

**FORO  
INTERNACIONAL**

Foro Internacional

ISSN: 0185-013X

revfi@comex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Chabat, Jorge

LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN

Foro Internacional, vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre, 2013, pp. 729-749

El Colegio de México, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931907010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN

JORGE CHABAT

## INTRODUCCIÓN

HISTÓRICAMENTE LA POLÍTICA EXTERIOR NO FUE un tema en las campañas políticas por la Presidencia de la República hasta que se da la transición política del año 2000. Ello se debe básicamente a dos razones. Hasta la década de 1990 había un cierto consenso en la clase política y probablemente en la población en mantener las líneas de la política exterior tradicional marcadas por los gobiernos de la Revolución mexicana. Asimismo, el mundo exterior no era un tema que preocupara mucho a la población en general, debido en buena medida al modelo económico proteccionista que subsistió hasta mediados de la década de 1980 y a un sistema político autoritario al cual no le agradaba ser objeto de escrutinio del exterior y que, por ello mismo, mantenía una política exterior pasiva y aislacionista. Sin embargo, ya desde el gobierno de Salinas de Gortari se plantearon cambios importantes en la visión del mundo exterior. Concretamente, el eje de referencia del nacionalismo mexicano, la relación con Estados Unidos, dio un viraje de 180 grados al firmarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque este cambio sólo se dio en el ámbito económico.

En el tema de seguridad, se mantuvo un bajo perfil en la relación con el exterior. De hecho, en ese tema se siguió manteniendo una actitud defensiva que permitía solamente una colaboración limitada con el exterior centrada básicamente en el intercambio de información de inteligencia. Las razones de ello tienen que ver no sólo con la visión de desconfianza hacia el exterior que siguió prevaleciendo en algunos sectores de la clase política mexicana hasta finales del siglo pasado, sino también con una tradición pacifista que veía en el uso de la fuerza militar algo negativo para el país. Por ello cualquier colaboración con el exterior en temas de seguridad que implicara mínimamente el uso de algún tipo de fuerza armada era rechazada por la élite gobernante, la cual veía en ello una puerta para

la intervención militar del exterior. A pesar de ello, algunos cambios se comenzaron a presentar en el gobierno de Zedillo cuando se desarrollaron algunos programas de cooperación con Estados Unidos que iban más allá del intercambio de información. Esta tendencia continuó en el gobierno de Fox, el cual planteó una cooperación más estrecha en el ámbito internacional, en particular con Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto, Felipe Calderón asume la presidencia en diciembre de 2006. Calderón, a diferencia de los gobiernos priistas, dedica buena parte de su atención a enfrentar la situación de seguridad del país y plantea una colaboración abierta con el exterior en este tema. El presente ensayo tiene como propósito analizar las formas que adquirió dicha cooperación en el tema de la seguridad y cómo el factor internacional influyó en el desarrollo de la política de combate al crimen organizado en su administración. La hipótesis que sostenemos es que dicha colaboración se incrementó de manera sustancial debido a dos factores: el acercamiento con Estados Unidos iniciado desde el gobierno de Salinas de Gortari, a raíz del cual el vecino del norte dejó de ser visto como el “enemigo histórico”, y el agravamiento de la crisis de seguridad en el territorio mexicano, que hizo que muchas reticencias para la colaboración internacional en esta área desaparecieran. De esta forma, en una primera parte señalaremos cómo el tema de la seguridad se fue ubicando en la agenda de política exterior del gobierno mexicano desde el gobierno de Salinas de Gortari. En una segunda parte se describen de manera muy general las características de la política exterior de Felipe Calderón, para luego analizar la política de combate al crimen organizado de su gobierno. Posteriormente analizaremos las características de la colaboración internacional en el sexenio a la luz de la política de combate a la delincuencia organizado. Finalmente platearemos algunas conclusiones.

#### ANTECEDENTES: LA LENTA “SEGURITIZACIÓN” DE LA POLÍTICA EXTERIOR

El tema del crimen organizado en México, en particular el narcotráfico, había estado presente en la relación con Estados Unidos de manera muy visible por lo menos desde fines de los años sesenta, cuando se da la Primera Operación Intercepción por parte del gobierno de Nixon, mediante la cual se buscaba presionar a México para cooperar más en la “guerra contra las drogas” que había lanzado el gobierno estadounidense. En los años siguientes el tema del narco en México había dado lugar a varios conflictos, algunos de ellos muy serios, como el provocado en

1985 por el secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena a manos de narcotraficantes mexicanos en abierta complicidad con autoridades estatales y federales mexicanas. Sin embargo, ello no impidió la construcción de acuerdos con las autoridades estadounidenses, aunque los niveles de cooperación siempre se vieron afectados por la desconfianza del gobierno de Estados Unidos hacia el gobierno mexicano por los constantes casos de corrupción. Ello provocó una situación peculiar: la creación de múltiples grupos de trabajo bilaterales y la firma de muchos acuerdos de cooperación con Estados Unidos y otros países pero poca colaboración material. Más aún, en este ambiente de cooperación formal los conflictos con otros países, en particular con Estados Unidos, en relación al tema del narcotráfico continuaron. Durante el gobierno de Salinas de Gortari se dio el secuestro, patrocinado por la DEA, de un ciudadano mexicano, Humberto Álvarez Macháin, por su supuesta participación en el asesinato del agente antidrogas Enrique Camarena. Este hecho así como la autorización de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos para realizar secuestros de extranjeros sospechosos de participar en la muerte de agentes federales estadounidenses hicieron que el gobierno mexicano rechazara en 1992 la ayuda que para el combate al narcotráfico daba el gobierno de Estados Unidos. Incluso, como una represalia por el secuestro de Álvarez Macháin, el gobierno mexicano filtró a un semanario la lista de los agentes de la DEA acreditados en México.

A pesar de estos conflictos con Estados Unidos, el tema de la seguridad adquiriría cada vez más importancia en la agenda de la política exterior mexicana, ante el fortalecimiento de los cárteles de la droga. De hecho, desde mediados de los noventa se consolidan en México los cuatro grandes cárteles: Sinaloa, Juárez, Tijuana y el Golfo. Ello aumenta la colaboración con Estados Unidos y la necesidad de mejorar los mecanismos diplomáticos para evitar que los conflictos que el tema del narco iba inevitablemente a ocasionar afectaran otras partes de la agenda internacional de México. Así, en 1996 se crea el Grupo de Contacto de alto Nivel con Estados Unidos. Asimismo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo la selección de los agentes antidrogas mexicanos contó con la participación del gobierno estadounidense.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de México en el año 2000 no cambió la tendencia a la cooperación con el exterior en los temas de seguridad. En cuanto a la relación con Estados Unidos, Fox planteó una colaboración más abierta e intensa en todos los temas. Incluso habló de desarrollar con el vecino del norte un "TLCAN plus" que incluyera libre flujo de personas entre los dos países. Asimismo, Fox planteó la creación de un perímetro

de seguridad con ese país.<sup>1</sup> Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 ubicaron a la seguridad como un tema central en la política exterior mexicana y en particular en la relación con Estados Unidos. En ese contexto, el gobierno de Fox firmó el 22 de marzo de 2002 un acuerdo con Estados Unidos para establecer una “frontera inteligente” entre los dos países, en la cual mediante el uso de la tecnología se pudiera facilitar el flujo legal de bienes y personas y restringir el flujo ilegal de éstos. A pesar de este acuerdo, la seguridad en la frontera siguió siendo un tema de preocupación en la relación de México con su vecino del norte debido al temor entre algunos sectores de la sociedad estadounidense de que México pudiera ser la puerta de entrada de terroristas a territorio de Estados Unidos. Es por ello que el 23 de marzo de 2005 los gobiernos de ambos países anuncian en Waco, Texas, la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). La ASPAN buscaba un movimiento más eficiente de personas, bienes y servicios entre los tres países dentro de un marco de protección contra terroristas y otros criminales. Esta alianza no prosperó en los años siguientes debido a dos razones principales: nunca fue sometida a la aprobación de los congresos de ambos países, por lo que no tuvo un rango de tratado internacional ni presupuesto propio; y porque con la llegada a la Presidencia de México de Felipe Calderón el tema de seguridad en política exterior adquirió nuevas características que ubicaron la violencia en México como el centro de las preocupaciones en seguridad por parte de ambos países. De hecho, el esquema de las nuevas prioridades de seguridad para México comenzó a dibujarse desde fines del gobierno de Fox cuando la violencia vinculada a las bandas de crimen organizado se incrementó de manera importante en el estado fronterizo de Tamaulipas.

Así, cuando llega Felipe Calderón a la presidencia de México el tema de la seguridad en la política exterior mexicana presentaba las siguientes características: *a*) un discurso de colaboración fomentado tanto por México como por Estados Unidos; *b*) un intercambio de información de inteligencia entre México y otros países limitado a ciertas autoridades y con constantes crisis por los escándalos de corrupción; *c*) una limitada cooperación material, motivada en buena medida por la desconfianza de las autoridades estadounidenses en el gobierno mexicano y por las actitudes nacionalistas de este último; y *d*) una colaboración con Estados Unidos centrada en la práctica en el combate a las bandas de narcotráfico hasta el año 2001, con un énfasis importante en el combate al terrorismo a partir de ese año.

<sup>1</sup> “Establecerán México y EU perímetro de seguridad fronterizo”, *El Universal*, 19 de diciembre de 2001.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE CALDERÓN

A diferencia de lo ocurrido en la campaña presidencial de 2000, el candidato del PAN, Felipe Calderón, no hizo de la política exterior uno de los ejes de su campaña y sólo planteó grandes líneas, coincidentes con las que había establecido el gobierno de Fox. Así, el candidato Calderón propuso una política exterior “definida y activa” que pudiera promover el “desarrollo humano sustentable de todos los mexicanos”.<sup>2</sup> También planteó una política “a favor de los derechos humanos y democráticos universales”. A pesar de estas propuestas, el gobierno de Calderón optó por una política exterior de bajo perfil que buscó minimizar los conflictos con algunos países de América Latina con los que el presidente Fox había tenido serias desavenencias, como Cuba, Venezuela y Argentina. La razón de ello probablemente tenga que ver con el interés del nuevo presidente mexicano de no generar conflictos con el PRI y el PRD debido a posiciones de política exterior. De hecho, la primer gira que realizó Calderón en el exterior transcurrió por varios países de América Latina, aunque su discurso latinoamericanista no se reflejó en un cambio sustancial en los patrones de interacción con la región y en la práctica se mantuvo más o menos el mismo esquema de Fox, aunque con menos confrontaciones retóricas. En este sentido, Calderón desarrolló una relación estrecha con el gobierno de Colombia con el cual tuvo un diálogo centrado en la experiencia colombiana en combatir la inseguridad. En términos de prioridades, se mantuvieron las señaladas por Fox: Latinoamérica junto con Estados Unidos y Canadá en primer lugar de la lista, seguidas por la Unión Europea, Asia Pacífico y América Central.

Por otro lado, la relación con Estados Unidos se mantuvo en los parámetros fijados por la política contra el terrorismo del gobierno de Bush, aunque el incremento en la violencia generada por las bandas de crimen organizado en México le dio un giro al contenido de la colaboración en materia de seguridad con el vecino del norte.

## LA POLÍTICA DE COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO DE CALDERÓN

Si bien es cierto que durante la campaña de 2006, Felipe Calderón hizo varios planteamientos en el tema de seguridad, la dimensión que alcanzó este tema durante su sexenio fue sorpresiva tanto para los analistas políticos

<sup>2</sup> Rafael Velázquez Flores, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Relaciones Internacionales* (México, UNAM), núm. 108, septiembre-octubre de 2010, p. 125.

como para el propio gobierno mexicano, que reconoció haber subestimado la capacidad de respuesta de las bandas criminales.<sup>3</sup>

En un documento de campaña, Calderón planteó una serie de medidas destinadas a mejorar las capacidades del Estado para enfrentar a las bandas criminales. Entre estas medidas se encontraba el fortalecimiento de la Policía Federal y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como el combate a la corrupción y el fortalecimiento del sistema de procuración de justicia. Adicionalmente se proponía una reforma al sistema judicial que lo moviera hacia un esquema de juicios orales. En estos planteamientos también ocupaba una parte importante la cooperación internacional.<sup>4</sup>

A tan sólo once días de iniciado su gobierno, Felipe Calderón lanzó un operativo policiaco militar contra las bandas del narcotráfico que operaban en el estado de Michoacán, ante una petición del gobernador de ese estado, Lázaro Cárdenas Batel.<sup>5</sup> Dicha acción fue sólo el preámbulo de operaciones similares en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa. No obstante lo anterior, sería un error afirmar que los operativos del gobierno de Calderón surgieron de la nada. Lo cierto es que desde los últimos años del sexenio de Fox los niveles de violencia vinculada a las bandas de narco se habían incrementado de manera alarmante en algunas partes del país, particularmente en los estados de Tamaulipas y Michoacán. De hecho, desde junio de 2005 el gobierno de Fox había ya instrumentado el programa “México Seguro”. Este operativo suponía el control por parte del Ejército y de la Policía Federal Preventiva de ocho ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California. A pesar de ello, la violencia continuó, en particular en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas. El incremento en los niveles de la violencia asociada al crimen organizado comenzó a provocar conflictos con Estados Unidos desde principios de 2005. El 26 de enero de ese año el embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, envió una carta de protesta al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, en la cual se quejaba de que “la lucha cada vez mayor entre elementos de los cárteles de la droga ha traído como conse-

<sup>3</sup> En mayo de 2010, el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, reconoció que el gobierno federal se equivocó al no conocer “el nivel de infiltración que la delincuencia” en algunas instituciones y en calcular mal la reacción de narcos en los enfrentamientos. José Gerardo Mejía, “Reconocen errores en la lucha antinarco”, *El Universal*, 25 de mayo de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177937.html>

<sup>4</sup> Felipe Calderón, *Seguridad pública y justicia penal*, México, Partido de Acción Nacional, 2006, 30 pp.

<sup>5</sup> Carmen Jaimes, “Pide Cárdenas Batel apoyo del Ejército en Michoacán”, *Noticieros Televisa*, 22 de noviembre de 2006, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/583977.html>

cuencia aumentos drásticos en asesinatos y secuestros”,<sup>6</sup> lo cual se había traducido, según Garza, “en mayores riesgos para los miles de ciudadanos estadounidenses que visitan o van de paso a través de la región fronteriza todos los días. Un mayor número de estadounidenses asesinados y secuestrados en los últimos meses confirma esto”.<sup>7</sup>

De esta forma, a los pocos meses de iniciado su gobierno, Felipe Calderón había hecho del combate al crimen organizado una prioridad de su gobierno. Si bien este combate inició con los operativos policiaco-militares ya mencionados que se desarrollaron durante todo el sexenio, con el paso de los meses se fue delineando una estrategia que tuvo, según el propio gobierno, los siguientes ejes:

1) operativos conjuntos en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos; 2) escalar las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado; 3) reforma al marco legal e institucional; 4) una política activa de prevención del delito; 5) fortalecer la cooperación internacional.<sup>8</sup>

#### LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD

La cooperación del gobierno mexicano a nivel multilateral y bilateral en temas de seguridad no es nueva. De hecho, ésta se ha dado con varias organizaciones internacionales y países, en especial Estados Unidos, desde hace décadas. En este sentido, México ha firmado desde el siglo XIX 43 convenios multilaterales sobre delincuencia organizada, drogas, cooperación judicial y terrorismo. La mayoría de ellos fueron signados antes de la década de 1990 del siglo pasado. Asimismo, México tiene suscritos 92 acuerdos bilaterales sobre estos temas, aunque la mayoría de éstos son posteriores a 1990. De éstos sólo tres fueron firmados durante el gobierno de Calderón: uno con Brasil y dos con la India.<sup>9</sup>

A pesar de lo anterior, la cooperación con Estados Unidos en asuntos de seguridad sí registró un cambio sustancial durante el gobierno de Calderón. Como ya señalamos, hasta 2007 la ayuda recibida por México para el combate al narcotráfico era más bien simbólica. Ello se explica en buena medida por la desconfianza estadounidense en las autoridades mexicanas, provocada por los altos grados de corrupción que éstas han presentado

<sup>6</sup> “Carta del Embajador Antonio O. Garza”, *El Universal*, jueves 27 de enero de 2005, p. 1-A.

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

<sup>8</sup> Felipe Calderón, “La lucha por la seguridad pública”, 13 de junio de 2010, [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=4395](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395)

<sup>9</sup> <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

históricamente<sup>10</sup> y por las resistencias nacionalistas de la élite política mexicana. Sin embargo, a unos cuantos meses de que Calderón asumiera el poder, en marzo de 2007, luego de una reunión entre éste y su homólogo estadounidense, George W. Bush, surge la idea de negociar un acuerdo bilateral en materia de seguridad para enfrentar los desafíos a la seguridad planteados por el terrorismo y la delincuencia organizada. Según versiones periodísticas, este acuerdo buscaría incrementar sustancialmente el monto de la ayuda estadounidense a México y Centroamérica para combatir al narcotráfico y otras formas de crimen organizado como las “maras” centroamericanas.<sup>11</sup> Después de la reunión entre Calderón y Bush algunos medios comenzaron a hablar de un “Plan México” en referencia al “Plan Colombia” que Estados Unidos instrumentó en ese país a principios de la década de 2000. Sin embargo, para evitar comparaciones, el gobierno mexicano decidió en octubre de 2007 llamarle al nuevo acuerdo de colaboración “Iniciativa Mérida” en referencia a la reunión sostenida en esa ciudad por los presidentes de ambos países. La Iniciativa Mérida contemplaba inicialmente una ayuda en equipo a México de 1400 millones de dólares para los siguientes tres años, lo cual equivalía a más de 400 millones de dólares al año, diez veces más de lo que recibía de Estados Unidos el gobierno mexicano hasta esa fecha.

A pesar del interés de ambos gobiernos en la Iniciativa Mérida, su negociación tardó todavía un año más, debido a dos razones. Por un lado, el senado estadounidense insistió en que se incluyera un reporte del Departamento de Estado en el cual se estableciera que los gobiernos receptores de la ayuda, o sea México y los países de Centroamérica, no estaban involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y que en caso de que ello fuera así, los responsables fueran llevados ante la justicia.<sup>12</sup> La segunda razón para el retraso en la instrumentación de la Iniciativa Mérida fueron las reacciones nacionalistas que todavía provocaba este acuerdo en algunos sectores de la clase política mexicana y que se reavivaron cuando el Senado de los Estados Unidos pidió incluir los temas de corrupción y de derechos humanos en la negociación. No obstante, y de manera paradójica, el hecho de que el senado estadounidense decidiera finalmente reducir los requisitos para la Iniciativa Mérida fue interpretado por el gobierno

<sup>10</sup> Al respecto, véase Jorge Chabat, “Drug Trafficking and United States-Mexico Relations: Causes of Conflict”, en Paul J. Kenny y Mónica Serrano (eds.), *Mexico's Security Failure*, Nueva York, Routledge, 2012, pp. 143-160.

<sup>11</sup> “Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*”, *El Universal*, 10 de mayo de 2007.

<sup>12</sup> J. Jaime Hernández, “Aprueba EU Plan Mérida con reservas”, *El Universal*, 23 de mayo de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159676.html>

de Calderón y por los sectores nacionalistas como una victoria, lo cual hizo que las reticencias internas desaparecieran. Finalmente, en junio de 2008 el senado estadounidense aprobó la iniciativa Mérida aunque con un recorte de 50 millones de dólares sobre el monto de 400 millones programado inicialmente para México durante el primer año. También el senado de ese país estableció que en caso de que no se respetaran los derechos humanos en México, se podría retener 15% de los fondos. Las condiciones establecidas incluían investigar, procesar y juzgar civilmente las violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar y policial; las confesiones obtenidas bajo tortura y maltrato no pueden ser utilizadas en el sistema judicial; la sociedad civil será consultada frecuentemente para que haga recomendaciones sobre el cumplimiento de la Iniciativa Mérida; mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la policía; y establecer un mecanismo independiente para denunciar abusos.<sup>13</sup>

A diferencia del plan Colombia, que incluía la presencia de tropas estadounidenses en territorio colombiano, la Iniciativa Mérida se centró en ayuda en equipo, tecnología y entrenamiento. En este sentido, el presupuesto de la Iniciativa estaba dividido en tres grandes rubros: 1) Combate al narcotráfico, combate al terrorismo y seguridad fronteriza; 2) seguridad pública y aplicación de la ley; y 3) construcción institucional y Estado de derecho.<sup>14</sup> De esta forma, la Iniciativa Mérida se centró inicialmente en un fortalecimiento de las capacidades tecnológicas e institucionales de las dependencias mexicanas encargadas del combate a la delincuencia organizada con los siguientes elementos: *a*) la provisión de equipo de inspección no invasiva, tales como unidades móviles de inspección de rayos gamma y rayos X y detectores de iones para identificar explosivos y narcóticos; *b*) colaboración en la reducción de la demanda de drogas, proveyendo apoyo al Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) a través de la consolidación de una plataforma de intercambio de información y educación a distancia; *c*) apoyo al Registro Nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con *hardware* y *software* para capturar y almacenar información; *d*) apoyo para mejorar el equipo personal de protección de policías y ministerios públicos; *e*) apoyo para la ampliación del Sistema Integral de Operación

<sup>13</sup> Amnistía Internacional, "México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos", 6 de agosto de 2009, <http://amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-merida-deben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/>

<sup>14</sup> "Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", febrero de 2008, <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf> y <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%203.pdf>

Migratoria del Instituto Nacional de Migración; *f*) asistencia técnica en materia penitenciaria por medio de capacitación del personal del sistema penitenciario; *g*) modernización de los laboratorios periciales con equipo de última generación; *h*) modernización de la inteligencia financiera gracias al fortalecimiento de las capacidades informáticas de la Unidad de Inteligencia Financiera; *i*) fortalecimiento de la capacidad poligráfica en la Secretaría de Seguridad Pública, la Administración General de Aduanas y el Instituto Nacional de Migración; *j*) apoyo al “Proyecto Constanza” de la Procuraduría General de la República, que busca reestructurar el funcionamiento de esa dependencia, a través de *hardware* y *software* para crear una infraestructura informática que permita la interconectividad.<sup>15</sup>

La Iniciativa Mérida también incluía ocho helicópteros de transporte Bell 412 EP, tres helicópteros de transporte UH-60 (Blackhawk) así como entrenamiento para el mantenimiento de aviones de vigilancia; asimismo contemplaba un apoyo a la reforma judicial y la revisión de códigos penales y la colaboración con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil para que éstas actuaran como mecanismos de observación del gobierno mexicano y apoyo a escuelas de derecho y barras de abogados.<sup>16</sup>

A principios de 2010 la Iniciativa Mérida entró en su segunda fase, conocida como “Más allá de Mérida”, en la cual la cooperación se articuló en torno a cuatro pilares: *I*) trastornar la capacidad organizativa del crimen organizado; *II*) institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho; *III*) crear la estructura fronteriza del siglo XXI; *IV*) construir comunidades fuertes y resilientes.<sup>17</sup>

#### LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CALDERÓN Y EL FACTOR INTERNACIONAL

Los operativos conjuntos, que constituyeron sin duda el elemento más visible de la estrategia de seguridad del gobierno de Calderón, implicaron el despliegue de hasta 96 000 militares en su punto más alto 2011, con un promedio de más de 59 000,<sup>18</sup> en tanto que la Marina desplegó un promedio de

<sup>15</sup> Grupo de Consulta de Alto Nivel sobre la Iniciativa Mérida, “Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral” (mimeo), [http://mexico.usembassy.gov/docs/Merida\\_Fact\\_Sheets\\_from\\_SRE\\_Spa.doc](http://mexico.usembassy.gov/docs/Merida_Fact_Sheets_from_SRE_Spa.doc)

<sup>16</sup> “Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan”, *op. cit.*

<sup>17</sup> Estados Unidos de América, Departamento de Estado, “Iniciativa Mérida. Los cuatro pilares de la cooperación”, [http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The\\_Four\\_Pillars\\_of\\_Cooperation\\_ESP.pdf](http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf)

<sup>18</sup> En 2012 el número de militares desplegado en la guerra contra el narco bajó a cerca de

más de 6000 miembros<sup>19</sup> y la Policía Federal 20 000 elementos en el territorio nacional. Estos operativos fueron la parte de la estrategia de seguridad del gobierno que más críticas atrajo, pues se les atribuyó el gran número de asesinatos ocurridos durante el sexenio, así como los abusos de derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad en el marco del combate a la delincuencia organizada. Ciertamente es tema de discusión la medida en que la política del gobierno es responsable por estas muertes; lo cierto es que tampoco hay elementos para suponer una política deliberada del gobierno de Calderón para violar los derechos humanos, aunque existen varios casos documentados en este sentido. Al final del sexenio también se han difundido cifras sobre un alto número de desaparecidos, fenómeno ante el cual el gobierno mexicano no dio una respuesta adecuada.<sup>20</sup> Las críticas internas en el tema de los derechos humanos muchas veces se articularon con señalamientos provenientes del exterior por parte de organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Washington Office for Latin America (WOLA).<sup>21</sup> En este contexto, la imagen del gobierno mexicano se vio afectada por informes muy críticos de parte de algunas de las ONG de derechos humanos, como Human Rights Watch, que en 2009 emitió un reporte sobre los abusos de derechos humanos cometidos por el Ejército mexicano.<sup>22</sup> Dichas críticas no lograron detener la ayuda de la Iniciativa Mérida pero ciertamente los plazos originales se han visto extendidos hasta el fin del sexenio de Calderón en buena medida debido a las

---

50 000. Lorena López, “Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles”, *Milenio*, 16 de diciembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/4d744b4578e582c7835debc2cda90d4>

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Henia Prado, “Contabiliza ONG 20 mil desaparecidos”, *Reforma*, 21 de diciembre de 2012, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

<sup>21</sup> <http://aliados.amnestyusa.org/americ-latina/mexico/mexico-fondos-para-la-iniciativa-merida-deben-ser-congelados-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/>; Silvia Otero, “HRW solicita bloquear recursos de la iniciativa Mérida”, *El Universal*, 11 de septiembre de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171195.html>; Fundar, “Fundar dará seguimiento a los fondos destinados a la Iniciativa Mérida”, 30 de agosto de 2009, <http://fundar.org.mx/mexico/?p=953>; WOLA, “Congreso debe retener los fondos de la Iniciativa Mérida debido a la falta de progreso en derechos humanos”, 14 de septiembre de 2010, [http://www.wola.org/es/noticias/congreso\\_debe\\_retener\\_fondos\\_de\\_la\\_iniciativa\\_merida\\_debido\\_a\\_la\\_falta\\_de\\_progreso\\_en\\_derec](http://www.wola.org/es/noticias/congreso_debe_retener_fondos_de_la_iniciativa_merida_debido_a_la_falta_de_progreso_en_derec); “ONG de EEUU y México piden que se retengan fondos de Iniciativa Mérida”, *Terra Noticias*, 26 de junio de 2012, <http://noticias.terra.com/eeuu/ong-de-eeuu-y-mexico-piden-que-se-retengan-fondos-de-iniciativa-merida,51d9730b8aa28310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

<sup>22</sup> Human Rights Watch, “Uniform Impunity: Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations”, 28 de abril de 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/04/28/uniform-impunity>

trabas burocráticas presentadas por el Congreso estadounidense y probablemente también a que la imagen de México como un socio confiable se vio afectada por los persistentes niveles de violencia y algunos escándalos de corrupción en el gobierno mexicano.

En el tema de la corrupción al inicio del gobierno de Calderón se presentaron algunos casos que pusieron en duda la colaboración con Estados Unidos y el supuesto de que con la Iniciativa Mérida la relación entre ambos países entraba en una nueva etapa. En octubre de 2008 la Procuraduría General de la República reveló que algunos funcionarios de alto nivel de la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada había sido sobornados por el cártel de los Beltrán Leyva.<sup>23</sup> La investigación alcanzó a quien había sido Subprocurador en Delincuencia Organizada durante el primer año y medio del gobierno de Calderón, Noé Ramírez Mandujano. Este fue arrestado en noviembre de 2008 acusado de recibir sobornos de los hermanos Beltrán Leyva.<sup>24</sup> El escándalo llegó también a la Secretaría de Seguridad Pública, incluido el Comisionado Interino de la Policía Federal Preventiva, Víctor Gerardo Garay Cadena. Los problemas de corrupción en las autoridades mexicanas persistieron a lo largo del sexenio. En junio de 2012 se dio un enfrentamiento entre policías federales en las instalaciones del aeropuerto de la ciudad de México, en el cual murieron tres policías a manos de sus propios compañeros de corporación. Este hecho puso al descubierto una red de corrupción en la Policía Federal vinculada al narcotráfico.<sup>25</sup>

Adicionalmente, la violencia comenzó a afectar directamente a empleados del gobierno estadounidense en México, lo cual contribuyó aún más a deteriorar la imagen del gobierno mexicano. En marzo de 2010 tres personas que trabajaban en el consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez fueron asesinadas por el crimen organizado.<sup>26</sup> Este no sería el único caso en que un funcionario estadounidense fue atacado en México por el crimen organizado. En febrero de 2011, dos agentes del ICE fueron atacados en Durango; murió uno de ellos.<sup>27</sup> No obstante, el caso más preocupante ocurrió el 2 de agosto de 2012 cuando una camioneta de la embajada de

<sup>23</sup> Carlos Benavides y Francisco Gómez, "Compró el narco a jefes de la SIEDO", *El Universal*, 27 de octubre de 2008.

<sup>24</sup> Gustavo Castillo García, "Detienen a Noé Ramírez por supuestos nexos con el cártel de los Beltrán Leyva", *La Jornada*, 21 de noviembre de 2008.

<sup>25</sup> Henia Prado, "Contabiliza ONG 20 mil desaparecidos", *Reforma*, 21 de diciembre de 2012, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

<sup>26</sup> Mario Héctor Silva, "Washington condena asesinato en Cd. Juárez", 15 de marzo de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/176312.html>

<sup>27</sup> Silvia Otero y J. Jaime Hernández, "Condena Napolitano ataque a agentes de EU", *El Universal*, 16 de febrero de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36350.html>

Estados Unidos, con placas diplomáticas, fue atacada en repetidas ocasiones por un grupo de policías federales vestidos de civiles y en autos particulares en el poblado de Tres Marías, Morelos. A pesar de que la versión oficial de la Policía Federal fue de que se trató de una confusión, la Embajada de Estados Unidos en México señaló que el ataque había sido una emboscada premeditada.<sup>28</sup> Por su parte, la Procuraduría General de la República concluyó que el ataque había sido “directo” contra los integrantes de dicha camioneta y que mandos intermedios de la Policía Federal encubrieron a los atacantes.<sup>29</sup> Este hecho no sólo confirmó la imagen de que México seguía siendo un país inseguro sino también la de que algunas autoridades no combatían al crimen organizado y que probablemente actuaban en complicidad con éste.

Dado el contexto anterior, desde mediados del sexenio de Calderón los sectores más críticos de México en Estados Unidos aumentaron la presión sobre la Casa Blanca y comenzaron a hablar del vecino del sur como un país a punto de convertirse en un “Estado fallido”, similar a Afganistán.<sup>30</sup> Ello ocasionó que el Departamento de Estado emitiera constantemente alertas a los ciudadanos de ese país sobre los peligros de viajar a México debido a la violencia.<sup>31</sup> No obstante, hay que mencionar que a pesar de ello, tanto el gobierno de Bush como el de Obama reiteraron el apoyo al gobierno de Calderón por el combate al crimen organizado<sup>32</sup> y la Iniciativa Mérida; aunque se vio retrasada en sus plazos originales, no se canceló.

En este punto, habría que mencionar el conflicto diplomático suscitado entre el gobierno de Calderón y el gobierno francés de Nicolas Sarkozy en torno al proceso penal de una ciudadana francesa, Florence Cassez, acusada y sentenciada por el delito de secuestro. Este conflicto resultó de las

<sup>28</sup> Silvia Otero, “Fue emboscada el incidente en Tres Marías: EU”, *El Universal*, 24 de agosto de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/866335.html>

<sup>29</sup> Doris Gómora, “Implican a 4 mandos más en el caso Tres Marías”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/primer/40792.html>

<sup>30</sup> U.S. Joint Forces Command, “The Joint Operating Environment 2008”, noviembre de 2008, <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf> y Jesse Bogan y Kerry A. Dolan, “The Next Disaster”, *Forbes*, 22 de diciembre de 2008.

<sup>31</sup> “Alerta del departamento de Estado de EU”, *El Universal*, 14 de abril de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/498541.html>; “Emite EU nueva alerta de viajes a México por violencia”, *Terra Noticias*, 20 de febrero de 2009, <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/786637/Emite+EU+nueva+alerta+de+viajes+a+Mexico+por+violencia.htm>; “Recomienda EU no viajar a 19 estados de México”, *Milenio*, 20 de noviembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1521185d96309e309dc7be38902359e3>

<sup>32</sup> Sergio Javier Jiménez, “Obama respalda lucha antinarco de Calderón”, *El Universal*, 13 de enero de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165062.html>; y Sergio Javier Jiménez, “Ratifica Bush apoyo en lucha anticrimen”, *El Universal*, 14 de enero de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165080.html>

irregularidades cometidas por las autoridades mexicanas durante el proceso de detención de Cassez a fines del gobierno de Fox, y escaló a niveles diplomáticos por el reclamo abierto del presidente francés de que la ciudadana francesa en cuestión fuera enviada a Francia para purgar su condena allá de acuerdo al Tratado de Estrasburgo y la negativa del gobierno de Calderón. Este caso provocó la cancelación del Año de México en Francia y una tensión diplomática que parece haberse disipado con la llegada de François Hollande a la presidencia de Francia y de Enrique Peña Nieto a la presidencia de México. Finalmente, en enero de 2013, Cassez fue liberada por una decisión de la Suprema Corte de Justicia Mexicana, que consideró que las irregularidades en su detención habían viciado el proceso de tal forma que era imposible determinar su culpabilidad.

A pesar de estos escándalos y de los conflictos con Estados Unidos en el tema de la lucha contra la delincuencia organizada, el gobierno de Calderón logró instrumentar algunos cambios institucionales importantes. Por un lado se realizó una reforma de gran calado a la Policía Federal Preventiva, que fue transformada en Policía Federal, con facultades de investigación y con un modelo policial que buscó la profesionalización de la corporación. Ello implicó el establecimiento de una carrera policial para los integrantes de este cuerpo, con mejores salarios y con controles de confianza regulares. Como consecuencia del interés del gobierno federal en fortalecer a la Policía Federal, ésta aumentó su número de efectivos de alrededor de 5 000 al inicio del sexenio a poco más de 32 000 al término de la administración.<sup>33</sup>

Como una parte importante del cambio en las capacidades del gobierno federal en el tema de seguridad habría que señalar también el establecimiento del sistema de información, conocido como Plataforma México, el cual en principio contiene los datos de miembros de las fuerzas de seguridad federales, estatales y locales así como de las personas que han sido procesadas por algún delito. A pesar de que la información acumulada no siempre ha fluido como era de esperarse, lo cierto es que ya ha comenzado a tener algunos resultados, como la captura de los autores del incendio del Casino Royale en Monterrey el 25 de agosto de 2012, en el cual murieron 53 personas. En este punto, hay que mencionar que la colaboración internacional ha sido fundamental para fortalecer este sistema de inteligencia. De hecho, en los últimos años el intercambio de información con otros gobiernos, en particular con el de Estados Unidos, ha aumentado la efectividad en la captura de algunos criminales. Tal es el caso del arresto del narcotraficante Édgar Valdez Villareal, alias “La Barbie”, el

<sup>33</sup> Lorena López, “Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles”, *op. cit.*

8 de septiembre de 2010, el cual se logró gracias a la colaboración con los servicios de inteligencia estadounidenses. Lo mismo ocurrió con la ubicación del narcotraficante Arturo Beltrán Leyva, quien fue abatido por la Marina en Cuernavaca, Morelos, el 16 de diciembre de 2009. Ésta se logró gracias a la información de inteligencia proporcionada por Estados Unidos.

Aquí habría que señalar que un factor que explica los resultados en el intercambio de información con Estados Unidos es que al parecer ambos gobiernos encontraron la forma de evitar que la información sensible se filtrara hacia los delinquentes, lo cual ha sido un problema histórico en la relación entre ambos países. Todo indica que esto ha sido posible gracias a dos factores. Por un lado, el gobierno de Estados Unidos ha preferido intercambiar información con la Secretaría de Marina, probablemente por considerar que es más resistente a la corrupción de la delincuencia organizada que otras dependencias mexicanas.<sup>34</sup> Por otro lado, desde hace varios años existe entre ambos países un esquema de colaboración con base en una Unidad de Investigaciones Sensibles (Sensitive Investigation Unit), compuesta por policías mexicanos y estadounidenses, sujetos a estrictos exámenes de control de confianza. Dicha unidad ha sido la base de la captura de varios capos del narco mexicanos y parece ser un modelo efectivo para resolver los problemas de corrupción que han afectado la colaboración entre ambos países en materia de seguridad. En dicha unidad colaboraban en 2011 cerca de 200 servidores públicos mexicanos de varias dependencias.<sup>35</sup>

En la parte de reformas legales, habría que mencionar que en el sexenio de Calderón se dio autonomía técnica a la policía para realizar labores de investigación, sin modificar su dependencia del Ministerio Público; se autorizó el arraigo hasta por 90 días en casos de delincuencia organizada; se estableció a fines de 2008 el Sistema Nacional de Desarrollo Policial dentro la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;<sup>36</sup> se autorizó la incautación de bienes asociados a la delincuencia organizada en la Ley Federal de Extinción de Dominio, promulgada el 29 de mayo de 2009;<sup>37</sup> y

<sup>34</sup> "Pactan en secreto la Marina y EU", *Reforma*, 29 de agosto de 2012, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/670/1338743/>

<sup>35</sup> Silvia Otero, "Presume la DEA participación en captura de 5 capos", *El Universal*, 26 de octubre de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/38016.html>

<sup>36</sup> México, "Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública", <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

<sup>37</sup> "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial*, 29 de mayo de 2009, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED.pdf>

se emitió una nueva ley contra el lavado de dinero en octubre de 2012.<sup>38</sup> Asimismo, en marzo de 2008 se aprobó una reforma profunda al sistema de justicia penal que busca consolidar un modelo acusatorio, basado en juicios orales. Dicha reforma deberá entrar en vigor en 2016 y constituye uno de los puntos de colaboración de México con los gobiernos de Canadá<sup>39</sup> y Estados Unidos,<sup>40</sup> así como con la Unión Europea.<sup>41</sup>

Como ya apuntamos, en la estrategia de seguridad de Calderón la parte de prevención del delito constituye uno de los cinco ejes rectores. Y de hecho, ésta aparece en el Plan Nacional de desarrollo de 2007 y se detalla en la Estrategia Integral de prevención del delito y combate a la delincuencia de la Secretaría de Seguridad Pública Federal de marzo de 2007. La prevención del delito se basa en el desarrollo de una cultura de la legalidad y en una vinculación ciudadana; tiene como base tres programas: “Escuela segura”, “Salud sólo sin drogas” y “Recuperación de espacios públicos”. A pesar de ello y de que el gobierno de Calderón dedicó en promedio 200 millones de pesos anuales para la prevención del delito y de que en 2009 se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que la percepción generalizada es que la estrategia de seguridad no contemplaba esta parte. Incluso el presidente Peña Nieto anunció en diciembre de 2012 la inversión en la prevención del delito como uno de los cambios de su gobierno.<sup>42</sup> De hecho, algunos de los programas de prevención tuvieron un relativo éxito, como el programa “Todos somos Juárez”, instrumentado en Ciudad Juárez en febrero de 2010 en medio de un aumento alarmante de la violencia. De acuerdo al Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, Facundo Rosas, en tan sólo un año, de 2010 a 2011, la incidencia mensual de homicidios dolosos bajó de 206 a 114.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Jorge Ramos, “Calderón promulga Ley contra lavado de dinero”, *El Universal*, 16 de octubre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/876943.html>

<sup>39</sup> Gobierno de Canadá, “Cooperación entre México y Canadá en las áreas de seguridad y justicia”, 16 de agosto de 2012, <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=spa&view>

<sup>40</sup> “El Senado de EU pide 1,000 millones más para la Iniciativa Mérida”, CNN México, 12 de julio de 2012, <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/07/12/el-senado-de-eu-pide-1000-millones-mas-para-la-iniciativa-merida>

<sup>41</sup> “La cooperación Unión Europea-México: herramientas para un mejor futuro”, septiembre de 2011, [http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto\\_cooperacion\\_2011\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto_cooperacion_2011_en.pdf)

<sup>42</sup> Francisco Reséndiz, “Peña pide 115 mil mdp para prevenir delitos”, *El Universal*, 14 de diciembre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/889766.html>

<sup>43</sup> Grupo Fórmula, “Destaca Facundo Rosas reducción de violencia en Ciudad Juárez

En la parte de prevención del delito, la colaboración con Estados Unidos ha sido importante. De hecho, desde el lanzamiento de la segunda fase de la Iniciativa Mérida en 2010, el gobierno de Estados Unidos ha dedicado 55.5 millones de dólares al Pilar IV de la Iniciativa Mérida, que busca recomponer el tejido social en algunas ciudades de México. Esta colaboración se ha dado junto con una ONG mexicana, México Unido contra la Delincuencia, y será en el futuro un elemento importante en los programas locales de prevención del delito.<sup>44</sup>

Por último habría que mencionar que el gobierno de Calderón llevó a cabo reuniones con gobiernos de algunos países en el marco de acuerdos de cooperación en el tema de seguridad. Así, se realizaron reuniones del grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia México-Colombia, creado en 2001, se firmó un acuerdo sobre seguridad con Canadá en 2010 y en septiembre de 2012 se creó en una reunión en México el Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En dicha reunión se acordó que el Centro Coordinador de las Américas, que buscará articular las acciones internacionales contra las bandas criminales, tendría su sede en México.

## CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar, si bien el tema de seguridad no era central en la política exterior mexicana durante el siglo XX, empieza a adquirir mayor importancia en el gobierno de Zedillo y a partir de la llegada del PAN a la presidencia se vuelve parte de la agenda internacional del gobierno mexicano. Las razones de ello, tienen que ver con la aceptación de una relación más cercana con Estados Unidos por parte del gobierno mexicano así como con la creciente importancia del tema tanto para el gobierno estadounidense como para la comunidad internacional a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Adicionalmente, el incremento en la violencia vinculada al crimen organizado hizo que el tema adquiriera una gran relevancia para nuestros vecinos cercanos, lo cual llevó a desarrollar una colaboración internacional más explícita en este tema. En este sentido, si bien la cooperación internacional está explícitamente señalada como uno de los cinco ejes

---

rez", 11 de septiembre de 2012, <http://movil.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=269710>

<sup>44</sup> Diana Negrofonte, "Pillar IV of 'Beyond Merida'. Addressing the Socio-Economic Causes of drug Related Crime and Violence in Mexico", Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2011, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20Format1.pdf>

de la estrategia de seguridad de Calderón, lo cierto es que forma parte importante de los otros cuatro: operativos contra el crimen organizado, mejora de las capacidades operativas y tecnológicas del Estado, reformas al marco legal e institucional y prevención del delito. Ciertamente esta cooperación se concentró por razones geográficas e históricas en Estados Unidos, pero sí llama la atención el que ésta se haya dado fundamentalmente en la parte de desarrollo tecnológico e institucional. A diferencia del Plan Colombia, dicha cooperación no incluyó tropas estadounidenses en México. Llama también la atención el que, a pesar de algunas resistencias iniciales de algunos sectores nacionalistas de la élite política mexicana, al final dicha cooperación con Estados Unidos se haya dado de manera tan amplia e intensa con la iniciativa Mérida en su primera y segunda fase. De hecho, la Iniciativa Mérida constituye sin duda el punto más alto de la institucionalización de la cooperación internacional en materia de seguridad en toda la historia de México. Una obvia explicación de ello tiene sin duda que ver con el aumento de la inseguridad en México, en particular la asociada al crimen organizado. De hecho, las encuestas existentes sugieren una aceptación creciente de la cooperación internacional que es directamente proporcional al incremento en la inseguridad en México. A pesar de lo anterior, el tema no estuvo exento de conflictos con el exterior, en particular con Estados Unidos. Buena parte de estos conflictos tienen todavía que ver con las fallas institucionales que existen en México y que, a pesar de los esfuerzos del gobierno de Calderón y de los apoyos externos para tal propósito, no han sido resueltas. Desde este punto de vista, parece sensato que la cooperación internacional y que los esfuerzos de largo plazo del gobierno mexicano se orienten precisamente a solventar este problema. Evidentemente, la ineficiencia y corrupción existente todavía en las instituciones de seguridad y justicia mexicanas siguen siendo un elemento fundamental para explicar la inseguridad en México y los conflictos internacionales en torno a este tema. En este sentido, es probable que el futuro de la cooperación internacional en el área de seguridad se centre cada vez más en fortalecer las capacidades institucionales y en fortalecer el tejido social, que en apoyar la capacidad militar del gobierno mexicano. Al menos ese parece ser el interés de largo plazo de los gobiernos con los que México ha venido cooperando en esta área. Y ése debería ser también el interés del nuevo gobierno mexicano.

#### BIBLIOGRAFÍA

“Alerta del departamento de Estado de EU”, *El Universal*, 14 de abril de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/498541.html>

- Amnistía Internacional, “México: los fondos de la Iniciativa Mérida deben congelarse hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos”, 6 de agosto de 2009, <http://amnistia.org.mx/contenido/2009/08/06/mexico-los-fondos-de-la-iniciativa-merida-deben-congelarse-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/>
- , “Los fondos de la Iniciativa Mérida deben ser congelados hasta que se cumplan las condiciones de derechos humanos”, 10 de agosto de 2009, <http://aliados.amnestyusa.org/america-latina/mexico/mexico-fondos-para-la-iniciativa-merida-deben-ser-congelados-hasta-que-se-cumplan-las-condiciones-de-derechos-humanos/>
- Benavides, Carlos y Francisco Gómez, “Compró el narco a jefes de la SIEDO”, *El Universal*, 27 de octubre de 2008.
- Bogan, Jesse y Kerry A. Dolan, “The Next Disaster”, *Forbes*, 22 de diciembre de 2008.
- Calderón, Felipe, “La lucha por la seguridad pública”, 13 de junio de 2010, [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=4395](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4395)
- , *Seguridad pública y justicia penal*, México, Partido de Acción Nacional, 2006.
- “Carta del Embajador Antonio O. Garza”, *El Universal*, 27 de enero de 2005.
- Castillo García, Gustavo, “Detienen a Noé Ramírez por supuestos nexos con el cártel de los Beltrán Leyva”, *La Jornada*, 21 de noviembre de 2008.
- Chabat, Jorge, “Drug Trafficking and United States-Mexico Relations: Causes of Conflict”, en Paul J. Kenny y Mónica Serrano (eds.), *Mexico’s Security Failure*, Nueva York, Routledge, 2012.
- “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma y adiciona la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial*, 29 de mayo de 2009, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED.pdf>
- “El Senado de EU pide 1,000 millones más para la Iniciativa Mérida”, CNN México, 12 de julio de 2012, <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/07/12/el-senado-de-eu-pide-1000-millones-mas-para-la-iniciativa-merida>
- “Emite EU nueva alerta de viajes a México por violencia”, Terra noticias, 20 de febrero de 2009, <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/786637/Emite+EU+nueva+alerta+de+viajes+a+Mexico+por+violencia.htm>
- “Establecerán México y EU perímetro de seguridad fronterizo”, *El Universal*, 19 de diciembre de 2001.
- Estados Unidos de América, Departamento de Estado, “Iniciativa Mérida. Los cuatro pilares de la cooperación”, [http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The\\_Four\\_Pillars\\_of\\_Cooperation\\_ESP.pdf](http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf)
- Fundar, “Fundar dará seguimiento a los fondos destinados a la Iniciativa Mérida”, 30 de agosto de 2009, <http://fundar.org.mx/mexico/?p=953>
- Gobierno de Canadá, “Cooperación entre México y Canadá en las áreas de seguridad y justicia”, 16 de agosto de 2012, <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=spa&view>

- Gómora, Doris, “Implican a 4 mandos más en el caso Tres Marías”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/primer/40792.html>
- Grupo de Consulta de Alto Nivel sobre la Iniciativa Mérida, “Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral” (mimeo), [http://mexico.us-embassy.gov/docs/Merida\\_Fact\\_Sheets\\_from\\_SRE\\_Spa.doc](http://mexico.us-embassy.gov/docs/Merida_Fact_Sheets_from_SRE_Spa.doc)
- Grupo Fórmula, “Destaca Facundo Rosas reducción de violencia en Ciudad Juárez”, 11 de septiembre de 2012, <http://movil.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=269710>
- Hernández, J. Jaime, “Aprueba EU Plan Mérida con reservas”, *El Universal*, 23 de mayo de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159676.html>
- Human Rights Watch, “Uniform Impunity: Mexico’s Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations”, 28 de abril de 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/04/28/uniform-impunity>
- Jaimes, Carmen, “Pide Cárdenas Batel apoyo del Ejército en Michoacán”, *Noticieros Televisa*, 22 de noviembre de 2006, <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/583977.html>
- Jiménez, Sergio Javier, “Obama respalda lucha antinarco de Calderón”, *El Universal*, 13 de enero de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165062.html>
- , “Ratifica Bush apoyo en lucha anticrimen”, *El Universal*, 14 de enero de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/165080.html>
- “La cooperación Unión Europea-México: herramientas para un mejor futuro”, septiembre de 2011, [http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto\\_cooperacion\\_2011\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/projects/folleto_cooperacion_2011_en.pdf)
- López, Lorena, “Calderón devolvió a 50% de la tropa a los cuarteles”, *Milenio*, 16 de diciembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/4d744b4578e582c7835debcedcda90d4>
- Mejía, José Gerardo, “Reconocen errores en la lucha antinarco”, *El Universal*, 25 de mayo de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/177937.html>
- “Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan”, febrero de 2008, <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%201-2.pdf> y <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Mex%20FY08-09%20descriptions%203.pdf>
- México, “Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública”, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores, “Tratados Internacionales celebrados por México”, <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>
- “Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*”, *El Universal*, 10 de mayo de 2007.
- Negroponte, Diana, “Pillar IV of ‘Beyond Merida’. Addressing the Socio-Economic Causes of drug Related Crime and Violence in Mexico”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, 2011, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20Format1.pdf>
- “ONG de EEUU y México piden que se retengan fondos de Iniciativa Mérida”, *Te-*

- rra Noticias, 26 de junio de 2012, <http://noticias.terra.com/eeuu/ong-de-eeuu-y-mexico-piden-que-se-retengan-fondos-de-iniciativa-merida,51d9730b8a28310VgnVCM1000098cceb0aRCRD.html>
- Otero, Silvia, “Fue emboscada el incidente en Tres Marías: EU”, *El Universal*, 24 de agosto de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/866335.html>
- , “HRW solicita bloquear recursos de la iniciativa Mérida”, *El Universal*, 11 de septiembre de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171195.html>
- , “Presume la DEA participación en captura de 5 capos”, *El Universal*, 26 de octubre de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/38016.html>
- y J. Jaime Hernández, “Condena Napolitano ataque a agentes de EU”, *El Universal*, 16 de febrero de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36350.html>
- “Pactan en secreto la Marina y EU”, *Reforma*, 29 de agosto de 2012, <http://www.reforma.com/nacional/articulo/670/1338743/>
- Prado, Henia, “Contabiliza ONG 20 mil desaparecidos”, *Reforma*, 21 de diciembre de 2012, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>
- , “Detectan una red de narco en AICM”, *Reforma*, 29 de junio de 2012, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documents/DocumentoImpresa.aspx>
- Ramos, Jorge, “Calderón promulga Ley contra lavado de dinero”, *El Universal*, 16 de octubre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/876943.html>
- “Recomienda EU no viajar a 19 estados de México”, *Milenio*, 20 de noviembre de 2012, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/1521185d96309e309dc7be38902359e3>
- Reséndiz, Francisco, “Peña pide 115 mil mdp para prevenir delitos”, *El Universal*, 14 de diciembre de 2012, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/889766.html>
- Silva, Mario Héctor, “Washington condena asesinato en Cd. Juárez”, 15 de marzo de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/176312.html>
- U.S. Joint Forces Command, “The Joint Operating Environment 2008”, noviembre de 2008, <http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>
- Velázquez Flores, Rafael, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Relaciones Internacionales* (México, UNAM), núm. 108, septiembre-octubre de 2010.
- WOLA, “Congreso debe retener los fondos de la Iniciativa Mérida debido a la falta de progreso en derechos humanos”, 14 de septiembre de 2010, [http://www.wola.org/es/noticias/congreso\\_debe\\_retener\\_fondos\\_de\\_la\\_iniciativa\\_merida\\_debido\\_a\\_la\\_falta\\_de\\_progreso\\_en\\_derec](http://www.wola.org/es/noticias/congreso_debe_retener_fondos_de_la_iniciativa_merida_debido_a_la_falta_de_progreso_en_derec)