

NÚMERO 186

RAFAEL VELÁZQUEZ Y JORGE SCHIAVON

La Iniciativa Mérida en el marco de la relación  
México-Estados Unidos

JULIO 2009



[www.cide.edu](http://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. © 2009. 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](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://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

---

*Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad ha sido el principal eje en la relación México-Estados Unidos, a la vez que el narcotráfico sigue siendo un tema de gran importancia en la agenda bilatareal. En este contexto surge la Iniciativa Mérida, cuya finalidad es la cooperación bilateral para el combate al narcotráfico y las organizaciones criminales transnacionales ligadas al mismo. El presente documento de trabajo analiza esta iniciativa desde la perspectiva teórica del constructivismo. La hipótesis central es que la coincidencia de ideas, intereses y percepciones de ambos gobiernos sobre el narcotráfico crea mayores oportunidades de cooperación bilateral en el combate del mismo. Los argumentos principales son: primero, que la seguridad nacional y el combate al narcotráfico se convirtieron en la prioridad del gobierno de Felipe Calderón y que la política exterior ha quedado supeditada a estas metas y, segundo, que la Iniciativa Mérida no representa un nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos, aunque tiene algunos elementos novedosos para la relación bilateral. La conclusión es que la Iniciativa Mérida es un mecanismo de cooperación entre ambos países para generar un bien común que es altamente prioritario para ambos gobiernos: un Estado mexicano más fuerte que se encuentre mejor posicionado para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, lo cual repercutirá en una mayor estabilidad y seguridad en el país.*

*Palabras clave: Iniciativa Mérida, relaciones México-Estados Unidos, narcotráfico, seguridad.*

## Abstract

---

*After the terrorist attacks of September 11, 2001, security has been the main axis in the US-Mexico relationship, while drug trafficking continues to be a subject of great importance in the bilateral agenda. In this context, the Merida Initiative is established, with the objective of increasing bilateral cooperation in the war against drug trafficking and the transnational criminal organizations associated to it. This working paper analyzes this initiative through the constructivist theory. The central hypothesis is that the coincidence of ideas, interests and perceptions of both governments on drug trafficking creates more opportunities for bilateral cooperation. The main arguments are: first, that national security and the fight against drug trafficking became the priority of the government of Felipe Calderón and that foreign policy has been subordinated to these goals, and, second, that*

*the Merida Initiative does not represent a new paradigm of cooperation between Mexico and the United States, even if it adds some new elements in the bilateral relationship. The conclusion is that the Merida Initiative is a cooperation mechanism to generate a common good that is highly important for both countries: a stronger Mexican State that can better fight drug trafficking and organized crime, and that this will have a positive impact on the security and stability of the country.*

*Keywords: Merida Initiative, US-Mexico relationship, drug trafficking, security.*

## *Introducción*

---

Históricamente, la relación entre México y Estados Unidos ha oscilado entre el conflicto y la cooperación. Desde el inicio de los contactos bilaterales, Washington ha tratado de proyectar sus propios objetivos e intereses hacia su vecino del sur. Entre los más importantes han sido: control de la frontera para garantizar la seguridad nacional estadounidense, apertura comercial y financiera, expansión territorial, evitar la expansión comunista, protección a los intereses estratégicos estadounidenses, entre otros. Cuando los intereses entre los dos países coinciden y las percepciones e ideas sobre los problemas comunes son similares, entonces existen amplias posibilidades de construir esquemas de cooperación bilaterales. Sin embargo, cuando México no comparte dichos objetivos y las percepciones sobre los problemas de interés común son disímiles, entonces la relación puede tender hacia el conflicto. Siendo así, percepciones, ideas e intereses han sido elementos clave en los vínculos entre estos dos actores.

El tema de la seguridad ha sido una prioridad para Estados Unidos en su vínculo con su vecino del sur. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S), la seguridad de su frontera sur ha sido la máxima prioridad de la política exterior estadounidense hacia México. Dentro de esta agenda, los principales temas han sido el blindar la frontera ante posibles ataques terroristas y la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. México, por su colindancia geográfica y por ser uno de los principales países de tráfico de enervantes, es un país estratégico en la política de seguridad nacional de Estados Unidos.

En efecto, después del término de la guerra fría, el tema del narcotráfico se convirtió en la peor amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, sustituyendo al peligro que representaba el comunismo. Washington posicionó en la agenda bilateral al narcotráfico como uno de los asuntos prioritarios en su relación con México. Sin embargo, los ataques terroristas del 11-S pusieron la lucha contra el terrorismo internacional como la prioridad número uno de la política exterior estadounidense. A partir de entonces, el eje principal de la relación entre Washington y México ha sido la seguridad. En otras palabras, la relación entre México y Estados Unidos se “securitizó” después del 11-S.<sup>1</sup> No obstante, el combate al narcotráfico y el crimen organizado transnacional sigue siendo un asunto de gran relevancia para ambos países. Es en este contexto donde se genera la Iniciativa Mérida. Este instrumento de cooperación binacional tiene como principal objetivo la cooperación bilateral

---

<sup>1</sup> Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública (Chile)*, volumen 6, número 8 (primer semestre 2008), pp. 61-85.

para el combate al narcotráfico y las organizaciones criminales transnacionales ligadas al mismo.

En este contexto, el objetivo del presente documento de trabajo es analizar, desde la perspectiva teórica del constructivismo, el caso de la Iniciativa Mérida, en el marco de la política exterior de México y su relación con Estados Unidos. La hipótesis principal es que la existencia de coincidencias en la percepción, ideas e intereses sobre el problema del narcotráfico entre los gobiernos de Estados Unidos y de México crea mayores oportunidades para construir esquemas de cooperación bilateral en el combate contra el tráfico ilegal de estupefacientes. De esta hipótesis se derivan dos argumentos adicionales. El primero es que la seguridad nacional y, dentro de la misma la lucha contra el narcotráfico, se convirtió en la prioridad central del gobierno de Felipe Calderón desde el inicio de su administración, mientras que la política exterior ha sido un tema de política pública de segunda importancia, el cual adquiere relevancia cuando sirve para apuntalar la lucha contra la inseguridad y el narcotráfico. El segundo es que la Iniciativa Mérida no representa un nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos ya que, anteriormente, han existido esquemas de colaboración bilateral en materia de seguridad; sin embargo, este mecanismo tiene algunos elementos novedosos para la relación bilateral, los cuales se discutirán en el cuerpo de este documento de trabajo.

Además de la presente introducción y las conclusiones, este documento de trabajo se encuentra dividido en tres secciones. La primera presenta un marco teórico que resume los principales enfoques que los internacionalistas han utilizado para explicar la relación entre México y Estados Unidos. La segunda describe, usando los elementos del constructivismo, los antecedentes de la relación bilateral para identificar patrones de conflicto y cooperación en materia de seguridad nacional entre México y Estados Unidos. La última sección analiza los orígenes de la Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y de la relación México-Estados Unidos. Finalmente, las conclusiones resumen los principales hallazgos del documento de trabajo.

### ***La relación México-Estados Unidos: El marco teórico***

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, existen diversos enfoques teóricos que han sido utilizados por los expertos para explicar la relación entre Estados Unidos y México. Dos de los más recurridos han sido el realismo y el idealismo. El primero enfatiza los asuntos de seguridad sobre cualquier otro tema. Esta teoría establece que el Estado, como principal actor del sistema internacional, actúa de manera unitaria y racional: unitaria porque implica que actúa como un solo ente, es decir, no contempla los intereses y preferencias de los distintos actores subnacionales, y racional porque su

comportamiento en la arena internacional está determinado por sus intereses y por sus objetivos nacionales. Para los realistas, los Estados deben buscar maximizar el interés nacional. Bajo este enfoque, el uso de la fuerza militar es uno de los instrumentos primarios para alcanzar los objetivos de política exterior. Los realistas consideran el ambiente internacional como anárquico y que el único mecanismo para darle orden es el balance del poder.<sup>2</sup>

Diversos especialistas han establecido que, en la relación de Estados Unidos con México, el primero ha utilizado un acercamiento realista para alcanzar sus principales objetivos. A lo largo de la historia de esta relación se encuentran episodios en donde la potencia utilizó la fuerza militar en sus contactos con su vecino del sur. Los ejemplos más claros fueron el apoyo militar de Washington a la independencia de Texas en 1836, la guerra entre ambos de 1847-1848, la invasión estadounidense a Veracruz en 1914, y las diversas intervenciones de Estados Unidos en los asuntos de política interna de México, especialmente durante el periodo de la revolución.

Otra teoría utilizada para explicar la relación bilateral es el idealismo. Este enfoque surgió después de la primera guerra mundial y propone que, ante la anarquía del sistema internacional, la creación de instituciones puede darle el orden necesario y mitigar el caos, facilitando la cooperación. Desde esta perspectiva, los Estados deben actuar con base en normas, principios y reglas. Usando una visión idealista, los Estados pueden cooperar mutuamente para resolver problemas comunes, evitando las medidas unilaterales.

Para algunos especialistas, México ha tenido que recurrir al idealismo frente a Estados Unidos debido a que no cuenta con las capacidades militares necesarias para enfrentar de otro modo a Washington. Los principales instrumentos de política exterior de México frente a su vecino del norte han sido la negociación diplomática y los principios centrales del derecho internacional, los cuales han sido consagrados como principios normativos de la política exterior del país: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, entre otros. En el mismo contexto, los gobiernos mexicanos han recurrido a organizaciones internacionales para tratar de resolver problemas de índole bilateral con Estados Unidos en el ámbito multilateral, cuando la opción bilateral se vislumbra como poco favorable. Ante el poderío hegemónico de Estados Unidos, México ha tenido que defender su soberanía nacional para tener cierto grado de autonomía, de acuerdo con la visión idealista.

Otro enfoque que ha sido utilizado por los teóricos de Relaciones Internacionales para explicar esta relación es la interdependencia compleja.

---

<sup>2</sup> Existen varios textos sobre el realismo. Se recomiendan: Laura Neack, *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, pp. 19-20; Chris Brown, *Understanding International Relations*, Londres, Palgrave, 2001, pp. 26-30, y Robert Jackson y Georg Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 67-104.

Este enfoque fue propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye, quienes plantearon que existen múltiples canales de comunicación, que incluyen lazos formales e informales entre élites y corporaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Adicionalmente, argumentan que no existe una clara jerarquía entre los temas internacionales; en otras palabras, que los asuntos militares no están siempre a la cabeza de la agenda de política exterior. Además, consideran que la utilidad del uso de la fuerza castrense en el ámbito externo ha declinado ante el incremento de la interdependencia a nivel global.<sup>3</sup> En la década de 1980 y 1990, diversos especialistas utilizaron el enfoque de la interdependencia compleja para explicar la relación entre México y Estados Unidos.<sup>4</sup> Un argumento ha sido que, ante la creciente interdependencia entre ambos países, éstos tienen que cooperar para resolver sus problemas comunes, privilegiando la cooperación sobre el conflicto.

En los últimos años, un enfoque que ha tomado fuerza entre los teóricos de las Relaciones Internacionales ha sido el constructivismo. Esta teoría asume que la realidad está solamente en las percepciones de los individuos y que, por lo tanto, las relaciones internacionales son una construcción intersubjetiva y cognitiva. Los constructivistas argumentan que el sistema internacional no es una entidad física, sino que es una creación mental humana. Si las ideas o percepciones respecto al sistema internacional se modifican, entonces el sistema internacional también cambia.

El constructivismo es un enfoque de las Relaciones Internacionales que postula los siguientes supuestos: 1) las relaciones internacionales consisten esencialmente en intereses, percepciones e ideas, no en fuerzas físicas; 2) el elemento central que gira en torno del constructivismo es el conjunto de ideas, supuestos y percepciones que son ampliamente compartidos entre la gente; 3) estas ideas y supuestos se componen y se expresan a partir de los intereses e identidad nacionales; 4) los constructivistas se enfocan en la manera en que las relaciones se forman y se expresan a través de instituciones colectivas, tales como la soberanía, la cual no tiene una realidad

---

<sup>3</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1989, pp. 24-25.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo: Carlos Rico, "Las relaciones México-Norteamericanas y los significados de la 'interdependencia,'" en *Foro Internacional*, Vol. xix, No. 2, México, El Colegio de México, 1978; Blanca Torres, (coord.), *Interdependencia: Un enfoque útil para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990; Bruce Bagley, "Interdependence and U.S. Policy toward Mexico in the 1980's," en Riordan Roett, *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988; William Glade y Cassio Luiselli (editores), *The Economics of Interdependence: Mexico and the United States*, San Diego, University of California, 1989; Jorge Chabat, "Mexican Foreign Policy in the 1990's: Learning to Live with Interdependence," en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (editores), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview Press, 1996; Carlos Rico, "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence," en Carlos Vasquez y Manuel García (editores), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA, 1983; Jorge Chabat, "Mexico's Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence," en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, *Bridging the Border: Transforming Mexico-US Relations*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1997; Jorge Chabat, "La integración de México al mundo de la Post-Guerra Fría: Del nacionalismo a la interdependencia imperfecta," en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (editores), *Regionalismo y Poder en América: Los Límites del Neorealismo*, México, CIDE, 1996.

material, pero existe por el hecho de que la gente colectivamente piensa que existe.<sup>5</sup>

Para los constructivistas, el interés nacional se construye a partir de la identidad nacional. Entonces, la identidad nacional resulta una motivación fundamental para la conducta exterior de los Estados. Si un Estado se identifica exclusivamente consigo mismo, entonces hay anarquía. Por el contrario, si el Estado se identifica con los demás actores internacionales, entonces se genera una lógica de sociedad internacional. En otras palabras, la estructura internacional se compone por la distribución de las identidades, no por la distribución del poder.

Como los realistas, los constructivistas también consideran el poder como un elemento importante. La diferencia es que los primeros lo ven en términos materiales y los segundos en términos discursivos. Según los constructivistas, la fuente principal del poder está en las ideas. Bajo este enfoque, los intereses, las ideas, las percepciones, las identidades y los discursos que tengan las élites sobre la realidad nacional e internacional serán categorías fundamentales en el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En la visión constructivista, existen prácticamente tres opciones en cuanto a la percepción que un país tiene sobre otro: amigo, enemigo o adversario. En este sentido, un Estado actúa frente a otro dependiendo si lo percibe como aliado o antagonista. Si lo observa como amigo, entonces las posibilidades de cooperación aumentan. Si lo considera enemigo, la relación se puede tornar conflictiva. Si se le percibe como adversario, se compete con él siguiendo reglas mutuamente aceptadas.

Para el caso de México y Estados Unidos, han existido esfuerzos teóricos para explicar la relación con base en el constructivismo.<sup>6</sup> Las principales propuestas son que las percepciones mutuas y los intereses compartidos se han convertido en elementos clave para establecer esquemas de cooperación y reducir el conflicto.

### ***Cooperación y conflicto en materia de seguridad entre México y Estados Unidos: El marco histórico***

La cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad no es un fenómeno novedoso. Los primeros antecedentes de colaboración formal en esta materia se pueden ubicar en el Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848. En el artículo 11 de este acuerdo, el gobierno estadounidense se comprometió a proteger la frontera con México de los ataques de los indígenas nómadas del

---

<sup>5</sup> Robert Jackson y Georg Sorensen, *Introduction to International Relations: Theory and Approaches*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, p. 254.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo: Jorge Rebolledo, "Fronteras porosas: El caso de México y Estados Unidos", en *Revista Enfoques*, Año VI, No. 8, Chile, 2008, pp. 173-191; Abelardo Rodríguez, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, México, Taurus, 2008.

norte. El Senado estadounidense aceptó esta cláusula porque el presidente James Polk justificó la ocupación de Nuevo México bajo el argumento de que México era incapaz de controlar a dichas tribus. Ese fue el primer esquema de colaboración formal en materia de seguridad fronteriza. Sin embargo, con el Tratado Gadsden de 1853, ese artículo fue revocado, liberando así al gobierno estadounidense de proteger a México de estas incursiones. Esta primera muestra de cooperación bilateral es un claro ejemplo de cómo las percepciones mutuas desempeñaron un papel importante en la construcción del tratado. La percepción del gobierno estadounidense de que México no estaba en condiciones de garantizar la seguridad en la franja fronteriza motivó la inclusión de dicha cláusula en el acuerdo.

En el periodo de la Reforma, México y Estados Unidos también cooperaron en materia de seguridad. Por ejemplo, el presidente Benito Juárez concedió el derecho de tránsito perpetuo en el Istmo de Tehuantepec y en el Golfo de California a través del Tratado McLane-Ocampo de 1859; finalmente, este tratado no entró en vigor por no ser aprobado por el Senado estadounidense. Mediante este acuerdo, Estados Unidos habría obtenido el derecho de apostar fuerzas militares para proteger a las personas y propiedades en esas áreas. Por otra parte, Juárez apoyó a la Unión durante la guerra civil en Estados Unidos, proveyendo información de inteligencia sobre los movimientos de la Confederación. La ideología liberal que profesaban Juárez, por un lado, y Abraham Lincoln, por el otro, establecieron vínculos de identidad entre los dos países. Por lo tanto, la coincidencia de percepciones e intereses comunes permitieron ese tipo de colaboración.

A finales del siglo XIX, uno de los principales temas bilaterales en materia de seguridad fue la cuestión de los ataques de tribus indígenas a lo largo de la frontera. Muchas comunidades indias cruzaban la frontera de México para robar ganado y regresaban a territorio estadounidense buscando impunidad, ya que el gobierno mexicano no estaba en condiciones de perseguir a los delincuentes. Este mismo fenómeno ocurría en sentido contrario. Bandas de mexicanos se introducían al territorio de Estados Unidos para cometer asaltos y regresaban al otro lado de la frontera para no ser atrapados. Puesto que las percepciones eran similares, el tema se convirtió en un asunto prioritario para ambos gobiernos. México estaba dispuesto a colaborar con Estados Unidos para detener esa actividad ilegal pero buscaba reciprocidad. De manera extraoficial, tropas de Estados Unidos fueron autorizadas a entrar al territorio mexicano para perseguir a los indios. Sin embargo, cuando tropas mexicanas cruzaron la frontera para hacer lo mismo, la respuesta de Washington fue negativa. Finalmente, ambos gobiernos llegaron a un acuerdo en 1882 para el paso recíproco de tropas en la frontera con el fin de perseguir a los asaltantes. Este acuerdo fue el primero en el que ambos países colaboraban amplia y conjuntamente en un tema de seguridad, dejando en segundo lugar cuestiones de territorialidad y soberanía.

Durante la etapa de la revolución mexicana, la relación bilateral se caracterizó por ser conflictiva debido a las invasiones y a las intervenciones directas en los asuntos internos de México.<sup>7</sup> A pesar de ello, ambos gobiernos pudieron colaborar en un tema vital para el nuevo régimen revolucionario: la venta de armas a grupos rebeldes mexicanos. En ese periodo, diversas facciones se levantaban en armas contra el gobierno legalmente constituido. Muchas veces, estos grupos se refugiaban al norte de la frontera para planear su ofensiva y conseguir armas. Para México, era vital que Washington reconociera al gobierno constitucional y dejara de ayudar a los insurrectos. Con ese apoyo de Estados Unidos, el gobierno posrevolucionario podía consolidarse.

En esa etapa, el contexto interno y externo fue muy difícil para México. Por un lado, la inestabilidad política y la crisis económica generada por la guerra civil impedían que México pudiera alcanzar los objetivos sociales y económicos postulados por la revolución. Por otro lado, la presión ejercida por Estados Unidos y el poco apoyo de la comunidad internacional a las causas mexicanas obstaculizaron también el logro de las principales metas consagradas en la Constitución de 1917.<sup>8</sup> Estos rasgos propiciaron una relación conflictiva entre ambos países.

Sin embargo, las condiciones internas y externas cambiaron drásticamente a finales de la década de los veinte y principios de los treinta, generando que las percepciones mutuas también se modificaran. Debido a la gran crisis económica de 1929 y a la amenaza nazi-fascista en Europa, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt decidió cambiar la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina e instrumentó la política del Buen Vecino. El principal propósito de esta nueva actitud era establecer una alianza militar con sus vecinos para la protección del continente frente a la amenaza de un nuevo conflicto generalizado. Fue entonces cuando se inició una etapa importante de cooperación entre Estados Unidos y América Latina. Las primeras demostraciones de esta nueva política fueron la aceptación de parte de Estados Unidos del principio de no intervención como mecanismo para regular las relaciones de los países americanos, la revocación de la Enmienda Platt de la Constitución de Cuba y la aceptación tácita de la administración Roosevelt de la expropiación de las empresas petroleras mexicanas en 1938.

---

<sup>7</sup> En 1914 Estados Unidos invadió Veracruz. Cuando se establecieron pláticas formales para resolver el conflicto, Washington quería influir en la forma de gobierno de México. Después del ataque de Francisco Villa a Columbus, el gobierno del presidente Woodrow Wilson envió una expedición a territorio mexicano para localizar y arrestar al rebelde. Después de que el presidente Calles emitiera decretos para modificar la naturaleza jurídica de las empresas petroleras, Estados Unidos colocó buques de guerra frente a las costas mexicanas amenazando con una nueva invasión.

<sup>8</sup> Una de las principales metas era reducir la influencia del capital externo en la economía nacional después de las políticas de puertas abiertas a las inversiones extranjeras durante el Porfiriato. Esta meta estaba reflejada en el artículo 27 constitucional que buscaba devolverle a la nación la riqueza del subsuelo, que estaba en ese entonces en manos de empresas extranjeras.

El esquema más amplio de cooperación bilateral en materia de seguridad se originó durante la segunda guerra mundial. Ante el inicio de ésta, México logró establecer un fino balance: cooperar en el esfuerzo bélico de los aliados, particularmente de Estados Unidos, sin establecer una alianza militar formal ni permitir que tropas estadounidenses se estacionaran en México. A principios de enero de 1942 se anunció la creación de la Comisión Mexicano-Estadounidense de Defensa Conjunta para examinar los mecanismos de cooperación entre ambos países durante la segunda guerra mundial.<sup>9</sup> Previo a esto, México había demostrado su distanciamiento frente a las potencias del Eje. Después de los ataques a Pearl Harbor en 1941, se suspendieron las relaciones diplomáticas con Japón, y el 11 de diciembre de ese mismo año se rompieron las relaciones con Italia y Alemania.

Así, conforme las amenazas de la guerra se acercaban más al territorio mexicano, el gobierno comenzó a tomar las primeras medidas para la cooperación militar con Estados Unidos. Por una parte, se creó la Región Militar del Pacífico que reunía bajo un mando único las zonas militares y navales de toda la costa occidental del país y, por la otra, se designó al ex presidente Lázaro Cárdenas como comandante de dicha región militar. Con esto, el gobierno mexicano cumplía con dos fines. Por un lado, actuaba de acuerdo con la preocupación estadounidense de proteger el flanco del Pacífico, conformado por las costas occidentales mexicanas. Por el otro, señalaba los límites dentro de los cuales se establecería la cooperación en materia de seguridad entre ambos países dentro del territorio mexicano, pues Cárdenas era conocido por su nacionalismo y evitaría cualquier acto que se considerara como una violación a la soberanía nacional. La designación de Cárdenas servía como garantía de que no habría presencia de tropas estadounidenses en territorio mexicano, a la vez que no eliminaba la posibilidad de cooperar con Estados Unidos, pues representaba la tendencia antifascista del ejército. Salomónicamente, el general declaró tras su nombramiento: "México está listo e impaciente en aportar lo mejor de su esfuerzo y sus recursos a la defensa de las Américas y la victoria de las democracias".<sup>10</sup>

Dada la importancia estratégica de México para Estados Unidos, el gobierno estadounidense quería establecer estaciones de radar en territorio mexicano, así como aeropuertos militares. El 20 de marzo de 1942 se firmó un acuerdo de cooperación, el cual establecía el intercambio de información y la construcción de estaciones de radar y campos aéreos en México, todo ello sin estacionar personal estadounidense en el país. La construcción de los campos aéreos se realizó con efectivos mexicanos y Estados Unidos sólo proporcionó ayuda técnica cuando le fue solicitada. Asimismo, en el verano de 1942 se

---

<sup>9</sup> Blanca Torres, *México en la segunda guerra mundial*, México, El Colegio de México, 1979, p. 75.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 78. Énfasis añadido por autores; no sólo había que defender a México, sino también a las Américas, que incluyen no sólo a Estados Unidos sino también a América Latina.

establecieron tres estaciones de radar para entrenar a los efectivos mexicanos, y el personal estadounidense únicamente operó las estaciones mientras el entrenamiento se llevaba a cabo. Finalmente, se estableció un mando mixto de coordinación e intercambio de información en ambos lados de la frontera, pero no se aceptó la participación de militares extranjeros en las operaciones de reconocimiento en territorio nacional.<sup>11</sup>

Después de la segunda guerra mundial, la seguridad nacional orientada a temas bélicos internacionales fue un tema de baja prioridad para la política exterior mexicana. Ello se debía a que, por un lado, Estados Unidos prácticamente garantizaba, en el marco de la guerra fría, la seguridad de México frente a una amenaza externa. Por otro lado, la política exterior mexicana después de 1945 fue de carácter aislacionista respecto a los conflictos armados internacionales. La seguridad nacional se concentró en asuntos internos, particularmente en la defensa del régimen político frente a grupos guerrilleros. Hasta la década de 1970, los temas del narcotráfico y crimen organizado estaban insertos en la agenda de seguridad de México, pero todavía no representaban una seria amenaza a la estabilidad del Estado.

Por otro lado, Estados Unidos se convirtió en una gran potencia y se involucró ampliamente en los asuntos de seguridad internacional. El eje de su política exterior fue la contención del comunismo. Una vez iniciada la guerra fría, el principal reto para México en su relación con Estados Unidos fue establecer un fino balance entre defender jurídicamente los principios de no intervención y autodeterminación y, al mismo tiempo, evitar un enfrentamiento directo con Estados Unidos en aquellos casos que la potencia considerara prioritarios en materia de seguridad. Aun ante una retórica pública en contra del intervencionismo estadounidense, el gobierno mexicano encontró la manera de colaborar amplia pero discretamente con Washington en materia de seguridad contra el avance del comunismo. Por ejemplo, las autoridades gubernamentales mexicanas autorizaron a la CIA para monitorear la embajada cubana en la ciudad de México, proporcionaron información de inteligencia sobre grupos de izquierda con actividades en México y estuvieron del lado de Estados Unidos en sus enfrentamientos con la Unión Soviética, particularmente en la crisis de los misiles en 1962.

En la década de 1980, el gobierno mexicano empezó a considerar el tema de seguridad como prioritario dentro de su política exterior. Como resultado de los conflictos armados en Centroamérica, México buscó incrementar la seguridad de su frontera sur, dado el creciente flujo de refugiados salvadoreños y guatemaltecos y el incremento en el tráfico de armas en el sur y sureste del país, convirtiendo el tema en un asunto de seguridad nacional. Entonces, la política exterior mexicana empezó a desplegar importantes

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 118-119.

acciones para contrarrestar los posibles efectos causados por la guerrilla en la zona: refugiados y una posible propagación del conflicto al país.

En esos mismos años, los gobiernos de México y Estados Unidos identificaron al narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Con la finalidad de reducir la producción y el tráfico de narcóticos de México hacia Estados Unidos, ambos países establecieron una política de guerra en contra de las drogas. Dada la creciente demanda, los enormes ingresos derivados de esta actividad ilegal, y la imposibilidad de efectivamente terminar con el narcotráfico, los esfuerzos de los gobiernos de Estados Unidos y México han servido para acotar el problema sin tener la capacidad real de resolverlo. Sin embargo, la penetración del narcotráfico en los órganos policiales y de impartición de justicia en México empezó a preocupar seriamente a Estados Unidos.

El tema del narcotráfico empezó a ser un asunto significativo de política exterior, especialmente en la agenda bilateral con Estados Unidos. Luego del asesinato de Enrique Camarena, un agente estadounidense que trabajaba en México haciendo labores de inteligencia contra las bandas de narcotraficantes, la relación bilateral comenzó a deteriorarse debido a las diferentes percepciones. Por un lado, Washington tenía desconfianza, puesto que consideraba que el gobierno mexicano era corrupto y que funcionarios gubernamentales estaban coludidos en el narcotráfico. Por el otro, México también desconfiaba de Estados Unidos y se mostraba poco abierto a cooperar porque se corría el riesgo de que Washington violara la soberanía nacional. A finales de los años ochenta, el gobierno mexicano creó el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) con la finalidad de tener un mayor control en los asuntos relacionados con la seguridad del país, tanto interna como externa. La aparición de esta institución significó que entonces el asunto sería de alta importancia para el gobierno mexicano. Así, hacia mediados de la década de 1980, la relación empezó a deteriorarse en materia de combate al narcotráfico. La percepción de que esta actividad ilegal era una amenaza para ambos países era compartida, pero ambos gobiernos no estaban de acuerdo en los métodos para combatirlo.

Desde el inicio de la administración del presidente Carlos Salinas (1988-1994), la política exterior de México se concentró principalmente en temas económicos. A partir de la reunión de Salinas y George Bush en noviembre de 1988 en el estado de Texas, se comenzó a hablar del "espíritu de Houston". Este término hacía referencia a la buena voluntad en la relación entre ambos países, así como a la idea de que México tuviera como prioridad enfocar su política exterior hacia Estados Unidos y viceversa. Así, México y Estados Unidos pasarían de percibirse como vecinos distantes a verse como socios, iniciando así una nueva etapa de la cooperación en la relación bilateral.<sup>12</sup> A

---

<sup>12</sup> Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4, octubre-diciembre 1994, p. 583.

partir de ese encuentro, los presidentes de ambos países se reunieron 10 veces más en tan sólo 4 años. Los representantes de cada país sostuvieron innumerables giras de trabajo y las cinco reuniones de la Comisión Binacional, mecanismo establecido en 1981, mostraron un elevado grado de cooperación entre ambos países.<sup>13</sup>

El tema del narcotráfico continuó en la agenda bilateral con Estados Unidos, especialmente por el tema del proceso de certificación que realizaba la Casa Blanca año con año para establecer si México, entre otros países, estaba cooperando en la guerra contra dicho ilícito. Sin embargo, no se trataba de un asunto fundamental en la agenda de la política exterior mexicana, y los gobiernos de Salinas y Ernesto Zedillo estaban dispuestos a cooperar con Estados Unidos en esta materia, aislándola del resto de la relación en general, para no contaminarla negativamente.

Después del 11-S, la seguridad nacional se convirtió en el principal eje de la política exterior estadounidense. El gobierno mexicano colaboró con su vecino en su lucha contra el terrorismo internacional en varios frentes. Por ejemplo, México firmó varios acuerdos de cooperación con Washington en la materia luego de los ataques terroristas e, incluso, formó parte, junto con Canadá, en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN), mecanismo que busca garantizar la seguridad de la región. Al finalizar la administración del presidente Vicente Fox, México y Estados Unidos tenían una agenda amplia en materia de cooperación bilateral en asuntos de seguridad nacional, en buena medida como resultado de la gran importancia que Estados Unidos le otorga al tema tras el 11-S.

En suma, los esquemas de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos han sido amplios y variados. Algunas veces la cooperación se ha desarrollado de manera abierta y en otras ha sido más reservada. Las percepciones mutuas, los intereses nacionales y la identidad han sido factores determinantes para la colaboración o el enfrentamiento. Por la realidad geográfica, ambos países están destinados a cooperar en los problemas comunes. En aquellos momentos donde la integridad o seguridad de Estados Unidos ha estado en juego, México ha cooperado para apoyar la seguridad de su vecino del norte. Aun cuando se observen fricciones públicamente, la cooperación se puede dar discretamente, fomentando la seguridad de la frontera sur estadounidense, pero evitando la injerencia directa de Estados Unidos en territorio mexicano.

México entró a la segunda guerra mundial y apoyó el esfuerzo bélico de Estados Unidos, pero no permitió el establecimiento de bases ni tropas extranjeras en territorio nacional. A Cuba se le defendió retóricamente, excepto cuando sus actividades atentaron directamente contra la seguridad estadounidense en el caso de la crisis de los misiles. En los ochenta, México

---

<sup>13</sup> *Idem.*

desplegó una política de seguridad externa activa en Centroamérica, y con Salinas se estableció una nueva era de cooperación entre ambos países, caracterizada no sólo por el sustancial crecimiento en el intercambio comercial y financiero, sino por un aumento exponencial en la densidad institucional de la relación y la búsqueda de atender conjuntamente los problemas de seguridad sin contaminar el resto de la relación. Ante la guerra contra el terrorismo tras el 11-S, México defendió posturas legalistas ante la opinión pública nacional, pero movilizó tropas para evitar infiltraciones a través del país hacia Estados Unidos y cooperó con éste en materia de seguridad e inteligencia.

### *La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Calderón*

Felipe Calderón asumió la presidencia en diciembre de 2006 en condiciones complicadas, lo cual ha impactado su política exterior. En primer lugar, el nuevo presidente participó en una elección altamente competida, ganando la contienda con una diferencia mínima, de menos de medio punto porcentual en la votación. Inclusive, el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, no reconoció el resultado de la elección y argumentó un fraude electoral. Ello implicó que la legitimidad del presidente fuera cuestionada por aproximadamente un tercio de la población al inicio de su mandato, que consideraba que las elecciones no habían sido completamente limpias. Además, tras la elección presidencial, la sociedad mexicana se polarizó políticamente como resultado del estrecho margen en la votación presidencial. En segundo lugar, el presidente Calderón heredó de la administración anterior una violencia generalizada, producto de la lucha entre las bandas de narcotraficantes por controlar mercados y rutas de tráfico, con un número creciente de muertos entre narcotraficantes, policías y civiles. En este contexto, el nuevo presidente decidió realizar acciones contundentes con un propósito dual: aumentar su legitimidad y la seguridad en el país. La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado fue la alternativa que eligió el nuevo mandatario. Siendo así, Felipe Calderón estableció como su máxima prioridad el tema de la seguridad nacional desde el inicio de su mandato, relegando a la política exterior a un lugar secundario, con un perfil bajo, en comparación con su antecesor.

### *La política exterior de Felipe Calderón en los primeros meses de su administración*

En los primeros meses de la presidencia de Felipe Calderón, la política exterior ha sido de bajo perfil. En cambio, los temas de seguridad nacional y de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado han sido, desde el

principio de su administración, un asunto estratégico. Por lo anterior, los asuntos exteriores han adquirido mayor relevancia cuando se relacionan con un tema directa o indirectamente vinculado con el tema de la seguridad nacional.

En cuanto a la política exterior, el nuevo presidente no quería que las relaciones exteriores de México fueran un espacio de conflicto con los partidos de oposición en el Congreso, como ocurrió en el sexenio de Vicente Fox. Siendo así, Calderón decidió normalizar las relaciones de México con América Latina, las cuales habían entrado en una espiral de crisis diplomáticas en la administración anterior como resultado de los enfrentamientos verbales del presidente Fox con Argentina (por el ALCA), Bolivia (por reducir las ventas internacionales de gas), Chile (por la candidatura de la OEA), Cuba (por el "comes y te vas", el caso Ahumada y los derechos humanos), República Dominicana (por la candidatura al Consejo de Seguridad) y Venezuela (por los numerosos intercambios verbales entre Fox y Hugo Chávez). El presidente Calderón buscaba, con esta política de normalización de relaciones, disminuir la polarización al interior del país y aumentar su popularidad interna. En términos generales, Felipe Calderón ha buscado consensos al interior del país para evitar fricciones con la oposición en materia de política exterior, ya que la principal audiencia de ésta siempre ha sido la propia población interna.<sup>14</sup>

Incluso, el jefe del Ejecutivo propició el acercamiento con países latinoamericanos que son gobernados por la izquierda como una estrategia de política exterior. En los primeros 18 meses de su administración, Calderón recibió la visita de connotadas figuras de la izquierda internacional, como fueron los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, España, Paraguay y Uruguay, entre otros. El mensaje estaba dirigido al interior del país. Mientras las partes más radicales de la izquierda mexicana no reconocían como legítimo a su gobierno, las principales figuras de la izquierda internacional lo hacían abiertamente.

En el tema de política exterior, no se han definido directrices claras a seguir. Incluso, pareciera existir mayor continuidad en materia de política exterior respecto a las administraciones del PRI que al gobierno de Fox: se observa una política exterior que mira básicamente hacia América del Norte y que mantiene relaciones políticas cordiales con América Latina y el resto del mundo.

Ahora bien, los asuntos externos se convierten en prioridad cuando éstos buscan apuntalar los temas de seguridad nacional. Es en este contexto donde se inscribe la Iniciativa Mérida. De hecho, esta iniciativa se ha convertido, hasta ahora, en una de las principales decisiones de política exterior del gobierno de Calderón. Debido a que esta iniciativa busca que Estados Unidos

---

<sup>14</sup> Ana Covarrubias Velasco, "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez, eds., *En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE-SRE, 2006, pp. 387-422.

apoye la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado con recursos financieros, México le ha dedicado mucho tiempo y esfuerzo a la labor diplomática en este tema.

### *La Iniciativa Mérida y la relación con Estados Unidos*

A pesar de que Estados Unidos representa la relación más importante para México, la política exterior desplegada por la administración de Calderón hacia el vecino del norte durante su primer año tuvo un perfil bajo. Por ejemplo, el presidente no realizó ninguna visita oficial de Estado a dicho país durante su primer año de gobierno. En administraciones anteriores, una prioridad al inicio del sexenio era hacer una gira a Estados Unidos lo más pronto posible. En esta ocasión, no hubo acercamientos importantes de alto nivel en los primeros meses del sexenio. Tampoco se llevó a cabo la reunión anual de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, otrora mecanismo fundamental para discutir los temas de interés bilateral.

Los factores que ayudan a explicar esta falta de interés son los siguientes. Por un lado, Felipe Calderón ha estado más preocupado por la situación interna del país en materia de seguridad y la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado. Por otro lado, la administración del presidente George W. Bush estaba cercana a terminar y, además, el prestigio de Bush estaba en los menores niveles de su mandato debido al fracaso de la guerra contra Irak y una serie de errores cometidos por su administración, que finalmente derivarían en la crisis financiera internacional. La baja popularidad del presidente saliente pudo haber sido un factor para que el gobierno mexicano no tuviera mucho interés por establecer una relación intensa con el vecino del norte.

Desde el principio de la administración de Calderón, el tema de la seguridad ha dominado la relación con Estados Unidos, desplazando el tema migratorio a un segundo término. Los temas comerciales y financieros, aun dada su gran importancia, funcionaban con relativa normalidad gracias a la institucionalidad derivada del TLCAN, por lo que no fueron una prioridad al principio de su gobierno. Una vez desatada la crisis económica internacional en el segundo semestre de 2008, el tema de la seguridad financiera se convirtió en una de las principales preocupaciones del gobierno de Calderón.

Los actos terroristas del 11-S modificaron la política exterior de Estados Unidos, al grado que la seguridad nacional se reposicionó en un lugar prioritario y los demás temas pasaron a un segundo plano. Estos hechos transformaron sustancialmente la relación entre México y Estados Unidos, ya que el gobierno estadounidense, convirtió a su país en un Estado obsesionado por la seguridad, donde se estableció como principal objetivo la lucha contra el terrorismo y, particularmente, el evitar un nuevo ataque en su territorio. Para lograrlo, Estados Unidos enfatizó el enfoque militar para el resguardo de sus fronteras, lo cual, de manera automática, afectó directamente la relación

con México. Así, el principal interés de la administración Bush se centró en la agenda de seguridad nacional y, los otros temas, como comercio, inversión, medio ambiente, migración y narcotráfico, pasaron a un plano secundario y/o se vincularon al tema de seguridad. En suma, el principal efecto del 11 de septiembre en la relación México-Estados Unidos fue la “securitización” de la agenda bilateral desde la perspectiva estadounidense.

Dado el énfasis de la administración del presidente Calderón en temas de seguridad, la relación con Estados Unidos, desde la perspectiva mexicana, también se securitizó al inicio del sexenio. Así, desde el principio de su administración, Felipe Calderón buscó el apoyo de Estados Unidos en el tema del combate al narcotráfico y el crimen organizado. En varias ocasiones hubo manifestaciones en este sentido.<sup>15</sup> El principal objetivo de Calderón era buscar que Estados Unidos reconociera su responsabilidad en el asunto del narcotráfico en términos de consumo, tráfico de armas y precursores, y lavado de dinero, y apoyaran a su gobierno a combatirlo con algo más que retórica.

En marzo de 2007, Felipe Calderón recibió la visita del presidente George W. Bush en la ciudad de Mérida, Yucatán. Aunque la visita no fue por iniciativa mexicana, sino que obedecía a un ciclo de visitas del presidente estadounidense para cerrar su mandato hacia varios países del mundo, el gobierno de Calderón aprovechó la oportunidad para plantearle a Bush la necesidad de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de seguridad y, específicamente, en la lucha contra el narcotráfico. Por un lado, el gobierno de Calderón buscaba convencer a Bush de la corresponsabilidad de Estados Unidos en dicho fenómeno. Por otro lado, México solicitaba la cooperación de su vecino para atender asuntos directamente relacionados con el tráfico de enervantes que podían ser atacados desde Estados Unidos, como el tráfico de armas y precursores químicos. Fue en esa reunión donde se materializó la Iniciativa Mérida.

Después de varios meses de largas y difíciles negociaciones, México y Estados Unidos estructuraron la iniciativa a finales de 2007. A propuesta de México, representantes de ambos gobiernos realizaron una serie de consultas de carácter técnico y político, que tuvieron como resultado una Declaración Conjunta con la cual se le dio forma a la Iniciativa Mérida el 22 de octubre de 2007.<sup>16</sup> El esquema de cooperación consistiría en un paquete de ayuda financiera por aproximadamente 1,500 millones de dólares para tres años. El aparato diplomático mexicano estaba interesado en que el apoyo tuviera una duración de tres años, para garantizar la continuidad del mismo durante la siguiente administración en Estados Unidos.

---

<sup>15</sup> Ver Silvia Otero, “México y eu pactan actuar en conjunto contra narco”, *El Universal*, 12 de enero de 2007, y Adam Thomson, “Que Washington haga ‘mucho más’ contra el narco: Calderón”, *El Universal*, 19 de enero de 2007.

<sup>16</sup> Ver el documento “Iniciativa Mérida. Antecedentes”, disponible en el portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/IMANTECEDENTES.pdf>.

La ayuda no se daría en dinero en efectivo, sino en especie, y se extendería a los países centroamericanos. El gobierno mexicano fue muy enfático en no permitir la presencia de tropas ni la participación de agentes estadounidenses en operaciones en el territorio nacional. También insistió en que, cualquier tipo de cooperación, “deberá realizarse con pleno respeto a la soberanía y al marco jurídico de cada país”.<sup>17</sup> El siguiente paso era esperar a que el Congreso estadounidense aprobara los recursos financieros para el siguiente año fiscal.

A pesar de los avances en materia de cooperación, existieron algunos obstáculos que pusieron en riesgo la iniciativa a mediados de 2008. En la versión final que se presentó a discusión, el Congreso de Estados Unidos intentó imponer ciertas condiciones para aprobar los recursos. La creación de un Ombudsman civil en los casos de violaciones a los derechos humanos de parte de militares mexicanos fue una de las principales. El Congreso mexicano y las secretarías de la Defensa Nacional y Marina no estuvieron de acuerdo con estas condiciones y buscaron eliminarlas. Incluso la opinión pública y los medios de comunicación mexicanos consideraban que tales condiciones eran intervencionistas. Esto reflejaba el interés de diversos actores mexicanos, gubernamentales y no gubernamentales, en el tema. Incluso algunos funcionarios comentaron que si Washington no modificaba su “lenguaje” entonces no habría acuerdo.<sup>18</sup> Desde una perspectiva constructivista, las percepciones, el lenguaje y las ideas se convirtieron entonces en categorías fundamentales en el proceso de negociación.

Después de una nueva ronda de negociaciones y consultas bilaterales, los legisladores estadounidenses aprobaron la Ley HR2642 que se refiere a la ayuda a países extranjeros y que incluye la Iniciativa Mérida, eliminando parcialmente<sup>19</sup> las condiciones señaladas previamente. El presidente Bush firmó la ley el 30 de junio de ese año. Finalmente, los recursos fueron liberados en diciembre de 2008.

Tanto México como Estados Unidos consideraron que la Iniciativa Mérida representaba “un nuevo paradigma” para la cooperación bilateral.<sup>20</sup> En palabras del embajador de Estados Unidos en México,

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Ver Jaime Hernández y Ricardo Gómez, “La táctica que revivió la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, 1 de julio de 2008.

<sup>19</sup> Para ver la versión final y ubicar la eliminación parcial de las condiciones se recomienda el documento: “El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): Antecedentes y últimos desarrollos” del 23 de junio de 2008, disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/ProcesoLegislativoa23dejunio2008.pdf>.

<sup>20</sup> Ver el documento “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral”, publicado por la Embajada de Estados Unidos en México. Disponible en: [http://www.usembassy-mexico.gov/docs/Merida\\_Fact\\_Sheets\\_from\\_SRE\\_Spa.doc](http://www.usembassy-mexico.gov/docs/Merida_Fact_Sheets_from_SRE_Spa.doc). Ver también el documento “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>.

La Iniciativa Mérida representa una nueva era de cooperación que ampliará y fortalecerá los programas vigentes de cooperación en materia de aplicación de la ley, intercambio de datos de inteligencia y capacitación a elementos de las fuerzas del orden público. También proporcionará equipo nuevo para que las fuerzas mexicanas hagan frente de mejor manera a la amenaza común del narcotráfico y de otros tipos de crimen organizado transnacional.<sup>21</sup>

Desde el principio de su concepción, diversos grupos criticaron esta iniciativa. En México, los sectores más nacionalistas argumentaron que dicho mecanismo sería muy parecido al Plan Colombia, en el cual militares estadounidenses entrenaban a colombianos en territorio de ese país, lo cual violaría la soberanía mexicana. Otros grupos plantearon que se estaba militarizando la lucha contra el narcotráfico y que ello traería violaciones a los derechos humanos. En Estados Unidos, los grupos conservadores opinaban que Washington no debía apoyar al gobierno mexicano que se caracterizaba por ser corrupto y violador de derechos humanos. A pesar de estas percepciones de algunos sectores en ambos países, la Iniciativa Mérida fue aprobada, representando un avance importante en materia de cooperación entre México y Estados Unidos.

El esquema de cooperación en materia de seguridad se mantuvo aun ante el cambio de administración presidencial en Estados Unidos con la elección del demócrata Barack Obama. El presidente Calderón fue el único jefe de Estado o gobierno que fue recibido por el presidente electo de Estados Unidos, antes de su toma de posesión en enero de 2009. Ello significó que, para el nuevo gobierno de Estados Unidos, México sería un tema importante, particularmente en los asuntos de seguridad. Igualmente, el primer viaje a América Latina de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue a México. En ambas reuniones, los temas de seguridad y la Iniciativa Mérida fueron centrales para los dos gobiernos. En la visita de Clinton, por primera vez el gobierno de Estados Unidos reconoció abiertamente su responsabilidad en el fenómeno del narcotráfico en sus componentes de consumo y tráfico de armas, declarando además públicamente que el gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a cooperar con México para resolver de manera conjunta el problema. Washington nunca antes había reconocido explícitamente dicha responsabilidad, implicando esto un cambio sustancial de lenguaje y discurso.

Producto de esta última visita, las dos administraciones están estudiando la posibilidad de crear una "Oficina de Implementación Bilateral" para que México y Estados Unidos trabajen conjuntamente en el combate al crimen organizado y en la disminución de la violencia generada por la lucha entre los cárteles de la droga. Aunque los sectores más nacionalistas la han criticado, la creación de un organismo de esta naturaleza sería un avance importante en

---

<sup>21</sup> Antonio Garza, "La Iniciativa Mérida representa una nueva era de cooperación", 30 de junio de 2008, documento disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/newsletter/snA080630.html>.

materia de cooperación bilateral en temas de seguridad nacional entre México y Estados Unidos.

En abril de 2009, México y Estados Unidos refrendaron su alianza en materia de seguridad y en el combate al narcotráfico con la visita del presidente Obama a la ciudad de México. Esta reunión confirmó que existían percepciones coincidentes en torno al fenómeno y también en la forma de combatirlo. En la reunión incluso se habló de “una nueva etapa en la relación bilateral”. Con ello, se dejó atrás el bajo perfil con el que empezó la relación de México con Estados Unidos al inicio de la administración de Calderón. Ahora, la relación había adquirido su relevancia real y estaba sentando las bases para una relación cercana, especialmente en el tema de seguridad.

## *Conclusiones*

---

Si bien existen elementos del realismo en el caso de la Iniciativa Mérida (uso de la fuerza militar para alcanzar un objetivo), las percepciones, las ideas y los intereses desempeñan un papel relevante en el tema. Es decir, el constructivismo es un enfoque útil para explicar este fenómeno. En ambos casos, las coincidencias en cuanto a intereses y percepciones sobre seguridad y combate al narcotráfico y el crimen organizado entre Estados Unidos y México permitieron construir un esquema de cooperación novedoso e importante. A su vez, el alejamiento por parte de Estados Unidos de una visión de hegemonía preponderante abrieron los espacios para cooperar en materia de seguridad con México. De la misma forma, la posición del gobierno de México, menos idealista y más abierta a la colaboración con Estados Unidos, fue un factor clave que también impulsó la Iniciativa Mérida. En otras palabras, una política exterior más pragmática de parte de los dos países permitió una cooperación más amplia en materia de seguridad nacional.

En otra época, hubiera sido difícil para el gobierno de México establecer esquemas de cooperación en los que la soberanía nacional estuviera de por medio. Por otro lado, a pesar de que la seguridad nacional es la prioridad en este tema, también existen elementos de la interdependencia compleja. Es decir, el asunto del narcotráfico es un problema que se origina y se escala por la demanda de drogas que existe en Estados Unidos y por la oferta que mantiene México. Por ello, tanto Estados Unidos como México necesitan cooperar mutuamente para atender dicho problema común.

Si bien no se trata del primer esquema de cooperación amplia en materia de seguridad nacional entre México y Estados Unidos, la Iniciativa Mérida tiene elementos novedosos. En primer lugar, Washington reconoce abiertamente su corresponsabilidad en el fenómeno del narcotráfico. Al mismo tiempo, México ha establecido una posición más contundente, donde se exhorta a Estados Unidos a colaborar intensamente en la lucha contra el problema. En términos generales, estas actitudes son nuevas en las relaciones de Estados Unidos con México. Además, el tipo de colaboración es también novedoso. Normalmente, los países latinoamericanos critican el intervencionismo estadounidense y defienden su soberanía frente al hegemon. En este caso, México solicitó y aceptó una colaboración más abierta en materia de seguridad nacional con su vecino del norte. En otros tiempos hubiera sido difícil, pues la opinión pública mexicana percibía que cooperar con Estados Unidos en temas de seguridad podría atentar en contra de la soberanía nacional. Asimismo, Estados Unidos había tenido reservas para cooperar intensamente en materia militar y de inteligencia con países latinoamericanos, debido a la poca confianza que se generaba por la corrupción y la violación a los derechos humanos. La Iniciativa Mérida refleja un cambio de la mentalidad estadounidense en este aspecto.

En los primeros dos años de la administración del presidente Felipe Calderón pareciera que no hay una estrategia clara en materia de política exterior; sin embargo, la Iniciativa Mérida puede considerarse como el principal logro en lo que va del sexenio en términos de las relaciones internacionales de México. No hay duda de que la seguridad nacional se ha convertido en el principal eje de la política exterior de Felipe Calderón al inicio de gobierno. Por ello, la política exterior adquiere relevancia en la actual administración cuando se relaciona con la máxima prioridad gubernamental, la seguridad nacional.

En suma, la Iniciativa Mérida servirá para fortalecer las capacidades de la administración de Felipe Calderón en materia de seguridad, particularmente en la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado. Estados Unidos quiere que haya más estabilidad y seguridad en México para que su frontera sur esté mejor protegida. La ventaja es que el principal beneficiario de esta mayor seguridad y estabilidad sería el propio México, quien ha establecido bajo la administración de Calderón la seguridad como su máxima prioridad. Bajo esta lógica, la Iniciativa Mérida no es otra cosa que un mecanismo de cooperación entre ambos países para generar un bien común que es altamente prioritario para el gobierno de Calderón y para Estados Unidos: un Estado mexicano más fuerte que se encuentre mejor posicionado para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, lo cual repercutirá en una mayor estabilidad y seguridad en el país. Siendo así, ambos países comparten prioridades en materia de seguridad y, a través de la cooperación, promueven sus intereses conjuntos.

Es claro que la Iniciativa Mérida no es el mecanismo que permitirá la victoria total en la guerra contra el narcotráfico. Es solamente un elemento que ayudará a reducir y controlar de manera más eficaz el problema. En el tema del narcotráfico, tanto Estados Unidos como México tienen retos importantes de cara al futuro cercano. Uno de ellos será una política de prevención del uso de las drogas más agresiva para evitar que crezca la demanda. También se tiene que pensar en esquemas más liberales, puesto que el uso de instrumentos militares para acabar con el problema no es la solución definitiva. Se tiene que pensar en la posibilidad de despenalizar el uso de las drogas para que el asunto ya no sea un negocio para los cárteles. Lo más importante es reducir las tres principales consecuencias del narcotráfico: la violencia, la penetración del Estado y el problema de salud pública.

## *Bibliografía*

---

- Arriaga, Víctor (1994), "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", en Foro Internacional, vol. 34, núm. 4, octubre-diciembre.
- Bagley, Bruce (1988), "Interdependence and U.S. Policy toward Mexico in the 1980's," en Riordan Roett, Mexico and the United States: Managing the Relationship, Boulder, Westview Press.
- Brown, Chris (2003), Understanding International Relations, Londres, Palgrave.
- Jackson, Robert y Sørensen Georg (2003), Introduction to International Relations: Theories and Approaches, Nueva York, Oxford University Press.
- Covarrubias Velasco, Ana (2006), "Los principios y la política exterior de México", en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez (eds.), En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX, México, CIDE-SRE.
- Chabat, Jorge (1996), "Mexican Foreign Policy in the 1990's: Learning to Live with Interdependence," en Herald Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), Latin American Nations in World Politics, Boulder, Westview Press.
- \_\_\_\_\_ (1996), "La integración de México al mundo de la Post-Guerra Fría: Del nacionalismo a la interdependencia imperfecta", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (eds.), Regionalismo y poder en América: Los límites del neorrealismo, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Mexico's Foreign Policy after NAFTA: The Tools of Interdependence," en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, Bridging the border: Transforming Mexico-US Relations, Lanham, Rowman and Littlefield.
- Embajada de Estados Unidos en México, "Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la cooperación bilateral", disponible en: [http://www.usembassy-mexico.gov/docs/Merida\\_Fact\\_Sheets\\_from\\_SRE\\_Spa.doc](http://www.usembassy-mexico.gov/docs/Merida_Fact_Sheets_from_SRE_Spa.doc).
- Garza, Antonio (2008), "La Iniciativa Mérida representa una nueva era de cooperación", 30 de junio, disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/newsletter/snA080630.html>.
- Glade, William y Luiselli, Cassio (eds.) (1989), The Economics of Interdependence: Mexico and the United States, San Diego, University of California.
- Hernández, Jaime y Ricardo Gómez (2008), "La táctica que revivió la Iniciativa Mérida", El Universal, 1 de julio.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1989), Power and Interdependence, Boston, Little Brown.
- Neack, Laura (2003), The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Otero, Silvia (2007), "México y EU pactan actuar en conjunto contra narco", El Universal, 12 de enero.
- Rico, Carlos (1978), "Las relaciones México-Norteamericanas y los significados de la 'interdependencia,'" en Foro Internacional, Vol. XIX, No. 2.
- \_\_\_\_\_ (1983), "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of Interdependence," en Carlos Vázquez y Manuel García (eds.), Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence, Los Angeles, UCLA.

- Rebolledo, Jorge (2008), "Fronteras porosas: El caso de México y Estados Unidos", en Revista Enfoques, Año VI, No. 8, Chile, 2008, pp. 173-191.
- Rodríguez, Abelardo (2008), La urgente seguridad democrática: La relación de México con Estados Unidos, México, Taurus.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, "Iniciativa Mérida: Antecedentes", disponible en <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/IMANTECEDENTES.pdf>.
- \_\_\_\_\_ "El proceso legislativo estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM): Antecedentes y últimos desarrollos" del 23 de junio de 2008, disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/peru/pdf/ProcesoLegislativoa23deJunio2008.pdf>.
- \_\_\_\_\_ "Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad", disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>
- Thomson, Adam (2007), "Que Washington haga 'mucho más' contra el narco: Calderón", El Universal, 19 de enero de 2007.
- Torres, Blanca (coord.) (1990), Interdependencia: Un enfoque útil para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1979), México en la segunda guerra mundial, México, El Colegio de México.
- Velázquez Flores, Rafael y Jorge Schiavon (2008), "El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?", Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública (Chile), volumen 6, número 8 (primer semestre).

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Laura Sour, *Correspondencia entre las políticas públicas del PND y el gasto ejercido de la CHPF en México*, DTAP-213
- José Ramón Gil, Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Gobierno electrónico en México*, DTAP-214
- Judith Mariscal, José Ramón Gil y Armando Aldama, *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*, DTAP-215
- Laura Sour y Miguel Ángel Gutiérrez, *Extrinsic Incentives and Tax Compliance*, DTAP-216
- Laura Sour y Fredy Girón, *The Flypaper Effect in Mexican Local Governments, 1990-2006*, DTAP-217
- Judith Mariscal y Fernando Ramírez, *Retos para el desarrollo del sector de las telecomunicaciones en México*, DTAP-218
- Alejandra Ríos y Juan E. Pardinás, *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, DTAP-219
- Laura Sour, *Regional Differences in Infrastructure Investment at the State Level in Mexico, 1998-2005*, DTAP-220
- José Felipe Martínez *et al.*, *Exploring the Links Between Immigration and Educational Quality and Opportunity in Mexico*, DTAP-221
- Judith Mariscal, *Oportunidades móviles: Pobreza y acceso telefónico en Latinoamérica y el Caribe. El caso de México*, DTAP-222

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Rodolfo Cermeño y Huver Rivera, *La demanda por importaciones y exportaciones: evidencia de cointegración para México, 1991-2005*, DTE-449
- Juan Manuel Torres, Octavio S. Magaña y Francisco Moreno, *Determinantes del cambio de uso/cobertura arbolada en México*, DTE-450
- Juan M. Torres, David B. Bray y Octavio S. Magaña, *The Role of Scale in Mexican Community Forest Management*, DTE-451
- Richard H. Adams, Jr. and Alfredo Cuecuecha, *Remittances, Consumption and Investment in Ghana*, DTE-452
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro*, DTE-453
- Alejandro Villagómez y Juan Ignacio Hernández, *Monetary Policy Rules in a Small Open Economy: An Application to Mexico*, DTE-454
- Alfredo Cuecuecha, *The Effect of Remittances and Migration on Human Capital: Evidence from Mexico*, DTE-455
- Arturo Antón, *Efectos del ciclo económico en EE. UU. sobre la producción y el empleo en México*, DTE-456
- María José Roa *et al.*, *Preferencias sociales, cooperación y desarrollo financiero: un experimento de campo*, DTE-457
- María José Roa *et al.*, *Desarrollo financiero y capital social: un estudio empírico de la caja popular Mixtlán*, DTE-458

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Alejandro Anaya, *Free Trade, "Spillover" and Human Rights Foreign Policies in North America*, DTEI-176
- Alejandro Anaya, *Security and Human Rights in Mexico: Do Pressure from Above and Argumentation Have Anything to Do With It?*, DTEI-177
- Jorge Chabat, *The International Role of Latin America After September 11: Tying the Giant*, DTEI-178
- Jorge Chabat, *The Bush Revolution in Foreign Policy and Mexico: The Limits to Unilateralism*, DTEI-179
- Jorge Chabat, *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*, DTEI-180
- Jorge Schiavon, *Migración México-Estados Unidos: Intereses, simulaciones y realidades*, DTEI-181
- Ferrán Martínez y Robert Duval, *Hostility Towards Immigration in Spain*, DTEI-182
- Guadalupe González et al., *Mexico, The Americas and the World 2008. Foreign Policy: Public and Leader Opinion*, DTEI-183
- Guadalupe González et al., *México, Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior: opinión pública y líderes*, DTEI-184
- Guadalupe González et al., *Las Américas y el Mundo 2008. Política exterior y opinión pública en Colombia, Chile, México y Perú*, DTEI-185

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Ana Laura Magaloni, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ana María Ibarra, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28
- Adriana García y Dirk Zavala, *El análisis económico del derecho como herramienta para el diseño normativo...*, DTEJ-29
- Carlos Elizondo y Luis Manuel Pérez de Acha, *¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación*, DTEJ-30
- Ana Elena Fierro y Adriana García, *Guía de las decisiones del PJF en materia de competencia económica: Cómo generar una cultura de la competencia*, DTEJ-31
- Carlos Elizondo y Ana Laura Magaloni, *La depuración de las corporaciones policiacas y el juicio de amparo*, DTEJ-32
- Marcelo Bergman y Hernán Flom, *Policía y comunidad: una comparación...*, DTEJ-33
- 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

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Julio Ríos Figueroa, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204  
Allyson Benton, *The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico's State of Oaxaca*, DTEP-205  
Andreas Schedler y Cas Mudde, *The Quantitative Skeleton of Comparative Politics*, DTEP-206  
Joy Langston y Francisco Javier Aparicio, *The Past as Future: Prior Political Experience and Career Choices in Mexico, 1997-2006*, DTEP-207  
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

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Rafael Rojas, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48  
Rafael Rojas, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49  
Mónica Judith Sánchez, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50  
Luis Medina, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51  
Michael Sauter, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52  
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

## 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: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

## ¡¡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](http://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.