

NÚMERO 195

JORGE CHABAT

La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados
Unidos: En busca de la confianza perdida

ENERO 2010



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2010. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext. 6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Este documento analiza el proceso de negociación y las características de la Iniciativa Mérida, alcanzada entre México y Estados Unidos en 2007 y destinada a proporcionar ayuda en equipo equivalente a 1,400 millones de dólares durante un periodo de tres años, a fin de mejorar las capacidades del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico y el terrorismo. El documento plantea que la negociación de la Iniciativa Mérida se debió a la creciente preocupación del gobierno de Estados Unidos por el incremento en México de la violencia asociada al narcotráfico en un contexto de guerra contra el terrorismo a raíz de los ataques a las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001. Se evalúa también el contenido de la iniciativa en la cual destaca el interés de reforzar las instituciones mexicanas encargadas de combatir la delincuencia organizada. Se sugiere que el énfasis en el fortalecimiento de los servicios de inteligencia y en el uso de equipo no intrusivo es adecuado para enfrentar una amenaza como el narcotráfico. Por último, el documento plantea que la negociación de la Iniciativa Mérida representa un cambio histórico en la tradicional actitud de desconfianza hacia México en el tema del narcotráfico, motivada en buena medida por la corrupción en las instituciones mexicanas y que ello se debe a la prioridad que representa para ambos gobiernos el combate de este fenómeno. Ello hace pensar que, a pesar de las críticas que existen en Estados Unidos sobre la capacidad del gobierno mexicano para mantener la gobernabilidad, la colaboración bilateral se mantendrá e incrementará en el futuro.

Abstract

This paper analyzes the negotiation process and the characteristics of the Merida Initiative, the historic accord reached between Mexico and the United States in 2007 aimed at providing aid in equipment equivalent to 1.4 billion dollars to improve the Mexican government's capacities to fight drug trafficking and terrorism. This paper sustains that the negotiation of the Merida Initiative was motivated by the growing concern of the U.S. government over the increase of drug-related violence in Mexico. This paper will also attempt to understand the Merida Initiative in the context of the war on terrorism due to the September 11th attacks on the Twin Towers in New York City. This study will also evaluate the content of the Initiative, which is focused on strengthening Mexican institutions in charge of fighting organized crime. The aid provided by the Merida Initiative is, however, strictly non-military. This paper will thus evaluate whether the emphasis in strengthening intelligence services and the use of non-intrusive equipment is appropriate to confront a threat like drug trafficking. Finally, this

document sustains that the negotiation of the Merida Initiative represents a historical change in the traditional attitude of distrust vis-à-vis Mexico in the issue of drug trafficking, motivated in a large extent by corruption in Mexican institutions. This leads us to think that despite the criticisms in the U.S. about the capacity of the Mexican government to maintain control over its territory, bilateral collaboration will persist and even increase in the future.

Introducción

El 22 de octubre de 2007, los presidentes de México y Estados Unidos anunciaron un programa de colaboración para combatir el narcotráfico y el terrorismo llamado "Iniciativa Mérida", cuyo nombre hace referencia a la ciudad de Mérida donde el presidente Calderón propuso al presidente Bush dicho programa en el mes de marzo del mismo año. La Iniciativa Mérida preveía inicialmente una ayuda de 1,400 millones de dólares de Estados Unidos hacia México por un periodo de tres años, lo que representa, sin duda, un cambio importante en la colaboración entre ambos países en el tema de la seguridad. ¿En qué medida esta iniciativa constituye un cambio cualitativo en la relación bilateral? ¿Representa la Iniciativa Mérida el fin de la tradicional desconfianza entre México y Estados Unidos en materia de seguridad? ¿Qué tanto va a cambiar el panorama del combate al narco en México? ¿Cómo influye esta iniciativa en el desarrollo de la seguridad hemisférica? Finalmente, ¿Es esta iniciativa el inicio de una nueva era de colaboración y confianza entre México y Estados Unidos o sólo un acuerdo más que no va a tener ningún efecto permanente? Estas son las preguntas que se abordarán en este ensayo. Para ello, primero analizaremos el contexto internacional así como el contexto interno mexicano en el cual surge esta propuesta. Después se analizará la propuesta en sí y sus alcances. Finalmente, se establecerán algunas conclusiones.

1. Antecedentes: La amenaza terrorista y el incremento de la violencia en México

Como es ampliamente conocido, a raíz de los ataques terroristas de Al-Qaeda a las torres gemelas de Nueva York en septiembre de 2001, la prioridad en la política exterior de Estados Unidos y de buena parte del mundo occidental se modificó. El combate al terrorismo se convirtió en la prioridad de seguridad del gobierno de Estados Unidos y ello se reflejó en la relación de ese país con el resto del mundo, en particular con aquellos países que podrían generar mayores vulnerabilidades para la seguridad estadounidense. En esta lógica, el gobierno de Bush realizó una reorganización administrativa que reflejaba su preocupación por la amenaza terrorista. El 1° de octubre de 2002 creó el Comando de América del Norte (NORTHCOM) bajo el Departamento de la Defensa y unos meses después, el 1° de marzo de 2003, creó el Departamento de la Seguridad Interior (Department of Homeland Security), que reunifica a varias agencias encargadas de la seguridad de Estados Unidos. Al mismo tiempo, el Congreso de Estados Unidos emitió, el 26 de octubre de 2001, la llamada "Ley Patriota" (Patriot Act), que ampliaba las facultades de vigilancia del gobierno estadounidense dentro y fuera de su territorio.

En el frente externo el gobierno de Bush también buscó reforzar su seguridad frente a posibles ataques terroristas. En esta lógica, el 21 de diciembre de 2001 el presidente de Estados Unidos firmó un acuerdo de “frontera inteligente” con el gobierno canadiense, a fin de facilitar el flujo de bienes y personas que ingresaran a Estados Unidos de manera legal y restringir la entrada de productos y personas ilegales, fundamentalmente terroristas. Unos meses después, el 22 de marzo de 2002, el gobierno de Estados Unidos firmó un acuerdo similar con México, con lo cual claramente reforzaba su perímetro de seguridad frente a amenazas terroristas provenientes de sus fronteras próximas.

Durante los años posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, una de las constantes en el gobierno estadounidense ha sido la preocupación de que terroristas de Al Qaeda ingresen a México desde Estados Unidos. A pesar de que dicha posibilidad no ha sido nunca confirmada, ha habido algunas versiones periodísticas que han especulado al respecto e incluso algún reporte interno de la Cámara de Representantes estadounidense llegó a afirmar que se habían detectado miembros de Hezbolla ingresando a Estados Unidos junto con indocumentados mexicanos.¹ Es en este contexto que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá deciden ampliar los acuerdos existentes en materia de seguridad y el 23 de marzo de 2005 anuncian en Waco, Texas, la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Dicho acuerdo busca promover la prosperidad de América del Norte a través de un movimiento más eficiente de personas, bienes y servicios entre los tres países dentro de un marco de protección contra terroristas y otros criminales, así como contra desastres naturales comunes. En los aspectos de seguridad, la ASPAN busca:

- a) Instrumentar estrategias comunes en materia de seguridad fronteriza de viajeros y bienes y bioprotección,
- b) mejorar la protección de la infraestructura crítica e instrumentar criterios comunes de respuesta ante emergencias,
- c) intensificar y modernizar la seguridad aérea y marítima,
- d) mejorar los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia.

Como se puede apreciar, la preocupación de Estados Unidos por reforzar la seguridad en México para prevenir acciones terroristas en su territorio no es reciente y ha constituido una constante en la relación bilateral desde 2001. Por ello no es sorprendente que en 2007 ambos países hayan decidido negociar la Iniciativa Mérida a fin de reforzar la capacidad del gobierno mexicana para hacer frente a amenazas comunes. No obstante, hay que

¹ “A line in the Sand. Confronting the Threat at the Southwest Border”, Report prepared by the Majority Staff of the House Committee on Homeland Security. Subcommittee on Investigations . Michael T. McCaul, Chairman, 2006, 39, pp. 29-30. <http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigaions-Border-Report.pdf>

señalar que la ola de narcoviolenencia desatada en México a partir de 2005 ha sido otro factor fundamental para impulsar la Iniciativa Mérida.

Desde el inicio de su gobierno, el presidente Fox desarrolló una estrategia de combate al narcotráfico que se centró en el arresto de los líderes de los principales cárteles de la droga. Esta estrategia generó un desequilibrio entre las diferentes bandas del narco lo cual alimentó una guerra entre el cártel de Sinaloa y el cártel del Golfo por algunas rutas y plazas de este último. Dicha guerra disparó los niveles de violencia de forma extraordinaria durante 2005, 2006 y 2007. Inicialmente dicha violencia se concentró en una de las plazas más importantes del cártel del Golfo y lugar de paso de una buena parte del comercio legal entre México y Estados Unidos: Nuevo Laredo. Ello tuvo un impacto inmediato en la relación con Estados Unidos. El 26 de enero de 2005 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 consecuencia aumentos drásticos en asesinatos y secuestros.”² Según Garza, el alto nivel de violencia “se ha traducido 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.”³ La carta de Garza provocó una dura respuesta del Secretario de Gobernación, Santiago Creel pero, a pesar de ello, el conflicto no escaló y cuatro días después el embajador estadounidense se reunió con el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez. Como resultado de dicha reunión se emitió un comunicado conjunto que desactivaba el conflicto.

No obstante lo anterior, la violencia vinculada al narco continuó creciendo en México, en particular en la ciudad fronteriza de Nuevo Laredo, lo cual obligó al gobierno de Fox a lanzar el operativo “México Seguro” el 12 de junio de 2005.⁴ Inicialmente, este programa supuso el control del ejército y de la Policía Federal Preventiva de ocho ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California. Sin embargo, la narcoviolenencia continuó, en particular en Nuevo Laredo, lo que siguió ocasionando fricciones con el gobierno de Estados Unidos.

² “Carta del Embajador Antonio O. Garza”, *El Universal*, jueves 27 de enero de 2005, p. I-A.

³ *Ibid.*

⁴ Noticieros Televisa, “Ordena Fox Operativo “México Seguro”, 12 de junio de 2005. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/452513.html>

2. Surgimiento de la Iniciativa Mérida

Cuando Felipe Calderón asume la presidencia de México hereda una situación de violencia vinculada al narcotráfico y de control territorial por las bandas del crimen organizado en varias partes del país. En ese contexto decide lanzar varios operativos policiaco-militares para enfrentar tal fenómeno. A once días de asumir el poder, lanza el primer operativo en el estado de Michoacán,⁵ el cual será replicado en los meses siguientes en varios estados afectados por el narcotráfico. Esta ofensiva de Calderón contra el narco fue aplaudida por el gobierno de Estados Unidos, pero no logró bajar los niveles de narcoviolenencia sino más bien aumentarlos. Ello hizo que la preocupación de Estados Unidos por la violencia en su frontera sur se incrementara. Esta preocupación, junto con la posibilidad de que ingresaran terroristas a Estados Unidos a través de territorio mexicano, pavimentó el camino para que México solicitara una mayor colaboración con Estados Unidos para combatir la amenaza del narcotráfico.

Esta posibilidad fue discutida en la reunión que sostuvieron el presidente George W. Bush y el presidente Felipe Calderón en la visita que realizó el primero a la ciudad de Mérida, Yucatán en marzo de 2007. Después de dicha reunión, comenzó a trascender en los círculos gubernamentales y diplomáticos estadounidenses, así como en medios de información la idea de crear un marco de colaboración regional con México y Centroamérica para combatir las amenazas de seguridad. Según un periódico estadounidense, México y Estados Unidos habrían estado negociando un plan para incrementar sustancialmente la ayuda para combatir el narcotráfico y otras formas de crimen organizado, como las pandillas centroamericanas conocidas como *maras*. Esta iniciativa incluiría también a Centroamérica.⁶ En este contexto, el encargado de negocios del gobierno estadounidense en Honduras, James Williard, señaló en mayo de 2007 que los gobiernos de México, Guatemala, Honduras y Estados Unidos tendrían para mediados de año un plan de seguridad regional para combatir el tráfico de drogas, seres humanos y armas, así como a las *maras* centroamericanas. Según Williard, el presidente Bush había propuesto dicho plan al presidente Calderón y al presidente Berguer de Guatemala en la gira que realizó por la región en marzo de ese año.⁷ Ante estas versiones, la prensa mexicana comenzó a hablar de un “Plan México” que se negociaba entre México y Estados Unidos, en obvia referencia al “Plan Colombia” que echaron a andar los gobiernos de Estados Unidos y Colombia a principios de la década del 2000. No obstante, en octubre de 2007 los gobiernos de Estados

⁵ Terra Noticias, “Calderón lanza fuerte ofensiva contra narcotráfico en México”, 12 de diciembre de 2006, <http://noticias.terra.com/articulo/html/act677783.htm>

⁶ “Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*”, *El Universal*, 10 de mayo de 2007.

⁷ Horacio Jiménez, “Frente multinacional contra narco, migración y ‘maras’”, *El Universal*, 23 de mayo de 2007.

Unidos y México decidieron llamar a este plan de colaboración como “Iniciativa Mérida” a fin de evitar las comparaciones con el “Plan Colombia” que suponía una presencia militar norteamericana que no contemplaba el Plan México-Estadounidense.⁸

La Iniciativa Mérida contemplaba una ayuda en equipo para México de 1,400 millones de dólares durante tres años, así como una cantidad adicional para Centroamérica de 50 millones de dólares para el primer año, lo cual confirma la óptica regional del gobierno de Estados Unidos en este plan de apoyo a México.

3. La Iniciativa Mérida: Un impulso a la modernización de las instituciones de seguridad mexicanas

El proceso de negociación de la Iniciativa Mérida fue más complicado y prolongado de lo que inicialmente supusieron los gobiernos de México y de Estados Unidos. De hecho, el plan original era que el proyecto fuera aprobado en 2007 y que comenzara a funcionar a partir de ese año, hasta 2010. No obstante, la discusión en el Congreso estadounidense hizo que el proceso de negociación se alargara y que incluso el propio gobierno mexicano pusiera en duda su aprobación.⁹ El tema más complicado de la negociación fue la insistencia del senado estadounidense de que se incluyera un reporte del Departamento de Estado de que los gobiernos receptores de la ayuda (México y los países centroamericanos) no estaban involucrados en actos de corrupción o violaciones de derechos humanos y que en caso de que ello ocurriera, los responsables fueran llevados ante la justicia.¹⁰ Esta condición llevó a que el gobierno de Calderón planteara la posibilidad de rechazar la ayuda de la iniciativa si ésta se condicionaba a algún tipo de seguimiento o de verificación de metas.¹¹ La posición de Calderón recibió apoyo de todas las fuerzas políticas mexicanas,¹² lo cual sirvió para que las reticencias que algunos partidos de oposición tenían sobre la Iniciativa Mérida, desaparecieran una vez que el senado estadounidense decidió reducir los condicionamientos para otorgar la ayuda a México. De esta forma, después de un periodo de reclamos de parte del gobierno mexicano, el senado finalmente aprobó la Iniciativa Mérida en junio de 2008, aunque con una reducción inicial de 50 millones de

⁸ Ivonne Melgar, “Bautizan el pacto como Iniciativa Mérida”, *Excélsior*, 23 de octubre de 2007, http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/pulsonacional/bautizan_el_pacto_como_iniciativa_merida/28122

⁹ Natalia Gómez Quintero, “Agoniza el plan Mérida, dice SRE”, *El Universal*, 5 de junio de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/primera/vi_31107.html

¹⁰ J. Jaime Hernández, “Aprueba EU Plan Mérida con reservas” *El Universal*, 23 de mayo de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159676.html>

¹¹ Arturo Zárate, “Rechaza Mouriño Condiciones de EU”, *El Universal*, 3 de junio de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/primera/31097.html>

¹² Ricardo Gómez, “EU acepta revisar Iniciativa Mérida”, *El universal*, 9 de junio de 2008, http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_160035.html

dólares sobre el monto de 400 millones programado inicialmente para México durante el primer año.

A diferencia del “Plan Colombia” instrumentado por el gobierno estadounidense a fines de la década de los noventa, la Iniciativa Mérida se centró en el otorgamiento de ayuda para apoyar las labores de inteligencia y para modernizar el funcionamiento organizativo de las agencias de seguridad mexicanas.

El presupuesto otorgado para la Iniciativa Mérida estaba dividido en tres grandes rubros: 1) combate al narcotráfico, al terrorismo y seguridad fronteriza; 2) seguridad pública y aplicación de la ley; y 3) construcción institucional y estado de derecho.¹³ Una buena parte de las áreas que apoya la iniciativa Mérida tienen que ver con apoyo para la modernización de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas. En este sentido, la iniciativa propone: a) la provisión de equipo de inspección no invasiva, tales como unidades móviles de inspección de rayos gama, rayos X y detectores de iones para identificar explosivos y narcóticos; b) colaborar 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) apoyar al Registro Nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de 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 Migratoria del Instituto Nacional de Migración; f) asistencia técnica en materia penitenciaria a través de capacitación del personal del sistema penitenciario; g) modernización de los laboratorios periciales a través de equipo de última generación; h) modernización de la inteligencia financiera a través del 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.¹⁴ Asimismo, la Iniciativa también contempla la provisión de equipo para el combate directo al narcotráfico como ocho helicópteros de transporte Bell 412 EP, tres helicópteros de transporte UH-60 (Blackhawk) así como entrenamiento para el mantenimiento de aviones de vigilancia. También contempla impulsar los

¹³ “Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan”, February 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>

¹⁴ 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

esfuerzos del gobierno mexicano para realizar una reforma judicial y la revisión de códigos penales así como apoyar a organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que puedan desempeñarse como mecanismos de observación del gobierno mexicano y a escuelas de Derecho y barras de abogados.¹⁵

4. Iniciativa Mérida: ¿El fin de la desconfianza entre México y Estados Unidos?

Desde los años ochenta, cuando el gobierno de Estados Unidos intensifica la lucha contra el narcotráfico ante la llegada masiva de la droga colombiana a ese país, la cooperación antidrogas con México se vio enturbiada por la desconfianza estadounidense en los cuerpos policíacos mexicanos debido, en buena medida, a la corrupción prevaleciente en los mismos. En este sentido, la lista de conflictos entre ambos países es bastante larga. En 1985 estalla una crisis mayor en la relación bilateral a raíz del asesinato en Guadalajara del agente de la DEA, Enrique Camarena. Esta crisis tuvo varias secuelas como los secuestros patrocinados por la DEA de dos ciudadanos mexicanos acusados de colaborar en el asesinato de Camarena.¹⁶ En la década siguiente el arresto en 1997 del *zar* antidrogas mexicano, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, por su involucramiento con el líder del cártel de Juárez, Amado Carrillo, generó una nueva crisis de confianza entre los dos países.¹⁷ En este contexto en 1998 la DEA y el Departamento del Tesoro llevaron a cabo de manera unilateral la Operación Casablanca destinada a exhibir a las instituciones bancarias mexicanas que lavaban dinero. Esta desconfianza recurrente en la cooperación antidrogas con México se reflejó durante las últimas tres décadas en una ayuda antidrogas estadounidense muy reducida en comparación con otros países latinoamericanos productores o de paso de drogas. Incluso en 1992 el gobierno de Salinas de Gortari rechazó la ayuda antidrogas de Estados Unidos como respuesta a la decisión de la Suprema Corte de Justicia estadounidense de autorizar el secuestro en otros países de extranjeros sospechosos de asesinar a agentes federales de ese país para procesarlos en su territorio.¹⁸ De hecho, en el año 2007, antes de que se negociara la Iniciativa Mérida, la ayuda estadounidense para combatir el narcotráfico fue de 36 millones 678 mil dólares, equivalente a 55% de lo otorgado a Bolivia en ese año y a 7.8% de lo otorgado a Colombia.¹⁹

¹⁵ "Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", *Op. Cit.*

¹⁶ Jorge Chabat, "Drug trafficking in the U.S.-Mexican relations: what you see is what you get" en Bruce M. Bagley and William O. Walker III, *Drug trafficking in the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers/North-South Center, 1994.

¹⁷ "The Mexican Drug Scandal", *The New York Times*, 23 de febrero de 1997.

<http://www.nytimes.com/1997/02/23/opinion/the-mexican-drug-scandal.html?scp=15&sq=Rebollo%20Mexico&st=cse>

¹⁸ Jorge Chabat, "Drug trafficking in the U.S.-Mexican relations..." *Op. Cit.*

¹⁹ U.S. State Department, *International Narcotics Control Strategy Report*, March 2008,

Desde esta perspectiva, la iniciativa Mérida representa un cambio histórico en los patrones de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos y sugiere que la tradicional desconfianza del gobierno estadounidense hacia el gobierno mexicano en esta materia ha disminuido de manera considerable. Sin embargo, el ambiente de cordialidad entre ambos gobiernos generado por la Iniciativa Mérida se vio enturbiado en octubre de 2008 cuando la PGR descubrió una red de funcionarios de alto nivel de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada que habían sido comprados por el cártel de los hermanos Beltrán Leyva.²⁰ Esta investigación, involucró pronto al “zar” antidrogas mexicano, el subprocurador de la SIEDO durante el primer año y medio del gobierno de Calderón, Noé Ramírez Mandujano, quien fue arrestado en noviembre de 2008 acusado de recibir sobornos del cártel de los hermanos Beltrán Leyva.²¹ El escándalo de corrupción también llegó a funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública, incluido el comisionado interino de la Policía Federal Preventiva, Víctor Gerardo Garay Cadena. Estos escándalos no impidieron que tanto el presidente George W. Bush como el presidente electo Barack Obama expresaran su apoyo a la lucha de Calderón contra el narco.²² A pesar de este apoyo, la ayuda de al Iniciativa Mérida se retrasó durante 2008 al grado que la secretaria de Estado del gobierno de Obama, Hillary Clinton, conminó en abril 2009 al Congreso a acelerar los trámites para la liberación de esos fondos, en particular para la entrega de los helicópteros Blackhawk.²³

El retraso en la entrega de los fondos de la Iniciativa Mérida puede explicarse, como argumentó la propia Hillary Clinton, a la necesidad del gobierno estadounidense de cerciorarse de que los fondos se utilizarían de manera adecuada,²⁴ a la burocracia, a las presiones políticas dentro de Estados Unidos generadas por la crisis económica mundial o quizás a que la revelación de nuevos casos de corrupción entre los altos mandos mexicanos encargados del combate a las drogas hizo revivir la tradicional desconfianza.

<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100774.htm>

²⁰ Carlos Benavides y Francisco Gómez, “Compró el narco a jefes de la SIEDO”, *El Universal*, 27 de octubre de 2008.

²¹ Gustavo Castillo García, “Detienen a Noé Ramírez por supuestos nexos con el cártel de los Beltrán Leyva”, *La Jornada*, 21 de noviembre de 2008.

²² Sergio Javier Jiménez, “Obama respalda lucha antinarco de Calderón”, *El Universal*, 13 de enero de 2009 y Sergio Javier Jiménez, “Ratifica Bush apoyo en lucha anticrimen”, *El Universal*, 14 de enero de 2009.

²³ J. Jaime Hernández, “Hay que vencer o matar a los narcos” *El Universal*, 23 de abril de 2009.

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/167430.html>

²⁴ “Duda EU del destino de recursos de Plan Mérida”, *Excélsior*, 23 de abril de 2009.

http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primer/pulsonacional/duda_eu_del_destino_de_recursos_de_plan_merida/578723

5. Alcances y límites de la Iniciativa Mérida

Si bien la Iniciativa Mérida representa un cambio histórico en los patrones de colaboración entre México y Estados Unidos, ésta no fue diseñada como un elemento que reemplace al Estado mexicano en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, sino sólo como un apoyo para esta labor. Desde este punto de vista, es irreal esperar que este plan de ayuda cambie radicalmente las capacidades del Estado mexicano para combatir el crimen organizado, pero también lo es suponer que con ello México cedió su soberanía en el combate al narco. Incluso desde el primer momento de la negociación de la iniciativa, ambos gobiernos insistieron en que no habría presencia de tropas estadounidenses en territorio mexicano a fin de evitar una reacción negativa dentro de México ante dicha propuesta. Ahora bien, el hecho de que buena parte de la ayuda de la Iniciativa Mérida se centre en reforzar las capacidades organizativas y de inteligencia del gobierno mexicano hace prever que sí puede tener un impacto en el mediano plazo, pues el combate a las nuevas amenazas como el narcotráfico y el terrorismo requieren del desarrollo de una labor de inteligencia eficaz más que del desarrollo de las capacidades militares del Estado. Es obvio que en este momento la presencia territorial del narcotráfico requiere todavía de un uso importante de la fuerza pública y del ejército, pero el éxito de la lucha antinarco reside en el uso de la tecnología para fortalecer las capacidades de inteligencia. El énfasis en el desarrollo tecnológico tiene también efectos positivos en el respeto a los derechos humanos. El uso de detectores de iones, los cuales están contemplados en la Iniciativa Mérida, permitiría, por ejemplo, detectar los lugares donde existe droga o explosivos, lo cual evitaría que las fuerzas de seguridad mexicanas hicieran incursiones en varias casas con el riesgo de cometer abusos contra la población.

Por su parte, la inclusión de Centroamérica en la Iniciativa Mérida sugiere que el gobierno estadounidense tiene cada vez más una concepción regional de su seguridad, lo cual hace difícil esperar una indiferencia frente a los problemas generados por el crimen organizado en México o en Centroamérica. Incluso la discusión en 2008 en los medios de comunicación de Estados Unidos y en algunos sectores del gobierno de ese país sobre México como “Estado fallido” refleja una gran preocupación de Washington y de varios gobiernos de los estados fronterizos con México de que la narcoviolencia en México se pueda extender a su territorio.

Conclusiones

Si bien la Iniciativa Mérida surge como una respuesta al incremento de la narcoviolencia en México a finales del sexenio de Vicente Fox, es difícil que ésta —o algún esquema de colaboración similar— desaparezca y que México y Estados Unidos regresen a la época de la desconfianza y de la colaboración reticente. El hecho de que el gobierno de Estados Unidos haya logrado promover esta ayuda a pesar de la oposición de algunos sectores de la opinión pública y del Congreso de ese país y a pesar de la crisis económica mundial y de la llegada de un nuevo presidente a la Casa Blanca sugiere, por un lado, que existe el convencimiento entre la élite gobernante de ese país de que la seguridad de Estados Unidos está cada vez más ligada a la de México e incluso de la región centroamericana. También hace pensar que la batalla entre quienes piensan en Estados Unidos que la mejor forma de proteger los intereses nacionales es colaborando con México y aquellos que piensan que lo mejor es dejar a México a su suerte, ha sido ganada por los primeros. Por otro lado, la relativa facilidad con que la Iniciativa Mérida fue aceptada por la clase política y la opinión pública mexicanas habla de que el narcotráfico es percibido en México como una amenaza mayor capaz de dejar en un segundo plano las tradicionales reticencias nacionalistas. Todo ello hace suponer que la colaboración en materia de seguridad entre ambos países se incrementará en el futuro aunque el límite de ésta sería una presencia militar estadounidense en México.

Un factor de tensión en la relación bilateral será sin duda la corrupción de las fuerzas de seguridad mexicanas. Es probable que si se presenta nuevos casos, principalmente a nivel federal, las presiones en Estados Unidos para cancelar la ayuda a México aumenten e incluso habrá quienes sugieran establecer “castigos” para el gobierno mexicano. Ello puede afectar esquemas de colaboración y aumentar los “candados” en la ayuda otorgada a México, como lo sugiere el conflicto que se dio cuando el senado buscaba establecer en la Iniciativa Mérida reportes sobre la situación de los derechos humanos en México. En este sentido, ambos gobiernos enfrentarán los dilemas típicos de una relación interdependiente: qué tanto presionar y qué tanto ceder sin que esto afecte una colaboración que es vital para ambas partes. Sin embargo, como es evidente que la colaboración en el combate a las drogas es un asunto de alta importancia para ambos países, lo más probable es que los esfuerzos bilaterales se centren en reducir los elementos de fricción para dicha colaboración. Por ello, es factible esperar que buena parte de la ayuda estadounidense busque en el futuro apoyar el fortalecimiento de las instituciones de seguridad mexicana y el combate a la corrupción en las mismas, como lo sugieren buena parte de los puntos contenidos en la Iniciativa Mérida. Con ello se reduciría significativamente la desconfianza

entre ambos países y probablemente aumentaría la eficacia del gobierno mexicano en el combate al narcotráfico.

Bibliografía

- Chabat, Jorge, 1994, "Drug trafficking in the U.S.-Mexican relations: what you see is what you get" en Bruce M. Bagley and Walker, William O. III, Drug trafficking in the Americas, New Brunswick: Transaction Publishers/North-South Center.
- Carlos Benavides y Francisco Gómez, "Compró el narco a jefes de la SIEDO", *El Universal*, 27 de octubre de 2008.
- Gómez, Ricardo, "EU acepta revisar Iniciativa Mérida", *El universal*, 9 de junio de 2008. http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_160035.html
- Gómez Quintero, Natalia, "Agoniza el plan Mérida, dice SRE", *El Universal*, 5 de junio de 2008. http://www.eluniversal.com.mx/primerav/vi_31107.html
- Gustavo Castillo García, "Detienen a Noé Ramírez por supuestos nexos con el cártel de los Beltrán Leyva", *La Jornada*, 21 de noviembre de 2008.
- Hernández, J. Jaime, "Aprueba EU Plan Mérida con reservas" *El Universal*, 23 de mayo de 2008.
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159676.html>
- _____ "Hay que vencer o matar a los narcos", *El Universal*, 23 de abril de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/167430.html>
- Jiménez, Horacio, "Frente multinacional contra narco, migración y 'maras'", *El Universal*, 23 de mayo de 2007.
- Jiménez, Sergio Javier, "Obama respalda lucha antinarco de Calderón", *El Universal*, 13 de enero de 2009
- _____ "Ratifica Bush apoyo en lucha anticrimen", *El Universal*, 14 de enero de 2009.
- Melgar, Ivonne, "Bautizan el pacto como Iniciativa Mérida", *Excélsior*, 23 de octubre de 2007.
http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerav/pulsonacional/bautizan_el_pacto_como_iniciativa_merida/28122
- Zárate, Arturo, "Rechaza Mouriño Condiciones de EU", *El Universal*, 3 de junio de 2008. <http://www.eluniversal.com.mx/primerav/31097.html>
- "A line in the Sand. Confronting the Threat at the Southwest Border", Report prepared by the Majority Staff of the House Committee on Homeland Security. Subcommittee on Investigations . Michael T. McCaul, Chairman, 2006. 39 p., pp. 29-30.
<http://www.house.gov/mccaul/pdf/Investigaions-Border-Report.pdf>
- "Carta del embajador Antonio O. Garza", *El Universal*, jueves 27 de enero de 2005, p. 1-A.
- "Duda EU del destino de recursos de Plan Mérida", *Excélsior*, 23 de abril de 2009.
http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerav/pulsonacional/duda_e_u_del_destino_de_recursos_de_plan_merida/578723
- 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
- "Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", February 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>

"Merida Initiative. Program Description Referente Document. Mexican Security Cooperation Plan", *Op. Cit.*

Noticieros Televisa, "Ordena Fox operativo México Seguro", 12 de junio de 2005.
<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/452513.html>

"Negocian México y EU plan contra narcotráfico: *Dallas Morning News*", *El Universal*, 10 de mayo de 2007.

U.S. State Department, *International Narcotics Control Strategy Report*, March 2008, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/vol1/html/100774.htm>

Terra Noticias, "Calderón lanza fuerte ofensiva contra narcotráfico en México", 12 de diciembre de 2006.

<http://noticias.terra.com/articulo/html/act677783.htm>

"The Mexican Drug Scandal", *The New York Times*, 23 de febrero de 1997.

<http://www.nytimes.com/1997/02/23/opinion/the-mexican-drug-scandal.html?scp=15&sq=Rebollo%20Mexico&st=cse>

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Regina de Angoitia y Fernando Ramírez, *Strategic Use of Mobiles in Latin America and the Caribbean*, DTAP-231
- Guillermo M. Cejudo y Dionisio Zabaleta, *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*, DTAP-232
- Laura Sour y Eunises Rosillo, *Evaluación de la estructura de la contabilidad gubernamental en los tres niveles de gobierno en México*, DTAP-233
- Judith Mariscal y Regina de Angoitia, *Inclusión de jóvenes al mundo laboral vía capacitación en TIC*, DTAP-234
- Fernando González y José Ramón Gil García, *E-democracia y oportunidades de participación ciudadana en los portales web estatales*, DTAP-235
- Judith Mariscal y Federico Kuhlmann, *Effective Regulation in Latin American Countries. The cases of Chile, Mexico and Peru*, DTAP-236
- Ma. Amparo Casar, *La otra reforma*, DTAP-237
- Laura Sour y Fredy Girón, *Electoral Competition and the Flypaper Effect in Mexican Local Governments*, DTAP-238
- Laura Sour, *Gender Equity, Enforcement Spending and Tax Compliance in Mexico*, DTAP-239
- Lizbeth Herrera y José Ramón Gil García, *Implementación del e-gobierno en México*, DTAP-240

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Juan Rosellón, Ingo Vogelsang y Hannes Weigt, *Long-run Cost Functions for Electricity Transmission*, DTE-465
- Antonio Jiménez, *Notes on the Constrained Suboptimality Result by J. D. Geanakoplos and H. M. Polemarchakis (1986)*, DTE-466
- David Mayer, *Long-Term Fundamentals of the 2008 Economic Crisis*, DTE-467
- Luciana Moscoso, *Labels for Misbehavior in a Population With Short-Run Players*, DTE-468
- Daniel Ángeles y Rodolfo Cermeño, *Desempeño de estimadores alternativos en modelos GARCH bivariados con muestras finitas*, DTE-469
- Antonio Jiménez, *Strategic Information Acquisition in Networked Groups with "Informational Spillovers"*, DTE-470
- Rodolfo Cermeño y Mahetabel Solís, *Impacto de noticias macroeconómicas en el mercado accionario mexicano*, DTE-471
- Víctor Carreón, Juan Rosellón y Eric Zenón, *The Hydrocarbon Sector in Mexico: From the Abundance to the Uncertain Future*, DTE-472
- John Scott, *The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico*, DTE-473
- Alfredo Cuecuecha y John Scott, *The Effect of Agricultural Subsidies on Migration and Agricultural Employment*, DTE-474

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Guadalupe González, Ferrán Martínez y Jorge Schiavon, *Free Trade, Las Américas y el Mundo 2008*, DTEI-185
- Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, DTEI-186
- Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada...*, DTEI-187
- Guadalupe González, Ferrán Martínez y Jorge Schiavon, *The Américas and the World: Foreign policy and public opinion...*, DTEI-188
- Jorge Chabat, *La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera*, DTEI-189
- Alejandro Anaya, *Altos niveles de presión transnacional sobre México por violaciones de derechos humanos*, DTEI-190
- Andrea Barrios, *Food Security and WTO Obligations in the Light of the Present Food Crisis*, DTEI-191
- Covadonga Meseguer y Abel Escribà Folch, *Learning, Political Regimes and the Liberalization of Trade*, DTEI-192
- Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, DTEI-193
- Farid Kahhat y Carlos E. Pérez, *El Perú, Las Américas y el Mundo. Política exterior y opinión pública en el Perú 2008*, DTEI-194

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Gustavo Fondevila, *"Madrinas": Informantes y parapolicías. La colaboración ilegal con el trabajo policial en México*, DTEJ-34
- Gustavo Fondevila, *Costumbres sociales y moral judicial*, DTEJ-35
- María Mercedes Albornoz, *Choice of Law in International Contracts in Latin American Legal Systems*, DTEJ-36
- Gustavo Fondevila, *Contacto y control del sistema de informantes policiales en México*, DTEJ-37
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *¿Cómo sancionar a un servidor público del Distrito Federal y no morir en el intento?*, DTEJ-38
- Ana Elena Fierro, *Transparencia: Herramienta de la justicia*, DTEJ-39
- Marcelo Bergman, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las Procuradurías Estatales*, DTEJ-40
- José Antonio Caballero, *La estructura de la rendición de cuentas en México: Los poderes judiciales*, DTEJ-41
- Ana Laura Magaloni, *El ministerio público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, DTEJ-42
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La forma es fondo. Cómo se nombran y cómo deciden los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, DTEJ-43

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Francisco Javier Aparicio y Sandra Jessica Ley, *Electoral Institutions and Democratic Consolidation in the Mexican States, 1990-2004*, DTEP-208
- Joy Langston, *Las reformas electorales de 2007*, DTEP-209
- Carlos Elizondo, *La industria del amparo fiscal*, DTEP-210
- María de la Luz Inclán, *Threats and Partial Concessions in the Exhaustion of the Zapatista Wave of Protest, 1994-2003*, DTEP-211
- Andreas Schedler, *Inconsistencias contaminantes. Gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales de 2006*, DTEP-212
- Andreas Schedler, *Academic Market Failure. Data Availability and Quality in Comparative Politics*, DTEP-213
- Allyson Benton, *Politics and Sector-Specific Stock Market Performance*, DTEP-214
- Andreas Schedler, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, DTEP-215
- Julio Ríos Figueroa, *Institutions for Constitutional Justice in Latin America*, DTEP-216
- Francisco Javier Aparicio y Joy Langston, *Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case*, DTEP-217

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Michael Sauter, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53
- Jean Meyer, *El celibato sacerdotal en la Iglesia Católica*, DTH-54
- Jean Meyer, *El celibato sacerdotal católico en los siglos XIX y XX*, DTH-55
- Mauricio Tenorio, *Around 1919 and in Mexico City*, DTH-56
- Michael Sauter, *Between Outer Space and Human Space: Knowing Space as the Origin of Anthropology*, DTH-57
- Luis Medina, *Federalismo mexicano para principiantes*, DTH-58
- Mónica Judith Sánchez, *Liberal Multiculturalism and the Problems of Difference in the Canadian Experience*, DTH-59
- Luis Medina, *El Plan de Monterrey de 1855: un pronunciamiento regionalista en México*, DTH-60
- Luis Medina, *La organización de la Guardia Nacional en Nuevo León*, DTH-61
- Luis Medina, *La Comanchería*, DTH-62

Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314 Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: www.e-cide.com Dudas y comentarios: publicaciones@cide.edu

¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual www.e-cide.com y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.