entre los dos países con el objetivo de detener el narcotráfico en la zona”¹².

Posteriormente se transformó en *Operación Cooperación*, que representaba un esfuerzo de carácter bilateral entre México y Estado Unidos que mejoró año con año hasta 1985, el resultado directo de éste mecanismo fue el cambio en la estrategia mexicana para hacer frente a la cuestión del narcotráfico como parte integral de su campaña nacional. México emprendió acciones propias, surgidas de su responsabilidad interna del programa y aceleró la erradicación

¹¹ Richard B. Craig, “La política antidrogas de Estado Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales” en Guadalupe González y Marta Tienda (coord.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México Estado Unidos, volumen 4, FCE, 1989, p. 99.

¹² Susana Núñez Palacios, “El narcotráfico y la seguridad nacional” [Documento en línea] <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/30/33-11.pdf>.

de cultivos de marihuana y amapola en algunos estados como Sinaloa, Durango y Chihuahua¹³.

Sin embargo a pesar de los esfuerzos los resultados fueron en gran parte intrascendentes, el problema del narcotráfico en México comenzó a crecer de manera acelerada en la década de los setenta, debido a la incesante demanda de la sociedad estadounidense, que provocó progresivamente que los grupos relativamente pequeños de narcotraficantes lograran constituirse como organizaciones delictivas transnacionales con mayores niveles operativos especialmente en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos¹⁴. En consecuencia, el gobierno estadounidense instauró una serie de programas antidrogas implementados en su interior, al tiempo que ejercía presión diplomática sobre el gobierno de México para lograr su participación en el combate al narcotráfico¹⁵.

Las políticas antidrogas impulsadas por Estados Unidos contemplaban una estrecha colaboración con los gobiernos latinoamericanos, a los cuales brindaba ayuda económica, técnica y de capacitación por parte de agentes estadounidenses de la DEA (Drug Enforcement Administration), lo que representaba por mucho un cambio en las formas de acción hacia el combate al narcotráfico. Este es el primer intento de Estados Unidos de internacionalizar su combate al narcotráfico, el establecimiento de una policía transnacional antinarcóticos como agencia de inteligencia para la obtención de información y colaboración con los gobiernos.

¹³ Richard B. Craig, óp. cit. p. 101.

¹⁴ Mónica Serrano y María Celia Toro, "Del narcotráfico al crimen transnacional en América Latina" en Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, México, FCE, 2005, pp. 238-239.

¹⁵ José Luis Piñeyro, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos incluido el mexicano llevaron a cabo acciones internas para fortalecer su sistema legal y penitenciario, con el propósito de agilizar el proceso de detención y encarcelamiento de los narcotraficantes. Dados esos nuevos elementos, los traficantes se ajustaron a ese entorno más vigilante, que hacía que en cualquiera de los casos que las leyes antidrogas no tuvieran el éxito deseado y, por el contrario, se intensificaran la corrupción y violencia relacionadas con la droga¹⁶.

Las instituciones mexicanas vinculadas con la persecución del crimen y la administración de la justicia han estado tradicionalmente contaminadas en mayor o menor medida, por el narcotráfico y el crimen organizado. El narcotráfico es uno de los negocios más lucrativos de la historia. Si en México puede ser un magnífico negocio, en Estados Unidos lo es aún más, pues las ganancias más jugosas se producen al momento de la distribución de las drogas en el mercado de consumo más rico del mundo. Los administradores del negocio son actores sumamente poderosos, con una gran influencia en la política y en los sistemas de administración y justicia¹⁷.

El *boom* del narcotráfico fue durante la década de los ochenta, en la relación México- Estados Unidos la cooperación se apega hacia una lógica interdependiente, la interacción entre la oferta y la demanda de narcóticos ajustada a la teoría de la interdependencia, en el sentido de la política mexicana como una colaboración necesaria con el vecino haría más eficaces

¹⁶ Mónica Serrano y María Celia Toro, óp. cit. pp. 245-246.

¹⁷ Luis Herrera Lasso M. “La relación bilateral México-Estados Unidos: Ausencia de una visión compartida” en Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega Cánovas (coords.) *El mundo desde México Ensayos de política internacional, Homenaje a Olga Pellicer*, México, COLMEX/ITAM/CIDE, 2008, p. 126.

las campañas mexicanas como una contribución al problema de gran interés para los estadounidenses.

El gobierno mexicano aceptó y promovió la idea de la cooperación, aunque insistió en la necesidad de una mayor equidad, se invirtió un mayor presupuesto a la Procuraduría General de la República (PGR) y al Ejército, pero a cambio de que Estados Unidos pusiera énfasis en disminuir el consumo de drogas en su sociedad. En 1982, se registró uno de los avances más significativos para lograr una relación bilateral con mayor cooperación, un marco institucional en el cual se discutirían situaciones problemáticas a fin de llegar acuerdos y evitar conflictos como los que ocasionaba el tema del narcotráfico. La creación de la Comisión Binacional México-Estados Unidos que se conformaba por dieciséis grupos de trabajo dirigida por titulares de las dependencias federales de cada uno de los gobiernos.

Se puede decir que la década de los ochenta representa el agravamiento del problema del narcotráfico, nuevas formas de aplicación de la ley para combatirlo y serias fricciones del gobierno mexicano con el estadounidense por la poca efectividad de las acciones de México para combatir el narcotráfico, así como los índices de corrupción del Poder Judicial a nivel federal como encargado de perseguir a los narcotraficantes, es decir de los altos índices de corrupción de las autoridades mexicanas encargadas de combatir la inseguridad y el narcotráfico.

Uno de los conflictos en la relación bilateral se debió al asesinato de Enrique Camarena, (agente de la DEA encargado de labores de inteligencia contra cárteles mexicanos), situación que provocó que el gobierno de Estados Unidos llevará a cabo un proceso de verificación en la lucha contra el narcotráfico que

evaluaba los esfuerzos de países productores y de tránsito de drogas ilícitas¹⁸ en los que se encontraba México.

Con respecto a los noventa, el orden mundial se transformó la nueva dinámica de la globalización representó el flujo masivo de mercancías, personas, dinero e inversiones, influjos nuevos a favor de los regímenes democráticos y el surgimiento y capacidad de nuevos actores transnacionales. En el caso de México, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, representa el aumento de los lazos interdependientes y la construcción de un sólido entramado institucional, se incrementaron las relaciones económicas, financieras, comerciales e industriales de los tres países involucrados.

De forma negativa, uno de los mayores riesgos de la ola globalizadora, fue el impacto de la amenaza del narcotráfico, las organizaciones de narcotraficantes han actuado en virtud de expandir sus actividades ilícitas aprovechando el crecimiento e internacionalización de la economía, “una fuente poderosa de medios y recursos disponibles, en un entorno global cada vez más abierto y fluido¹⁹”, su progresiva intensificación y peso específico, como uno de los ejes transversales del amplio espectro del crimen transicional organizado, asociado a otros delitos como el tráfico de armas, el tráfico de personas o la trata de personas y el lavado de dinero.

Por su parte, Estados Unidos desde entonces ha diseñado conceptos y políticas de seguridad, que incorporan en la agenda de seguridad hemisférica el tema de

¹⁸ Jorge Chabat, “La militarización de la lucha contra el narcotráfico” en Marcelo Bergman, *Seguridad pública y estado mexicano, análisis de algunas iniciativas*, México, Fontamara, 2007, pp.119-120.

¹⁹ Silvia Cristina Mantilla Valvuela, “Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global” [Documento en línea] <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/7.Silvia%20Mantilla.pdf>

las “nuevas amenazas” o “amenazas no convencionales” o “no estables”. Por éstas se entienden el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, así como algunas más indefinidas como los ataques a los regímenes democráticos. Con ello, las amenazas a la seguridad y estabilidad políticas del hemisferio se interpretan no sólo en el nivel militar, sino que se amplía el rango de los actores responsables de atentan en contra de la seguridad. El terrorismo se define “como violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población”²⁰.

Las organizaciones mexicanas y colombianas llevaron a cabo estrategias para promover de manera agresiva y contundente las ventas de droga en Estados Unidos, así como la instalación de todo tipo de laboratorios que operaran en México. De manera notable crecieron en México los índices de criminalidad y el número de cárteles, lo que de forma inmediata provocó mayores presiones por parte de Estados Unidos para frenarlo; como respuesta las autoridades mexicanas requirieron la participación del Ejército en la lucha contra el narcotráfico con el objetivo de capturar a los líderes de los cárteles.

La participación del Ejército se hizo evidente con la captura de importantes líderes de los cárteles, como es el caso de Héctor el “Güero” Palma, en 1995, sin embargo; la efectividad que se estimaba hasta ese momento se detonó cuando en 1997 el líder del cártel de Juárez, Amado Carrillo en un operativo

²⁰ Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2001, pp. 1-10.

liderado por el ejército mexicano logro escapar lo que hizo suponer de inmediato que el Ejército había sido penetrado por la corrupción²¹.

Durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se diseñó una estrategia de lucha contra el narcotráfico, basado en la formulación del *Programa Nacional para el Control de Drogas*, que pretendía lograr una estrecha colaboración con el gobierno de Estados Unidos, asimismo el establecimiento en 1996 del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el combate a las Drogas (GCAN)²², creado a propuesta del gobierno mexicano, se introduce en las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos en busca de un diálogo más directo y serio sobre las problemáticas que enfrentaba la entonces política en contra del narcotráfico.

Posteriormente, se llevo a cabo la *Declaración Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas* firmada en 1997 por los presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton (1993-2001) y que fue respaldada por el GCAN, entró en vigencia en enero del año siguiente. Esa declaración implicó un nuevo paradigma en la cooperación y la lucha contra el narcotráfico, porque resultó un compromiso en la cual se acepta por parte de los dos gobiernos la responsabilidad compartida en el narcotráfico y el crimen organizado, los compromisos fueron integrales a) respeto absoluto a la soberanía y a la jurisdicción territorial tanto de México como de los Estados Unidos; delitos conexos, tales como el tráfico ilícito de armas y el lavado de dinero; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas,

²¹ *Ibíd.*, Jorge Chabat, p. 121

²² Raúl Benítez Manaut, "México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares al inicio del siglo XX" en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alberto Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Centro de Investigaciones y estudios superiores en Antropología Social/Porrúa, 2005, p. 336.

enfrentando simultáneamente el problema desde el lado de la demanda y de 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 países²³.

El diálogo que sostuvieron los presidentes de México y Estados Unidos se caracterizó por el compromiso de resolver conjuntamente el problema y la solución. El compromiso que se alcanzó fue una declaración de dieciséis puntos en los cuales se encontraban derivadas otras problemáticas del narcotráfico, como fue el caso de lavado de dinero, el tráfico de armas, entre otras, poniendo de manifiesto una lucha integral en contra de todos los aspectos del problema y la reciprocidad en las acciones convenidas.

Los presidentes Zedillo y Clinton lograron un avance al institucionalizar por primera vez un instrumento como la firma de un mecanismo que afrontaban el problema del narcotráfico y sus implicaciones como el crimen organizado de forma integral. Actuando bajo la misma lógica de corresponsabilidad se logró instrumentar la *Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos* en 1999, una alianza más que pretendía que se resumía en quince puntos de buenas intenciones y acciones conjuntas²⁴ que surgió en el marco del GCAN. Pero aunque se desarrollaron esos múltiples esfuerzos institucionales, la realidad rebasaba cualquier control por parte de los gobiernos, los niveles de drogas en específico de cocaína y marihuana se incrementaron especialmente en las ciudades fronterizas de México.

²³ Declaración conjunta de la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, 6 de mayo de 1997, México, Distrito Federal. [Documento en línea]

http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html

²⁴ Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, p. 225.

Además de una serie de problemas de carácter estructural en ambos países, y con mayor énfasis en México “bajo nivel de profesionalización, limitadas capacidades de gestión, intereses burocráticos y políticos entre las distintas agencias gubernamentales, una gestión y coordinación intergubernamental limitada, alta rotación de personal y corrupción, entre otros han influido para que el enfoque integral no se haya institucionalizado”²⁵. La efectividad y eficacia de los programas y acuerdos en la relación bilateral durante esa década fue cuestionada, debido a que el narcotráfico siguió siendo una problemática importante en la agenda bilateral.

1.3 El 11 de septiembre y el énfasis en la seguridad.

Los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, marcaron el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral de México y Estados Unidos, el Presidente George Bush llevó a cabo una reconfiguración de las prioridades de su política interna y de la política exterior que seguiría Estados Unidos, y en con la cual buena parte del mundo occidental se transformó y priorizó el tema de seguridad. Durante la década de los noventa, el transcurso de la relación México-Estados Unidos se caracterizó por no haber rupturas o tensiones, siendo el TLCAN el principal motor de las agendas binacionales, pero con los acontecimientos del 11 de septiembre la dinámica afectó principalmente a México por su vecindad con México²⁶.

²⁵ José María Ramos García, “La cooperación transfronteriza antidrogas y seguridad pública: antecedentes y perspectivas”, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/ Porrúa, 2004, p. 144.

²⁶ Raúl Benítez Manaut, *ibíd.* p. 224.

La coyuntura del 2001, puso de manifiesto la vulnerabilidad de Estados Unidos, el gobierno buscó reforzar su seguridad. Además, a partir de esos acontecimientos las relaciones internacionales se tornaron tensas, para el caso de México tuvo consecuencias por su vecindad por Estados Unidos, ya que se comenzó a especular que la entrada de los terroristas pudo ser por las fronteras de México o Canadá. En consecuencia, México tuvo que responder a las demandas de seguridad de Estados Unidos.

El congreso estadounidense publicó el 26 de octubre de ese año la llamada *Patriot Act (Ley Patriota)* referente a las facultades de seguridad dentro y fuera de su territorio²⁷. Posteriormente, se concretó un acuerdo con Canadá de “frontera inteligente” con el objetivo de agilizar el acceso y flujo de personas y bienes de manera legal que ingresaran a Estados Unidos, reforzando la restricción de personas y bienes ilegales, fundamentalmente de la comunidad islámica relacionada con los ataques terroristas.

Se instauró el Comando de América del Norte (NORTHCOM) creado el 1 de octubre de 2002, como una respuesta a diseñar una mayor capacidad para contener una amenaza terrorista, y caracterizado por operar dentro del territorio estadounidense y disuadir cualquier amenaza o agresión, se trata entonces de la manifestación militar de la seguridad interior de los Estados Unidos²⁸.

²⁷ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México y Estados Unidos en busca de la confianza perdida” en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallende (coords.) *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/ FCPyS/ BUAP/ SITESA. 2009, p. 26.

²⁸ Agustín Maciel Padilla, “La lucha contra el terrorismo en la visión de Estados Unidos implicaciones en la cooperación con México en materia de defensa” en *ibíd.*, p. 147.

El año siguiente se creó el *Department of Homeland Security* (Departamento de Seguridad Interior). La Estrategia Nacional de Seguridad Interna del gobierno de Estados Unidos se concentra en acciones tales como: “el fortalecimiento de alianzas para derrotar al terrorismo global; identificar y destruir la amenaza terrorista antes de que siquiera llegue a sus fronteras; invertir tiempo y recursos en fortalecer las relaciones internacionales; desarrollar agendas de cooperación con otros centros principales de poder (regional) y detener a Estados-riesgo que pueden amenazar a Estados Unidos y sus aliados con armas de destrucción masiva”²⁹.

Los planteamientos de seguridad estadounidense, tienen su profunda transformación en los atentados del 11-S, la nueva estrategia está diseñada hacia una rigurosa postura de defensa, el Comando Norte es la respuesta a un sentimiento de vulnerabilidad de sus fronteras y al tener una capacidad de respuesta ante un ataque de terrorista. El terrorismo se define como Los ámbitos de seguridad interior norteamericana, engloba la seguridad de las fronteras y el transporte, la cooperación y respuesta ante emergencias, análisis de información y protección de la infraestructura estratégica del país, así como ciencia y tecnología orientadas a la seguridad de la misma³⁰.

1.3.1 Acuerdos de Fronteras Inteligentes México-Estados Unidos

Las estrategias de seguridad diseñadas por Estados Unidos influyeron a México de manera inmediata, dejaron de lado el tema migratorio “que se encontraba por primera vez en décadas en la agenda bilateral; ahora la inmigración adquiriría otra óptica: impedir el ingreso a Estados Unidos de

²⁹ *Ibíd.* p. 146.

³⁰ *Ibíd.* p. 148.

cualquier individuo que pudiese representar una amenaza a su seguridad”³¹. Se comenzó a percibir como preocupante, la vulnerabilidad para la seguridad y la soberanía nacionales por la falta de control de la frontera, con el argumento de que alguna amenaza terrorista intentara cruzar por territorio mexicano hacia Estados Unidos.

La política exterior de Vicente Fox (2000-2006) redefinió la agenda integrando las nuevas cuestiones y preocupaciones de seguridad de Estados Unidos, el gobierno mexicano optó por exponer argumentos que mostraran la importancia del tema migratorio relacionado con el tema de seguridad y mantenerlo en la agenda. El tema de seguridad se convirtió en prioritario en la relación bilateral México- Estados Unidos después del 2001, dentro de las nuevas estrategias se vuelve una necesidad el impulsar una mayor coordinación e integración la regulación de las fronteras.

Se comenzaron programas para lograr acercamientos entre el gobierno mexicano y estadounidense a fin de discutir el tema; como antecedente a esos programas, se gestaron acuerdos como la *Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza* (1998) que impulsó la propuesta de cooperación de México y los oficiales locales y estatales de las comunidades fronterizas, el objetivo se basó en advertir a los inmigrantes potenciales sobre los riesgos que implica las rutas de paso hacia territorio estadounidense, *Memorando de entendimiento sobre cooperación contra la violencia fronteriza* (1999) creado con el objetivo de prevenir los incidentes de violencia fronteriza, igualmente dirigido a los ámbitos local y federal.

³¹ Luis Herrera- Lasso, óp. cit. p. 130.

En el 2001, los presidentes Vicente Fox y George Bush acordaron el *Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza* (2001) un acuerdo de acción coordinada que atendía las problemáticas derivadas de la frontera, cada parte adquirió un compromiso para atender de forma directa para reducir los riesgos que enfrentaban los inmigrantes, las comunidades y las fronteras³².

En el año siguiente, durante la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo –Cumbre de la ONU- que se llevo cado el 22 de marzo, con sede en la ciudad de Monterrey, México, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron el llamado *Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México- Estados Unidos*, esta declaración tenía el objetivo de crear una frontera inteligente; y establecer los llamados *Compromisos de Monterrey*.

La iniciativa de “frontera inteligente” se derivada del NORTHCOM que incluye la defensa de las fronteras y el despliegue de tropas en las zonas fronterizas cuando sea necesario, en su caso las fronteras inteligentes pretenden desarrollar la frontera del futuro, ya sea por cruces terrestres, marítimos ó aéreos, con un elevado sistema de inspección vehicular, bienes y de personas. Una mayor seguridad con mejor inteligencia, coordinación intergubernamental y cooperación internacional eficaz³³.

Con esas características se implementó la *Alianza para la Frontera México- Estado Unidos* y el *Plan de Acción* con el objetivo de lograr mayor seguridad y una adecuada gestión fronteriza en los sistemas de información y una adecuada gestión fronteriza. Se constituyó como el primer acuerdo bilateral

³² Mónica Carreón Díez, “Acuerdos y realidades de la seguridad fronteriza México-Estados Unidos” en Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega Cánovas, óp. cit. pp. 190-195.

³³ José María Ramos García, óp. cit. p. 161.

explícito y concreto, que contiene veintidós compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y México (cuadro 1).

CUADRO 1. VEINTIDOS PUNTOS CONTENIDOS EN LA ALIANZA PARA LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y EL PLAN DE ACCIÓN.

ALIANZA PARA LA FRONTERA MÉXICO- ESTADOS UNIDOS		
SEGURIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA	SEGURIDAD DE PSESONAS	SEGURIDAD EN EL FLUJO DE BIENES
<ul style="list-style-type: none"> - Planeación a largo plazo - Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos - Protección a la infraestructura - Armonización de los puntos de entrada o puertos - Exhibición de proyectos - Cooperación en puntos de cruce fronterizo - Financiamiento de proyectos fronterizos 	<ul style="list-style-type: none"> - Viajeros con documentación previamente revisada - Información avanzada sobre pasajeros - Viajes de negocios por el TLCAN - Fronteras seguras y disociación de polleros - Consulta respecto a la política de expedición de visas - Entrenamiento conjunto - Bases de datos conjuntas - Revisión de personas provenientes de terceros países 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación entre los sectores privado y público - Intercambio electrónico de información - Seguridad en el transporte marítimo de bienes - Cooperación tecnológica - Seguridad de redes ferroviarias - Combate al fraude - Intercepción de contrabando.

Fuente: Tomado de Raúl Benítez y Carlos Ulloa (coords.) “Seguridad y fronteras en América del Norte: del TLCAN a la ASPAN”, Revista *Frontera Norte*, núm. 35, enero-junio, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2006, p.10.

“La creación de los veintidós puntos de la iniciativa de frontera inteligente fue planteada por el gobierno de Estados Unidos para comprometer el apoyo de México en una iniciativa conjunta de seguridad y desarrollo económico a largo plazo (...) se reconocen los vínculos económicos y de cooperación en materia de seguridad pública y narcotráfico que han existido entre México y Estados Unidos”³⁴. Con respecto a los *Compromisos de Monterrey* se crearon

³⁴ José Ramos García, *Ibíd.* 165

con el objetivo de aplicar en la misma lógica de frontera inteligente, tecnología, cooperación bilateral mejorada y modernización a la seguridad fronteriza. Consiste en doce puntos de acción dividido en tres ejes:

1) Infraestructura que mantenga el ritmo de los viajes y el comercio (revisión de infraestructura fronteriza, desarrollo de planes integrados de inversiones, realización de estudios de seguridad y adopción de medidas de protección contra ataques terroristas, y desarrollo de una planificación estratégica en la frontera);

2) flujo de personas (establecimiento de sistemas que aceleren el flujo en los puertos de entrada, cooperación para la identificación de individuos sospechosos, mayores esfuerzos para combatir el contrabando de personas de terceros países, y adopción de un mecanismo conjunto de información anticipada de pasajeros),

3) flujo de mercancías (instalación de sistemas de inspección en líneas ferroviarias fronterizas y puertos de entrada, aplicación de sistemas de seguridad en puntos clave de abastecimiento, mejoramiento de la seguridad en los embarques comerciales, y adopción de sistemas para intercambio rápido de datos aduaneros)³⁵.

Se planteó que dicho Plan contribuía en la mejora de la relación México - Estados Unidos a través de una alianza estratégica que incluye a los sectores público y privado y que fomentaría el potencial económico de las sociedades

³⁵ Florencia Addiechi, "En la tarea de erigir fronteras- muros, El caso de Estados Unidos", Revista Política y Cultura, num.23, marzo 2005, p. 228.

de la región³⁶. Como consecuencia a esas acciones de control fronterizo, las de mayor alcance registrado en la historia de la relación bilateral, tuvo su mayor consecuencia en las actividades del narcotráfico ya que al menos por unos meses impidió el acceso de drogas a Estados Unidos, generando una sobreproducción de marihuana y cocaína, así como un aumento considerable del mercado de drogas interno de México. El control del tráfico de drogas hacia Estados Unidos es controlada por siete cárteles que existen en el país³⁷ y las rutas terrestres de distribución son: la del Golfo, la del Pacífico y la del centro, dirigiéndose por los cruces fronterizos en los Estados de Tamaulipas, Nuevo León, Chihuahua y Tijuana.

Los líderes de cárteles mexicanos buscaron operar entre sí y realizaron grandes inversiones en materia de contrainteligencia, adoptaron formas más sofisticadas para el trasiego de drogas como la construcción de narco-túneles, el empaquetado múltiple, la apertura de nuevas rutas, la inclusión de nuevos medios de transporte (como el ferroviario y el de contenedores) e iniciaron la producción de drogas mucho más fáciles de traficar, como las drogas sintéticas: metanfetaminas y ecstasy. Estas acciones no sólo expandieron las actividades de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en México, sino que además los fortalecieron³⁸.

Desde el comienzo de la administración de Vicente Fox, la estrategia que se siguió para el combate del narcotráfico se concentró en el arresto de líderes de los cárteles principales en el país, situación que desembocó una ola de

³⁶ Elma del Carmen Trejo García, Alianza para la Seguridad y prosperidad en América del Norte (ASPAN), Documento de Trabajo del Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Julio 2006, p. 8.

³⁷ Desde el 2007 en México hay siete cárteles de drogas implicados en el narcotráfico y el crimen organizado: “Sinaloa”, “Del Golfo”, “Arellano Félix”, “Carrillo Fuentes”, “Amezcuca Contreras”, “Díaz Parada”, “La Familia” cfr. Sergio Aguayo, *México Todo en Cifras*, El almanaque mexicano, México, Aguilar, 2008, p. 207.

³⁸ Jorge Rebolledo y Alberto Lozano, “La Iniciativa Mérida ¿viejo vino en botella nueva?” en Rafael Velázquez, *Op. Cit.* P. 161.

violencia, especialmente en las zonas fronterizas del país debido al gran desequilibrio entre cárteles por ganar territorios o rutas. Especialmente entre el cartel del Golfo y el cartel de Sinaloa por rutas y plazas del primero, situación que desde el 2005 intensificó la violencia en el país, lo que tuvo un impacto directo en la relación México- Estados Unidos³⁹.

Una de esas consecuencias inmediatas en la relación bilateral fueron las constantes “quejas” del gobierno norteamericano hacia las autoridades mexicanas, como fue el caso de la carta que fue enviada por el embajador Tony Garza el 26 de enero de 2005 hacia su homólogo mexicano Luis Ernesto Derbez, en la cual expresaba –la preocupación sobre los asesinatos y enfrentamientos entre miembros de los cárteles generando altos índices de violencia- lo que representaba un riesgo para la sociedad estadounidense, específicamente a los ciudadanos residentes de las ciudades fronterizas y aquéllos que por alguna circunstancia diaria transitan de “paso” la región fronteriza⁴⁰, la respuesta del gobierno mexicano fue hecha por el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel⁴¹.

Este hecho representó una presión importante para México, y como parte de las acciones del gobierno mexicano para controlar la ola de violencia derivada del narcotráfico, se llevó a cabo la instauración del Programa “México Seguro” el 12 de junio, orientado a la reconstrucción de las policías estatales

³⁹Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos. En busca de la confianza perdida”, Documento de trabajo, número 195, CIDE, enero 2010, p. 7.

⁴⁰ Jorge Chabat, “México-Estados Unidos: en busca de la confianza pérdida” en *ibíd.* p. 27.

⁴¹ Santiago Creel emitió una carta a Tony Blair con un lenguaje “duro”, en la cual expresaba lo siguiente: “no podemos estar aceptando otros señalamientos, respecto a situaciones internas que solo conciernen a los mexicanos (...) Aquí sabemos nuestro bienes y nuestros males, no necesitamos a nadie de afuera que no los venga a decir”, sin embargo las fricciones con el gobierno estadounidense cesaron en pocos días y se emitió un comunicado conjunto que simbólicamente daba por solucionado el conflicto. En Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, Documento de trabajo, número 193, CIDE, noviembre 2009, p. 9.

y municipales como la integración y patrullaje de células mixtas con fuerzas federales y municipales. Sin embargo, los niveles de violencia siguieron aumentando en lugares públicos o calles céntricas de ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo y Chihuahua que enfrentaban narcotráfico, inseguridad pública y fronteriza⁴². Resulta importante mencionar que esos altos índices de violencia registrados en 2005 y agudizados en los dos años siguientes, implican un factor fundamental para impulsar las negociaciones de la Iniciativa Mérida.

1.3.1 Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN)

Uno de los antecedentes para explicar el firma de la Iniciativa Mérida es la ASPAN, se trata de una propuesta que comenzó a gestarse en 2004 en una reunión sostenida entre Estados Unidos y Canadá, que buscaba mantener un compromiso en el que convergieran los temas de seguridad y economía, crear una alianza que involucrará la región de América del Norte en un lazo más estrecho entre seguridad y prosperidad, así también el reforzamiento de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, una mayor competitividad de sus

⁴² Ante lo cual, las autoridades diplomáticas estadounidenses emitieron un comunicado el 1° de agosto, expresando el cierre temporal de su representación diplomática con sede en Nuevo Laredo, Tamaulipas, con el argumento de revisar las condiciones de su seguridad⁴². Situación que provocó en las autoridades mexicanas cierta inconformidad, al considerar las reacciones como "excesivas" y "extremas" pues "no correspondían a la realidad" además de que no contribuía a los esfuerzos bilaterales entre México y Estados Unidos, el consulado se reabrió a los diez días, después de algunas negociaciones entre funcionarios. ⁴² La Embajada y el aval del Departamento determinaron la causa del cierre temporal del consulado en Nuevo Laredo después de una serie de explosiones y tiroteos ocurridos el 28 de julio, según fue informado por el entonces vocero del Departamento de Estado, Tom Casey, en una conferencia de prensa difundida por la página de Internet del Departamento de Estado, [Documento en línea] http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=127777&tabla=nacion <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=19844&pagina=217>

economías y la cooperación en el combate al terrorismo y al crimen organizado⁴³.

El 23 de marzo de 2005, mediante una Declaración Conjunta de los Presidentes de México y Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá, se anunció la puesta en marcha de la ASPAN, definida como un compromiso concreto de los tres mandatarios para continuar el proceso de integración en dos líneas fundamentales: seguridad y prosperidad. Es preciso señalar que se trata de un acuerdo poco difundido, incluso en el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, se dio a conocer el acuerdo, la información resultó limitada, enunció únicamente sus características de manera muy general, pero no sólo en el ámbito gubernamental ha sido poco difundido, también en el ámbito académico, los estudios sobre el tema son pocos y muy breves.

Con la ASPAN, se pretendió una mayor cooperación para lograr una región altamente segura y vanguardista que contemplará inteligencia en las zonas fronterizas, proteger a América del Norte de amenazas externas, y aquéllas suscitadas dentro de la región.

En el desarrollo de su implementación destacan los énfasis y motivos que interesan a sus integrantes, la seguridad desde la perspectiva de Estados Unidos (y Canadá en menor medida), en especial la de carácter fronterizo y el desarrollo económico desde la óptica de México (...) más que un acuerdo, es un esfuerzo es un proceso que complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales en dos áreas que son consideradas mutuamente interdependientes, la seguridad y la prosperidad⁴⁴.

⁴³ Carlos Rodríguez Ulloa, óp. cit. p. 326.

⁴⁴ Agustín Maciel, óp.cit. pp.148 y 154.

En el marco de la primera reunión, se estableció la formación de grupos de trabajo dirigidos por ministros y secretarios quienes consultarían con los sectores interesados el tema de los respectivos países, además de asignar un período de 90 días para presentar un primer reporte, y posteriormente la entrega de informes semestrales para lograr resultados de forma continua y permanente.

El proceso que siguió la ASPAN en México después de la firma de Vicente Fox, fue emitir el documento al Senado de la República con el objetivo de dar seguimiento a sus labores y el establecimiento de grupos de trabajo internos. El 30 de marzo, se envió el documento a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y la Comisión de América del Norte para el estudio y elaboración de la propuesta de un Punto de Acuerdo relativo al establecimiento de la Alianza. Posteriormente, el Senado aprobó un dictamen el 28 de abril que solicitaba al Ejecutivo Federal el establecimiento de un mecanismo de trabajo entre la SRE y el Senado, con el objetivo de evaluar los avances y resultados de la ASPAN. Se solicitó al Ejecutivo en el mes de noviembre información sobre los acuerdos suscritos en el marco de la Alianza y finalmente el 15 de diciembre el Senado aprobó un Punto de Acuerdo y solicitó que se detallará sobre las implicaciones en la región en seguridad y prosperidad⁴⁵.

Respecto a la agenda de la prosperidad de la ASPAN, se estableció el compromiso de mejorar la competitividad de América del Norte por medio de un aumento de la productividad, de una mayor cooperación en materia de regulación, con el fin de generar crecimiento. También se acordó mantener

⁴⁵ Elma del Carmen, óp. cit. p. 9

altos estándares de salud y seguridad social; promover la cooperación sectorial para facilitar la actividad empresarial en sectores tales como energía, transporte, servicios financieros y tecnología, entre otros; reducir los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas.

Asimismo, se fortaleció el compromiso con el cuidado del medio ambiente y crear las condiciones para un suministro más confiable y seguro de alimentos a fin de facilitar el comercio de productos agrícolas protegiendo a la población contra enfermedades. Es decir, las propuestas de la ASPAN tienen su antecedente TLCAN y los acuerdos paralelos al mismo en materia ambiental y laboral, que entraron en vigor el 1 de enero de 1994, y constituyen el marco jurídico de la integración económica en la región.

1.3.2.1 Cuestiones generales de seguridad

La ASPAN opera mediante la instauración de grupos de trabajo temático y sectoriales y es se define actualmente como el marco de referencia para la cooperación en seguridad, originalmente la ASPAN contempló originalmente el tema de seguridad, pero a petición de México se integró la agenda de prosperidad⁴⁶.

Lo que respecta a la agenda de seguridad, de forma más detallada se declaró lo siguiente: 1) **protección de América del Norte contra amenazas externas** - que contempla seguridad aeroportuaria, de carga y de bio-protección, para evaluar, prevenir, proteger, detectar y responder a amenazas a la salud

⁴⁶ Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México- Estados Unidos – Centroamérica” en Revista Mexicana de Política Exterior, Num. 87, octubre, 2009, p. 226.

pública-, 2) **prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte** - seguridad del transporte marítimo, de puertos, combatir amenazas extra-territoriales, incluyendo el terrorismo, el crimen organizado, las drogas ilegales, así como el tráfico de personas y el contrabando de bienes, alianzas sobre inteligencia y un enfoque común para la protección de infraestructura crítica como respuesta a incidentes terroristas transfronterizos, así como, según el caso, para desastres naturales- y 3) **aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas** - una estrategia de agilización fronteriza y mejorar el flujo legal de personas y carga en los puertos de entrada, nuevas tecnologías para la consecución de nuestras metas de seguridad compartidas⁴⁷.

En la segunda reunión de la ASPAN, que se llevo a cabo el 31 de marzo de 2006, con sede en Cancún, Quintana Roo, tuvo por objetivo revisar el trabajo y los logros de la Alianza, así mismo se instauraron mesas de trabajo para fijar metas y plazos específicos, también grupos de trabajo que le dieran seguimiento a los programas de la Alianza, presididos por los ministros y secretarios de las áreas de gobierno relacionadas. Para el caso de la agenda de seguridad, se asignó la coordinación entre la Secretaría de Gobernación (México), *Homeland Security* (EUA) y *Emergency Preparedness* (Canadá); y se integró específicamente por 3 apartados, 10 metas, 38 objetivos y 180 entregables o acciones específicas.

El apartado A que corresponde a la protección de América del Norte contra amenazas externas contiene tres metas.

⁴⁷ Agenda para la Seguridad emitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores. [Documento en línea] <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAseguridadesp.htm>

Meta 1.- Seguridad de Viajeros

Meta 2.- Seguridad de Carga

Meta 3.- Agilización fronteriza

El apartado B referente a la prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte, con cuatro metas específicas.

Meta 4.- Seguridad de Aviación.

Meta 5.- Seguridad Marítima.

Meta 6.- Cooperación en Procuración de Justicia.

Meta 7.- Cooperación en Inteligencia.

El apartado C, orientado a aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas, integra tres metas:

Meta 8.- Bioprotección.

Meta 9.- Protección, prevención y respuesta.

Meta 10.- Cooperación en Ciencia y Tecnología.

Se han llevado a cabo cinco reuniones cumbre de la ASPAN, en marzo 2006, agosto 2007, abril 2008, noviembre 2008 y abril 2009, cuenta con cinco Declaraciones Conjuntas en donde se ha dado seguimiento a problemas tan importantes como el comercio y la seguridad, entre otros. Y aunque existen grandes diferencias entre estos tres Estados, se está buscando la manera de satisfacer las necesidades que tienen en común.

1.3.2.2 Narcotráfico y crimen organizado en ASPAN

La ASPAN considera en la Mesa 6, el tema de la Cooperación en Procuración de Justicia, que enuncia los siguientes objetivos:

- A. Mejorar el intercambio de información e inteligencia para la aplicación de la ley y el combate a las amenazas transnacionales como el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas, tráfico de armas y tráfico de personas; específicamente

- B. Revisar los esfuerzos coordinados antiterrorismo existentes con el fin de maximizar su efectividad, a través del intercambio de datos de las listas de referencia y el establecimiento apropiado de vínculos entre Canadá, México y EE.UU., y

- C. Fortalecer el cumplimiento de la ley y la cooperación judicial para una mejor detección de actividades ilegales en los puertos de entrada.

Es en el objetivo A, es donde precisamente se enuncia de manera clara que se contempla al narcotráfico y al crimen organizado, e impulsar estrategias para combatir estas amenazas, aunque como ya se menciono la ASPAN se trata de un compromiso trilateral, sin embargo, es posible que se establezcan acuerdos de manera bilateral, concretando avances y la posibilidad de que el tercer país se integrara posteriormente, “se propone la creación de varios acuerdos, que pueden calificarse como acuerdos interinstitucionales (bilaterales o

trilaterales)»⁴⁸, representa el marco regional, “es la construcción de un proyecto a través de distintas iniciativas⁴⁹” de ahí la trascendencia para la región.

Los trabajos de inteligencia en el combate al terrorismo, narcotráfico y el crimen organizado internacional, entre otros, contenidos en la ASPAN, ya están en las agendas de muchos países de la comunidad hemisférica, bajo la sombra de diversos acuerdos bilaterales con Estados Unidos, en cumplimiento a compromisos con organismos internacionales o dentro de acuerdos regionales y constituyen un ejemplo palpable de lo antes mencionado.

La ASPAN se identifica como el marco de referencia para la cooperación en seguridad, con la cual de manera gradual se ha ido construyendo una “interdependencia compleja interinstitucional” en el ámbito de seguridad. A partir del 2006, con la llegada de la nueva administración se comenzaron nuevas negociaciones para gestar un mecanismo que profundice la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad contra amenazas transnacionales: el crimen organizado y el narcotráfico.

⁴⁸ Amada María Arley, “Consecuencias de la celebración de Tratado o Acuerdo interinstitucional” en *Más allá del TLCAN. ASPAN ¿Qué es y a dónde vamos?*, Porrúa / Facultad de Derecho, 2011, p. 50.

⁴⁹ Jaime Preciado Coronado, “Agendas geoeconómicas y geoestratégicas de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica (ASPAN) cuestionamientos al modelo neoliberal”, *Investigaciones Geográficas (Mx)* [en línea] [citado 2011-12-13]. [Documento en línea] <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=56912295009>.

CAPÍTULO 2

INICIATIVA MÉRIDA

Los resultados de las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2006, le otorgaron el triunfo a Felipe Calderón, candidato del PAN con un 35.89 por ciento de los votos, el resultado fue muy controvertido debido a que el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo el 35.31 por ciento⁵⁰: la diferencia era tan solo de medio punto porcentual. Así el país se encontraba políticamente dividido como resultado de una elección muy cerrada.

Desde los primeros días de administración de Felipe Calderón se dio a conocer el peso del tema de la seguridad específicamente el combate al narcotráfico y al crimen organizado en su agenda de gobierno, el presente capítulo pretende inicialmente explicar cuáles fueron las causas del mandatario para optar por esa estrategia y el impacto en las relaciones bilaterales con Estados Unidos que derivó en el surgimiento de la Iniciativa Mérida. También se analiza el proceso que siguió la aprobación y asignación de recursos para la Iniciativa Mérida y posteriormente la nueva dinámica con la llegada del presidente estadounidense Barack Obama en 2009 con respecto a la continuidad en la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico, y finalmente los resultados que se han alcanzado a cuatro años de operación de la Iniciativa Mérida.

⁵⁰ Resultados nacionales emitidos por el Instituto Electoral Federal (IFE) del 2006, la votos totales fueron 41, 791, 322, de los cuales 15, 000, 284 fueron para el PAN y 14, 756, 350 para el PRD. [Documento en línea] <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/granac.html>

2.1. El Inicio de la administración de Felipe Calderón y el combate al narcotráfico

Inmerso en un ambiente de controversia por su triunfo electoral, derivado de las constantes acusaciones de su opositor de fraude, Felipe Calderón tomó posesión de la Presidencia de la República el 1 de diciembre. Posteriormente, llevó a cabo una de las primeras acciones en el tema de seguridad, se anunció el llamado Operativo Conjunto Michoacán, que se trató “del despliegue de más de cinco mil efectivos para esta operación en la cual se desarrollarán actividades de erradicación de plantíos ilícitos, establecimiento de puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en carreteras y caminos secundarios, ejecución de cateos y de órdenes de aprehensión, así como ubicación y desmantelamiento de puntos de venta de drogas⁵¹” este operativo representaba el inicio de las acciones emprendidas en la administración de Felipe Calderón por la seguridad, específicamente contra el crimen organizado, la llamada “guerra contra el narco”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) se menciona el tema del crimen organizado, dentro del eje de Estado de Derecho y Seguridad:

Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los

⁵¹Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Discurso oficial emitido por la Presidencia de la República [Documento en línea] <http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>

niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional⁵².

En el tema del crimen organizado se mencionan cuatro estrategias dentro del objetivo 8:

- a) **ESTRATEGIA 8.1** Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
- b) **ESTRATEGIA 8.2** Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.
- c) **ESTRATEGIA 8.3** Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.
- d) **ESTRATEGIA 8.4** Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

Es preciso señalar cuáles fueron las causas por las cuales Felipe Calderón se propone esta guerra contra el narcotráfico e involucra una serie de actores para su combate, las justificaciones del Gobierno Federal para emprender dichas acciones son las siguientes:

La primera, se debió a la falta de legitimidad de su triunfo electoral, derivado de un ambiente confuso y conflictivo, que desató una verdadera división política del país, las encuestas expresaban la desaprobación del 40% de la

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [Documento en línea]
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cooperacion-internacional.html> .

población hacia el nuevo gobierno por considerarlo fraudulento. Felipe Calderón anunció formalmente su combate al narcotráfico en marzo de 2007⁵³, “era difícil como mandatario eludir la confrontación con el narcotráfico, dado su discurso constante de fortalecimiento del Estado de derecho y su creencia personal en la aplicación de la ley (...) el combate al narco parecía una buena apuesta política que podría ayudar al Presidente a superar la crisis de legitimidad”⁵⁴.

La segunda causa fue la incesante demanda de drogas de la sociedad estadounidense, cabe señalar Estado Unidos es el principal consumista de drogas en el mundo, 90 por ciento de la droga en el mundo es consumida por los estadounidenses, tal demanda logro constituir organizaciones de narcotraficantes con grandes alcances. A pesar de que por muchos años el tráfico de drogas hacia Estados Unidos se convirtió en la actividad central de los narcotraficantes, en años recientes, también los niveles de consumo de la sociedad mexicana han aumentado de forma considerable, aunque en nada comparable con la sociedad estadounidense.

El tercer factor es el aumento de la violencia derivada del narcotráfico, las condiciones del país en el tema de seguridad eran tensas y críticas debido a la ola de violencia que aquejaba en gran medida a la frontera norte del país, esto tenía como antecedente la estrategia del combate al narcotráfico que se siguió durante la administración de Vicente Fox. Dicha estrategia contempló principalmente la captura de los líderes de carteles de narcotraficantes lo que

⁵³ Pérez Fernández, Germán, “Democracia y malestar global” en Manuel Alcántara Saéz y Ernesto Hernández Norzagaray (comps.) *México el nuevo escenario político ante el bicentenario*, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, p. 32.

⁵⁴ Jorge Chabat, “La respuesta de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.) *Seguridad nacional y seguridad interior, volumen XV*, Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2009, p. 34.

elevó los niveles de violencia al reestructurarse el control territorial y la expansión y diversificación de sus actividades ilícitas.

Con los gobiernos panistas se llevó a cabo una reconfiguración del sistema, se han impulsado nuevas estrategias para el combate del narcotráfico pero es con Felipe Calderón que se pasó al enfrentamiento total con estas organizaciones, la obtención de autonomía tanto para los narcotraficantes como de los cuerpos policíacos y el uso creciente de las fuerzas armadas para operativos en la captura de narcotraficantes⁵⁵.

La intensificación de la violencia en México durante la última década también es reflejo de un cambio en el contexto político ya que el gobierno pasó del consentimiento e incluso colusión con el tráfico de droga, a una actitud más confrontacional. El hecho de que el PRI perdiera el monopolio de que había disfrutado por 70 años dio por terminada una relación cercana que se había desarrollado entre los traficantes y ciertos segmentos de la élite política tanto a nivel nacional, como a nivel de los ejecutivos estatales (...) México sufre una violencia producto de la transición: los acuerdos se han derribado y se han desplazado por una rivalidad abierta entre crimen y el Estado⁵⁶.

Esas pueden considerarse algunas de las causas de Felipe Calderón para combatir al crimen organizado y el narcotráfico, además de la convicción personal del mandatario de comenzar esta “guerra frontal con el narco” que comenzó una nueva etapa en la relación del Estado mexicano, el narcotráfico y Estados Unidos.

⁵⁵ César Morales Oyarvide, “La guerra contra el narcotráfico en México, debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, Revista de Ciencia Sociales APOSTA, núm. 50, julio, agosto y septiembre 2011, pp. 6-7.

⁵⁶ Phil Williams, “El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparada”, Revista de Historia Internacional ISTOR, CIDE, año XI, número 42, otoño 2010, p 27.

Durante los primeros meses del 2007, Felipe Calderón concretó una serie de operativos policiaco-militares para combatir a los cárteles en varios estados del país, como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero, así también comenzó la profesionalización de la Policía Federal, esta última forma parte de sus prioridades de gobierno enunciadas desde su campaña política, estas son las primeras acciones de una estrategia que se ha seguido a lo largo del sexenio.

2.2 Cooperación bilateral de México y Estados Unidos: surgimiento de la Iniciativa Mérida

El tráfico de drogas desde la década de los ochenta se ha definido como delito transnacional, que sólo puede combatirse si los países que son afectados por este tipo de delincuencia cooperan para que los narcotraficantes no aprovechen las fronteras nacionales para eludir la justicia, lo que ha dado lugar a una intensa actividad internacional que tiene como objetivo que la soberanía de los Estados no constituya como un factor que impida el ejercicio eficaz de las acciones legales en contra de los criminales y narcotraficantes⁵⁷.

La cooperación internacional, como un recurso de la política exterior se lleva cabo para enfocar esfuerzos conjuntos y acciones colectivas, la cooperación internacional ha adquirido nuevas dimensiones, perspectivas y lineamientos en el sentido impulsar una asociación más equitativa entre los Estados, en aras de lograr una mayor corresponsabilidad, cofinanciamiento, coparticipación y

⁵⁷María Celia Toro, “La gobernanza internacional una propuesta para gestionarla globalización”, septiembre 2003, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, [Documento en línea] [citado 2012-03-03] <http://www.ceri-cienciaspo.com/archive/sept03/artmct.pdf>

responsabilidad mutua entre las partes involucradas y que cada asuma compromisos acordes con sus objetivos a alcanzar⁵⁸.

En este sentido, el gobierno mexicano buscó lograr una mayor cooperación internacional, para combatir al crimen organizado y hacer más eficaz sus acciones internas, este recurso se enuncio desde el inicio del sexenio de Felipe Calderón en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), específicamente en el Eje 1: Estado de derecho y seguridad, en el punto 1. 10 que señala:

La seguridad, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada son temas que adquieren cada vez más relevancia en la agenda de los países. México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los estados.

Por su parte, el gobierno estadounidense desde 1969 ha manifestado al alto consumo de drogas como una amenaza a su seguridad nacional, y desde 1989 ha impreso una serie de esfuerzos internos y en su política internacional, llevando a cabo un proceso de certificación⁵⁹ de los países productores de

⁵⁸ Juan Pablo Pardo Lallende, "Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad?" en óp. cit. Rafael Velázquez p. 188.

⁵⁹ "El proceso de certificación fue creado por el Congreso estadounidense en 1986 como parte de una ley antidrogas más amplia que respondía –en un año electoral– a la preocupación que habían mostrado los votantes por la violencia y la adicción que creaba el producto de cocaína conocido como *crack*. Esta ley requiere que el presidente envíe anualmente al Congreso una lista de los principales países con producción y tráfico de narcóticos que no han cooperado lo suficiente en los esfuerzos de interdicción contra el narcotráfico. Cuando un país no recibe la certificación, la ley estipula la suspensión de los fondos de ayuda financiera estadounidense a ese país (con algunas excepciones importantes), a menos que el presidente determine que cancelar tal medida sea de "interés vital para la seguridad nacional". Algunas instituciones gubernamentales como el Banco de Importación y Exportación se ven también obligadas a retener créditos, así como los directores estadounidenses de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se ven obligados a votar en contra de cualquier préstamo multilateral a dicho país. Riordann Roett, "El proceso de certificación y la relación de México-Estados Unidos" en Revista Este País num. 73, abril 1997.

drogas en el sentido de la efectividad de su combate al narcotráfico, como una forma de internacionalizar su estrategia antidrogas.

La estrategia delineada por el gobierno de Estados Unidos ha tenido como principal objetivo controlar y detener el tráfico de drogas hacia su territorio y reducir los altos niveles de consumo de su sociedad, pero el problema de los altos niveles de consumo desde la visión de los Estados Unidos consiste en la oferta y no en la demanda. Para el caso de la relación con México se han llevado una serie de mecanismos y programas de cooperación para la prevención, reducción de la oferta y en la erradicación de cultivos de droga⁶⁰.

En la década de los ochenta los narcotraficantes mexicanos tomaron una posición protagónica en el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, como consecuencia al régimen prohibicionista impulsado por el gobierno estadounidense que debilitó a los carteles colombianos, con la efectividad del llamado Plan Colombia, impulsado a finales de los noventa por el gobierno estadounidense, que consideraba una política asistencialista y la presencia militar de agentes estadounidenses en territorio colombiano.

A diferencia de la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia tenía dos vertientes de combate: el narcotráfico y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La efectividad del Plan Colombia, dificultó el tráfico de droga por el Caribe, los narcotraficantes colombianos se vieron obligados a cambiar rutas, buscaron el apoyo de intermediarios mexicanos para hacer llegar la droga hacia Estados Unidos y progresivamente

⁶⁰ Jorge E. Tello Peón, “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría”, en Sergio Aguayo y John Bailey (coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo xxi, México, 1997, pp. 179-180,

se convirtió en una práctica en la cual los mexicanos elevaron su rol en el narcotráfico.

Así también, “la importancia de las organizaciones mexicanas en los mercados de Estados Unidos, el control de las rutas estratégicas y las bodegas diseminadas a lo largo de la frontera se convirtieron en un elemento crítico. La cocaína de México se reparte y se mueve hacia la frontera norte, donde se acumula para su contrabando hacia el país vecino”⁶¹, los índices de criminalidad y el número de cárteles crecieron de manera acelerada, lo que ha provocado mayores presiones por parte de Estados Unidos para frenarlo.

Las organizaciones de narcotraficantes han potencializado no sólo el mercado hacia Estados Unidos, sino que con respecto al mercado interno está en expansión. Actualmente, el 90 por ciento de la droga que llega a Estados Unidos transita por México, el territorio mexicano es corredor internacional para las novedosas drogas sintéticas, además de ser productor natural de marihuana y opio, en el ámbito interno en los últimos seis años, el consumo se incrementó en un 50 por ciento.

En marzo de 2007, los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush, en el marco del último viaje del presidente Bush a México, en la ciudad de Mérida, Yucatán, y en general la última gira del presidente estadounidense a América Latina, abordaron los temas prioritarios de la agenda bilateral, se discutió el interés de México de priorizar temas como la prosperidad por encima de la seguridad, además de la necesidad de una reforma migratoria integral⁶².

⁶¹ Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional, amenaza global, respuestas nacionales” p. 24, en *ibíd.*

⁶² Adriana Sletza Ortega Ramírez, “Iniciativa Mérida: Contenido, intereses y perspectivas de la cooperación bilateral en materia de seguridad” en Rafael Velázquez, *Op. cit.*

Asimismo, se discutió el tema de seguridad como una problemática regional, el agravamiento de la inseguridad pública y la estrategia que se seguiría, que implicaba la cooperación, la reciprocidad y la responsabilidad compartida, como respuesta a algunas ineficiencias de los instrumentos implementados para combatir al crimen organizado, algunas inconsistencias de los sistemas jurídicos, así como el control de las fronteras⁶³.

Después de dicha reunión, se dio a conocer la idea de crear un marco de colaboración que incluiría a México y Centroamérica, la idea de concretar un plan para combatir el crimen organizado y las pandillas centroamericanas. Oficialmente, se hizo público por el encargado de negocios del gobierno estadounidense en Honduras, señaló que en el mes de mayo los gobiernos de México, Estados Unidos, Guatemala y Honduras, planeaban una estrategia de seguridad regional para combatir el tráfico de drogas, armas, así como las pandillas centroamericanas. Las primeras declaraciones del gobierno estadounidense fueron positivas en el sentido de crear una forma de control para frenar la ola de violencia que afectaba de manera exponencial a sus fronteras.

Así, se adoptó la Iniciativa Mérida, el 22 de octubre de 2007 por medio de una Declaración Conjunta, el nombre de Iniciativa Mérida se optó por la ciudad de Mérida en la cual se firmó y se llevaron las primeras negociaciones. Surgió como un compromiso de Estados Unidos y México para cooperar en el combate al narcotráfico y el crimen organizado; se concibe como una acción de responsabilidad compartida para atacar los problemas del consumo de enervantes, el tráfico de armas, la producción y tráfico de drogas y precursores

⁶³ Miguel Ángel Castillo y Mónica Toussaint, “Seguridad y migración en frontera sur” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords) Colección *Los grandes problemas de México*, Tomo XV, 2010, p. 292

químicos para producirlas, así como el lavado de dinero resultado de esas actividades ilícitas. En la Declaración se establecen tres ámbitos de actuación claramente delimitados.

El primero de ellos corresponde a las acciones que México emprende para combatir este desafío criminal, con todos los recursos a su alcance. El segundo de los ámbitos se refiere a las estrategias que aplica Estados Unidos en su territorio con el mismo propósito. Intensificar sus esfuerzos para abatir la demanda de drogas en su territorio e impedir el tráfico de armamento, dinero en efectivo y precursores químicos hacia México. El tercero de los ámbitos es la cooperación bilateral que complementa y fortalece los respectivos esfuerzos internos⁶⁴.

Es un esquema de cooperación que compromete a ambos países que aportan un monto de recursos similar, México por medio de asignaciones del gasto público a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, y Estados Unidos por medio de un paquete de ayuda a su país vecino consistente en equipo por un monto de 1, 400 millones de dólares, los cuales se otorgarían a lo largo de tres años, así como una cantidad adicional para Centroamérica.

- a) La Iniciativa Mérida completará acciones específicas para: reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México y Estados Unidos; y ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada⁶⁵.
- b) Para avanzar en la instrumentación de la Iniciativa Mérida, el gobierno de Estados Unidos solicitó a su Congreso recursos

⁶⁴Comunicad Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) [Documento en línea] http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_297.pdf

⁶⁵Declaración Conjunta Iniciativa Mérida

adicionales para el año fiscal 2008, por 500 millones de dólares, para reforzar los importantes esfuerzos de México que está llevando a cabo actualmente con sus propios recursos. Este sería la primera parte de una solicitud multianual de fondos fiscales por 1.4 millones de dólares. Estados Unidos también ha solicitado la asignación de 50 millones de dólares para los países centroamericanos a fin de fortalecer la seguridad en la región y enfrentar más eficazmente la amenaza común de la delincuencia organizada transnacional⁶⁶.

Dentro del contexto de la Iniciativa Mérida, por cooperación se entiende la transferencia por parte del gobierno estadounidense a México, en un paquete asistencialista y su asignación sólo considera equipo y entrenamiento, no se contempla en ninguno de los casos la entrega de dinero en efectivo.

La Iniciativa incluye la dotación de equipo de inspección, *scanners* de ion, unidades caninas de intercepción, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia. En cambio, el programa no contempla la presencia en México de efectivos militares estadounidenses, ni la participación de representantes de las agencias civiles de ese país en las funciones operativas, lo que se utiliza como argumento de que se está respetando la soberanía, la jurisdicción y la normatividad nacionales⁶⁷.

Por su parte, el gobierno mexicano emitió un comunicado posterior a la Declaración Conjunta, en que se precisó la asignación del gasto público a la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, este comunicado

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 4.

⁶⁷ Miguel ángel Castillo y Mónica Toussaint, *óp. cit.*, p. 293

expone el carácter de reciprocidad y la responsabilidad compartida de la Iniciativa Mérida para enfrentar la problemática transnacional, así también la colaboración equitativa tanto de México y de Estado Unidos al aportan un monto de recursos similar.

Tal como se plantea en la Declaración Conjunta sobre la Iniciativa Mérida, emitida el día de ayer, el monto total de recursos aprobados por el Poder Legislativo en diciembre pasado e incluidos en el presupuesto para el combate al narcotráfico y el crimen organizado en México, incluyendo los esfuerzos de reducción de la demanda, para el presente año fiscal ascendió a alrededor de dos mil 500 millones de dólares, lo que representó un incremento de 24% respecto del año anterior⁶⁸.

Con la Iniciativa Mérida, Estados Unidos asume su responsabilidad al aceptar ser el principal consumidor de drogas en el mundo, el origen de más de 90 por ciento del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras que llegan a México así como de una parte significativa de los precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas y ser clave en el circuito financiero que provee de recursos a los cárteles mexicanos, su compromiso de impedir el tráfico de armamento, dinero en efectivo y precursores químicos hacia México⁶⁹.

⁶⁸Los recursos que el gobierno de México asigna a la lucha contra la delincuencia organizada se destinan a La instrumentación de la estrategia integral del gobierno del presidente Felipe Calderón, Comunicado Oficial SRE, 23 octubre 2007 [Documento en línea] http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_288.pdf

⁶⁹Unen Mandatarios esfuerzos por la Seguridad Binacional. Comunicado oficial de Presidencia de la República, 04 julio 2008 [Documento en línea] http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/12/1/images/PDF/Comunicado_Presidencia_llamada_4_de_julio.pdf

Por su parte México, aceptaba su incapacidad para hacer frente su incapacidad para hacer frente a los cárteles del narcotráfico que existen en el país, los altos índices de violencia de su frontera norte y la necesidad de la cooperación bilateral con Estados Unidos y a nivel multilateral para obtener resultados en su combate. De acuerdo a información oficial, se describe a la Iniciativa Mérida como un mecanismo contra la delincuencia organizada transnacional basada en la responsabilidad compartida, la reciprocidad, la confianza mutua y el respeto a la soberanía y jurisdicción de cada Estado.

2.3 El papel del Congreso de Estados Unidos y la asignación de recursos para la Iniciativa Mérida

Desde el inicio en que se dieron a conocer las negociaciones de la Iniciativa Mérida, las posturas nacionalistas manifestaron su oposición a que México aceptará un “plan” con ayuda de Estados Unidos, al suponer ciertas coincidencias con el conocido Plan Colombia, en consecuencia a esas oposiciones y los excesivos cuestionamientos, los gobiernos acordaron llamarlo Iniciativa Mérida a fin de evitar se titulará Plan Mérida ó Plan México y evitar las especulaciones ó semejanzas con el Plan Colombia,.

La titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) Patricia Espinoza Cantellano afirmó que dentro de la Iniciativa no se contemplaba ningún despliegue de elementos estadounidenses en territorio mexicano. Pero dicha controversia, se alimentó por la poca información que hasta ese entonces había otorgado el gobierno federal, está resultaba insuficiente para aclarar especulaciones y además era manejada con cierto hermetismo.

Otro de los temas que resultaron “complicados” fue la parte de la asignación de los recursos económicos para la Iniciativa Mérida, el proyecto adoptó varias versiones previas antes de su aprobación definitiva. De acuerdo a lo estipulado por la legislación estadounidense todo acuerdo llevado a cabo por el Ejecutivo relacionado a implementar un programa de ayuda dentro de la política exterior debe ser previamente revisado e impulsado por el Poder Legislativo.

La posición de los legisladores estadounidenses con respecto a la Iniciativa Mérida desde el momento en que fue presentado por el Presidente Bush se manifestó en opiniones divididas. Los presidentes Bush y Calderón sostuvieron una conversación telefónica el 22 de octubre de 2007, su contenido se expresó en un comunicado oficial emitido por la SRE que manifestaba las expectativas sobre el proyecto de la Iniciativa Mérida y la aprobación del congreso estadounidense, el documento señalaba:

Si el Congreso de Estados Unidos aprueba los fondos, ambos países se verán beneficiados en sus esfuerzos contra este flagelo. En ese caso, los recursos se aplicarían a la obtención de tecnologías de punta, entrenamiento y equipos que el gobierno de Estados Unidos podría proveer para contribuir a los esfuerzos de México. Ambos gobiernos seguirán de cerca el proceso legislativo en Estados Unidos referente a la aprobación del presupuesto para las transferencias planteadas, con el propósito de determinar su viabilidad, compatibilidad con los intereses nacionales de cada uno de nuestros países y el camino a seguir para su eventual instrumentación⁷⁰.

⁷⁰Conversan Los Presidentes Calderón Y Bush Sobre La “Iniciativa Mérida” Para La Cooperación Bilateral Contra La Delincuencia Organizada, Comisado Oficial de SER, 22 de octubre 2007 [Documento en línea] http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_283.pdf

La Iniciativa Mérida fue presentada ante el congreso estadounidense el 6 de junio de 2007 por Chef Edwards legislador demócrata de la Cámara de Representantes, la propuesta no fue presentada de manera individual sino como una adición de la Ley de presupuesto de Estados Unidos en la *Consolidated Appropriations Act*, como apartado del presupuesto asistencial vía ayuda exterior y no como un acuerdo específicamente de cooperación con México, el documento fue identificado con la clave H.R. 2642 y era sólo una parte complementaria del presupuesto que se le otorgó a Irak y Afganistán.

Un año después, el 26 de junio la Cámara de Representantes emitió la versión aprobada sobre el presupuesto de la Iniciativa Mérida, se llevaron a cabo modificaciones y una de ellas se trató en reducir de 500 a 400 millones de dólares el presupuesto asignado para el primer año, los fondos fueron distribuidos para el combate del narcotráfico y la violencia relacionados con el crimen organizado y para impulsar una reforma judicial, que conlleva la construcción de instituciones, acciones anticorrupción y actividades de aplicación de ley, se asignó un mínimo de 73.5 millones de dólares en la reforma judicial.

Además un punto que resultó de gran relevancia para el congreso estadounidense fue el tema de los derechos humanos, se designó el 15% de los recursos de la Iniciativa Mérida⁷¹ hacia este rubro con el objetivo de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las fuerzas de la Policía Federal, trabajar con las autoridades municipales, establecer un mecanismo de consulta entre las autoridades mexicanas, organizaciones sobre derechos humanos en

⁷¹ Desglose para el primer año de los principales programas previstos en el primer año de la Iniciativa Mérida [Documento en línea]
<http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/Desglose2008Publico.pdf>

México y otras organizaciones de la sociedad civil que emitieran recomendaciones sobre la implementación de la Iniciativa Mérida⁷², para asegurar que las autoridades mexicanas no violen los derechos humanos. De acuerdo con la ley estadounidense, todo receptor de la asistencia de Estados Unidos en el ámbito de la seguridad debe cumplir con ciertos requisitos en materia de derechos humanos, a efecto de que el apoyo externo no sea utilizado en contra de las garantías individuales de la población civil de receptor.

Por su parte el senado estadounidense también llevó a cabo su revisión y aprobó una nueva versión en la que se estableció un presupuesto de 350 millones de dólares para la cooperación del 2008, un “endurecimiento” de los condicionamientos para otorgar y liberar los recursos, como reportar al Comité de Asignaciones Presupuestales que en México sobre la instrumentación de exámenes de control de confianza a militares y policías, asimismo, que dichos elementos no estuvieran involucradas en violaciones de derechos humanos o en actos de corrupción.

Además, reportar al secretario de Estado sobre el desempeño del gobierno en materia de derechos humanos, que incluía entre otros aspectos el fortalecimiento a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el establecimiento de comisiones para recibir quejas contra las autoridades, el mecanismo de monitoreo independiente de los programas, la prohibición de la tortura para obtener testimonios y la garantía de llevar a juicio al personal policial o militar implicado en violaciones a los derechos humanos. Y por último, se considero la propuesta del despliegue de agentes especiales de la

⁷² Misael González Ramírez, “El apoyo del Congreso estadounidense a la Iniciativa Mérida ¿Oportunidad de compromiso? en Rafael Velázquez, óp. cit. p. 177.

Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego para apoyar a las autoridades mexicanas en materia de tráfico de armas.

Las reacciones ante los condicionamientos del congreso estadounidense fueron inmediatas, la postura fue generalizada por las autoridades mexicanas se expresaron argumentos a favor del compromiso de ambos estados en la corresponsabilidad del narcotráfico y el crimen organizado transnacional, pero se subrayó en que México aceptaba los recursos por parte de Estados Unidos sin someterse a ninguna de sus disposiciones o condicionamientos, ningún tipo de violaciones a la soberanía del país y con la aclaración que había asuntos que sólo le competen asumir a las autoridades mexicanas.

Se insistió en que Estados Unidos es parte del problema, y que requiere hacer sus propios esfuerzos para disminuir el consumo en su sociedad, no se trata de una “ayuda” para México, sino de corresponsabilidad y cooperación como parte del problema. Finalmente, después de negociaciones y labor diplomática el congreso estadounidense dimitió sobre los condicionamientos a México y emitió la versión final de la Iniciativa Mérida (cuadro 2).

CUADRO 2. VERSIÓN FINAL DEL PRESUPUESTO DE LA INICIATIVA MÉRIDA APROBADO POR EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE.

ASIGNACIONES ANUALES DE PRESUPUESTO PARA LA INICIATIVA MÉRIDA		
AÑO	ASIGNACIÓN PARA MÉXICO (MILLONES DE DÓLARES)	ASIGNACIÓN PARA CENTROAMÉRICA, REPÚBLICA DOMINICANA Y HAÍTI. (MILLONES DE DÓLARES)
2008	\$400	\$65
2009	\$300	\$110
2010	\$450	\$100

Fuente: Portal Oficial de la Iniciativa Mérida <http://www.iniciativamerida.gob.mx/>

Con la Iniciativa Mérida se apoya directamente los planes de México y Centroamérica para fortalecer los derechos humanos y la transparencia como:

- Profesionalizar aún más las agencias de aplicación de la ley;
- Mejorar la efectividad de los consejos de participación ciudadana para ayudar a la vigilancia de las agencias de aplicación de la ley y mejorar la efectividad de la vigilancia de la comunidad;
- Establecer o fortalecer las oficinas de contraloría y vigilancia dentro de las agencias de gobierno;
- Conducir capacitaciones de ética y derechos humanos dentro de las academias de formación para la aplicación de la ley; y
- Establecer lazos entre las asociaciones y las escuelas de derecho a lo largo de nuestras fronteras como parte del desarrollo del currículum académico y del desarrollo de la educación continua en materia jurídica⁷³.

2.4 Evaluaciones periódicas realizadas por el Grupo de Contacto de Alto Nivel en términos del cumplimiento de los objetivos planteados por la Iniciativa Mérida

La coordinación entre los gobiernos de México y Estados Unidos es un requisito indispensable para la eficacia de la Iniciativa Mérida como un mecanismo por el cual se implementan esfuerzos para combatir al crimen organizado transnacional. El trabajo realizado por el GCAN ha tenido alcances significativos y acuerdos en cuanto al grado de confianza de los funcionarios

⁷³ Departamento de estado de los estados unidos oficina de asuntos internacionales de narcóticos y aplicación de la ley, Hoja informativa de la Embajada de Estados Unidos [documento en línea] <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf>

participantes, un claro énfasis en actividades y programas acotados y específicos de cooperación.

Uno de los resultados más significativos del desarrollo de estas instancias acotadas y particulares de cooperación fueron los primeros casos reales de construcción de confianza entre los individuos y las entidades de ambos gobiernos involucrados en el nivel operativo en el combate contra el crimen organizado. Un papel central en este respecto fue el desempeñado por el establecimiento de mecanismos de control y verificación de confianza cada vez más seguros, aunque aún limitados en su esfera de aplicación. El desarrollo de capacidades de comunicación protegida contribuyó en el mismo sentido. Esta paulatina construcción de confianza en el nivel operativo facilitó retomar el diálogo bilateral más amplio y el esfuerzo de diseño estratégico integral en materia de cooperación contra el crimen organizado internacional una vez que fue tomada, en el más alto nivel, la decisión correspondiente⁷⁴.

Los funcionarios de primer nivel del gabinete de los dos gobiernos discuten y analizan la implementación de los proyectos, su propósito es evaluar el progreso y hacer recomendaciones para el futuro de la cooperación y colaboración, se ha llevado a cabo tres reuniones de forma sistemática la información de los resultados y lo emitido en los informes de cada reunión se expresa en el siguiente cuadro, en el cual se expone de manera sistemática lo más destacado en cada reunión.

⁷⁴ <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Carlos%20Rico%20-%20Iniciativa%20M%C3%A9rida.pdf>

CUADRO 3: RESULTADOS DE LAS REUNIONES DEL GCAN SOSTENIDAS DE LA INICIATIVA MÉRIDA.

GRUPO DE CONTACTO DE ALTO NIVEL DE LA INICIATIVA MÉRIDA	
RESULTADOS Y EVALUACIONES	
<p>PRIMERA REUNIÓN 19 DICIEMBRE 2008 WASHINGTON, D. C.</p>	<p>Creación de un mecanismo específico bilateral de instrumentación y seguimiento en México</p> <p>De manera efectiva el 31 de agosto de 2009,, se instauró la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida (OBS), significa el primer ejercicio de esta naturaleza que realizan ambos gobiernos para contribuir al intercambio cotidiano entre representantes técnicos de las entidades públicas de los dos países, con el fin de dar cabal cumplimiento a los programas de transferencia de equipos y capacitación de la Iniciativa Mérida.</p>
<p>SEGUNDA REUNIÓN 23 MARZO 2010 DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Cooperación, las consultas y el intercambio oportuno de información.</p> <p>Observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.</p> <p>Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos.</p> <p>Fortalecer el diálogo y la coordinación entre poderes, en el marco de sus respectivos ámbitos de competencia.</p> <p>Consultas e interlocución con las organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Planes piloto, que serán instrumentados de manera coordinada, para las regiones de Tijuana – San Diego y Ciudad Juárez – El Paso. Mediante el fortalecimiento de los sistemas de intercambio de información</p> <p>Administración coordinada y consulta permanente, corresponsabilidad ante las actividades criminales transfronterizas, interés compartido en reducir los costos que enfrentan las empresas, y asociación con las comunidades en la frontera en quienes</p>

influyen más profundamente las políticas de los gobiernos federales, incluyendo al sector privado y otros actores.

El consumo de drogas es un grave problema de salud pública, desde una perspectiva integral de salud y educación públicas

La coordinación de la procuración de justicia y el empleo de los recursos técnicos disponibles para detectar y prevenir delitos financieros.

Combatir el tráfico ilegal de armas y los flujos financieros ilícitos hacia México, crímenes que contribuyen a propagar la violencia y la corrupción.

Modernizar sus estructuras policíacas y judiciales, combatir la impunidad y fortalecer el Estado de Derecho.

**TERCERA REUNIÓN
29 DE ABRIL 2010
WASHINGTON D.C.**

Desarticular a las organizaciones criminales

- una mayor prioridad a los esfuerzos para combatir las finanzas ilícitas, al identificar las instituciones que encabezan las acciones de cada gobierno

Institucionalización del Estado de Derecho

- fortalecer la policía a nivel estatal
- coordinación con las autoridades estatales y locales pertinentes, comenzando con esfuerzos en estados clave
- Trabajar con nuestros respectivos Congresos para asegurar la existencia del marco legal necesario
- Colaboración en materia de extradiciones
- Ejecutar órdenes provisionales de captura con fines de extradición.

Construyendo la Frontera del Siglo XXI

- La mejora de la infraestructura fronteriza
- Mejora de las comunicaciones, la coordinación de operaciones de aplicación de la ley, y el establecimiento de un Grupo de Prevención de la Violencia Fronteriza.
- El intercambio de información e inteligencia al interior de cada gobierno

Construcción de Comunidades Fuertes y Resistentes

- Implementar de manera conjunta programas dirigidos a 1) fortalecer la capacidad de planificación federal cívica para prevenir y reducir la delincuencia, 2) apoyar a los gobiernos estatales y locales en la implementación de medidas tendientes a

combatir y prevenir el delito, y 3) una mayor atención a jóvenes en situación de riesgo, bajo la coordinación de dependencias específicamente designadas, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la Secretaría de Desarrollo Social de México.

Fuente: Elaboración propia con referencia a tres comunicados oficiales correspondiente de cada reunión del GCAN. Emitidos en la página oficial [en línea] <http://www.iniciativamerida.gob.mx/>

El diálogo que se ha mantenido en las reuniones sostenidas por los altos funcionarios de México y Estados Unidos en el GCAN, ha sido acorde con los compromisos establecidos en la Declaración Conjunta, se expresa en cada reunión la responsabilidad compartida en el tema y las acciones que se seguirán y la asignación del equipo y capacitación, así como adaptarse a las necesidades del contexto de cada reunión. En los resultados se pueden vislumbrar con respecto a la continuidad de los programas de la Iniciativa Mérida y la cantidad de fondos que se le asignan.

Se expresa la coordinación entre gobiernos, con la instauración de un panorama que requiere seguimiento y evaluación periódicos para desarrollar acciones a largo plazo. Las reuniones expresaron las metas y los proyectos que se seguirían, como es el caso de reformas integrales y procuración de justicia, el tema de los derechos humanos y el papel de las organizaciones de la sociedad civil, la modernización de las estructuras judiciales. Se puede observar que hay temas constantes ó prioritarios como es el caso de los derechos humanos, la coordinación y fortalecimiento de policías estatales y locales, el freno de entrada de armas hacia México y el intercambio de información.

2.5 Barack Obama y la Iniciativa Mérida

El cambio de gobierno en Estado Unidos no representó un cambio sustancial en la política estratégica que se había alcanzado en la cooperación bilateral con México, el presidente Barack Obama tomó posesión el 20 de enero de 2009 y desde sus primeras declaraciones sobre el tema del narcotráfico, mostró su intención de atacar de manera más agresiva y acelerada la implementación de la Iniciativa Mérida, (hasta ese momento el proceso de la Iniciativa se encontraba en la fase de aprobación de los recursos) con el objetivo de que México recibiera el equipo y la capacitación. En una de sus declaraciones Obama expresaba:

Ahora, en 2009, la clara lección de los últimos 20 años es que debemos combatir las amenazas y aprovechar las oportunidades de nuestra interdependencia. Para lograrlo, debemos construir un mundo con más socios y menos adversarios. Estados Unidos no puede resolver los problemas más urgentes por sí mismo y el mundo no puede resolverlos sin él... Debemos usar lo que se llama *poder inteligente*, la gama completa de herramientas a nuestra disposición –diplomáticas, económicas, militares, legales y culturales- tomando la herramienta adecuada o combinación de éstas para cada situación. Con el poder inteligente, la diplomacia será la vanguardia de nuestra política exterior⁷⁵.

Prueba ello, fue el presupuesto asignado para el 2011 que reflejaba continuaba al proyecto, se asignó 310 millones para México y 100 millones para Centroamérica⁷⁶, siendo casi todo a proporcionar más helicópteros y aviones

⁷⁵ Maureen Meyer, *Obama y la Iniciativa Mérida ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?* en Raúl Benítez Manaut, óp.cit. p. 70.

⁷⁶ Documento del Departamento de Estado emitido el 1 de febrero de 2010. [documento en línea] http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/US%20Dept%20of%20State_Budget%202011.pdf

de vigilancia y para el año 2012 se le asignó 282 millones de dólares aunque este último no ha sido publicado de manera oficial. “Estos números evidencian que por lo menos en el primer año del gobierno de Obama, hubo una continuación de la misma estrategia de lucha contra las drogas entre Estados Unidos y México, la cual estuvo dominada por actividades punitivas en la aplicación de la ley, aunque para los años siguientes (2011 y 2012) se comenzaron a gestar algunos cambios que se dieron a conocer como la *Fase II* de la Iniciativa Mérida, misma que fue anunciada el 1° de febrero de 2010 por el subsecretario de Administración de Recursos de la Secretaría de Estado estadounidense, Jacob Lew. La Fase II representa la petición y extensión de recursos para la Iniciativa, el congreso estadounidense autorizó los recursos, aunque se registro una disminución comparada con la Fase I (2008-2010).

Los funcionarios mexicanos y estadounidenses se han mantenido en permanente e intensa comunicación para discutir los temas de la agenda bilateral y en específico lo combate del narcotráfico y el crimen organizado en el contexto de la Iniciativa Mérida, el gobierno de Obama considera dos las preocupaciones en el tema como es “el alto volumen de drogas que llaga a su territorio a través de la frontera con México y la posibilidad de que la violencia que se ha desatado en México como producto de la guerra contra el narcotráfico pueda traspasar las fronteras⁷⁷”.

Pero también ha reconocido que el 95% de las muertes por narcotráfico es consecuencia de la compra de armas ilegales en Estados Unidos y el aumento del consumo de los estadounidenses, como aciertos se ha reconocido que la

⁷⁷ Rafael Velázquez Flores, La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades, Documento de trabajo, CIDE, núm. 220, noviembre 2011, pp. 20-22-

confianza hacia México ha crecido últimamente y el eficiente intercambio de información ha favorecido la captura de importantes narcotraficantes, el reconocimiento abierto de la responsabilidad compartida en el tema del narcotráfico, no era común por parte de los mandatarios, eso refleja un cambio de percepción y una mayor colaboración.

Aunque la cooperación se ha visto afectada por situaciones “incomodas” como en el 2011, cuando se dio a conocer públicamente sobre un operativo llamado “rápido y furioso” que tuvo como objetivo detectar desde en 2009 el destino de las armas que se venden en México de forma ilegal, en el operativo se involucraron funcionarios estadounidenses. La gravedad residía en que se permitió la entrada a 2 500 armas de distintas especificaciones a México causando una gran cantidad de posibles asesinatos con las mismas, se concebía como un hecho violatorio de la soberanía. Se comenzó una ardua actividad diplomática que aclarará los hechos y se sancionará a los responsables, el presidente Obama por su parte declaró el desconocimiento del operativo, argumentando que no había sido notificado ni autorizado el operativo. Pero este tipo de hechos reflejan que a pesar de consolidar acuerdos con un avance significativo en cooperación bilateral como es el caso de la Iniciativa Mérida, hay algo en lo que no se ha avanzado más allá del discurso, y es la poca confianza que deposita Estados Unidos hacia México con sus intenciones de seguir acciones unilaterales, la relación bilateral en la administración de Barack Obama mantiene un patrón de mayor cooperación pero también han surgido cuestiones de conflicto.

2.6 Resultados de la Iniciativa Mérida

Los logros de la Iniciativa Mérida publicados por los gobiernos son respecto a la cantidad de equipo y la capacitación que han sido entregados a México (cuadro 2) como fortalecimiento a las instituciones mexicanas, y que se traduce en la cantidad de drogas incautadas y el número de traficantes detenidos, pero como una debilidad de la estrategia es con respecto a las transformaciones dentro de las instituciones nacionales que darían un resultado a largo plazo en materia de seguridad.

CUADRO 2. EQUIPO Y CAPACITACIÓN ENTREGADA A MÉXICO EN EL MARCO DE LA INICIATIVA MÉRIDA POR ESTADO UNIDOS. PREÍDO 2008-2011.

<p>I. Instituciones mexicanas judiciales y de seguridad más sólidas</p> <p>Capacitación</p>	<p>Fortalecimiento de 4,500 investigadores en la Policía Federal para procesar evidencia de las actividades criminales.</p> <p>Una academia y 1,869 integrantes nuevos de personal de guardia y custodia en técnicas actualizadas para la detención, clasificación y transporte de internos en el Sistema Federal Penitenciario.</p> <p>Capacitadores en Nuevo México y Colorado en el sistema penitenciario.</p> <p>Más de 3,000 fiscales mexicanos han recibido capacitación en los Estados Unidos sobre un nuevo sistema de juicios orales en México.</p> <p>3,000 investigadores en la PGR en delincuencia organizada, trata de personas, antisequestro, lavado de dinero, captura de fugitivos y ciencia forense.</p> <p>Un programa canino, establecido en tres instituciones</p>
---	---

<p>Equipo y tecnología</p>	<p>mexicanas, perros entrenados para la detección de narcóticos, de armas de fuego y de municiones.</p> <p>60 manejadores caninos y 238 canes.</p> <p>8 helicópteros Bell 412 (SEDENA)</p> <p>4 helicópteros Black Hawk UH-60M (SSP)</p> <p>3 helicópteros Black Hawk UH-60M (SEMAR)</p> <p>1 aeronave de vigilancia marítima CASA 235</p> <p>318 polígrafos</p> <p>43 vehículos de inspección no invasiva (NIIE)</p> <p>13 vehículos blindados</p> <p>Equipo de inspección no invasivo (Non-Intrusive Inspection Equipment, NIIE)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 camionetas de retrodispersión ZBV (Backscatter Vans, ZBV) - 4 Portal VACIS de barrido completo (FullScan) al SAT - 2 VACIS IP6500 de rayos X y 3 VACIS M6500 móvil se entregaron al SAT. <p>20 paquetes de detección CT-30 y equipo de seguridad para Policía Federal y Dirección General de Aduanas (SAT)</p> <p>Equipo biométrico para el Instituto Nacional de Migración de México (INAMI)</p> <p>Software de seguimiento de casos (PGR).</p> <p>Un sistema de telecomunicaciones transfronterizo seguro entre diez ciudades fronterizas valorado en \$13 millones de dólares.</p> <p>Tecnología a la SSP para detectar con mayor eficacia actividades de la delincuencia.</p>
-----------------------------------	---

	<p>73 casetas de cobro en las principales carreteras de México para detectar vehículos robados y sospechosos y vincular la información con la base de datos del sistema de justicia penal “Plataforma México”.</p> <p>Equipo biométrico para capturar y almacenar la identificación de los internos.</p> <p>Equipo para capacitación a la nueva Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Ver.</p> <p>Dos unidades nuevas en proceso de conformación para dar seguimiento a actividades de pandillas y desarrollar la clasificación adecuada de los internos</p> <p>Tres Sistemas Integrados de Identificación Balística (Integrated Ballistics Identification Systems, IBIS) a la PGR (la tecnología IBIS ofrece la capacidad de vincular las balas y los casquillos a las armas con el propósito de crear casos contra delincuentes).</p> <p>Equipo de TI a diversas instituciones de procuración de justicia como apoyo a los centros “Control de Confianza”.</p> <p>Desarrollo de juzgados simulados, salones de clases virtuales y desarrollo de materiales para los cursos, elementos clave en la capacitación.</p>
<p>II. Proyectos dentro de la Iniciativa Mérida</p>	<p>\$2.3 millones de dólares se asignaron a la Universidad de Miami y al Instituto Nacional de Psiquiatría para el establecimiento conjunto de una Red de Ensayos Clínicos con el fin de evaluar de manera científica la eficacia de los tratamientos para las adicciones.</p> <p>Centros de Integración Juvenil (CIJ) recibió un otorgamiento financiero de \$1.3 millones de dólares para equipar y capacitar personal para un centro residencial para el abuso de drogas y comunitario en Cd. Juárez, que servirá como modelo para centros futuros a lo largo de la frontera.</p>

	<p>“Compañeros” recibió \$1 millón de dólares por medio de un acuerdo de cooperación para el establecimiento de coaliciones comunitarias antiadicciones en Tijuana, Nogales y Cd. Juárez que crearán campañas individuales en cada localidad dirigidas a la juventud para la prevención y concientización de los peligros de las drogas.</p> <p>Se celebró un contrato de \$18 millones de dólares para el equipamiento e interconexión de 330+ Centros Nueva Vida en toda la República Mexicana que inició en 2011. Esta red ofrece una mejor recopilación y análisis de datos y permite compartir las mejores prácticas entre las instalaciones.</p> <p>“Jóvenes en Acción” ofrece a los estudiantes de educación media en México la oportunidad de desarrollar habilidades de liderazgo y compromiso cívico por medio de talleres intensivos en EE.UU. con énfasis en la solución de problemas comunitarios y acciones populares, específicamente en las formas en las cuales la juventud puede enfrentar los problemas asociados con la violencia y con las drogas.</p> <p>Programa integral de Cultura de la Legalidad de la educación escolar, la atención vía internet y otros medios informativos, programas de capacitación para instituciones públicas y privadas y vigilancia ciudadana para mejorar el proceso de denuncia de delitos. Los trabajos de cerca de dos años y \$2 millones de dólares reciben el apoyo de la Iniciativa Mérida.</p>
--	--

Fuente: Reporte oficial de la Embajada de Estados Unidos [Documento en línea] <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/23jan12/2011%20Major%20Deliveries%20ES-2.pdf> y de Hoja informativa del Panorama general [Documento en línea] http://www.usembassymexico.gov/merida/pdf/smerida_meridaoverview2.pdf

Con poco más de cuatro años de operaciones, la Iniciativa Mérida ha propiciado una nueva estructura en cooperación bilateral en seguridad, ha proporcionado soporte tangible a las instituciones judiciales y de seguridad mexicana y concentrando esfuerzos de lado de la frontera estadounidense para detener el flujo ilegal de armas y dinero. Las instancias que han recibido

capacitación y equipo son la Policía Federal, el Sistema Penitenciario Federal, el Poder Judicial en específico los fiscales, Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Marina (SEMAR), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Instituto Nacional de Migración (INAMI), el Instituto Nacional de de Psiquiatría, los Centros de Integración Juvenil (CIJ) y Centros Nueva Vida estos últimos representan programas preventivos para reducir la demanda interna de drogas.

En equipo se han entregado principalmente helicópteros Black Hawk UH-60M y Bell 412, la entrega de estos helicópteros ayuda a la SEMAR, SSP y la SEDENA actuar rápidamente en cualquier lugar de México en contra del crimen organizado. Adquirir, una mayor capacidad de respuesta para asistencia humanitaria, operaciones de búsqueda y rescate. Son helicópteros de transporte tácticos con una mejorada capacidad de movilidad de tropas y de carga, más eficientes, capaces, duraderos y de fácil mantenimiento que otras aeronaves.

Pero a pesar de la transferencia de equipo y capacitación, traducido en entrega de tecnologías no intrusivas, los resultados sólo se han plasmado en la cantidad de detenidos ó incautaciones, no obstante, los índices de violencia y criminalidad en ambos países, principalmente en México se han agudizado y muestran una clara tendencia hacia la alza.

Uno de los principales logros en el marco de la Iniciativa Mérida, es con respecto al avance en la investigación científica, se trata del desarrollo de la primera vacuna contra el uso de la heroína creada por científicos mexicanos que espera inhibir el consumo de esa droga altamente adictiva, fue presentada

en Estados Unidos, la vacuna abre la posibilidad de desarrollar fármacos que no produzcan efectos placenteros al consumir cualquier tipo de droga como puede ser la cocaína, las metanfetaminas ó la nicotina. La información fue expuesta por la directora del Instituto Nacional de Psiquiatría (INP) María Elena Medina Mora quien detalló que la vacuna ha sido financiada en su mayor parte por el gobierno mexicano y se encuentra dentro de un programa alternativo de tratamiento contra las adicciones dentro de la SS y por el Instituto Nacional de Abuso de Drogas (NIDA por sus siglas en inglés) a través de fondos de la Iniciativa Mérida⁷⁸.

⁷⁸ Arturo Gómez Salgado, “Morfina, veneno de la heroína. La vacuna es mexicana” Revista Milenio Semanal núm. 247, 5 de marzo de 2012, p 10

CAPÍTULO 3

LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO A PARTIR DEL AVANCE DE LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

En el presente capítulo analizaremos la dinámica entre pesos y contrapesos en el sistema democrático, primero revisaremos el contexto previo en el sistema de partido hegemónico del PRI, en el cual el congreso no tenía un papel activo y las decisiones que el presidente tomaba eran plenamente respaldadas por el congreso sin objeción ni revisión, pero la alternancia en el poder que se produjo en el año 2000 transfirió el mando del ejecutivo al PAN después varias décadas en el PRI dentro de un sistema hegemónico, le permitió al Congreso un mayor espacio de maniobra en temas en los que antes no tenía acceso por las características internas del sistema político. Entre otros muchos cambios este hecho trajo consigo un nuevo ordenamiento en las relaciones ejecutivo-legislativo y, como consecuencia, nuevas formas de trabajo para articular políticas públicas, y en el caso que nos interesa los temas de política exterior.

3.1 La dinámica de pesos y contrapesos entre ejecutivo-legislativo en materia de política exterior

Durante las décadas anteriores al año 2000 las decisiones de política exterior de México eran tomadas por el Poder Ejecutivo sin que el Poder Legislativo hiciera observaciones de fondo ni consideraciones a las acciones realizadas por el Presidente de la República. Durante siete décadas el sistema de partido hegemónico permitió a los presidentes operar sus gobiernos desde la

certidumbre de una mayoría en el congreso; situación que comenzó a cambiar conforme avanzó el proceso de democratización “desde la conformación de un sistema electoral plural, competitivo y con certidumbre legal, pasando por el surgimiento de nuevos actores en la toma de decisiones, hasta el desdibujamiento de añejas estructuras de control político⁷⁹”.

El peso del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, la hegemonía ejercida por el PRI como el partido oficial y fusionada con la Presidencia de la República le atribuía al Ejecutivo lo que Jorge Carpizo definió como poderes constitucionales y metaconstitucionales⁸⁰. “Desde su fundación en 1927 y hasta 1997 el PRI obtuvo la mayoría absoluta de las Cámaras del Congreso, en ocasiones con el 90% de los escaños”.⁸¹ No había un contrapeso del Ejecutivo con los otros poderes, en el caso de la relación Ejecutivo- Legislativo, se puede decir que su papel era meramente simbólico como lo expresó Pablo González Casanova:

El sistema de equilibrio de poderes no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo. Aparentemente el Legislativo tiene una función simbólica. Sanciona actos del Ejecutivo. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del Ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de

⁷⁹ Carlos Enrique Casillas Ortega, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Estudios Políticos*, novena época, Fundación Dialnet, Universidad de la Rioja, España, núm. 13, julio-septiembre 2001, p. 75.

⁸⁰ El presidente acumuló y adquirió otros poderes además de los que señalaba la Constitución, que estaban relacionados con la concentración de poder, fungía como jefe de Estado y jefe de partido, designaba a su sucesor, a los gobernadores, además de controlar las organizaciones obreras, campesinas, profesionales y populares, estos poderes eran más bien poderes de hecho. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 11ª edición, Siglo XXI, México, 1993, p.10.

⁸¹ Jorge A. Shavion, “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales de México en la década 2000-2009” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.) *Las relaciones internacionales*, Tomo XII, Los grandes problemas de México, El Colegio de México, p. 147.

las leyes obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico⁸².

Pero la evolución del sistema, los factores estructurales (crisis económica), los cambios institucionales (reformas políticas y la creación de organismos autónomos), los procesos internacionales (la globalización y mundialización) y culturales,⁸³ transformaron al sistema político mexicano ejerciendo algunos cambios específicamente en la hegemonía ejercida por el PRI. Entre estas transformaciones se encuentra la disminución de la discrecionalidad de la Presidencia de la República, exponiéndose mayormente a la opinión pública; asimismo, en el congreso específicamente en la Cámara de Diputados se disminuyó la presencia mayoritaria del PRI, a pesar de que en 1979 legalmente se instauró en la Cámara de diputados la posibilidad de incorporar a los partidos de oposición, fue hasta 1988⁸⁴, el PRI perdió la mayoría calificada del partido obtuvo menos del 50% de preferencias electorales⁸⁵. Así, después de un proceso de más de diez años se instauró el pluripartidismo en la Cámara de Diputados y Senadores, con lo que se fortaleció la dinámica entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial gracias a lo cual comenzaron a fungir como verdaderos contrapesos; finalmente también se dio el aumento del poder y autonomía de los gobernadores y una descentralización política. La ruta que ha seguido en la última década el sistema político mexicano ha sido transitar “de un gobierno autoritario a uno menos autoritario y en esa evolución se registra el peso de un régimen más democrático”⁸⁶.

⁸² Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA (Colección Popular), 6ª. ed., 1975, p.

⁸³ Blanca Torres, *op. cit.*, p. 246.

⁸⁴ María Amparo Casar, *Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México, 1997-1999*, en *Político y Gobierno*, núm. 1, primer semestre, pp. 183 y 184.

⁸⁵ Luis Antonio González Tule, “Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia del liderazgo unificador”, *Revista Polis* 2010, vol. 6, núm. 1, p. 98.

⁸⁶ Erwin Rodríguez Díaz, “Por la voluntad o por la fuerza- El escenario para la apertura democrática y la reforma política. Echeverría y López Portillo”, *Estudios Políticos*, UNAM, núm. 22, p. 81.

En 1997, México presentó un gobierno dividido⁸⁷ con pluralidad legislativa, a esta coyuntura se sumó la transición partidista en la presidencia el 2 de julio del 2000, México llevó a cabo el mayor cambio político ya que los mexicanos otorgaron su voto al PAN después de más de setenta años del PRI en la presidencia, con lo cual se habilitó la independencia del Legislativo respecto al Ejecutivo. La ausencia de una mayoría legislativa del partido en el gobierno, implicó nuevas formas y transformaciones en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se modificó el control del Presidente sobre los legisladores y la posibilidad de alcanzar una nueva relación más equilibrada de controles y contrapesos mutuos⁸⁸.

El Poder Legislativo se ha dotado de autonomía, la nueva dinámica favorece la generación de acuerdos para aprobar ó rechazar una reforma, el papel de los legisladores adquirió mayor peso político al cumplir una labor que implica una mayor capacidad de negociación y la confrontación de propuestas para conformar las prácticas parlamentarias que demanda el sistema democrático.

La combinación de las nuevas variables institucionales, pluralidad partidista, los pesos y contrapesos de los poderes en el contexto reciente democrático mexicano han modificado las formas tradicionales en materia de política exterior, se han sumado y revitalizado actores que cuestionan la forma de conducir los asuntos internacionales del Ejecutivo, principalmente el Poder

⁸⁷ Se entiende por gobierno dividido aquel donde [...] el partido que llevo al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de las dos cámaras si se trata de un sistema bicameral) Alonso Lujambio “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.) *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE/TAURUS, 2002, p. 319.

⁸⁸ Gabino Solano Ramírez, “los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo- Legislativo”, *El Cotidiano*, julio-agosto, vol. 21, núm. 138, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, 2006, pp. 53 y 54.

Legislativo (el Senado en mayor medida por sus facultades constitucionales) y los gobiernos locales (estados y municipios), así como las manifestaciones de la opinión pública, todos los el objetivo de poder incidir por diferentes instancias⁸⁹.

Antes de seguir adelante es preciso brindar una definición del concepto de política exterior que será utilizado a lo largo de la investigación “con política exterior nos referimos al conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos cursos de acción (comportamientos) en situaciones específicas y dentro de su lucha por alcanzar sus metas⁹⁰”.

Los principios rectores de la política exterior de México se enuncian en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política, los lineamientos que han dado dirección de la política exterior y se encuentran regidos dentro del derecho internacional como parte de la comunidad de los Estados: a) la autodeterminación de los pueblos; b) la no intervención; c) la solución pacífica de controversias; d) la igualdad jurídica de los Estados; e) la cooperación internacional para el desarrollo; f) la protección de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internas; g) la defensa de los derechos humanos; h) la soberanía de los recursos naturales; la defensa y práctica del derecho de asilo y i) el respeto al pluralismo ideológico y la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional⁹¹.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 252.

⁹⁰ Frederic S. Pearson y J. Rochester J. Martin, *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI*, Mc Graw –Hill, 4ta. ed., Bogotá, 2000, p.113.

⁹¹ Bernardo Sepúlveda Amor, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado” en Emilio O. Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 25-27.

3.2 Facultades del congreso mexicano en la política exterior

Desde el aspecto del marco jurídico normativo de la política exterior de México intervienen tres actores: el Presidente, el Congreso y la Cancillería. La agenda internacional requiere de la conjunción de estos actores para abordar las problemáticas actuales como la solución de controversias en materia de comercio internacional, el combate al narcotráfico, el respeto a los derechos humanos o la lucha por la conservación del medio ambiente.

La fracción X del artículo 89 de la Constitución Política señala la facultad del Presidente de la República sobre la conducción de la política exterior del país, señala que el Ejecutivo federal se encarga de “Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo debe observar los principios normativos...”, contenidos en el mismo apartado constitucional. En síntesis, el Presidente como jefe de Estado mantiene la prioridad constitucional sobre el Poder Legislativo en materia de política exterior lo cual le permite desarrollar actividades internacionales sin intervención directa del legislativo.

Por su parte, las facultades del Senado en materia de política exterior se encuentran en el artículo 76 constitucional, señala en la fracción I analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar,

enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos⁹².

Asimismo, tiene como facultad la ratificación los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; la autorización de la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; otorgar su consentimiento para que el presidente de la república pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;

Con lo anterior se puede decir que la facultad máxima del Senado de la República es la de “analizar” las acciones que lleve a cabo el Presidente de la República en los asuntos de relaciones exteriores, el Presidente debe entregar por medio del Secretario de Despacho informes periódicos para sus efectos al Senado. El Senado trabaja de forma diversa con distintos órganos, como la Mesa Directiva, el Pleno, la Comisión Permanente⁹³ y las comisiones competentes que de acuerdo a su competencia expiden los informes correspondientes sobre el proceso de discusión y aprobación. Conjuntamente con la Cámara de Diputados autorizan al Presidente para ausentarse del

⁹² Tomado de <http://www.diputados.gob.mx> [documento en línea]

⁹³ La Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos, tiene la facultad de emitir decretos. Se integra por treinta y siete parlamentarios: diecinueve diputados y dieciocho senadores. Susana Thalía Pedroza de la Llave, “Capítulo Quinto: La estructura orgánica del congreso de unión y de sus cámaras” en *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, primera edición, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp.143-145.

territorio nacional y realizar visitas de Estado ó para la participación en foros que requieran de su presencia para promover la defensa o promoción de los intereses de nuestro país en el exterior.

Con respecto a la Cámara de Diputados, la ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos establece tres estipulaciones en cuanto a su intervención en la política exterior. La primera, en el artículo 22, el Presidente de la Mesa Directiva que es también el Presidente de la Cámara de Diputados “conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria”.

La segunda, en el artículo 34 fracción c de la misma ley , enumera dentro de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política “Proponer la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular con otros países o de carácter unilateral; con respecto a éstas reuniones en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente”.

La tercera se refiere a la que se encuentra en el numeral del artículo 46 y estipula que “a propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá construir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la que de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser

establecidos nuevamente para cada legislatura”.⁹⁴Una vez presentadas las normas jurídicas que rigen la política exterior de México, analizaremos el concepto de diplomacia parlamentaria.

3.3 Diplomacia Parlamentaria

La dinámica del Poder Legislativo en la política exterior se observa en la actividad de los legisladores en el contexto internacional, actividad que se define como diplomacia parlamentaria. La labor de los legisladores por medio de la diplomacia parlamentaria es un instrumento privilegiado en el ejercicio de las relaciones internacionales, complementa a la acción exterior del Estado, se desarrolla siempre en defensa de los principios democráticos y goza de enorme legitimidad⁹⁵.

La diplomacia parlamentaria resulta una labor complementaria de las acciones del Ejecutivo porque constituye “un espacio de diálogo político privilegiado para que en estrecha coordinación con la diplomacia del ejecutivo y aprovechamiento de sus canales no tradicionales de actuación, logre participar en la negociación y obtención de consensos de importancia para nuestra política internacional⁹⁶”.

La participación del Poder Legislativo en actividades de foros internacionales, el contacto con sus homólogos o la formalización de las relaciones interparlamentarias bilaterales o multilaterales no contrapone las facultades del poder Ejecutivo, representa más bien un apoyo al trabajo diplomático,

⁹⁴ <http://urbietorbi>, *Ibíd.*

⁹⁵ Fernando Solana, “El papel del Senado en la política exterior”, p.13 [documento en línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr12.pdf>

⁹⁶ Adriana González Carrillo, [documento en línea] “La diplomacia parlamentaria en la construcción de una política exterior de Estado, p. 3, <http://urbietorbi.itam.mx/antecedentes/27/dipparlamentaria.pdf>

interviene en un ámbito diferente al que funge el ejecutivo, sobre todo en este nuevo orden mundial que ha proyectado la globalización “la articulación de las acciones legislativas y los fluidos contactos entre los representantes nacionales de diferentes países reportan grandes beneficios a las relaciones internacionales, en particular cuando se trata de llevar adelante procesos de integración o de resolver conflictos a diversa escala⁹⁷”.

De acuerdo con Rafael Velázquez⁹⁸ la actividad de la diplomacia parlamentaria mexicana se puede dividir en tres grandes bloques. El primero se refiere a las actividades que el Congreso Mexicano realiza en materia de política exterior como lo respectivo a la aprobación de tratados internacionales, la ratificación de los nombramientos diplomáticos, el análisis de la política exterior, otorgar el permiso para que tropas militares puedan salir de territorio nacional (constitucionalmente se faculta exclusivamente al Senado de la República para llevar a cabo esas acciones).

Con respecto al segundo bloque se define aquellas actividades que desempeña de manera independiente el Congreso, aquellas actividades que son decididas por los legisladores y que tienen un vínculo directo con su labor legislativa, como lo son las relacionadas a los grupos de amistad y las reuniones interparlamentarias. Los *grupos de amistad* se definen como al conjunto de parlamentarios que a través de las reuniones en foros impulsan, crean o

⁹⁷ María Paz Pichard Muñoz, “Diplomacia Parlamentaria y la Cámara de Diputados” [documento en línea] Congreso REDIPAL, Servicios de Información y análisis, Cámara de Diputados LXI Legislatura, marzo 2011, p. 9, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-IV-12-11.pdf>.

⁹⁸ Rafael Velázquez y Karen Marín Hernández, “Diplomacia Parlamentaria mexicana: la participación del Congreso Mexicano: la participación del Congreso en política exterior a través de los puntos de acuerdo durante la LX legislatura”, Estudios Políticos, núm. 20, mayo-agosto 2010.

refuerzan las relaciones intencionales entre el parlamento de un país⁹⁹. Por su parte las *reuniones interparlamentarias* son el foro político por excelencia entre dos Congresos, es uno de los mecanismos bilaterales más antiguos que permite a los poderes legislativos de ambos países fortalecer su relación. Se reúnen anualmente e incluyen a miembros de la Cámara de diputados y senadores de cada uno de los países, se integra por doce senadores y doce diputados, debiendo ser miembros de la Comisiones de Relaciones Exteriores respectivas, cuatro senadores y tres diputados de estos grupos¹⁰⁰.

Y, por último, el tercer bloque que se refiere a las iniciativas propuestas por los legisladores como instrumentos para incidir en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de nuestro país, como lo son “puntos de acuerdos”, “iniciativas” y “minutas”. Los *puntos de acuerdo* son exhortos que llevan a cabo los legisladores para que el Ejecutivo tome una decisión en virtud de lo señalado por el Congreso en un tema determinado. “Los diferentes tipos de puntos de acuerdo que existen son: exhortos, solicitudes de información, extrañamientos, reconocimientos, solicitudes de comparecencia, creación de grupos de trabajo, entre otros¹⁰¹”. Las *iniciativas* se emiten para ser consideradas y analizadas por el Congreso como proyecto de ley y la *minuta* contiene el proyecto de ley aprobado por el órgano legislativo¹⁰².

En el caso mexicano las nuevas formas de diplomacia parlamentaria han sido reconocidas de manera positiva por el Poder Ejecutivo Federal en el *Plan*

⁹⁹ Elma del Trejo García, *Estudio de los grupos de amistad en la H. Cámara de Diputados en México (LVIII Y LIX legislaturas)*, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, marzo 2007, p.2.

¹⁰⁰ _____, *Reuniones Interparlamentarias y Relaciones Bilaterales México - Estados Unidos*, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, mayo 2007, p.1.

¹⁰¹ Op. cit., Rafael Velázquez, pp. 86

¹⁰² ibíd., Rafael Velázquez, pp. 85 y 86.

Nacional de Desarrollo 2007-2012, específicamente en el Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable:

La labor internacional de México se ve fortalecida por la participación cada vez más activa de las comunidades de mexicanos en el exterior, por la intensa y extensa participación de las empresas mexicanas de alcance global, por la decidida actuación del Congreso de la Unión a través de la diplomacia parlamentaria y por el desarrollo de vínculos transnacionales de las entidades federativas. Estos son nuevos apoyos para la política exterior, porque pueden ser potenciados mediante esquemas de consulta y coordinación para fortalecer las posiciones nacionales y ampliar la capacidad del Estado mexicano para proyectar sus intereses en el ámbito internacional¹⁰³.

Lo que denota el reconocimiento del aumento de la participación del Congreso en la toma de decisiones, un cambio en las formas tradicionales y la importancia de su participación.

3.4. Puntos de acuerdo sobre la Iniciativa Mérida

El Congreso mexicano discute el desahogo de las iniciativas de ley, la formulación de pronunciamientos políticos, el establecimiento de acuerdos, la evaluación de políticas públicas y la generación de una agenda internacional encaminada a promover y fortalecimiento de los lazos de amistad con congresos y parlamentos de todo el mundo a través del ejercicio de una dinámica y eficaz diplomacia parlamentaria. En este trabajo de investigación se analizará la discusión en el Congreso mexicano de la Iniciativa Mérida por medio del análisis de los puntos de acuerdo emitidos durante las legislaturas

¹⁰³ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*, Presidencia de la República, México, 2007, p. 324.

LIX y LX (2006-2012), la presente investigación sólo contempla el análisis de los puntos de acuerdo porque ha sido el único recurso que se ha utilizado para incidir en el tema, la revisión de los *Diarios de los Debates* hace constar que hasta el momento no se emitieron ni minutas ni iniciativas sobre el tema.

La Iniciativa Mérida se trata de un acuerdo ejecutivo o interinstitucional. Como tal se entiende un acuerdo que posibilita acciones de política exterior sin interferencia del legislativo, es una acción directa del presidente que se celebra sin la intervención o autorización del Congreso. Sin embargo, esto no significa que el Congreso se encuentre al margen, pues desde la perspectiva de un sistema en donde el diseño institucional crea pesos y contrapesos el Congreso da seguimiento a los mecanismos impulsados por el Ejecutivo, y está obligado a vigilar en todo momento, que no se vulnere la soberanía del país y se respete su legislación interna¹⁰⁴.

La Iniciativa Mérida resultó un tema de discusión para el Congreso mexicano por las condiciones en las que los legisladores fueron enterados del acuerdo, el hermetismo por parte de Ejecutivo indignó a los legisladores y generó desconfianza, que se alimentó de contradicciones por la falta de información sobre el tema. Ese hermetismo fue la causa principal por la cual los legisladores hicieron uso del recurso de los puntos de acuerdo para “transparentar en lo posible la Iniciativa Mérida que por su trascendencia e implicaciones requiere del seguimiento y evaluación tanto del Legislativo

¹⁰⁴ Amada María Arley, “Consecuencias de la celebración de Tratado o Acuerdo interinstitucional” en *Más allá del TLCAN. ASPAN ¿Qué es y a dónde vamos?*, Porrúa / Facultad de Derecho, 2011, pp. 49-52.

como de la sociedad civil a través de las universidades, organizaciones gubernamentales y organizamos especializados¹⁰⁵»

Desde el inicio de la discusión en México de la Iniciativa Mérida, los legisladores emitieron su posición sobre el tema en transcurso de los períodos ordinarios ó por medio de la Comisión Permanente, aunque la Cámara de Diputados no tiene facultades constitucionales en los temas de la política exterior como ya se señaló antes, sus expresiones tienen que ver con observaciones al Presidente en un contexto de contrapeso al Poder Ejecutivo.

Además, el tema de la Iniciativa Mérida combinaba varios factores que no podían pasar inadvertidos por los legisladores. Primero, un cambio en la estrategia en el tema de la seguridad, por primera vez en México el Presidente declaró el combate frontal al narcotráfico, lo que significó una mayor partida presupuestal para las instancias involucradas y el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es precisamente la Cámara de Diputados. Segundo, la Iniciativa Mérida debía ser específica en cuanto a la asignación de recursos por parte de Estados Unidos hacia México, el Congreso debía vigilar y dar seguimiento a que los recursos fueran específicamente materiales y de capacitación. Tercero, aunque se trataba de un acuerdo interinstitucional, la participación del Congreso mexicano es importante para impulsar nuevos canales de cooperación con el Congreso estadounidense, que en su caso sí representa un actor fundamental en el desarrollo de las negociaciones de la Iniciativa Mérida como la aprobación de sus recursos¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Alejandro Chanona, “La iniciativa Mérida y el Congreso mexicano”, p 61, en óp. cit. Rafael Velázquez.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p 61.

A continuación se presentarán los puntos de acuerdo de la legislaturas LX y LXI, en los que se discute el tema de la Iniciativa Mérida su propósito es mostrar como la dinámica del contexto democrático ha dotado al Poder Legislativo como un verdadero contrapeso para vigilar los intereses de México frente a Estados Unidos, en un papel vigilante de las decisiones y acciones del Ejecutivo.

CAPITULO 4

ANALISIS DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN EL CONGRESO MEXICANO

El presente capítulo, tiene como objetivo la revisión de los *Diarios de Debates* en las legislaturas LX y LXI (2006 - 2009 y 2009 - 2012) específicamente lo que corresponde a los puntos de acuerdo que emitieron el Senado de la República y la Cámara de Diputados. El objetivo es analizar los exhortos, recomendaciones, posicionamientos y críticas por medio de los puntos de acuerdo que han emitido los grupos parlamentarios en el congreso mexicano hacia el Poder Ejecutivo en torno a los temas de la iniciativa Mérida, los cuales nos permitirán analizar la posición del congreso mexicano sobre la Iniciativa Mérida en una labor complementaria al Poder Ejecutivo.

Ya que la incidencia del congreso mexicano por medio de los puntos de acuerdo en la Iniciativa Mérida ha sido de relevancia, su participación ha tenido importantes logros en virtud de promover la responsabilidad compartida con Estados Unidos para la implementación de acciones bilaterales que combatan el narcotráfico y el crimen organizado, actuando como un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo en la dirección de la política exterior.

4.1 LX legislatura del Congreso mexicano (2006-2009)

4.1.1 Defensa de la soberanía y cuestionamientos sobre recursos.

El tema de la soberanía, resultado fundamental para los legisladores se abordó en el primer punto de acuerdo presentado por el diputado José Murat de la

bancada del PRI (Véase anexo 1) en uso de su facultad para hacer llamar a comparecer a la secretaria Patricia Espinosa Cantellano a la Cámara de Diputados, expreso su petición de solicitar información por la falta de transparencia de las negociaciones de la Iniciativa Mérida y la posible presencia de tropas estadounidenses en territorio mexicano, sus alcances en la soberanía de nuestro país.

También se presento el tema de los recursos, en cuanto las cantidades que asignaría México en el contexto de la Iniciativa Mérida, esto fomentado por las declaraciones del entonces embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhán, expresó que ascendían a 7 mil millones de dólares para efecto de adquisición de equipo, campañas para abatir las adicciones, la rehabilitación y para evitar el trasiego de drogas hacia Estados Unidos, lo que generó aun más especulaciones.

Esa manifestación se fue hecha por el motivo que la Cámara de Diputados no había sido informada de ese presupuesto en su facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y que no contaba con la suficiente información para aprobar en la siguiente partida presupuestal de 2008. Posteriormente a estos señalamientos, el Ejecutivo dio a conocer que no existía una partida presupuestal especial para la Iniciativa Mérida y que los recursos asignados serían parte del rubro seguridad pública y soberanía nacional¹⁰⁷.

El resultado de ese punto de acuerdo es de gran relevancia para demostrar la importancia de la intervención del congreso, ya que la comparecencia de la

¹⁰⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados LX Legislatura, 18 de octubre de 2007 [Documento en línea] <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/oct/20071024.html#Proposiciones>

secretaría de relaciones exteriores se llevo a cabo el 22 de octubre de 2007, en el recinto de la Cámara de Diputados, en esta se presento el primer informe de carácter formal que se hacía a los legisladores, así como la entrega de documentos escritos que detallaban los aspectos de la Iniciativa Mérida, de este modo se dejaban de lado las especulaciones que se venían generando por la información en los medios de comunicación sobre el tema, cabe señalar que es precisamente por los medios de comunicación que los diputados y senadores se enteraron de la Iniciativa Mérida. Se aclararon puntos como que la Iniciativa no se refería a recursos financieros sino de capacitación y equipo destinados a la seguridad nacional de nuestro país, que no había cuotas establecidas de decomiso o destrucción de drogas y que se contemplaban únicamente acciones conjuntas¹⁰⁸.

Así como la aclaración por parte de la canciller con respecto a la declaración del embajador Sarukhán, el comunicado informó que los recursos que destinaría México serían de 2 mil 500 millones de dólares anuales, durante un período de tres años a la lucha contra la delincuencia organizada, en una “estrategia integral”, un total de 7 mil 500 millones de dólares como parte de su aportación a la Iniciativa Mérida, esto representó un incremento de 24% respecto del año anterior¹⁰⁹.

Por su parte, el PRD por medio del diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (véase anexo1) también manifestó su posición ante el tema:

Resulta indispensable que, en nuestra calidad de representantes de la ciudadanía y de la nación, contemos

¹⁰⁸ Comunicado 297 emitido por la SRE, 31 de octubre de 2007 [Documento en línea] http://www.sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2007/oct/cp_297.html

¹⁰⁹ Comunicado 288 emitido por la SRE, 23 de octubre de 2007 [Documento en línea] http://www.sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2007/oct/cp_288.html

no sólo con la información pormenorizada de estos acuerdos, sino que se incluya a los legisladores como parte activa de las negociaciones para que, de esta manera y en el marco de una apertura política democrática, todo este proceso sea llevado de una manera corresponsable, transparente y de cara a la nación¹¹⁰.

Así también un llamado en lo que hasta ese momento no se había informado de manera detallada con respecto a los montos que invertiría el gobierno mexicano para cumplir con los compromisos establecidos. Meses después el Poder Ejecutivo dio a conocer sobre las estipulaciones en términos legales de la transferencia de equipo y tecnología mismas que se definieron en el documento denominado *Carta de Acuerdo* que se firmo el 3 de diciembre de 2008 entre México y Estados Unidos¹¹¹, con la Carta de Acuerdo quedaban descritas de manera específica todas las cuestiones contenidas en la Iniciativa Mérida como:

1. Las acciones de cada país en su propio territorio contra la delincuencia organizada.
2. Las acciones de cooperación.
3. Transferencias de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de México en el combate contra la delincuencia organizada.

Además el 28 de abril de 2008, el Pleno del Senado aprobó un dictamen en el que se estableció un mecanismo para que este órgano a través de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, de América del Norte, de

¹¹⁰Ibíd., Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 18 de octubre de 2007. , [Documento en línea] <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/oct/20071024.html#Proposiciones>

¹¹¹Comunicado 356 emitido por la SRE, 31 de octubre de 2007 [Documento en línea] http://sre.gob.mx/csosocial_viejo/contenido/comunicados/2008/dec/cp_356.html

Seguridad Pública, de Justicia y los senadores integrantes de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, tuvieron un espacio de diálogo y consulta con el Ejecutivo federal para analizar y evaluar la iniciativa Mérida. Este mecanismo de consulta contribuyó a una mayor injerencia del congreso en el tema y a que los legisladores fortalecieran la agenda de diplomacia parlamentaria entre México y Estados Unidos para lograr un mayor nivel de cooperación y corresponsabilidad en el ámbito del combate al crimen organizado y el narcotráfico.

Con lo anterior podemos decir que existió un punto de coincidencia entre las bancadas PRI y PRD sobre la petición al Ejecutivo en brindar la información detallada sobre los recursos que asignaría Estados Unidos a México con el objetivo de asegurar que la soberanía de nuestro país no se vulnerara, esa conciliación de posturas de los partidos políticos mostró sus efectos como contrapeso al Ejecutivo ya que por medio de la SRE se entregó y publicó la información y documentación necesaria que garantiza el aseguramiento de la soberanía de México, además de quitarle discrecionalidad a las acciones del Ejecutivo por medio de la emisión de comunicados que informaban sobre las acciones llevadas a cabo.

4.1.2. Rechazo hacia los condicionamientos de Estados Unidos

La postura del PRD sobre el tema de los condicionamientos de Estados Unidos hacia México en virtud de entregar el paquete financiero, fue expresada por el diputado José Jacques y Medina, (véase anexo), su posición fue de rechazo por las expresiones hechas por el Congreso de Estados Unidos la exigencia del departamento de Estado del congreso estadounidense imponía a México que contará con "reformas legales y judiciales"; el

establecimiento de una base de datos a cargo de las autoridades de Washington "para el escrutinio de las corporaciones policiales y militares mexicanas a fin de garantizar que dichos cuerpos de seguridad que reciban los fondos no estuvieran involucrados en violaciones a los derechos humanos o en la corrupción". Así como, la certificación por parte del Departamento de Estado de que "México está haciendo cumplir las prohibiciones obtenidas por medio de tortura"¹¹².

Además de la operación en territorio mexicano de agentes especiales pertenecientes a la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés) con el objetivo de "rastrear armas usadas por traficantes de drogas". Esos condicionamientos fueron concebidos como imposición por parte de los legisladores estadounidenses y como una intromisión a la soberanía nacional. Su posición fue de rechazo y una atenta petición por tratar la problemática transnacional de narcotráfico y el crimen organizado con una visión de corresponsabilidad y respeto a la soberanía de México.

Por su parte el PRI por medio de la Comisión Permanente pronunció también su postura de oposición ante cualquier posibilidad de aceptar acciones injerencistas que lesionaran la autodeterminación y soberanía nacional. La observación ante las determinaciones del congreso estadounidense, en el sentido de que se llevó a cabo una reducción de los recursos y se aumentaron los condicionamientos hacia México. Los argumentos de la posición del PRI hechas por el senador Mario López Valdez fueron expresar que la cooperación resultaba asimétrica, porque no eran equiparables los esfuerzos

¹¹² Segundo Receso de la Comisión Permanente Gaceta Número 5 [Documento en línea] <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8615&lg=60>

que México estaba implementado en el combate al narcotráfico con los recursos que Estados Unidos pretendía asignar. Los recursos estipulados no resolvían la gravedad del problema como la desatada violencia por el tráfico creciente de armas provenientes de Estados Unidos y sus altos niveles de consumo de drogas.

Como marchan las cosas, esa supuesta ayuda ¿tendrá realmente alguna significación en esta guerra sangrienta que nuestros soldados libran contra el crimen? Por otro lado, es necesario preguntar si la iniciativa que actualmente revisan los legisladores estadounidenses ¿se ocupa con la profundidad y la importancia necesaria en el combate al tráfico de armas que provienen precisamente de aquel lado de nuestra frontera? Se trata de un tema de nuestro mayor interés y así lo han manifestado diversas autoridades mexicanas que lo, ya que la capacidad de fuego que han mostrado las bandas criminales proviene de armamento que se adquiere del lado norteamericano¹¹³.

Por su parte, Convergencia también manifestó su posición, el senador Dante Delgado Rannauro (véase anexo) resaltó la importancia de la labor de los legisladores con sus homólogos estadounidenses a favor de establecer un diálogo sobre la cooperación en los temas de la Iniciativa Mérida. Se reconocieron los límites de la política interna y la necesidad de ir más allá de ellos en busca de reconocimiento de la reciprocidad. Resaltando que las cuestiones de combate a la delincuencia en territorio mexicano, son tarea exclusiva de las autoridades mexicanas, sin algún tipo de presión del extranjero.

¹¹³Diario de los Debates Senado de la República, Segundo Receso Comisión Permanente, Gaceta núm. 7 [Documento en línea] <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8742&lg=60>

Además se manifestó una de las principales desacuerdos entre ejecutivo, respecto a que los legisladores estadounidenses tuvieran mayor disposición que el Ejecutivo mexicano al considerarlos e invitarlos en calidad de representantes populares, para tomar parte en las discusiones de la Iniciativa Mérida, como quedó asentado en la sección 102 del texto aprobado por el Senado de Estados Unidos, donde se reconoce la importancia de que ambos Congresos trabajen de forma conjunta y permanente para fortalecer la alianza bajo la cual se desarrollará el programa¹¹⁴.

El resultado de esa diferencia de opiniones, de la postura unificada y generalizada de rechazo por todos los partidos políticos del congreso mexicano, tanto la cámara de diputados y senadores en la defensa de los intereses nacionalistas por encima de las acciones injerencistas de Estados Unidos¹¹⁵, fue que el Ejecutivo por medio de un comunicado hizo constar la posición generalizada de los poderes del estado mexicano, sobre los condicionamientos de Estados Unidos, se rechazaba la versión preliminar aprobada por el congreso estadounidense por considerarla una posición unilateral que no fomentaba los principios básicos como la corresponsabilidad. También, se hace un reconocimiento a la importancia de la labor del Congreso mexicano como un factor que fortaleció la posición del Estado Mexicano¹¹⁶.

Los impartidores de la capacitación han sido principalmente estadounidenses (elementos del FBI, de los US Marshals, del Centro Nacional de Información

¹¹⁴ Diario de los Debates Senado de la República, Segundo Receso Comisión Permanente, Gaceta núm. 7 [Documento en línea] <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8682&lg=60>

¹¹⁵ Raúl Benitez Manaut, “La iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado” en *Seminario Internacional Límites y desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica*, Observatorio de democracia y seguridad/ Woodrow Wilson International Center for Sholars, La Paz, 2008, p.130.

¹¹⁶Salón de sesiones de la Comisión Permanente [Documento en línea] http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-06-04-1/assets/documentos/ini_merida.pdf

Estratégica y del sistema de justicia estadounidense, entre otros), aunque también profesores del Instituto Nacional de Ciencias Penales de la PGR han dado capacitación. Los únicos datos sobre capacitación provienen de Estados Unidos, para el caso mexicano no es posible consultar esa información de manera pública.

4.1.3 Responsabilidades de Estados Unidos en el tema

El PRD exhortó a que se redefinieran los montos asignados para la Iniciativa Mérida para lograr el objetivo de combatir al crimen organizado y el narcotráfico y un mayor compromiso de su parte para detener los flujos de armas hacia México. El diputado Armando Barreira resaltó la necesidad de realizar tareas conjuntas y específicas en su territorio (véase anexo).

Es de notar que el monto de los recursos que se han conocido hasta ahora está fuera de toda proporción respecto de la dimensión que ya alcanza en México ese tipo de actividad delictiva. No existe equidad entre el nivel de prioridad con que nuestro país tiene que enfrentar la perniciosa actividad de los cárteles del narcotráfico y lo que ello le significa en recursos, comparado con lo que el gobierno estadounidense hace para contribuir al combate antinarcóticos en las regiones de producción y aún en su propio territorio¹¹⁷.

El argumento fue manifestar la importancia de que Estados Unidos atendiera la grave problemática de consumo que aqueja a su sociedad, la implementación de estrategias integrales que disminuyeran los niveles de consumo que contribuye de manera alarmante al narcotráfico en México y el

¹¹⁷ Diario de los Debates. Segundo Receso Comisión Permanente, Gaceta núm. 9 [Documento en línea] línea <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8813&lg=60>

desarrollo de programas de salud pública, así como asumir sus responsabilidades en la producción, distribución y venta de armas ligeras que son utilizadas por el crimen organizado.

El tema del consumo de drogas ha sido enfrentado y aceptado por el gobierno de Estados Unidos, ya que es precisamente su aceptación que la Iniciativa representa un cambio de paradigma en la relación bilateral, por una transformación del diálogo a favor de la corresponsabilidad en el tema. Estados Unidos ha implementado una nueva *Estrategia Nacional Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste* (National Southwest Border Counternarcotics Strategy, NSWBC por sus siglas en inglés) que refleja un enfoque integral para la reducción en el consumo de drogas, para lograr que el consumo disminuya un 15%¹¹⁸. Por ello, resulta un tema muy controvertido para las autoridades mexicanas cuando el gobierno estadounidense actúa con medidas unilaterales y condiciona el apoyo a México.

Los sectores conservadores de Estado Unidos argumentaron que las autoridades mexicanas se encuentran involucradas en actos de corrupción, incluso las esferas más altas de gobierno, así como una preocupación por garantizar los derechos humanos. Por su parte el gobierno mexicano, argumenta que temas como el tráfico de armas, el lavado de dinero, en bancos estadounidenses y el consumo fomentan de manera exponencial la problemática¹¹⁹.

¹¹⁸ Hoja informativa, panorama general, embajada de Estados Unidos en México, “logros de la Iniciativa Mérida” [Documento en línea]

<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/11Abr2012/Merida%20Overview%20March%20ES.pdf>

¹¹⁹ Rafael Velázquez Flores, La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades, Norteamérica, Revista académica del CISAN-UNAM, año 6, núm. 2, julio-diciembre de 2011, pp. 106-107.

En ningún otro acuerdo previo para combatir el narcotráfico y el crimen organizado se había acentuado la posición de México en pedir al gobierno estadounidense que retirara los condicionamientos por considerarlos en contra de los principios de corresponsabilidad y reciprocidad del acuerdo y además que de manera acentuada exija al gobierno estadounidense atienda sus responsabilidades en el tema.

Pero una de las debilidades de las estrategias impulsadas en la Iniciativa Mérida es precisamente en el tema de la reducción de consumo de drogas, porque no representa una estrategia priorizada por la administración de Obama, el presupuesto asignado a la *Estrategia Nacional Antinarcóticos para la Frontera Suroeste* siguió siendo la misma que en la administración de Bush, no se han logrado los resultados esperados.

4.1.4 Derechos humanos

La Iniciativa Mérida estipuló que para el período 2008 y 2009, las ONGs de derechos humanos y la sociedad civil serían instruidas sobre el código de procedimientos penales, así como las leyes internacionales, regionales y nacionales que protegen los derechos humanos. Además, recibirían capacitación los procuradores, la policía y otros funcionarios sobre las normas de derechos humanos aceptados internacionalmente y sobre las leyes mexicanas. Así como solicitar el trabajo conjunto de la OACNUDH, el gobierno mexicano y las ONGs para fortalecer el cumplimiento de las normas de derechos humanos. La ley de asignaciones complementarias designa \$1 millón de dólares para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

El tema se contemplo porque la postura de muchos legisladores estadounidenses coincidía en que la asistencia para seguridad tenía que estar equilibrada con programas para el desarrollo, los derechos humanos y el estado de derecho. Los condicionamientos en derechos humanos estipulaba que se retendrían 15% de los recursos destinados a México sino se cumple con cuatro requerimientos: el establecimiento de una comisión de quejas sobre la policía, un mecanismo independiente de vigilancia, que la investigación del personal militar de la policía involucrados en abusos contra los derechos humanos estuviera a cargo de civiles y la prohibición de la tortura para la obtención de la confesiones¹²⁰.

¹²⁰ Sonja Wolf, “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, Revista Foro Internacional, vol. LI, núm. 206, El Colegio de México, oct-dic 2011, p. 673.

Las reacciones del congreso mexicano se externaron de manera inmediata, advirtiendo en que si insistían los condicionamientos, habría la posible cancelación del acuerdo por considerarlos intervencionistas. El PRD llevo a cabo una intervención este tema, su oposición (véase anexo 1) fue específicamente sobre una de las propuestas contempladas en la Iniciativa Mérida, la asignación de fondos de Estados Unidos por el equivalente a un millón de dólares, a la oficina en México del alto comisionado de los Derechos Humanos de la ONU para distribuirlos prácticamente a discreción.

La cuestión hecha por las diputadas Alliet Mariana Bautista Bravo, Sonia Noelia Ibarra Franquez y Valentina Batres Guadarrama en el punto de acuerdo fueron las siguientes, ¿Cuál sería la base jurídica para que organizaciones privadas asuman de ese modo un papel no sólo peligroso, sino, además, ilegal?¹²¹”

En seguimiento se llevo a cabo un punto de acuerdo sobre el tema, en relación a que México fuera cuestionado y fuera sujeto al escrutinio internacional en materia de derechos humanos por diversos grupos de presión, que insisten en condicionar la cooperación financiera bilateral contra el crimen organizado mediante el establecimiento de acciones de monitoreo, supervisión y certificación en materia de derechos humanos. Por cual se solicitó al titular de la CNDH que otorgara la información que sustentara dichas declaraciones en un plazo establecido.

¹²¹Diario de los Debates Cámara de Diputados [Documento en línea] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2452822_20080604_1212592390.pdf

Los primeros recursos retenidos de la Iniciativa fueron del orden de 80 millones de dólares, que se liberaron el 13 de agosto de 2009, cuando se presentó el primer informe sobre México en el marco del programa y fue aprobado por el Congreso norteamericano.

El reporte presentaba algunos pasos que la administración de Felipe Calderón había implementado para mejorar el respeto a los derechos humanos. El segundo y último reporte fue entregado el 2 de septiembre de 2010. En él, el Departamento de Estado aseguraba que el gobierno mexicano había demostrado suficiente progreso en la materia para que le fueran entregados 36 millones de dólares retenidos de los años fiscales 2009 y 2010, pero que le hacía falta empoderar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sancionar a los militares que cometieran abusos, por lo que le serían retenidos 26 millones más. Los requisitos de derechos humanos en la Iniciativa Mérida sirven en tanto y en cuanto Estados Unidos se asegure que sean debidamente respetados.

4.1.5 Resultado de una posición generalizada en el congreso mexicano

El senado mexicano también exhortó al senado de los Estados Unidos para que se aprobará en los mismos términos avalados por su legisladora el proyecto legislativo referente a la Iniciativa Mérida. En este punto de acuerdo se reconocen los efectos de las posiciones externadas los condicionamientos, ya que el 19 de junio de ese año la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa de ley que planteaba cambios sustanciales con respecto a los textos previamente aprobados por esa misma cámara así como por el Senado estadounidense.

La versión final aprobó un monto de cooperación equivalente a 400 millones de dólares para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia derivada de ambos, así como para el financiamiento de programas de reforma judicial, desarrollo institucional y cumplimiento de la ley en nuestro país. En esta iniciativa los condicionamientos unilaterales fueron eliminados al igual que aquellas disposiciones encaminadas a establecer evaluaciones unilaterales sobre la utilización de los fondos aprobados. En cambio, se establecieron mecanismos de supervisión, consulta y evaluación compartida de las acciones implementadas. Se manifestó que éstas se tomarán con estricta observancia al respeto de los derechos humanos contemplados en el marco legal vigente de nuestro país y se enfatizó la necesidad de mejorar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades policíacas¹²²

Este punto de acuerdo en particular manifiesta la importancia del papel de los legisladores al dar el seguimiento, además del reconocimiento de la labor en las reuniones interparlamentarias por la delegación mexicana, la incorporación las posiciones y comentarios al nuevo proyecto aprobado. Eso se puede considerar que el trabajo legislativo tuvo el éxito deseado al defender los intereses nacionales por encima de las exigencias de Estados Unidos y a pesar de existir una serie de presiones para cesar la Iniciativa. La nueva versión demuestra la capacidad negociadora de los legisladores y la importancia que tuvieron en el proceso, específicamente en la etapa de ajuste del proyecto final sobre asignación de recursos.

Así también reiteró el compromiso del poder Legislativo para seguir promoviendo a través de la diplomacia parlamentaria el marco de cooperación

¹²² Segundo Receso de la Comisión Permanente, Gaceta número 16 [Documento en línea] <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=9129&lg=60>

bilateral que se base en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto pleno por la jurisdicción de cada país. Se pidió que la Iniciativa Mérida, se desarrollara con respeto al marco jurídico mexicano. La intención del Poder Legislativo era dar un puntual seguimiento al proceso legislativo en Estados Unidos vinculado con la Iniciativa Mérida para asegurar que los intereses de nuestro país queden plenamente salvaguardados y que no únicamente respondan a los intereses de Estados Unidos, por eso la renuencia a aceptar que los condicionamientos como una imposición y no como un proyecto de reciprocidad.

4.1.6 Asignación de los recursos hacia las dependencias involucradas dentro del Proyecto de la Iniciativa Mérida en México

El PRD expuso la información sobre la distribución de recursos que se destinarían a cada dependencia involucrada en México, (véase anexo)

De acuerdo con información que el titular del Ejecutivo envió al Senado de la República sobre el destino que podrían tener los recursos recibidos, las Secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA), de Marina (SEMAR), y de Seguridad Pública federal (SSP), así como la Procuraduría General de la República (PGR), son las más beneficiadas con recursos de la Iniciativa Mérida en 2008 y 2009. Para la SEDENA se prevén 69 millones 500 mil dólares; para la PGR, 63 millones 300 mil; para la SEMAR, 50 millones; y para la SSP federal, 56 millones 950 mil, mientras que en conjunto para varias acciones la PGR y la SSP ejercerían 15 millones 500 mil dólares. Adicionalmente, se establece en el documento que a partir de la firma del acuerdo, cada dependencia del gobierno federal podrá convenir y formalizar acuerdos específicos en el marco de sus atribuciones, con la

finalidad de ejecutar cada una de las medidas de cooperación consideradas en la Iniciativa Mérida¹²³.

Hasta ese momento se había comunicado que los recursos de la Iniciativa Mérida serían entregados antes del 20 de enero de 2009 previamente a que George Bush concluyera su período.

Pero sobre este tema se requería precisión por parte del Ejecutivo se pidió por medio del punto de acuerdo que se brindará información detallada con el desglose de responsabilidades institucionales en el cumplimiento, además de cuáles serían las autoridades estadounidenses encargadas de otorgar capacitación a los funcionarios mexicanos que fungirían como los encargados de la nueva infraestructura, si las autoridades estadounidenses se encuentran autorizadas para portar armas en territorio mexicano, así como uno de los temas que resultaron novedosos en la Iniciativa Mérida, la participación de organizaciones no gubernamentales y su mecanismo de consulta.

Sobre cada uno de los puntos el ejecutivo informó, la *Carta de Acuerdo* estipulaba los montos que cada dependencia del gobierno mexicano recibiría dentro del contexto de la Iniciativa Mérida, cada año fiscal se ha informado sobre las cantidades que recibe cada dependencia, y también existe una serie de informes sobre auditorías hacia cada dependencia con base en criterios generales y particulares, la fiscalización sobre el destino de los bienes, tecnología y capacitación recibida por el Estado Mexicano. Aunque no hay documentos oficiales emitidas por el gobierno mexicano que sean públicos en los que se pueda constar sobre las autoridades que han sido encargadas de proporcionar las capacitaciones hacia los funcionarios mexicanos.

¹²³Punto de acuerdo, Diario de los Debates, Cámara de Diputados [Documento en línea] http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/01/asun_2521370_20090121_1232574829.pdf

4.1.7 Evaluación de los acuerdos suscritos dentro del marco de la Iniciativa Mérida

Posteriormente el 23 de octubre de 2008 en una más de las intervenciones del diputado Armando Barreiro Pérez, presentó una petición para que el Ejecutivo Federal explicara los elementos normativos y la metodología con que se ejecutarían los acuerdos adoptados dentro de la Iniciativa Mérida, señaló dos cuestiones que le parecieron pertinentes.

La primera es el ascenso permanente de la espiral delictiva que multiplica los crímenes para expandir su dominio e incursiona ya en la utilización de métodos inéditos en México, como el terrorismo directo contra la población y la segunda cuestión es que sería un grave error de la Cámara de Diputados permitir que los apoyos del gobierno estadounidense, comprometidos con la Iniciativa Mérida, se operen con la misma ineficiencia con que el gobierno federal ha ejercido los recursos normales destinados a la seguridad pública¹²⁴.

Se pone énfasis de nueva cuenta en que los mecanismos que se instauren dentro del proyecto de la iniciativa Mérida se deban dar con el estricto respecto a la soberanía de México, en el caso específico del personal estadounidense que sería autorizado por el gobierno mexicano se diera en un proceso transparente teniendo como antecedente que en casos anteriores esto no había sucedido, que se informará de manera precisa cuántos elementos integrarían su equipo de trabajo y la función específica que desempeñará el personal extranjero que se encuentra dentro del proyecto.

¹²⁴Punto de acuerdo, Diario de los Debates, Cámara de Diputados [Documento en línea]
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun_2516915_20081211_122946079_0.pdf

Los acuerdos suscritos en el marco de la Iniciativa Mérida, la Secretaría de Relaciones Exteriores elaborara minutas de seguimiento de los acuerdos tomados en las sesiones del Grupo Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida, y que para la elaboración del “Cuadro de Seguimiento a los Avances en los Proyectos de la Iniciativa Mérida”, las dependencias involucradas le proporcionan información consistente en el equipo, tecnología y entrenamiento recibido, y la Embajada de EUA le envía reportes sobre los recursos comprometidos para los proyectos de Iniciativa Mérida.

4.1.8 Tráfico de armas

EL diputado Alejandro Chanona perteneciente al partido de Convergencia llevo a cabo un punto de acuerdo en el que presentó la necesidad de atacar uno de los problemas que agravan el narcotráfico y el crimen organizado, haciendo referencia al tráfico de armas (véase anexo), problemática que el gobierno estadounidense no ha podido frenar y que de acuerdo a los datos expuestos, las ganancias por tráfico de armas reportado por la Departamento del Tesoro en el 2008, ascendía a 834.2 millones de dólares y la venta de armas en México genera 22 millones 415 mil 200 dólares, estas cifras reflejan el preponderante negocio que resulta el traspaso de drogas de Estados Unidos a México, tan sólo el 90% de armas provienen de Estados Unidos, los motivos del punto de acuerdo hacen hincapié en que cualquier estrategia impulsada para combatir el narcotráfico se ven debilitadas por el incesante aumento de los índices de tráfico de armas¹²⁵. La propuesta fue asignar recursos específicos hacia esta

¹²⁵Senado de la República [Documento en línea]
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/200906031/assets/documentos/Reunion_Interparlamentaria.pdf

problemática como parte de las estrategias de la Iniciativa Mérida y además de expandir el llamado “Proyecto Gunrunner”¹²⁶.

La disponibilidad de las armas en sí misma no genera necesariamente la violencia, pero si se manifiesta permite que ésta adquiera dimensiones mayores y que sea muy difícil contenerla. Los traficantes obtienen armas cada vez más sofisticadas y a precios muy asequibles gracias a las facilidades del mercado estadounidense. El tráfico de armas, al igual que el de las drogas, implica una relación de corresponsabilidad entre los países de origen y de destino; las responsabilidades y las capacidades de los estados son diferentes y las acciones y políticas que deben emprenderse también¹²⁷.

La Iniciativa permitió desarrollar una visión estratégica, integral y equilibrada, para enfrentar a la delincuencia, y actuar en contra de dos expresiones particularmente peligrosas del crimen organizado: el tráfico de armas y el lavado de dinero. El tráfico de armas se ha convertido en el segundo delito en importancia cometido por el crimen organizado, después del tráfico de drogas. Uno de los compromisos del gobierno del Presidente Obama ha sido enfrentar el problema para obtener resultados significativos con la voluntad de asumir la parte de responsabilidad que le corresponde, para atender este fenómeno.

Asimismo, las peticiones específicas del gobierno mexicano en el tema, expresadas por el Ejecutivo son restricciones sobre las armas de asalto, como

¹²⁶ El 18 de septiembre de 2010 emitió la Embajada de Estados Unidos que el Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) recibió 37.5 millones de dólares para el Proyecto Gunrunner, su estrategia integral para trastornar el flujo ilegal de armas de fuego hacia México. Con estos recursos, el ATF establecerá y colocará grupos contra el contrabando de armas tanto en las rutas y centros tradicionales como en los recién descubiertos, incluyendo Atlanta, Dallas, Brownsville, Las Vegas, Miami, Ciudad de Oklahoma y Sierra Vista. [Documento en línea] <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress2010.html>

¹²⁷ Luis Astorga, El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México, responsabilidades diferentes, informe de política del International Drug Policy Consortium IDPC, marzo 2010, [documento en línea] http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/trafico%20de%20armas%20mex-eeuu_luis%20astorga.pdf

las que estuvieron vigentes hasta 2004, y esto evitaría que éstas llegaran a los delincuentes. De las 85 mil armas aseguradas por el gobierno de México desde diciembre de 2006, alrededor de 50 mil son fusiles AK-47 y AR-15. Estas son armas de asalto restringidas en México al uso exclusivo de las fuerzas armadas, cuyo origen ha sido vinculado a armerías en Estados Unidos.

Una de las manifestaciones de las fuerzas políticas, específicamente el poder legislativo en similitud con el Ejecutivo mexicanos ha sido evidenciar las contradicciones del gobierno estadounidense en el tema como lo es que promueva y debata ampliamente sobre el uso medicinal de ciertas drogas y se considere electoralmente la legalización de su consumo, mientras continúan manifestándose posiciones irreductibles en materia de control de armas.

En este sentido en el ejecutivo, ha expresado que su principal reto es reforzar las capacidades de ambos gobiernos a fin de que se fortalezcan la eficacia y el impacto de los programas para reducir el tráfico de armas a México, y la coordinación entre agencias mexicanas y estadounidenses encargadas de prevenir y combatir este delito trabajen en estrecha coordinación. Especialmente en materia de adiestramiento, para calificar a personal técnico mexicano en materia de balística, explosivos y temas afines.¹²⁸

¹²⁸ Comunicado Secretaría Relaciones Exteriores, discurso del Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajador Julián Ventura Valero, en la apertura del taller bilateral “Desmantelando las herramientas del crimen transnacional para el tráfico de armas y lavado de dinero” [documento en línea] http://www.sre.gob.mx/csocia/viejo/contenido/versiones/2010/oct/ver_070.html

4.1.9 Análisis de los puntos de acuerdo discutidos y debatidos en la LX Legislatura

Los legisladores de la LX legislatura presentaron un total de 15 puntos de acuerdo, en el GRÁFICO 1 se muestra el número de intervenciones por partido político. El grupo parlamentario del PRD cuestionó y rechazó en mayor medida el acuerdo por considerarlo injerencista y que no respetaba la soberanía de México así como el rechazo a los condicionamientos de Estados Unidos. Dentro su discurso se insistió en la necesidad de que en el combate al narcotráfico y el crimen organizado dentro de la cooperación bilateral debía existir una mayor corresponsabilidad, que debía ser tratado como lo que representaba una amenaza transnacional y no solo un problema que se encuentra dentro de las fronteras de México.

Debemos estar plenamente conscientes de que los acuerdos generados por el ASPAN y la Iniciativa Mérida subordinan la seguridad del territorio nacional a los intereses norteamericanos, sin que haya un compromiso serio de las autoridades gubernamentales de aquel país para establecer mecanismos efectivos de control en el consumo de drogas o en el tráfico de armas¹²⁹.

Una de los temas de discusión constantes de los legisladores del PRD fue exigir al Ejecutivo mayor claridad en la información que se desprendía de las negociaciones de la Iniciativa Mérida, mayor vigilancia por parte del Congreso mexicano a los compromisos asumidos por México para garantizar que cada punto acordado garantice los intereses de México y no solo los de Estados Unidos.

¹²⁹ Cuauhtémoc Sandoval Ramírez y Victoria Livia Unzueta Reyes Raúl, “La seguridad nacional en agenda legislativa del PRD” en Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna, (editors.) *Atlas de la seguridad y defensa 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE)*, primera edición, 2009, p. 70.

Por su parte, la bancada del PRI sólo hizo dos intervenciones, la primera de ellas fue para exhortar al Ejecutivo a que diera a conocer la información sobre la Iniciativa Mérida y la segunda fue de rechazo a los condicionamientos del Senado estadounidense. En este sentido su posición fue a favor de la Iniciativa Mérida pero sumándose al apoyo a favor del respeto de la soberanía.

Los legisladores del partido Convergencia, llevaron a cabo dos puntos de acuerdo referentes al tema de los recursos, en el sentido de que la problemática del narcotráfico rebasaba los recursos que Estados Unidos pretendía asignar a México, así como la necesidad de que el Congreso mexicano como el estadounidense intercambiaran un dialogo de reciprocidad y corresponsabilidad del tema.




Convergencia se pronuncia a favor de profundizar la cooperación con Estados Unidos sustentada en el principio de responsabilidad compartida y respeto a la soberanía...desde el inicio de las negociaciones de la Iniciativa Mérida reconoció la trascendencia del programa de cooperación sumándose a favor de la Iniciativa Mérida¹³⁰.

El PAN tuvo una intervención en la cual se sumó a la posición de satisfacción por la versión final de la Cámara de Representantes que exponía sobre los condicionamientos hacia México no fueron tan severos haciendo un reconocimiento de los tres preceptos en los que se rige la Iniciativa Mérida: responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto pleno por la soberanía de ambos países. Asimismo la posición del PAN fue de aceptación a la Iniciativa Mérida, por considerarla un beneficio para México, además de que

¹³⁰ Alejandro Chanona y Yadira Gálvez Salvador, "Convergencia: la seguridad desde una perspectiva progresista" en *ibíd.* p. 74.

subrayó que “la señal de corresponsabilidad que implica el reconocimiento de que es un tema que debe ser abordado de manera multilateral”¹³¹.

CUADRO 3. INTERVENCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE LOS TEMAS DE LA INICIATIVA MÉRIDA, LX LEGISLATURA (2006-2009)

PARTIDO POLÍTICO	PUNTO DE ACUERDO
	<ul style="list-style-type: none"> - Exhorto al Ejecutivo para que diera a conocer la información sobre la Iniciativa Mérida - Rechazo ante la posibilidad de aceptar acciones injerencistas que lesionen la autodeterminación y soberanía nacional, en el contexto de la Iniciativa Mérida.
	<ul style="list-style-type: none"> - Petición para citar a comparecer a la Secretaria de Relaciones Exteriores para que explicara ampliamente sobre los temas de la Iniciativa Mérida. - Reconocimiento a la consideración que los legisladores estadounidenses hicieron de las posiciones y comentarios planteados por la delegación mexicana a la 47 Reunión Interparlamentaria, celebrada en Monterrey, Nuevo León, que se reflejo en una nueva versión del proyecto de la iniciativa.
	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud al gobierno federal para que informara sobre los compromisos de México en relación con la Iniciativa Mérida. - Rechazo a los condicionamientos planteados por los legisladores estadounidenses en la Iniciativa Mérida debido a que implicaban el sometimiento de nuestra seguridad nacional y soberanía a las directrices de

¹³¹ _____, La iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano” en Rafael Velázquez en óp. Cit. p. 68.

Estados Unidos.



- Solicito información sobre la cantidad de recursos y bajo qué criterios recibiría la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Naciones Unidas en el marco de la Inactiva Mérida.
- Expreso su beneplácito ante el anuncio hecho por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el sentido de que el gobierno federal no aceptaría ningún condicionamiento a cambio de la ayuda que discuta el Congreso de los Estados Unidos.
- Citar a comparecer a la Secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Patricia Espinosa Cantellano, para que informara sobre los criterios que aplicará el gobierno federal para recibir y utilizar los recursos asignados por parte de Estados Unidos.
- Solicitar la comparecencia de la Secretaria de Relaciones Exteriores para que brindara la información sobre el contenido y el avance de los compromisos asumidos en la Iniciativa Mérida.
- Exhortar a la delegación mexicana en el marco de las reuniones interparlamentarias solicitar a su contraparte estadounidense un acuerdo con objeto de encontrar fórmulas que permitan controlar la venta y tráfico de armas hacia México.



- Sin intervenciones

Fuente: Elaboración de Nallely Rubio Jardón con base en los Diarios de Debates.

GRÁFICO 1. TOTAL DE PUNTOS DE ACUERDO SOBRE LA INICIATIVA MÉRIDA EMITIDOS POR LA LX LEGISLATURA POR PARTIDO POLÍTICO DEL CONGRESO MEXICANO



Fuente: Elaboración propia

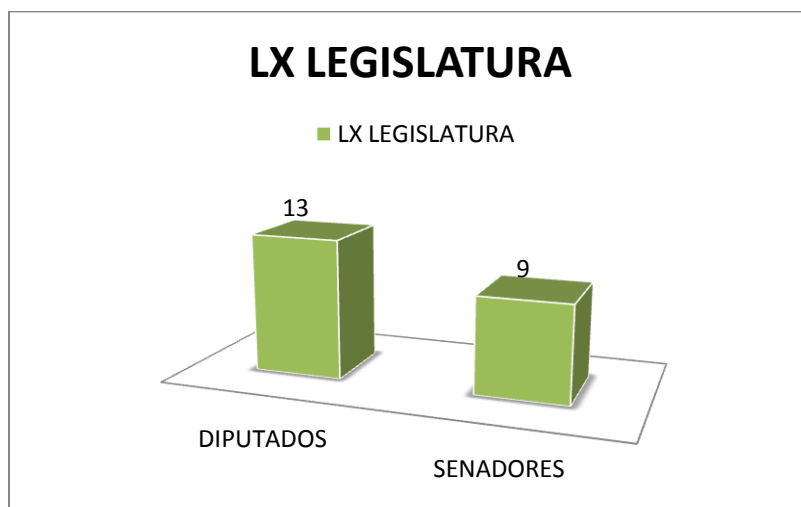
La cantidad de intervenciones de los puntos de acuerdo por senadores y diputados se muestran en el **GRAFICO 2**, este gráfico explica que los señalamientos de los diputados fueron mayores a la de los senadores, este dato resulta interesante porque se pudiera suponer que por su facultad constitucional los senadores expresaron mayores intervenciones sobre el tema de la Iniciativa Mérida, pero no, fueron los diputados que llevaron a cabo más cuestionamientos, señalamientos y vigilancia sobre las negociaciones del Ejecutivo sobre la Iniciativa Mérida. Esto se debió al contexto en que se informó de la Iniciativa Mérida, la poca información despertó cuenta “sospecha” y generar interrogantes.

Esto da cuenta de la importancia del trabajo legislativo, de lo que se señalaba en el principio de este apartado, el congreso mexicano en su conjunto está jugando un papel más activo como contrapeso del Ejecutivo en los temas de

política exterior, como ejemplo la exigencia de mayor transparencia en la información.

A pesar de tratarse de un acuerdo interinstitucional, los señalamientos de los legisladores contribuyeron a que el congreso estadounidense reevaluara los condicionamientos que se pretendían imponer a México, lo que se pudiera resaltar como un éxito, ya que el resultado de esos puntos de acuerdo se pudieron tratar de forma más cercana en la Reuniones Interparlamentarias.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE PUNTOS DE ACUERDO DE SENADORES Y DIPUTADOS SOBRE EL TEMA DE LA INICIATIVA MÉRIDA



Fuente: Elaboración propia

4.2 LXI legislatura del congreso mexicano (2009-2012)

4.2.1 Cuestionamiento a la continuidad de la Iniciativa Mérida

Los cuestionamientos sobre la continuidad de la Iniciativa Mérida, fue parte de la discusión de los partidos políticos como es el caso del punto de acuerdo presentado por el PT (véase anexo), el senador Ricardo Monreal pone de manifiesto una nueva etapa de la Iniciativa Mérida, por lo cual se exhorta al Ejecutivo y a la SRE que informaran de manera detallada sobre la decisión de mantener la Iniciativa Mérida más de lo previsto, cuestionando su efectividad y resultados expresados que no se muestran relevantes en cuanto a bajar los índices de criminalidad.

El gobierno de facto no está siendo abatido por amenazas efectivas de un inminente despojo del poder público y siendo ellos los conservadores, tampoco tienen en frente a un antagónico grupo político levantado en armas. En tal virtud, no se justifica en modo alguno la presencia continua en nuestro territorio de una potencia extranjera, y menos aún en condiciones que violan flagrantemente el pacto republicano; ya que se está vendiendo el principio de separación de poderes, el acto federal y como se ha venido repitiendo, la soberanía estatal¹³².

4.2.2 Tráfico de armas

Una de las problemáticas que fueron abordadas, es el incesante tráfico de armas de Estados Unidos hacia México como uno de los temas de mayor impacto negativo en la relación bilateral, el PRI expuso la gran cantidad de armamento que se tráfico de forma ilegal y su resultado en cuantiosas

¹³² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.

ganancias. Según reportes del Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas, Explosivos señalan que los principales cargamentos de armas provienen de Texas y en menor medida los estados de California, Arizona y Nuevo México que surten a los principales carteles en Sonora Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Veracruz y Oaxaca. Su principal observación es que el gobierno de Estados Unidos no ha llevado a cabo “mayor voluntad política para reformar la Ley y firmar instrumentos internacionales que permitan un mayor control de la venta de armamento hacia nuestro país¹³³”.

Se propone que el Estado mexicano pida al gobierno de Estados Unidos su colaboración para ratificar la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego de Organización de los Estados Americanos (OEA) así como la adopción plena del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas ligeras en todos sus aspectos, adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas en 2001, como medidas para promover una mayor responsabilidad y exigencia internacional.

La canciller Patricia Espinoza expresó al Senado, las responsabilidades que Estados Unidos han adquiriendo en la Iniciativa Mérida:

Que desde el momento en que anunció, nosotros pues tuvimos mucho interés en compartir con el Senado de la República, cuáles eran las motivaciones, cuáles las limitaciones y sí quiero volver a insistir, en que hay como base indispensable para esta Iniciativa Mérida, el pleno cumplimiento de la legislación mexicana; el pleno respeto a la soberanía nacional; y que uno de los aspectos en donde nosotros estamos dando un paso hacia adelante,

¹³³ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 7 de abril de 2010

fundamental, es el haber incluido dentro de la Iniciativa, también, el compromiso de Estados Unidos de que ellos en su territorio tienen que realizar acciones para avanzar en el combate al consumo, al tráfico de armas y en general, al crimen organizado.

La respuesta del Ejecutivo a esos cuestionamientos fue que Felipe Calderón presentó ante el Congreso en agosto de ese año una iniciativa para reformar la Ley de Prevención y Detección de Recursos Ilícitos y el Financiamiento del Terrorismo. Sus cuatro componentes fundamentales son: detectar operaciones de lavado de dinero; mejorar la regulación de bancos, joyerías, centros de apuestas y casas de cambio; aumentar el uso de la inteligencia derivada de las aduanas y de las transacciones monetarias internacionales; y la difusión de información sobre detenidos, sentenciados y propiedades confiscadas.

4.2.3 Indicadores para medir los resultados de la Iniciativa Mérida

La Diputada Adriana Sarur Torre del PVEM cuestionó el éxito de la Iniciativa Mérida, en el sentido de que el problema de inseguridad se está agudizando todos los días por ello se considera necesario implementar por parte del Ejecutivo Federal un sistema de indicadores que midan los verdaderos resultados de la Iniciativa Mérida con el fin de cumplir con los objetivos establecidos para que los fue creada, a fin de hacer uso efectivo de los recursos en el cumplimiento del combate al narcotráfico¹³⁴.

Sobre este el tema de los indicadores, resulta un punto de acuerdo muy relevante expuestos por el congreso, ya que se pone de manifiesto qué tan benéfico ha resultado para México las estrategias impulsadas en territorio

¹³⁴ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2993-III, miércoles 21 de abril de 2010, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100421-III.html#Prop20100421-5>

mexicano esto debido a los altos niveles de violencia que se han registrado en la administración de Felipe Calderón, además del uso efectivo de los recursos que han recibido las dependencias.

El instrumento que se utiliza para informar sobre los avances de la Iniciativa Mérida al Titular del Ejecutivo Federal, es a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por medio del Cuadro de Seguimiento a los Avances en los Proyectos de la Iniciativa Mérida, el mecanismo que sigue es procesar dicha información y la remite al Titular del Ejecutivo Federal con el fin de dar a conocer el estado del cumplimiento de los compromisos establecidos en la Iniciativa.

De acuerdo, a lo emitido por informes de la ASF sobre la cuenta pública del año fiscal 2009, el órgano de fiscalización detectó que la SRE no cuenta con un cuadro de seguimiento a los compromisos de la Iniciativa Mérida que sean confiables, esto por las fechas y los montos de la ayuda que reporta la SRE no coinciden con lo pactado en las reuniones de seguimiento a la implementación de la Iniciativa. La Auditoría concluyó que "no es posible conocer el estado real del cumplimiento de los compromisos establecidos en dicho acuerdo de cooperación bilateral".

Si bien otras dependencias fueron evaluadas positivamente por la ASF, como las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina y Salud, porque cuentan con indicadores más eficientes para medir la efectividad de los recursos aplicados, otras carecen totalmente de mecanismos de medición.

Para el caso de la Secretaría de Hacienda no reportó haber generado ningún indicador de efectividad para medir el impacto del equipo, la tecnología y la capacitación ha recibido, pues la dependencia "no realizó solicitudes para

contar con tecnología y entrenamiento al amparo de la Iniciativa Mérida". La SEGOB se le ha designado un equipo y capacitación para la Administración General de Aduanas y Unidad de Inteligencia Financiera.

La Unidad de Inteligencia Financiera ha recibido ya equipos informáticos. Para detección de lavado de dinero, narcóticos, armas de fuego y contrabando en general, y no registra indicadores para saber cómo va la capacitación de personal judicial mexicano, uno de los componentes fundamentales del programa bilateral. La Auditoría detectó que la Procuraduría General de la República no construyó indicadores para evaluar el impacto del uso del equipo y la tecnología asignados y tampoco conoce cuál es el origen de los cursos de capacitación a su personal recibidos dentro de la Iniciativa.

Para la PGR se constató que no se conoce el origen de los cursos de capacitación recibidos de EUA, y que no se identifica cuáles fueron impartidos al amparo de la Iniciativa Mérida. El impacto de la Iniciativa Mérida en la guerra contra el crimen organizado que se lleva a cabo en territorio mexicano, pues las acciones están encaminadas a realizar cambios de mediano y largo plazo, pero se requiere de mayor cooperación pues la gravedad del escenario requiere de mucha mayor colaboración¹³⁵. Después del 2009, no hay informes disponibles públicamente sobre las auditorías, ni en el sitio oficial, en la cual los informes sobre los indicadores que miden el éxito de la Iniciativa Mérida.

¹³⁵ Auditoría Especial: 09-0-06100-06-1070, Auditoría Superior de la Federación, Informe a la Secretaría de Gobernación, 2009, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1070_a.pdf

4.2.4 Información sobre la Oficina Bilateral

El 2 de mayo de 2010 la senadora María Elena Orantes López del PRI presentó este punto de acuerdo en relación a la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida, la cual presenta como un sistema de consulta permanente por los gobiernos mexicano y estadounidense de la entrega de equipo y capacitación. Por ello pide al Ejecutivo brinde la información pertinente del funcionamiento de esa oficina al Senado de la República.

Se solicita la Información sobre las actividades que se realizaran en esta oficina, cuánto y qué tipo de personal laborará en ella, qué tipo de información se compartirá entre ambas naciones, al tiempo de descartar cualquier intento de actividades de inteligencia y espionaje por parte del gobierno norteamericano en nuestro territorio¹³⁶. La OBS es el primer ejercicio de esta naturaleza que realizan ambos gobiernos y contribuirá al intercambio cotidiano entre representantes técnicos de las entidades públicas de los dos países, con el fin de dar cabal cumplimiento a los programas de transferencia de equipos y capacitación de la Iniciativa Mérida (...) Los funcionarios de ambos países que integrarán la Oficina Bilateral de Seguimiento no realizarán labores de inteligencia ni operativas, en apego a las disposiciones legales de México¹³⁷.

Sobre la red de informantes operante en nuestro país y que rinden informes a autoridades de Estados Unidos. La canciller Patricia Espinosa y la vocera del

¹³⁶ Diario de los Debates, LXI Legislatura.

¹³⁷ Comunicado 261 de la SRE , 32 de agosto, Abre Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida [documento en línea]

http://www.sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2010/ago/cp_267.html

gobierno Alejandra Sota, sostuvieron una conferencia de prensa en donde admitió la operación de agentes estadounidenses en territorio mexicano sin embargo acotó su participación. Sus declaraciones fueron para dar a afirmar que el gobierno mexicano conoce acerca de la presencia y actividad de agentes estadounidenses que realizan en nuestro país siempre es “con respeto al Estado de derecho y a la soberanía.” Rechazaron que los agentes participen en la captura de capos y que la participación de estos agentes se lleva a cabo bajo el marco de esquemas de cooperación bilateral, intercambio de información y labores de inteligencia.

4.2.5 Presupuesto para la rehabilitación social y el consumo de drogas

El diputado del PAN Francisco Arturo Vega de la Madrid, llevo a cabo una intervención el 7 de abril de 2010 en uno de los temas que son cruciales dentro del combate al narcotráfico, una campaña eficaz para combatir el consumo de narcóticos en las sociedades.

La responsabilidad en este último punto en donde recae, la responsabilidad ambos gobiernos para destinar recursos suficientes para el combate a las adicciones y la rehabilitación, es necesario que nuestro país voltee la mirada hacia este tema, es pertinente que ambos países dediquen esfuerzos e interés al principal problema que es el consumo y la rehabilitación de la adicción del uso de drogas¹³⁸.

Estos esfuerzos representaran un complemento a la estrategia del combate al narcotráfico, de manera que se generen estrategias de prevención y reinserción social. Una de las principales críticas que se le hacen a la Iniciativa Mérida, es que la estrategia para combatir el consumo, no ha sido la adecuado y no ha

¹³⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

alcanzado el éxito deseado, las principales estrategias de la Iniciativa Mérida versan en eliminar y perseguir los cultivos y narcotraficantes que no solucionan de manera integral el problema del narcotráfico. La causa que más afecta al narcotráfico, son los millones de estadounidenses que consumen drogas y que resultan un mercado que produce cuantiosas ganancias y han sido mucho mayores la instauración de programas en vez de aplicar con mayores esfuerzos para reducir la demanda¹³⁹.

4.2.6 Rechazo a la continuidad de la Iniciativa Mérida

En otra intervención más, el diputado Ricardo Monreal del PT por medio de un punto de acuerdo expone sobre los niveles de violencia que se han agravado en México y por los cuales Estados Unidos ha emitido 14 alertas de seguridad por los brotes de violencia en los estados de Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Sinaloa, esa observación la considera en el sentido de que el más afectado en la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico ha sido precisamente México. El diputado cuestiona la pertinencia de las acciones del Estado mexicano ya que las considera poco acertadas y planeadas ante la dimensión del crimen organizado.

La Iniciativa Mérida se ha convertido en el pretexto perfecto para que los EUA intervengan y opinen sobre todo lo que pasa en nuestro país, y sin duda alguna no hay recurso alguna no hay recurso alguno que justifique someter la soberanía nacional a otros Estados – Nación¹⁴⁰.

¹³⁹ Javier Antonio Brolo, “La iniciativa Mérida tres años después. Un esfuerzo conjunto para combatir el narcopoder y el crimen organizado en México, Centroamérica, República Dominicana y Haití”, Revista Momento, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, año 25, núm. 1, Serie: seguridad, Fundación Konrad Adenaur Stiftung, 2010, pp. 9 y 10.

¹⁴⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, LXI Legislatura.

La petición del diputado fue exhortar al Ejecutivo Federal que diera por terminada la cooperación bilateral en la Iniciativa Mérida, su exposición fue crítica y una de las más severas que se han presentado sobre el tema por considerarla intervencionista. “La estrategia de mano dura ha tranquilizado relativamente algunos estados de México en comparación a lo que fueron en 2009 y 2010; no obstante, la brutalidad y el incremento en la violencia se ha trasladado a otros nuevos (...) las desafortunadas declaraciones de funcionarios de alto rango del gobierno de Obama han demostrado un desconocimiento fundamental de las dinámicas políticas de la relación bilateral¹⁴¹”.

4.2.7 Solicitud de información sobre la tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales

Los senadores Rosalinda López Hernández y José Guadarrama Hernández del PRD 4 de mayo de 2011, hicieron una invitación a una reunión de trabajo Secretario de Gobernación José Francisco Blake Mora, ante la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia para comunicar los resultados de la tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales que se llevaron a cabo el 29 de abril Washington en Estados Unidos¹⁴².

¹⁴¹México en el mundo, carta quincenal, , volumen 8 núm. 10, ITAM, noviembre de 2011 [documento en línea] http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num10_Vol8.pdf p. 9

¹⁴² Segundo Receso Comisión Permanente, Gaceta número 1 [documento en línea] <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8604&lg=61%20>

4.3 Análisis de los puntos de acuerdo LXI Legislatura

Para el caso de la LXI se han emitido siete puntos de acuerdo, el **GRAFICO 3** muestra la cantidad de puntos de acuerdo por partido político, la posición de los partidos políticos siguió en la misma línea con respecto a la legislatura anterior, pero el contexto de la Iniciativa Mérida en su etapa de implementación, alcances y resultados, en la LXI legislatura se agregaron temas nuevos de discusión en cuanto a las preocupaciones de los legisladores.

Tal es el caso del punto de acuerdo del PT en el que se cuestiona la pertinencia de la continuidad de la Iniciativa Mérida, debido a que los índices de criminalidad han ido en aumento después de tres años de cuatro años de operaciones de la iniciativa Mérida y los altos niveles de violencia en México, además de las pocas acciones en contra del tráfico de armas.



Y es precisamente en este último tema que presentó el PRI, el tráfico de armas representa unos de las causas claves que han fomentado y revitalizado el crimen organizado y el tráfico de armas, la petición es que Estados Unidos fomente los mecanismos para disminuir el intenso flujo de armas que pasan a México, mayor responsabilidad en la producción, exportación, importación y transporte de armas pequeñas y ligeras, como la causante de conflictividad de la seguridad en nuestro país. Su otro punto de vista fue con relación a la Oficina Bilateral que se instauró para el seguimiento de los trabajos de la Iniciativa Mérida en solicitar toda la información correspondiente sobre su labor.





El PVEM fue severo en su única intervención sobre la Iniciativa Mérida al afirmar que México debía tratar el tema de los resultados del acuerdo por

medio de la instauración de indicadores que denoten la efectividad de los recursos que se asignaron. Además de que señaló su rechazo hacia los condicionamientos de Estados Unidos, exhortando a sus legisladores a eliminarlos en la medida en que reconoció que serían inaceptables para México y que vulneran la soberanía de México.

El PAN en su intervención fue sobre el tema del consumo y la rehabilitación social, este punto de acuerdo refleja una preocupación para implementar una estrategia integral del tema, el llevar a cabo estrategias para disminuir los niveles de consumo estaría verdaderamente atacando el problema del narcotráfico. La cooperación bilateral y el intercambio de información de políticas y acciones referidas a la prevención, tratamiento, rehabilitación y control de la oferta de drogas, por medio del desarrollo de campañas educativas para promover la conciencia pública sobre el riesgo del consumo de drogas. La posición más crítica ahora fue hecha por el PT al proponer al Ejecutivo Federal que diera por concluida la Iniciativa Mérida por las graves consecuencias que para México como el sometimiento de su soberanía.

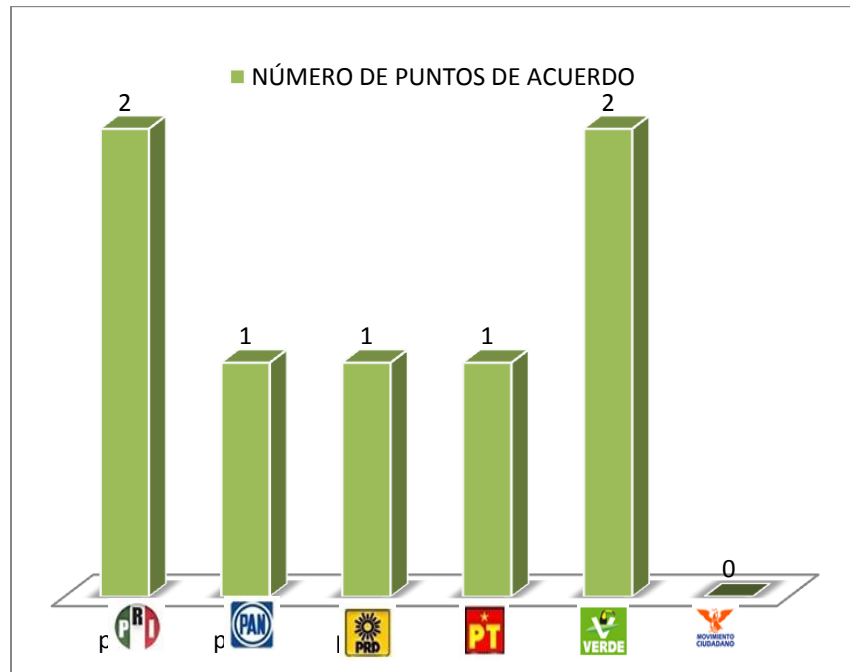
CUADRO 4. INTERVENCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE LOS TEMAS DE LA INICIATIVA MÉRIDA. LXI LEGISLATURA, 2009-2012

PARTIDO POLÍTICO	PUNTO DE ACUERDO
	<ul style="list-style-type: none"> - Exhorto al gobierno de Estados Unidos a combatir y eliminar el tráfico de armas, en una posición crítica del tema como una causa del incremento de la violencia por el crimen organizado.
	<ul style="list-style-type: none"> - Sobre el tema del consumo y la rehabilitación social, este punto de acuerdo refleja una

	preocupación para implementar una estrategia integral sobre el tema.
	<ul style="list-style-type: none"> - Se solicitó la transparencia sobre la información y actividades de la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida, la cual se presenta como un sistema de consulta permanente por los gobiernos mexicano y estadounidense de la entrega de equipo y capacitación. - Además envió una solicitud de información sobre la tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales.
	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuestiona sobre la pertinencia de la continuidad de la Iniciativa Mérida por la falta de efectividad. - Cuestionamiento sobre los altos niveles de violencia que se han agravado en México y por los cuales Estados Unidos ha emitido 14 alertas de seguridad por los brotes de violencia en los estados de Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Sinaloa, esa observación la considera en el sentido de que el más afectado en la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico ha sido precisamente México.
	<ul style="list-style-type: none"> - Se solito al Ejecutivo la instauración de indicadores que denoten la efectividad de la Iniciativa Mérida, para evaluar su continuidad.
	<ul style="list-style-type: none"> - Sin intervenciones

Fuente: Elaboración de Nallely Rubio Jardón, con base en información de los Diarios de Debates.

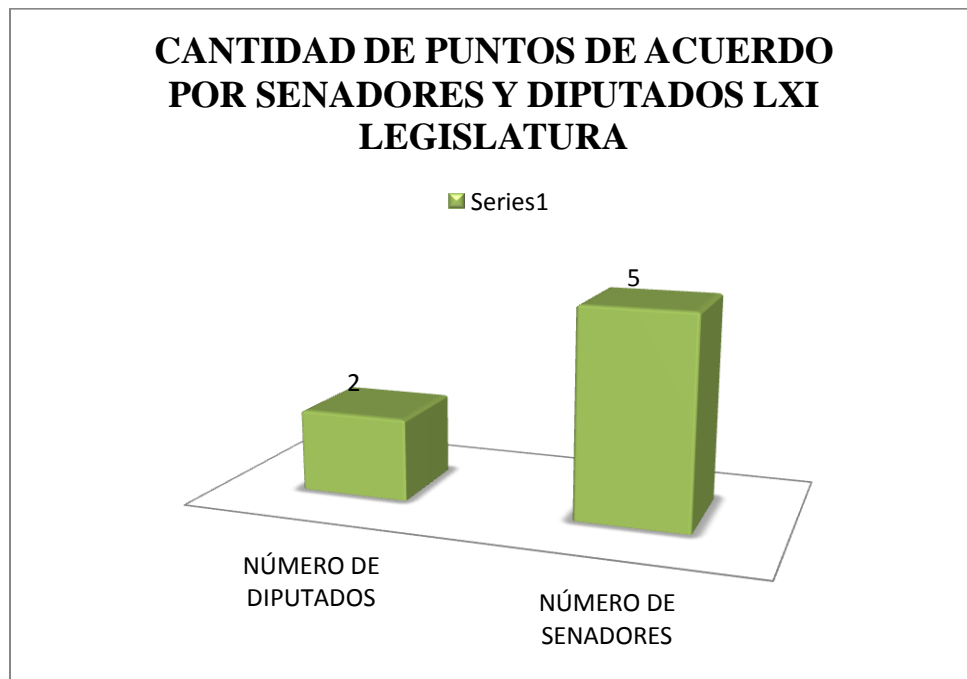
GRÁFICO 3. TOTAL DE PUNTOS DE ACUERDO SOBRE LA INICIATIVA MÉRIDA EMITIDOS POR LA LXI LEGISLATURA POR PARTIDO POLÍTICO DEL CONGRESO MEXICANO



Fuente: Elaboración propia

En la LXI legislatura han sido mayores las intervenciones de los senadores en comparación con la de los diputados, esto se muestra en el GRÁFICO 4 el contexto difiera en el sentido de que ahora no se cuestiona el tema de la soberanía sino temas como la continuidad y los beneficios de la Iniciativa Mérida para México, así como algo que durante el sexenio de Felipe Calderón ha sido motivo de muchas críticas los altos niveles de criminalidad derivados del combate al narcotráfico.

GRÁFICO 4. NÚMERO DE PUNTOS DE ACUERDO DE SENADORES Y DIPUTADOS SOBRE EL TEMA DE LA INICIATIVA MÉRIDA



Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 5

DISCUSIÓN EN LAS REUNIONES INTERPALAMENTARIAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS SOBRE LA INICIATIVA MÉRIDA 2007-2011

En el presente capítulo se examinarán las reuniones interparlamentarias México - Estados Unidos del período 2007 al 2011, con el objetivo es analizar los pronunciamientos de los legisladores sobre los temas de la Iniciativa Mérida, y estudiar la relevancia de la intervención de la delegación mexicana en la defensa y reconocimiento de la soberanía de nuestro país.

La delegación mexicana ha participado en las reuniones interparlamentarias como un contrapeso del poder ejecutivo ya que ha vigilado los intereses de México, en virtud de que la Iniciativa Mérida responda a una problemática de responsabilidad compartida, con un diálogo de cooperación y reconocimiento de ambas partes.

Los encuentros con los legisladores estadounidenses han permitido a los congresistas mexicanos mantener una relación más estrecha en el que se fomenta el diálogo, para el caso de la Iniciativa Mérida han resultado clave en algunos aspectos, como es el caso de manifestar la desaprobación de México de seguir enfrentando el problema de manera unilateral, la necesidad de que Estados Unidos asumiera y enfrentara sus responsabilidades en el tema. .

5.1 Breve contexto sobre las reuniones interparlamentarias

Las Reuniones Interparlamentarias México – Estados Unidos son un complemento político de la labor conducida por el Ejecutivo; en este encuentro participan legisladores de ambos países con el objetivo de discutir, intercambiar y compartir puntos de vista sobre los temas de la agenda bilateral además de impulsar y fortalecer los vínculos parlamentarios.

Existe un mecanismo previo a la reunión parlamentaria que consiste en que cada congreso inicia una serie de consultas sobre los temas a tratar, mismo que son organizados en mesas de trabajo. El objetivo de las reuniones preparatorias es brindar a los legisladores un espacio para analizar, proponer y discutir sus posicionamientos. Posteriormente, durante en el encuentro un representante de cada delegación plantea la visión general y los puntos de interés que serán abordados en la reunión. En la dinámica del encuentro cada legislador tiene máximo de dos minutos para establecer un diálogo entre las dos partes.

El fundamento legal de las reuniones interparlamentarias México - Estados Unidos, se encuentra en la Ley Pública 86-420 (USC 22, Chapter 7, Secc. 276h-276k) perteneciente a Estados Unidos y fue aprobada el 9 de abril de 1960. “En ninguno de los casos las deliberaciones podrían afectar los principios de autodeterminación de los pueblos, ni el régimen político o la conducción de las relaciones internacionales de México, cuya dirección y responsabilidad correspondía por mandato constitucional al Presidente de la República¹⁴³”.

¹⁴³ Op. cit. Senado de la República, p. 27.

Hasta la fecha se han celebrado 51 reuniones interparlamentarias entre México y Estados Unidos; la primera reunión se llevó a cabo el 6 de febrero de 1961, en la administración de Adolfo López Mateos (1958-1964). El surgimiento de las reuniones interparlamentarias se explica a partir de condiciones específicas en el contexto nacional e internacional de México y Estados Unidos que influyeron en su relación bilateral, como son los siguientes aspectos:

- 1) En el caso de México, “había un auge de la población urbana, además desde 1940 el país vivía una etapa de crecimiento económico entre un 6 y 7 por ciento anual medio, un proceso de acumulación de capital y en el uso de una abundante mano de obra barata, promovida por la política de industrialización y de sustitución de importaciones¹⁴⁴”
- 2) Por su parte Estados Unidos de 1945 a 1970, “registro un aumento el crecimiento de su población del 42 por ciento, la urbanización del país (...) en ese escenario poblacional inició una sucesión de hechos que pusieron de manifiesto la existencia de fuerzas políticas y sociales que reaccionaban ante importantes estímulos nacional e internacionales y expresaba nuevas propuestas ante el status vigente¹⁴⁵”
- 3) Durante la década de 1960 el Eximbank otorgó a México préstamos que ascendían a 600 millones de dólares, destinados principalmente a la importación de bienes de capital estadounidense. Había una constante en los préstamos oficiales por parte de Estados Unidos y el pago puntual de México¹⁴⁶.

¹⁴⁴ *Ibíd.* p. 29.

¹⁴⁵ *Op. cit.* Senado de la República, p. 35.

¹⁴⁶ Octavio Herrera y Arturo Santa Cruz, “La cotidianidad de las relaciones económicas” en Mercedes de Vega (coord.) *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, Volumen 1 América del

- 4) En el escenario internacional, en 1959 se produce el triunfo de la Revolución Cubana, un hecho que cambiaría la relación de Estados Unidos con América Latina.
- 5) En el inicio de la década de los sesenta “en el plano mundial hubo un desarrollo inicial importante de foros internacionales relacionados con la limitación de las armas de destrucción en masa estimulado por una coincidencia fundamental entre los rivales sistémicos, Estados Unidos y la Unión Soviética¹⁴⁷”.

Esas situaciones denotaban una clara convergencia de intereses económicos, financieros y diplomáticos, y esos acontecimientos impactaron de diversas maneras la relación entre ambas naciones. “Podría decirse que los encuentros legislativos desde 1961, han sido escenarios parciales de los grandes cambios: a) la transformación misma de las sociedades mexicana y americana en su interior y b) una dinámica internacional en las transformaciones internacionales.

Después de haber explicado cual es el objetivo y logística de las reuniones interparlamentarias, además de haber expuesto un breve panorama histórico que contextualizara su surgimiento, a continuación revisaremos las reuniones interparlamentarias del 2007 al 2012 con el fin de analizar la discusión y posición de la delegación mexicana ante la delegación estadounidense sobre los temas de la Iniciativa Mérida.

5.2 Primeras expresiones sobre el tema

Norte, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Acervo Histórico Diplomático, 2011.

¹⁴⁷ Eugenio, Anguiano, “México: la diplomacia en torno al desarme” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.) *Las relaciones internacionales*, Tomo XII, Los grandes problemas de México, El Colegio de México, p. 108.

La XLVI Reunión Interparlamentaria se celebró en Austin Texas en el 2007; la delegación mexicana estuvo conformada por los siguientes senadores:

- Gustavo Enrique Madero Muñoz (PAN)
- Adriana González Carrillo (PAN)
- Ricardo García Cervantes (PAN)
- Manlio Fabio Beltrones (PRI)
- Rosario Green Macías (PRI)
- Eloy Cantú Segovia (PRI)
- Tomas Torres Mercado (PRD)
- Ludivina Manchaca Castellanos (PVEM)
- José Luis Lobato Campos (Convergencia)
- Josefina Cota Cota (PT)

Los Diputados asistentes fueron los siguientes:

- Cruz Pérez Cuellar (PAN)
- Antonio Valladolid Rodríguez
- José Jacques Medina (PRD)
- Raymundo Cárdenas Hernández (PRD)
- Enrique Serrano Escobar (PRI)
- Erika Laguerri Nagel (PVEM)
- Tomas José Luis Varela Lagunas (Convergencia)
- Rodolfo Solís Parga (PT)
- Irma Piñeyro Arias (Nueva Alianza,
- Armando García Méndez (Alternativa)

Por su parte la delegación estadounidense estuvo conformada por los Representantes:

- Ed Pastor. Linda Sánchez
- Silvestre Reyes
- Bob Filner

- Jerry Weller
- Michael Mc Caul
- Gabrielle Giffords
- Ciro Rodriguez
- Brian Bilbray

La reunión estuvo dividida en mesas de trabajo:

- I. Prosperidad y competitividad
- II. Migración y cooperación fronteriza
- III. Cooperación en seguridad y asuntos legales

Específicamente la mesa III, correspondiente a cooperación en seguridad y asuntos legales, se discutieron los siguientes temas:

- a) La agenda de ASPAN sobre seguridad
- b) Cooperación en el combate al crimen organizado (tráfico de armas, de personas, narcotráfico, lavado de dinero)
- c) Procuración de justicia
- d) Seguridad fronteriza

Específicamente en el tema del crimen organizado que se discutió en la temática de Cooperación en seguridad y asuntos legales, el senador Manlio Fabio Beltrones propuso modernizar la tecnología para atender el problemática y la necesidad de que personal mexicano fuera capacitado en Estados Unidos. Esta intervención resulta relevante porque precisamente estos puntos son parte fundamental de la Iniciativa Mérida, en el sentido de que Estados Unidos proporciona el paquete de ayuda a México en capacitación y equipo.

En el marco de la reunión, por parte de la delegación estadounidense el legislador Silvestre Reyes manifestó su posición a favor de la continuidad de las reuniones entre legisladores mexicanos y estadounidenses como una manera de llevar a cabo consultas periódicas para mantener la cooperación en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, además señaló el papel preponderante de los congresos en las relaciones de los Estados. Además Silvestre Reyes expresó que la delegación estadounidense estaría pendiente del resultado del acuerdo al que llegaran los Ejecutivos sobre el “Plan México”, resaltando la corresponsabilidad en la problemática.

El congresista Ed Pastor reconoció la importancia de los esfuerzos hechos por México para combatir al crimen organizado y al narcotráfico y el efecto para Estados Unidos “cada gramo de cocaína o cada libra de marihuana que se incauta en México, es droga que no entra a nuestro país”. Señaló la disposición de los congresos de los dos países por la generación de acuerdos “sin duda erradicar este problema beneficiará a ambos y contribuirá a que la región sea más segura”.

La delegación mexicana expresó por medio del senador Ricardo García Cervantes, se pronunció favor de la creación de espacios de cooperación para el combate del narcotráfico y el crimen organizado, su compromiso por llevar a cabo esfuerzos comunes junto con el congreso estadounidense.

Como se mencionó en los capítulos anteriores de este trabajo, el hermetismo del Ejecutivo mexicano sobre el tema de la Iniciativa Mérida fue de gran magnitud, por lo que había un desconocimiento sobre el tema por parte de los legisladores, hasta ese momento no se había informado sobre los compromisos que había adquirido México en el marco de la Iniciativa Mérida.

Su conocimiento se debió por las intervenciones de los legisladores estadounidenses del tema, específicamente la hecha por el representante Silvestre Reyes “quien dio a conocer sobre las negociaciones de los hasta ese momento era conocido como “Plan México”. Situación que incomodó a los legisladores mexicanos, posteriormente se llevó a cabo la petición al ejecutivo para que explicara a detalle lo relacionado al tema, esta cuestión puede resaltar la importancia de las reuniones interparlamentarias, porque este foro permitió a los legisladores mexicanos conocer y discutir con mayor profundidad y sustento el tema de la Iniciativa Mérida a nivel interno Ejecutivo –Legislativo y en el escenario bilateral México- Estados Unidos en las posteriores reuniones interparlamentarias¹⁴⁸.

5.3 La Iniciativa Mérida como tema en la agenda parlamentaria bilateral

La XLVII Reunión Interparlamentaria México- Estados Unidos se celebró el 7 de junio de 2008, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. En este encuentro participaron los siguientes senadores mexicanos:

- Santiago Creel Miranda (PAN) (Co-presidente)
- Ricardo García Cervantes (PAN) (Vicepresidente)
- Gustavo Madero Muñoz (PAN)
- Felipe González González (PAN)
- Rosario Green Macías (PRI)
- Eloy Cantú Segovia (PRI)
- Silvano Aureoles (PRD)
- Ludivina Menchaca Castellanos (PVEM)
- José Luis Lobato Campos (Convergencia)
- Alberto Anaya Gutiérrez (PT)

¹⁴⁸ http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/diplomacia/htm/inter_xlvi.htm

En esta ocasión participaron los siguientes representantes de la Cámara de Diputados:

- Ruth Zavaleta Salgado (PRD) (Presidenta)
- María Elena Álvarez Bernal (PAN) (Vicepresidenta)
- Javier Martín Zambrano Elizondo (PAN)
- Antonio Valladolid Rodríguez (PAN)
- José Jacques y Medina (PRD)
- Raymundo Cárdenas Hernández (PRD)
- Rodolfo Solís Parga (PT)
- Alejandro Chanona Burguete (Convergencia)
- Verónica Velasco Rodríguez (PVEM)
- Jacinto Gómez Pasillas (PANAL)
- Aida Marina Arvizu Rivas (Alternativa)
- Edmundo Ramírez Martínez (PRI)
- Enrique Serrano Escobar (PRI)

En el caso de la delegación estadounidense estuvo conformada por los siguientes senadores:

- Christopher Dodd (D2 – Connecticut) (Presidente)
- Bob Corker (R3 – Tennessee)

Por la Cámara de Representantes

- Ed Pastor (D-Arizona) (Presidente)
- Zoe Lofgren (D- California)
- Jerry Weller (R – Illinois),
- Rubén Hinojosa (D-Texas)

- Silvestre Reyes (D- Texas)
- Brian Bilbray (R-California)
- Ciro Rodriguez (D – Texas)
- Raul Grijalva (D-Arizona)
- Devin Nunes (R-California)

En esta ocasión se dividió en tres sesiones de trabajo con los siguientes temas:

- I. México y Estados Unidos ante el fenómeno migratorio y sus consecuencias
- II. El papel del Poder Legislativo en el fomento a la prosperidad y competitividad.
- III. Cooperación México-Estados Unidos en la lucha contra el crimen organizado: La Iniciativa Mérida.

Resulta muy relevante que la agenda de esa reunión se pudiera como temática 1 discusión de la Iniciativa Mérida debido a la importancia en la relación bilateral, en específico para la delegación mexicana era necesario poner énfasis en el sentido de corresponsabilidad a fin de que los legisladores estadounidenses eliminaran cuestiones sobre condicionamientos.

El diputado Alejandro Chanona intervino inicialmente en la sesión 3; su argumento hizo hincapié en los esfuerzos que México ha realizado a favor del combate al narcotráfico y resaltó la necesidad de una visión compartida de la problemática del crimen organizado. Así también, mencionó una de las cuestiones que resultan muy relevantes, evidenciar que el narcotráfico no se trata de una problemática en la que sólo influyan los recursos financieros, sino

que se trata de una problemática mucho más compleja en la que cada parte reconozca su responsabilidad en el tema.

Una de los mayores resultados fue que la delegación mexicana expuso una propuesta sobre cooperación en seguridad, en la que sobresalta la posición de los legisladores mexicanos a favor de los intereses de México y su defensa de la soberanía, en el contexto de la Iniciativa Mérida.

La propuesta consistió en seis puntos:

- Reconocer la interdependencia de ambos países.
- Expresar el interés por renovar el apoyo, con base en la soberanía y la no intervención en los asuntos internos.
- Refrendar la convicción del principio de la responsabilidad compartida.
- Trabajar a favor de la construcción de una política compartida.
- Promover la instalación de un grupo bilateral permanente, a efecto de evaluar la estrategia de cooperación bilateral.
- Encargar a este grupo la supervisión de los avances en cada una de las partes.

Además la delegación mexicana insistió en que Estados Unidos no debía imponer ningún tipo de condicionamientos a México, esto por los incluidos en una versión aprobada por la Cámara de Representantes sobre la Iniciativa Mérida en cuanto a la asignación de los recursos hacia México, y por lo cual había una posición de rechazo generalizado hacia México tanto del gobierno como de la sociedad, además de una resistencia a la continuidad de viejas prácticas como la certificación de Estados Unidos. Los legisladores también hicieron hincapié en que la iniciativa Mérida no había sido informada y

consultada previamente por el presidente Felipe Calderón para su aprobación, lo que se sumaba a generar un pésimo ambiente de apoyo al acuerdo.

La delegación estadounidense manifestó de igual forma que el Presidente Bush no había tomado en cuenta al congreso en su versión original, y que su postura con respecto a los condicionamientos hacia México se debía a su responsabilidad como el encargado de otorgar los recursos y debía tener el pleno conocimiento del uso de dichos recursos. Expresó que ese órgano ha sido criticado severamente en ocasiones anteriores por otorgar a otros gobiernos extranjeros apoyo sin tener la suficiente información y certeza de la garantía de los derechos humanos, es por eso que el proceso de certificación que contiene la Iniciativa Mérida tenía como objetivo la aprobación de las fuerzas políticas en el Congreso.

El resultado del diálogo entre delegaciones fue reconocer que es indispensable que en el tema de la seguridad específicamente el combate al narcotráfico y el crimen organizado debía existir una visión de responsabilidad compartida en el tema, además de aceptar que efectivamente va más allá de la asignación de recursos indicaron que “es necesario que se impulse la idea de que el problema de las drogas no se resolverá sólo con la tecnología y la capacitación que brinden a México, sino a partir de que ambas partes se involucren en la prevención del consumo interno”. Los congresistas norteamericanos insistieron en que harían todo lo posible por sensibilizar a sus compañeros en las distintas cámaras sobre la necesidad de eliminar los condicionamientos que no son aceptables para México.

Sobre el problema del tráfico ilegal de armas la delegación estadounidense:

- Reconoció que merece atención urgente.
- Mencionó que entre las acciones que se están llevando a cabo para disminuirlo se encuentran la puesta en marcha de un programa de seguimiento electrónico para la intercepción y rastreo de armas en territorio mexicano, así como el impulso de diversos proyectos de leyes en el Congreso para que se otorguen más recursos que permitan el despliegue a lo largo de la frontera común de agentes encargados de combatir este ilícito.
- Puntualizó que la lucha debe ser contra los narcoterroristas y enfatizó que en Washington ese punto ha sido ignorado al igual que la lucha que se está librando en la frontera.
- Dijo que el diálogo entre los Congresos es esencial para lograr resultados positivos y que aunque el problema del tráfico de armas es de suma importancia, el tráfico de narcóticos debe ser la prioridad.

Una de las intervenciones más importantes de la delegación de México fue declarar los costos que para México resulta la lucha contra el narcotráfico. Primero, como prioridad de acción del gobierno, se ha otorgado una cantidad importante de presupuesto para el financiamiento de las estrategias implementadas, lo que ha provocado un detrimento de apoyos sociales que son igualmente importantes. Segundo, la lucha contra el narcotráfico ha sacrificado la vida de policías y militares, además del incremento en el número de pérdidas de civiles y el aumento en la implementación de retenes que evidencia la afectación hacia la cotidianidad de los ciudadanos. Tercero la importancia de conocer detalladamente cuáles serían las acciones de

cooperación que se llevarían a cabo posteriores a la aprobación del presupuesto para la Iniciativa Mérida¹⁴⁹.

5.4 La Iniciativa Mérida y el inicio de la administración Barack Obama

La XLVIII Reunión Interparlamentaria México- Estados Unidos tuvo lugar en la ciudad de Seattle Washington del 5 al 7 de junio de 2009, el contexto en el político en el cual se desarrolló la reunión interparlamentaria fue con la nueva administración del presidente Barack Obama y la reconfiguración del congreso estadounidense, el Partido Republicano se posición como la fuerza minoritaria de las dos cámaras y el Partido Demócrata gozaba de amplia mayoría, por lo cual tenía el control en cuanto a la discusión y decisión de la agenda política del país.

Específicamente, en cuanto a la Seguridad Fronteriza, el gobierno de Barack Obama declaró desde sus inicios la continuidad de la Iniciativa Mérida, como muestra de eso fue la solicitud de 450 millones de dólares para la Iniciativa Mérida como parte del ejercicio fiscal que entraría en vigencia en el 1º de octubre de 2010, además de solicitar al Congreso la utilización de fondo destinados a las guerras de Afganistán e Irak para financiar la inseguridad con la frontera con México. Así también, se solicitó al congreso un presupuesto de 800 millones de dólares para la finalización de la llamada “cerca virtual¹⁵⁰” a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.

¹⁴⁹ Sitio oficial de la XLVII Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/diplomacia/htm/inter_xlvii.htm

¹⁵⁰ La llamada “cerca virtual” formalmente Iniciativa Frontera Segura (SBIInet) el proyecto consistía en instalar un cerco electrónico en toda la frontera con sensores de tierra, radar y cámaras de video para operar las 24 horas del día de manera automatizada. Finalmente se cancelo en diciembre de 2011 y se sustituirá por

En la XLVIII reunión interparlamentaria participaron los siguientes senadores mexicanos:

- Gustavo Madero Muñoz
- Luis Alberto Villarreal García,
- Rosario Green Macías,
- Rodolfo Dorador Pérez Gavilán,
- Eloy Cantú Segovia,
- Adriana González Carrillo,
- Claudia Sofía Corichi,
- Silvano Aureoles Conejo,
- José Luis Lobato,

Los diputados participantes integrantes de la delegación mexicana fueron:

- Antonio Valladolid Rodríguez
- Raymundo Cárdenas Hernández
- Mauricio Duck Núñez
- María Eugenia Campos Galván
- José Jacques y Medina
- Edmundo Ramírez Martínez
- Enrique Serrano Escobar
- Carlos Alberto Puente Salas
- Manuel Cárdenas Fonseca
- Alejandro Chanona Burguete
- Ricardo Cantú Garza
- Mariana Arvizu Rivas

Los legisladores estadounidenses fueron los siguientes:

- Chritopher Dodd,
- Ed Pastor,

un proyecto menos costoso y con mayores especificaciones, se trata de la instalación de torres con radar, cámaras y sensores para apoyar a la patrulla fronteriza. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/815722.html>

- Gabrielle Giffords,
- Silvestre Reyes,
- Zoe Lofgren,
- Raul Grijalva,
- Jared Polis,
- Henry Cuellar,
- Devin Nunes
- Brian Bilbray.

En esta ocasión los temas a discutir se dividieron en cuatro temáticas:

- I. Seguridad Estratégica Bilateral
- II. Migración y Bienestar
- III. Economía regional y comercio
- IV. Energías alternativas y medio ambiente

En lo que corresponde a la mesa I, tenía los siguientes subtemas:

- Cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas, lavado de dinero y crimen organizado.
- Esfuerzos para reducir el flujo ilícito de armas.
- Iniciativa Mérida: estado actual, estrategia e iniciativas relacionadas.
- Iniciativas sobre seguridad fronteriza.

Sobre la Iniciativa Mérida, el primer pronunciamiento fue hecho por Ed Pastor, quien expuso que el senado estadounidense se estaba preparando un proyecto de ley para la continuidad de la iniciativa Mérida, garantizando que Estados Unidos seguiría entregando a México los recursos necesarios para la continuidad el combate del narcotráfico y el crimen organizado y que los

objetivos ya habían sido acordados en una reunión que sostuvieron Barack Obama y Felipe Calderón, en la cual se presentaban evaluaciones e importantes avances.

Por su parte la delegación mexicana el senador Luis Alberto Villarreal García, puntualizó que el problema del narcotráfico no se puede atender de manera integral si se llevan a cabo esfuerzos unilaterales y aislados, por lo que es muy necesario que haya un ambiente de confianza mutua entre los países y una interacción permanente para llevar a cabo acciones coordinadas a favor de aminorar el problema. Además de tratar el problema de manera integral como urgente necesidad de atender el tráfico de armas, combatir el lavado de dinero y abordar de manera equilibrada la lucha contra el narcotráfico, que afecta y combate el problema de la oferta y la demanda.

El resultado de la reunión fue hablar de “la importancia de la Iniciativa Mérida como un primer paso en la atención conjunta del crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas y lavado de dinero. Asimismo, se enfatizó que entre otras cosas la importancia de la Iniciativa radica en el establecimiento de una relación de colaboración, en la creación de un mecanismo de cooperación bilateral que permite establecer canales efectivos de intercambio de información inteligencia, así como la transferencia de tecnologías que de otra manera no se pueden obtener¹⁵¹”.

5.5 La iniciativa Mérida en una nueva fase

¹⁵¹ Comisión de Relaciones Exteriores, Informe de la XLVIII Reunión Interparlamentaria México- Estados Unidos 5 al 7 de junio de 2009.
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/diplomacia/docs/inter_XLVIII.pdf

Del 11 al 13 de junio del 2010, tuvo lugar la XLIX Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, en la ciudad de Campeche, Campeche.

Los senadores de la delegación mexicana fueron los siguientes:

- Luis Alberto Villarreal García
- Adriana González Carrillo
- Emma Lucía Larios Gaxiola
- Rosario Green Macías
- Carlos Jiménez Macías
- Claudia Sofía Corichi
- Eugenio Govea Arcos

Los diputados integrantes:

- Francisco Ramírez Acuña
- Francisco Rojas Guti
- Ildelfonso Guajardo Villarreal
- Silvio Lagos Galindo
- Jorge Carlos Ramírez Marín
- José Ramón Martel López
- Adriana Ruíz Massieu Salinas
- Carlos Pérez Cuevas
- Camilo Ramírez Puente
- Jesús Ramírez Rangel
- Alejandro Encinas Rodríguez
- Martín García Aviles
- Juan José Guerra Abud
- Porfirio Muñoz Ledo
- Gerardo Del Mazo Morales
- Víctor Hugo Círigo Vázquez

La delegación estadounidense estuvo integrada por:

- Senador Christopher Dodd
- Rep. Ed Pastor
- Rep. David Dreier
- Rep. Solomon Ortiz
- Rep. Lucille Roybal-Allard
- Rep. Zoe Lofgren
- Rep. Silvestre Reyes
- Rep. Brian Bilbray
- Rep. Linda Sanchez
- Rep. Devin Nunes
- Rep. Jared Polis

Las mesas de trabajo de la Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos se conformaron en tres temáticas:

- I. Economía y comercio
- II. Seguridad estratégica
- III. Migración y bienestar

Con respecto a la mesa II, temática que se encuentra inserta en la Iniciativa Mérida, fueron los siguientes subtemas:

- Cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional
- Cooperación en el combate a la violencia transfronteriza
- Tráfico de drogas y atención al consumo
- Tráfico de armas
- Lavado de dinero

Durante la sesión II: Seguridad Estratégica, en la que se trataron asuntos de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional; la cooperación en el combate a la violencia transfronteriza; tráfico de drogas y

atención al consumo; tráfico de armas y lavado de dinero, legisladores de ambos países coincidieron en señalar que resulta difícil constreñir los problemas a lo doméstico o inclusive al ámbito bilateral, este es un asunto hemisférico. Se expuso que el crimen organizado no es únicamente un problema de carácter fronterizo, es un problema transnacional. A pesar de lo señalado, los legisladores coincidieron en la necesidad de fortalecer los esfuerzos bilaterales, como parte de la solución a este problema.

Se propuso atender y utilizar la Estrategia Hemisférica y el Plan de Acción en contra del abuso de las drogas publicado por la Comisión Interamericana. Se señaló que si bien con la Iniciativa Mérida se habían instaurado como principios la corresponsabilidad y la cooperación, no se ha cumplido con la parte de recursos y que el propio Legislativo estadounidense así lo ha reconocido. Sólo el 70 por ciento de la asignación de 2008 ha sido entregada y están pendientes 2009 y 2010. Se reconoció que el Presidente Obama incluyó en la propuesta de presupuesto para 2011, \$310 millones de dólares, así como el papel del Representante Silvestre Reyes en la promoción de añadir \$175 millones de dólares más.

Se habló en diversas ocasiones de la importancia de la corresponsabilidad en la atención de temas de seguridad como elemento intrínseco de la búsqueda de soluciones. Asimismo, se explicó que más allá de los recursos, el problema está en el tráfico ilícito de armas. De la sensibilidad del tema en EU y de que es un tema que compete a los estadounidenses, sin embargo, se invitó a los legisladores presentes a reconsiderar lo relativo al comercio de armas de asalto.

Se expresó la inminente necesidad de definir qué es lo que se incluirá como segunda parte de la Iniciativa Mérida y de definir si esto será también tratado por los Legislativos de ambos países. Como parte de las intervenciones se citó como un acierto fomentar e intensificar los intercambios parlamentarios y se habló de la importancia de las leyes para hacer frente al crimen organizado, tráfico ilícito de armas y personas, así como el lavado de dinero.

En reiteradas ocasiones los legisladores mexicanos pidieron la opinión de los legisladores estadounidenses sobre la viabilidad y existencia de voluntad política para por un aparte rigidizar las normas que rigen la compra venta legal de armas, sobre la viabilidad de ampliar la Operación Gunrunner a toda la frontera no únicamente al tramo Sonora-Arizona y la reinstauración de la prohibición de 1994. Se expuso que a dos años y cinco meses de la puesta en marcha del programa Gunrunner no se han realizado juicios, procesos judiciales o en tribunales que conozcan asuntos por aprehensiones contra los que abastecen a los cárteles mexicanos.

Se reconoció que en México hay producción de drogas, tráfico y transporte al norte de la frontera y que el consumo empieza a crecer fuertemente, pero que los cárteles de las drogas se empoderan por el contrabando de rifles de asalto, armas poderosas, granadas y lanzagranadas que abastece nuestro vecino del norte, lo que permite que los narcotraficantes siembren la violencia y desafíen a las autoridades policíacas y militares de nuestro país.

Los legisladores mexicanos se refirieron a que el problema de las drogas también genera muertes en EU, particularmente, entre los jóvenes por el consumo de estupefacientes. En ese sentido, legisladores mexicanos reconocieron el contenido de la nueva estrategia de EU en materia de drogas,

mismo que pone el acento en la salud, es decir en la lucha contra las adicciones.

Se reiteró el reconocimiento a la actuación por parte de EU de su responsabilidad tanto en el tráfico de armas, como en el tráfico de dinero en efectivo y de poder considerar como un ejemplo la política de reducción de daños que se ha puesto en marcha en algunos países, que es un enfoque de salud pública, sobre el tema del consumo y también del narcotráfico y que trata al consumidor de drogas como un sujeto que tiene derechos humanos y no como un potencial delincuente.

La parte mexicana comentó que resulta de la mayor relevancia que en México se consiga la definición de qué tipo de policía queremos, qué tipo de policía necesitamos. Existe la necesidad de enfocarnos a la reforma del sistema de seguridad pública y justicia penal.

En esa sesión se reiteró que en el combate al crimen organizado, si bien es muy importante el combate al tráfico de armas, no se debe dejar de lado el asunto de atacar las utilidades del crimen organizado. Se mencionó que no hay peor daño que se pueda hacer a un negocio que quitarle las utilidades. En ese rubro, los gobiernos tienen un gran trabajo que hacer y por supuesto los Congresos tendrán que apoyarlos con la legislación que se requiera.

5.6 Evaluación y perspectivas de la Iniciativa Mérida

La XL Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos del 11 a 13 de junio de 2010, en Campeche, Campeche, México, esta reunión tuvo un auge de asistencia de los legisladores estadounidenses en comparación con las anteriores aquí presentadas, además es la primera reunión con formato

bicameral sin la presencia de Diputados, los representados del senado estadounidense fueron los siguientes congresistas:

- Tom Udall, *Presidente del IPG* (D-Nuevo Mexico)
- Kay Bailey Hutchison, *Vicepresidenta del IPG* (R-Texas)
- Harry Reid, *Líder de la Mayoría en el Senado* (D-Nevada)
- Jeff Bingaman (D-Nuevo Mexico)
- Dianne Feinstein (D-California)
- Richard Durbin (D-Illinois)
- Bill Nelson (D-Florida)
- John Cornyn (R-Texas)
- j Senador Robert Menendez (D-Nueva Jersey)
- Sheldon Whitehouse (D-Rhode Island)
- Mark Udall (D-Colorado)
- Mark Kirk (R-Illinois)
- Mike Lee (R-Utah)
- Charles Schumer (D-Nueva York)

Por su parte los congresistas representantes del senado de México:

- Manlio F. Beltrones, *Presidente de la Mesa Directiva* (PRI)
- José González Morfín, *Presidente de la Junta de Coordinación Política* (PAN)
- Luis A. Villarreal, *Presidente del IPG y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte* (PAN)
- Carlos Navarrete, *Coordinador de Grupo Parlamentario* (PRD)
- Arturo Escobar, *Coordinador de Grupo Parlamentario* (PVEM)
- Eloy *Presidente de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial* (PRI)
- Jose Antonio Badía, *Secretario de la Comisión de Desarrollo Regional* (PAN)

Los congresistas discutieron las temáticas en las siguientes mesas de trabajo:

I: Economía y Comercio

II: Seguridad regional y siguientes pasos de la Iniciativa Mérida

III: Migración y Bienestar

Los subtemas de la sesión II, referentes a la iniciativa Mérida fueron los siguientes:

- Esfuerzos conjuntos para fortalecer el estado de derecho, las reformas de justicia y la aplicación de la ley en México
- Asuntos relacionados con el narcotráfico
Lavado de dinero
- Tráfico de armas y tráfico de personas
- Violencia e ambos lados de la frontera

En la sesión 2: Seguridad regional y siguientes pasos en la Iniciativa Mérida, la delegación mexicana abrió la sesión reconociendo el trabajo conjunto que se ha hecho en materia de seguridad en particular con la Iniciativa Mérida. Expresaron que, si bien se ha hecho un trabajo sin precedentes para terminar el tráfico de armas en la frontera norte y para que México construyera una policía federal eficiente, aún se necesita mayor corresponsabilidad y mayor cooperación para combatir el consumo, el tráfico de armas, y el lavado de dinero a través de tecnología de punta y mecanismos para compartir información. Igualmente recordaron que México ha hecho un gran esfuerzo para mejorar las relaciones bilaterales con EEUU y ambos Senados deberían usar su capital político para continuar con esos esfuerzos.

La delegación norteamericana pidió se explicará el destino de los recursos de la Iniciativa Mérida. Señalaron que han invertido en esta iniciativa 400 millones de dólares y que se han aprobado 500 millones más, por lo que

estaban interesados en conocer sus percepciones. México explicó que han mejorado sus leyes y su policía; pero que debido al alto número de muertos, el ejército se ha visto forzado a entrar en las calles.

Los senadores afirmaron que la lucha contra el narcotráfico es un compromiso de mediano y largo plazo, que va más allá del 2012 o de quién gane las elecciones. La delegación mexicana afirmó que la lucha contra el crimen organizado no debe tener límite y comentó lo difícil que es explicarle a los ciudadanos mexicanos la imposibilidad de parar el tráfico de armas desde EEUU y que, independientemente de los apoyos recibidos a través de la Iniciativa Mérida, es necesaria una mayor cooperación y voluntad política de los EEUU para que México pueda “combatir a un enemigo que se armó con nuestro mejor aliado”.

Los senadores mexicanos reiteraron el respeto al derecho constitucional de portar armas pero aseguraron que el derecho a portar armas de los estadounidenses ha causado más muertes en nuestro país que en Afganistán e Irak y afirmaron que la inversión mexicana en este tema es mucho más alta que la norteamericana pues hay una guerra global librándose en territorio mexicano. Asimismo, demandaron una explicación sobre qué ha hecho EEUU para controlar el tráfico de drogas y desarmar las redes de distribución de drogas pues no se debe olvidar que el crimen organizado es un problema binacional.

Señalaron también la importancia en concentrarse en la transición judicial en México y en invertir en equipo tecnológico en el lado mexicano de la frontera para poder realizar inspecciones no intrusivas. Además mencionaron que se

necesita una mayor cooperación en el área de lavado de dinero, tema sobre el cual el Senado mexicano ya aprobó una nueva ley.

La delegación norteamericana reconoció que el 85% de las armas utilizadas en México tiene origen norteamericano. Explicaron que las agencias de la frontera sur carecen de los recursos necesarios para inspeccionar los vehículos que entran en México y que debe haber inspecciones a ambos lados de la frontera. Expusieron diversas propuestas como extraditar a México a los traficantes de armas, empezando por una banda de Chicago con conexiones en Mississippi. Recalaron la importancia de mantener la Iniciativa Mérida a pesar de las preocupaciones de ambos lados, mejorar las inspecciones fronterizas y aumentar el capital y financiamiento para estos esfuerzos.

La delegación mexicana señaló que hay voces en México que piden la legalización de las drogas como la del ex Presidente Ernesto Zedillo. Los senadores comentaron que este no es el camino para frenar la violencia y que es necesario que EEUU preste mayor atención a México, haciendo un exhorto a los senadores para fortalecer las relaciones de confianza y trabajar juntos para dar seguimiento a los esfuerzos que se realizan en materia de seguridad.

Los senadores norteamericanos afirmaron estar luchando contra la demanda de drogas en su país. El consumo entre los jóvenes ha bajado y tanto los gobiernos estatales como el federal están coordinando esfuerzos. Afirmaron que la legalización no cambiará la demanda y que continuará la actividad ilegal. Acordaron la necesidad de esclarecer el caso del operativo conocido como *Rápido y Furioso* y aceptaron que el tráfico de armas desde EEUU es el motor de lo que ocurre en México. Finalmente aseguraron que trabajarían en

estos temas y pidieron trabajar juntos en el desarrollo de ideas para combatir estos problemas¹⁵².

¹⁵² Sitio Oficial de la L Reunión Interparlamentaria México- Estados Unidos
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanorte/content/diplomacia/htm/inter_l.htm

CONCLUSIONES

Después de revisar los principales acuerdos entre México y Estados Unidos para combatir al narcotráfico, se puede afirmar que han sido numerosos y constantes los esfuerzos que se han llevado a cabo, pero es hasta finales de los años noventa cuando hay una transformación en el discurso por parte de Estados Unidos al asumirse como parte del problema y aceptar que los altos índices de consumo que se registran en su sociedad han intensificado el narcotráfico en México debido a la vecindad del que ha resultado ser un mercado fructífero para los narcotraficantes. En la Declaración Alianza México- Estados Unidos para el Combate a las Drogas **de 1998** se aceptó la responsabilidad compartida ante el tema, aunque no hubo a partir de esta declaración acciones más profundas para enfrentar su problema del consumo, por lo que para algunos autores se trató sólo de un cambio en el discurso del Ejecutivo estadounidense o, para otros, la aceptación explícita se dio únicamente a nivel institucional.

Posteriormente, se llevaron a cabo compromisos integrales, como es el caso de la adopción de la ASPAN al proponer una agenda de seguridad con las preocupaciones de los países de la región de América del Norte -México- Estados Unidos y Canadá. Este acuerdo representa el principal antecedente de la Iniciativa Mérida, porque la ASPAN es un marco regional en la cual se propone una nueva relación, que sustenta acuerdo bilaterales, y en cual se contempla al narcotráfico y al crimen organizado como una problemática de la región e impulsa la colaboración no como un programa asistencialista sino de cooperación en el cual los países deciden actuar en virtud de sus propias responsabilidades en el tema.

Se puede afirmar que la Iniciativa Mérida sí contiene elementos novedosos: es el primer acuerdo entre México y Estados Unidos en donde ambos países aportan una suma igual de recursos, lo que nos habla de un programa de colaboración y no de asistencia para combatir al narcotráfico y el crimen organizado. El gobierno del presidente Felipe Calderón ha otorgado la máxima prioridad nacional al combate al narcotráfico, destinando un importante gasto en el rubro de seguridad; destinar 2.5 millones de dólares anuales a éste significó un aumento del 24% con respecto a años anteriores, incremento que muestra la importancia que ha adquirido para México el tema. Por su parte el gobierno de Estados Unidos ha aportado una importante cantidad de recursos para fortalecer a México en sus acciones internas, así como, aunque con poco éxito, incrementar los esfuerzos para evitar el contrabando de armas y atender la problemática del consumo.

La Iniciativa Mérida incluye acciones que cada país realizaría en su propio territorio y con sus propios recursos para enfrentar a la delincuencia organizada; contempla también una mayor cooperación bilateral, incluyendo intercambio de información, asistencia técnica y transferencias de equipo, tecnología y capacitación para fortalecer las capacidades de las dependencias mexicanas encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Con esos elementos se buscó sentar las bases de la colaboración en los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad.

Los dos gobiernos celebraron la iniciativa como “un nuevo paradigma para la cooperación en materia de seguridad” y una novedosa política de “corresponsabilidad.” En las palabras del Embajador Carlos Rico, entonces Subsecretario para América del Norte, “Antes no teníamos un diagnóstico en

común... La referente básica de los estadounidenses era la asistencia, pero nosotros pedimos cooperación. Entonces la Iniciativa Mérida ahora es mucho más que una transferencia de recursos; es el desarrollo de políticas reales de corresponsabilidad.”¹⁵³

Se puede afirmar que esta iniciativa es uno de los principales logros de la cooperación bilateral de México y Estados Unidos, pues representa en primera instancia la respuesta del gobierno mexicano a la amenaza a la seguridad interna por parte del narcotráfico, derivada de los altos niveles de violencia resultado de la multiplicación de los grupos criminales principal pero no únicamente en la frontera norte, y del aumento en el consumo de narcóticos por parte de la sociedad mexicana. En segundo lugar, porque responde a una preocupación bilateral por responder a una amenaza transnacional como el narcotráfico.

Cuando el Ejecutivo estadounidense promovió la gestión y aprobación de recursos para la Iniciativa Mérida, el Congreso de ese país mostró una oposición por medio de una serie de condicionamientos para la entrega de los recursos; sus argumentos fueron la corrupción de las fuerzas de seguridad mexicanas, pero la posición del gobierno mexicano ante esos cuestionamientos fue de rechazo, y a través de una intensa labor diplomática se pidió asumir una responsabilidad compartida en el tema, defendiendo la soberanía del país por encima de los intereses de Estados Unidos.

Los recursos asignados a la Iniciativa Mérida han aumentado la capacidad del Estado mexicano para enfrentar a los narcotraficantes, pero a pesar de eso

¹⁵³ Rico Ferrat, Carlos, “Iniciativa Mérida: oportunidades y retos,” en la conferencia *Iniciativa Mérida y crimen organizado: diagnóstico y desafíos en las Américas*, Colegio de la Frontera Norte, 23 de febrero 2009

existen problemas importantes como el tráfico de armas donde los esfuerzos de Estados Unidos han sido hasta ahora insuficientes; además los recursos otorgados han registrado una disminución en lo que se conoce como la Fase II de la Iniciativa Mérida. Los resultados de ésta son traducidos por las autoridades en la cantidad de incautaciones y detenciones de narcotraficantes, lo que limita sus alcances a corto plazo. Se puede mencionar que, sin embargo, hay proyectos a largo plazo que salen de esta óptica limitada de captura de jefes/incautaciones, para colocarse en el terreno del apoyo a actividades científicas para el apoyo de soluciones médicas, como es el caso de la vacuna destinada al tratamiento de las adicciones que se desarrolla en nuestro país en el marco de la búsqueda de programas de prevención más efectivos.

Pero la principal crítica hacia la Iniciativa Mérida, es el largo proceso por el cual pasa la entrega de los recursos de Estados Unidos hacia México, lo cual sólo se explica en la desconfianza entre ambos países. A pesar del cambio de tono en los discursos de ambos gobiernos, lo cierto es que siguen ocurriendo eventos que demuestran que la confianza sigue siendo un factor a construir. El conocido como *Operativo Rápido y Furioso*, en el cual funcionarios estadounidenses llevaron a cabo acciones unilaterales y secretas para infiltrarse en el tráfico de armas y que no obtuvo los resultados deseados, es un buen ejemplo de esto, siendo los mexicanos quienes resultaron más afectados.

En la Iniciativa Mérida, el Poder Legislativo ha desempeñado la tarea de vigilar y garantizar que se establezcan los principios básicos sobre la cooperación con Estados Unidos, la cual va escalando mayores estadios de

coordinación bilateral intergubernamental, para garantizar que la cooperación sea generadora de un espacio de libertad, seguridad y justicia. El papel que corresponde al Congreso de la Unión en asuntos de política exterior en el contexto democrático actual gira en torno a pesos y contrapesos que deben existir en un sistema democrático.

Lo que antes del 2000 era visto como una instrucción del Ejecutivo hacia el congreso en cuanto a la aceptación de lo que de antemano estaba decidido, en la actualidad se observa que el papel del Poder Legislativo es el de decidir por medio de un proceso de análisis, la aprobación o el rechazo de las propuestas del ejecutivo en materia de política exterior; a su vez, el congreso se hace presente por medio de la diplomacia parlamentaria, realizando acciones del legislativo en el contexto internacional.

Específicamente, en el análisis de los puntos de acuerdo presentados en los *Diarios de los Debates* de la LX y LXI legislaturas del congreso mexicano sobre la discusión de la Iniciativa Mérida, se observa esa nueva dinámica del Poder Legislativo en el contexto democrático, en tanto analista y crítico permanente de las actividades del Ejecutivo en el exterior. La participación de los legisladores ha dado lugar a la identificación de la postura de México frente a Estados Unidos sobre los compromisos que adquiere nuestro país en el contexto de la Iniciativa Mérida, mientras que las intervenciones de los legisladores mexicanos han hecho hincapié en el reclamo del respeto de la soberanía y el rechazo generalizado a las acciones injerencistas.

Ejemplo de lo dicho es cuando los legisladores se negaron a la posibilidad de aceptar los condicionamientos que Estados Unidos pretendía imponer a México como condición para entregar el paquete de ayuda, pero sus

observaciones no sólo han sido hacia el lado estadounidense sino también en el ámbito interno se solicitó al Ejecutivo, entre otros, transparencia en la información proporcionada acerca de la Iniciativa Mérida, con lo cual se rompió el hermetismo del Ejecutivo respecto al tema.

Los temas discutidos en cada legislatura nos indican un contexto específico de la Iniciativa Mérida. En la LX Legislatura las principales observaciones de los legisladores fueron sobre los compromisos adquiridos por México, los condicionamientos de Estados Unidos hacia México y sobre los recursos asignados a la Iniciativa Mérida. Y en lo que respecta a la LXI Legislatura se discutieron los resultados de ésta y la pertinencia de su continuidad desde el enfoque de los beneficios para México, así como las estrategias integrales como el tema del consumo y la instauración de una serie de indicadores que midieran el éxito y los avances de la Iniciativa Mérida. Se puede afirmar que la labor del congreso mexicano ha sido la de vigilar que los intereses de México prevalezcan de manera equiparable con los de Estados Unidos y no que respondan exclusivamente a los de este último.

Del análisis de los temas discutidos en el congreso mexicano se puede decir, por una parte y desde una óptica cualitativa, que cada intervención de los legisladores demuestra los puntos de mayor relevancia de la Iniciativa Mérida, en las cuales se han tocado todos los aspectos destacados para concentrar los esfuerzos para hacer que las acciones y estrategias impulsadas respondan a los intereses de la nación y sean benéficas para México. Por el otro lado, cuantitativamente la cantidad de puntos de acuerdo emitidos en las dos legislaturas son muy pocos, tan solo se han llevado a cabo veintidós y eso demuestra la falta de interés por discutir los temas de la política exterior y de

uno de los temas de mayor relevancia para relaciones bilaterales como lo es la Iniciativa Mérida

En otro aspecto podemos decir que el análisis de los puntos de acuerdo nos permite afirmar que hay coincidencia entre la postura del poder Ejecutivo y el Legislativo, en los temas que se debatieron, así como una coincidencia entre los partidos políticos pues sus intervenciones se orientaron a favor de que los intereses de México se vean reflejados, así como en el sentido de influir para que el Ejecutivo, el poder facultado para discutir la Iniciativa Mérida, ponga hincapié en las responsabilidades que tiene Estados Unidos en el tema, en un diálogo a favor de la cooperación internacional, pero sin que esto signifique que los costos sean mayores para México.

Las discusiones en el congreso lograron hacer del conocimiento público el contenido y alcances del acuerdo interinstitucional firmado por el Ejecutivo; éste ha tenido que informar sobre cada una de las decisiones y resultados de la Iniciativa Mérida; la comparecencia de la Secretaria de Relaciones Exteriores ha dado la posibilidad de debatir con los legisladores el tema, respondiendo a los cuestionamientos y oposiciones. El congreso, además de ser un contrapeso para el Ejecutivo, logró presentar una postura unificada frente a Estados Unidos en el contexto de las reuniones interparlamentarias, cuya importancia radica en que fue el espacio en donde los parlamentarios mexicanos se enteraron por primera vez del acuerdo firmado por los presidentes Geroge W. Bush y Felipe Calderón en 2007.

Las reuniones interparlamentarias, a mi juicio, tienen relevancia porque constituyen el espacio en el cual se intercambian directamente posiciones y perspectivas sobre los temas de la agenda bilateral entre legisladores. A pesar

de este hecho sin discusión, lo que debe lamentarse es que de esos encuentros no se se generan programas de acción. En el caso de la Iniciativa Mérida su principal éxito dentro de las reuniones interparlamentarias ha sido que la delegación mexicana logró, por medio de argumentos de responsabilidad compartida, aminorar los condicionamientos que el congreso estadounidense pretendía imponer. Pero esta sigue siendo una excepción.

Después de la revisión de los informes de las reuniones sostenidas del 2007 al 2011, podemos decir que este espacio ha sido poco aprovechado por las delegaciones mexicanas que han asistido. Cada año la delegación mexicana que se presenta es muy numerosa en comparación con la de Estados Unidos, que por lo general son pocas concurridas. En la LV Reunión Interparlamentaria se registró la mayor presencia de legisladores estadounidenses en la historia de estos encuentros bilaterales pero esto podría tener una explicación que signifique un acto simbólico por el cumplimiento de cincuenta años de reuniones interparlamentarias. De este modo el reto de los próximos encuentros parlamentarios es acudir con propuestas que enriquezcan las relaciones entre los dos países fomentando un mayor interés en los parlamentarios de los dos países de ampliar los canales de la cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

Addiechi, Florencia, “En la tarea de erigir fronteras- muros, El caso de Estados Unidos”, en *Política y Cultura*, num.23, marzo 2005

Arley, Amada María, “Consecuencias de la celebración de Tratado o Acuerdo interinstitucional” en *Más allá del TLCAN. ASPAN ¿Qué es y a dónde vamos?*, Porrúa / Facultad de Derecho, 2011.

Anguiano, Eugenio, “México: la diplomacia en torno al desarme” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.) *Los grandes problemas de México*, tomo XIII, *Las relaciones internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.

Aguayo, Sergio, *México Todo en Cifras, El almanaque mexicano*, México, Aguilar, 2008.

Casar, María Amparo, *Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México, 1997-1999*, en *Político y Gobierno*, núm. 1, primer semestre.

Benítez Manaut, Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares al inicio del siglo XX” en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alberto Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/ Centro de Investigaciones y estudios superiores en Antropología Social/Porrúa, 2005

_____ “La iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado” en *Seminario Internacional Límites y desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica*, Observatorio de democracia y seguridad/ Woodrow Wilson International Center for Sholars, La Paz, 2008

_____ “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México- Estados Unidos – Centroamérica” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 87, octubre de 2009.

Carreón Díez, Mónica “Acuerdos y realidades de la seguridad fronteriza México-Estados Unidos” en Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega Cánovas (coords.) *El mundo desde México Ensayos de política internacional, Homenaje a Olga Pellicer*, México, COLMEX/ITAM/CIDE, 2008.

Brolo, Javier Antonio, “La iniciativa Mérida tres años después. Un esfuerzo conjunto para combatir el narcopoder y el crimen organizado en México, Centroamérica, República Dominicana y Haití”, *Revista Momento*, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, año 25, núm. 1, Serie: seguridad, Fundación Konrad Adenaur Stiftung, 2010, pp. 9 y 10.

Casillas Ortega, Carlos Enrique, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Estudios Políticos*, novena época, Fundación Dialnet, Universidad de la Rioja, España, núm. 13, julio-septiembre 2001

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 11ª edición, Siglo XXI, México, 1993

Craig, Richard B., “La política antidrogas de Estado Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales” en Guadalupe González y Marta Tienda (coord.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México Estado Unidos, volumen 4, FCE, 1989.

Castillo Miguel Ángel y Mónica Toussaint, “Seguridad y migración en frontera sur” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords) Colección *Los grandes problemas de México*, Tomo XV, 2010

Chabat, Jorge, “Seguridad nacional y narcóticos; vínculos reales e imaginarios” en *Revista Política y Gobierno*, México, CIDE, enero-junio, 1994, p. 98, Cfr., María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional en Sergio Aguayo Quezadas y Bruce Michel Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.

_____ “La militarización de la lucha contra el narcotráfico” en Marcelo Bergman, *Seguridad pública y estado mexicano, análisis de algunas iniciativas*, México, Fontamara, 2007.

_____ “La Iniciativa Mérida y la relación México y Estados Unidos en busca de la confianza perdida” en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallende (coords.) *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/ FCPyS/ BUAP/ SITESA. 2009.

_____ “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, Documento de trabajo, número 193, CIDE, noviembre 2009

_____ “La respuesta de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor” en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.) *Seguridad nacional y seguridad interior, volumen XV*, Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2009.

_____ “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos. En busca de la confianza perdida”, Documento de trabajo, número 195, CIDE, enero 2010

Chanona, Alejandro “La iniciativa Mérida y el Congreso mexicano”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallende (coords.) *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/ FCPyS/ BUAP/ SITESA. 2009.

_____ y Yadira Gálvez Salvador, “Convergencia: la seguridad desde una perspectiva progresista” en *ibíd.* p. 74.

Del Trejo García, Elma, *Estudio de los grupos de amistad en la H. Cámara de Diputados en México (LVIII Y LIX legislaturas)*, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, marzo 2007, p.2.

_____, *Reuniones Interparlamentarias y Relaciones Bilaterales México - Estados Unidos*, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, mayo 2007, p.1.

Garza, Humberto, *Entre la globalización y la dependencia. La política exterior de México 1994-2000*, México, El Colegio de México, 2002.

González, Guadalupe, “Condiciones de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico: interdependencia y asimetría”, División de Estudios Internacionales, núm. 13, CIDE.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, ERA (Colección Popular), 6ª. ed., 1975, p.

González Ramírez, Misael, “El apoyo del Congreso estadounidense a la Iniciativa Mérida ¿Oportunidad de compromiso? en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallende (coords.) *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/ FCPyS/ BUAP/ SITESA. 2009.

González Tule, Luis Antonio, “Cohesión interna en el PRI frente a la ausencia del liderazgo unificador”, *Revista Polis* 2010, vol. 6, núm. 1, p. 98.

Gómez Salgado, Arturo, “Morfina, veneno de la heroína. La vacuna es mexicana” *Revista Milenio Semanal* núm. 247, 5 de marzo de 2012

Herrera Octavio y Arturo Santa Cruz, “La cotidianidad de las relaciones económicas” en Mercedes de Vega (coord.) *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, Volumen 1 América del Norte, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Acervo Histórico Diplomático, 2011.

Herrera Lasso M. Luis “La relación bilateral México-Estados Unidos: Ausencia de una visión compartida” en Arturo C. Sotomayor y Gustavo Vega Cánovas (coords.) *El mundo desde México Ensayos de política internacional, Homenaje a Olga Pellicer*, México, COLMEX/ITAM/CIDE, 2008.

Keohane, Robert y Joseph Nye, “Poder e interdependencia”, en *La política mundial en transición*, Argentina, Ed. Grupo Editorial Latinoamericano (GEL), 1989.

Lujambio Alonso “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997” en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.) *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE/TAURUS, 2002,

Maciel Padilla, Agustín, “La lucha contra el terrorismo en la visión de Estados Unidos implicaciones en la cooperación con México en materia de defensa en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallende (coords.) *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/ FCPyS/ BUAP/ SITEA. 2009.

Meyer, Maureen, “Obama y la Iniciativa Mérida ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?” en Raúl Benítez Manaut, (coord.) *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados*, México, CASEDE, 2010.

Morales Oyarvide, César “La guerra contra el narcotráfico en México, debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, *Revista de Ciencia Sociales APOSTA*, núm. 50, julio, agosto y septiembre 2011.

Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin (2000): *Relaciones internacionales: situación global en el siglo XXI*, McGraw Hill, 4ta. ed., Bogotá.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “ La estructura orgánica del congreso de unión y de sus cámaras” en *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

Pérez Fernández, Germán, “Democracia y malestar global” en Manuel Alcántara Saéz y Ernesto Hernández Norzagaray (comps.) *México el nuevo escenario político ante el bicentenario*, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009.

Pillar, Paul, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2001.

Piñeyro José Luis, “El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.

Ramos García, José María, “La cooperación transfronteriza antidrogas y seguridad pública: antecedentes y perspectivas”, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales/ Porrúa, 2004

Rodríguez Díaz, Erwin, “Por la voluntad o por la fuerza- El escenario para la apertura democrática y la reforma política. Echeverría y López Portillo”, *Estudios Políticos*, UNAM, núm. 22,

Roett, Riordann, “El proceso de certificación y la relación de México-Estados Unidos” en *Este País*, núm. 73, abril 1997

Salgado Hernández – Vela, Edmundo, *Diccionario de política internacional*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002, t. II, p. 935.

Sandoval Ramírez Cuauhtémoc y Victoria Livia Unzueta Reyes Raúl, “La seguridad nacional en agenda legislativa del PRD” en Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna, (editors.) *Atlas de la seguridad y defensa 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE)*, primera edición, 2009.

Santana, Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI, 2004, p. 225.
Shavion, Jorge A., “Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales de México en la década 2000-2009” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.) *Las relaciones internacionales*, Tomo XII, Los grandes problemas de México, El Colegio de México,

Sepúlveda Amor, Bernardo “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado” en Emilio O. Rabasa, *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

Serrano Mónica y María Celia Toro, “Del narcotráfico al crimen transnacional en América Latina” en Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, México, FCE, 2005.

Sletza Ortega Ramírez, Adriana, “Iniciativa Mérida: Contenido, intereses y perspectivas de la cooperación bilateral en materia de seguridad” en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallende (coords.) *La iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, UNAM/ FCPyS/ BUAP/ SITESA. 2009.

Solano Ramírez, Gabino “los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo- Legislativo”, *El Cotidiano*, julio-agosto, vol. 21, núm. 138, México, Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Azcapotzalco, 2006,

Toro, María Celia, “La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior”, en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro, Sidney Weintraub, eds., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica - ITAM / UNAM, 1998.

Tello Peón, Jorge E., “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría”, en Sergio Aguayo y John Bailey (coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo xxi, México, 1997.

Torres, Blanca, *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

Trejo García, Elma del Carmen, Alianza para la Seguridad y prosperidad en América del Norte (ASPAN), Documento de Trabajo del Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Julio 2006

Velázquez Flores, Rafael, La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades, Documento de trabajo, CIDE, núm. 220, noviembre 2011.

_____, La política exterior de Estados Unidos hacia México bajo la administración de Barack Obama: cambios y continuidades, Norteamérica, Revista académica del CISAN-UNAM, año 6, núm. 2, julio-diciembre de 2011, pp. 106-107.

Williams, Phil “El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparada”, Revista de Historia Internacional ISTOR, CIDE, año XI, número 42, otoño 2010.

Wolf, Sonja, “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, Revista Foro Internacional, vol. LI, núm. 206, el Colegio de México, oct-dic 2011.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Astorga, Luis, El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México, responsabilidades diferentes, informe de política del International Drug Policy Consortium IDPC, marzo 2010, http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/trafico%20de%20armas%20mex-eeuu_luis%20astorga.pdf

Núñez Palacios, Susana, “El narcotráfico y la seguridad nacional” <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/30/33-11.pdf>

Mantilla Valvuela, Silvia Cristina, “Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global” <http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/7.Silvia%20Mantilla.pdf>

México en el mundo, carta quincenal, , volumen 8 núm. 10, ITAM, noviembre de 2011 http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num10_Vol8.pdf

Rico F., Carlos, La iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado, Revista *Foreign Affairs* en español, Narco, Terrorismo y guerrilla, ¹ <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Carlos%20Rico%20-%20Iniciativa%20M%C3%A9rida.pdf>

Toro, María Celia, “La gobernanza internacional una propuesta para gestionarla globalización”, septiembre 2003, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/sept03/artmct.pdf>

Solana, ¹ Fernando, “El papel del Senado en la política exterior”, p.13 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr12.pdf>

SITIOS ELECTRÓNICOS

Agenda para la Seguridad emitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/ASPANAagendaSeguridadesp.htm>

Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán. Discurso oficial emitido por la Presidencia de la República <http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/#b1>

Auditoría Especial: 09-0-06100-06-1070, Auditoria Superior de la Federación, Informe a la Secretaría de Gobernación, 2009

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1070_a.pdf

Conversan los Presidentes Calderón y Bush Sobre la “Iniciativa Mérida” Para La Cooperación Bilateral Contra La Delincuencia Organizada, Comiscado Oficial de SER, 22 de octubre 2007

http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_283.pdf

Comunicado 297 emitido por la SRE, 31 de octubre de 2007 http://www.sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2007/oct/cp_297.html

Comunicado 288 emitido por la SRE, 23 de octubre de 2007 http://www.sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2007/oct/cp_288.html

Comunicado 356 emitido por la SRE, 31 de octubre de 2007 http://sre.gob.mx/csocia1_viejo/contenido/comunicados/2008/dec/cp_356.html

Comunicado oficial de Presidencia de República http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/12/1/images/PDF/Comunicado_Presidencia_1lamada_4_de_julio.pdf

Comunicad Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_297.pdf

Declaración conjunta de la Alianza México-Estados Unidos contra las drogas, 6 de mayo de 1997, México, Distrito Federal
http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/visitas/usa97/acuerdos_narc.html

Departamento de Estado de Estados Unidos.
http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=127777&tabla=nacion
<http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=19844&pagina=217>

Departamento de estado de los estados unidos Oficina de asuntos internacionales de narcóticos y aplicación de la ley, Hoja informativa de la Embajada de Estados Unidos.
<http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf>

Desglose para el primer año de los principales programas previstos en el primer año de la Iniciativa Mérida [Documento en línea]

<http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/4/1/images/PDF/Desglose2008Publico.pdf>

Diario de los Debates Senado de la República, Segundo Receso Comisión Permanente, núm. Gaceta: 7

<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8742&lg=60>

Diario de los Debates. Segundo Receso Comisión Permanente, Gaceta número 9
<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8813&lg=60>

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados LX Legislatura
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/oct/20071024.html#Proposiciones>

Diario de los Debates, Cámara de Diputados
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/01/asun_2521370_20090121_1232574829.pdf

Diario de los Debates Cámara de Diputados
http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/06/asun_2452822_20080604_1212592390.pdf

Diario de los Debates, LXI Legislatura.

¹ http://www.sre.gob.mx/csocal_viejo/contenido/comunicados/2010/ago/cp_267.html

Documento del Departamento de Estado emitido el 1 de febrero de 2010.
http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/US%20Dept%20of%20State_Budget%202011.pdf

Hoja informativa, embajada de Estados Unidos, marzo 2012, <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/11Abr2012/Merida%20Overview%20March%20ES.pdf>

Gaceta de la Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/oct/20071024.html#Proposiciones>

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2993-III, miércoles 21 de abril de 2010, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100421-III.html#Prop20100421-5>

Instituto Electoral Federal (IFE) resultados electorales del 2006, http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/gra_nac.html

Los recursos que el gobierno de México asigna a la lucha contra la delincuencia organizada se destinan a, La instrumentación de la estrategia integral del gobierno del presidente Felipe Calderón, Comunicado Oficial SRE, 23 octubre 2007 http://iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_288.pdf

Lunes 12 de diciembre de 2011, “EU pretendía construir un 'muro virtual' en la frontera”, Diario El Universal <http://www.eluniversal.com.mx/notas/815722.html>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cooperacion-internacional.html>

Portal Oficial de la Iniciativa Mérida <http://www.iniciativamerida.gob.mx/>

Punto de acuerdo, Diario de los Debates, Cámara de Diputados http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun_2516915_20081211_1229460790.pdf

Salón de sesiones de la Comisión Permanente http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/2/2008-06-041/assets/documentos/ini_merida.pdf

Segundo Receso de la Comisión Permanente Gaceta Número 5 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8615&lg=60>

Segundo Receso de la Comisión Permanente, Gaceta número 16 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=9129&lg=60>

Segundo Receso Comisión Permanente, Gaceta número 1 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8604&lg=61%20>

Senado de la República, Reunión Interparlamentaria México- Estados Unidos http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/200906031/assets/documentos/Reunion_Interparlamentaria.pdf

Versión estenográfica del discurso del Subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Embajador Julián Ventura Valero, en la apertura del taller bilateral “Desmantelando las herramientas del crimen transnacional para el tráfico de armas y lavado de dinero”, http://www.sre.gob.mx/csociedadviejo/contenido/versiones/2010/oct/ver_070.html

XLVII Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanoorte/content/diplomacia/htm/inter_xlvii.htm

XLVIII Reunión Interparlamentaria México – Estados Unidos
http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/relextamericanoorte/content/diplomacia/docs/inter_XLVIII.pdf