



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**



TESIS COLECTIVA

**“ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE LA INICIATIVA
MÉRIDA COMO UN TRATADO INTERNACIONAL
BILATERAL”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTAN:

**GONZÁLEZ ESTEVEZ LUZ NICTE
REYES ROQUE LUCERO CAROLINA**

ASESOR

M. EN D. MARÍA DEL CARMEN GAYTÁN BRUNET

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, MAYO DE 2017

*“¿Por qué Zeus envía prodigios a la
tierra? Por la misma razón que hace
que un cometa cruce el firmamento.
Para señalar no lo que se ha hecho,
sino lo que se puede hacer.”
La Conquista de Alejandro Magno
STEVEN PRESSFIELD*

Al gran espíritu creador de todo, que día a día me enseña lo emocionante que es esta aventura llamada vida.

A mis padres: María de la Luz y Erasmo, que han estado presentes en todo momento, apoyándome en mis locuras y me enseñan lo que es el amor incondicional.

A mis hermanos: Nacxit y Tonatiuh que han sido mis maestros en paciencia, tolerancia, lealtad y de los que aprendí que solo el más rápido come.

A mis abuelos, especialmente a mi abuelo Gonzalo, que me mostró el maravilloso mundo de las letras y los libros; que han sido mi pasión y refugio.

A mi numerosa, bulliciosa y a veces exasperante familia que, aunque somos un revoltijo de personalidades que probablemente nunca se entenderán del todo, sé que estarán para mí.

A mis amigos, que han sido parte de mi motivación y fuente de mis más divertidas aventuras; gracias a cada uno de ustedes que han recorrido en algún momento el camino conmigo y me han enseñado a ser más consciente y humanitaria.

Para Lucero, sé que compartimos el mismo nivel de locura y que a pesar de mis preguntas existenciales a las cuatro de la mañana te embarcaste en esta aventura conmigo; nos esperan nuevos viajes y puede ser que un día no contemplemos el mismo cielo, pero siempre estaremos la una para la otra, agradezco infinitamente el haberte conocido y seguiré preguntándote sobre la razón de nuestra existencia, gracias por ser mi amiga.

A la M. en D. María del Carmen Gaytán Brunet, que ha sido un apoyo constante durante este proyecto y ha creído en nosotras.

Al D. en Dr. Elías García Rosas que nos hizo seguir cuando quisimos desistir.

Para mi hermoso país, que un día dejará de ser efecto y empezará a ser causa.

LUZ NICTE GONZÁLEZ ESTÉVEZ

*“Cualquier cosa que la mente del
hombre puede concebir y creer, puede
ser conseguida”
NAPOLTEÓN HILL.*

La vida es un constante viaje que merece ser disfrutado en cada una de sus estaciones y lo más triste para un ser humano es llegar al final de ese viaje sin haber vivido si quiera. En nuestro caminar, nos acompañan diversas clases de personas, unas solamente se quedan algunos instantes, otras permanecen aportando a nuestro existir no sólo enseñanzas y experiencias, sino que han logrado hacer nuestro mundo diferente, cambiando totalmente nuestra perspectiva e impulsando cada día nuestro espíritu aventurero para ofrecer un esfuerzo extraordinario en todo lo que realicemos y es a esos seres indomables que hoy quiero agradecerles.

Al Creador por permitirme la vida y por rodearme de personas maravillosas que alimentan mi espíritu.

A mis padres Leticia y Pedro por ser un apoyo incondicional, por su ejemplo de perseverancia, por los sacrificios realizados en beneficio de mi porvenir y principalmente por cada uno de sus consejos que me motivaron en el anhelo de lograr con éxito una más de mis metas.

A mi familia por incentivar en mí el deseo de esforzarme cada día y seguir adelante en el camino de la superación profesional.

A mis amigos por ser no solamente compañeros de camino, sino por enseñarme que además de la familia existen personas que sin tener un parentesco estarán siempre para brindarme su apoyo y consejos para hacer de mis pasos por esta vida la mejor experiencia.

A la M. en D. María del Carmen Gaytán por su compromiso con el proyecto, por su apoyo y sobre todo por su paciencia.

Al Dr. en D. Elías García Rosas que nos ayudó a fijar el rumbo.

A mi compañera y amiga Luz Nichte, por darme la oportunidad de ser parte de su vida, por enseñarme el valor de la amistad y el compañerismo, por no dejarme desistir en los momentos de desánimo, por ser una guía constante y ayudarme siempre a enderezar el rumbo y también por las aventuras y éxitos futuros que nos esperan.

Y por último a todas aquellas personas que creyeron en mí y a las que no también porque gracias a ellas he podido descubrir el alcance de mis capacidades.

LUCERO CAROLINA REYES ROQUE

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	I
---------------------------	----------

CAPÍTULO I ANTECEDENTES QUE DAN ORIGEN A LA INICIATIVA MÉRIDA

1.1 ANTECEDENTES EN LA INICIATIVA MÉRIDA	2
1.1.1 Políticas mexicanas en el combate a la delincuencia organizada de 1980 a 2016	2
1.1.2 Políticas estadounidenses en el combate a la delincuencia organizada de 1980 a 2016	21
1.1.3 políticas conjuntas en el combate a la delincuencia organizada de 1980 a 2016	31
1.1.4 Creación de la Iniciativa Mérida	38

CAPÍTULO II CONCEPTOS PARA COMPRENDER LA INICIATIVA MÉRIDA

2.1 ¿QUÉ ES LA INICIATIVA MÉRIDA?	55
2.2 SEGURIDAD Y ASISTENCIA	65
2.2.1 Seguridad	65
2.2.1.1 Seguridad Pública	67
2.2.1.2 Seguridad Nacional	70
2.2.1.3 Seguridad Internacional	76
2.2.1.4 Seguridad Binacional	79
2.2.2 Asistencia	81
2.2.2.1 Asistencia Nacional	81
2.2.2.2 Asistencia Internacional	81
2.3 DELINCUENCIA ORGANIZADA	82
2.4. TRATADO INTERNACIONAL	103

CAPÍTULO III
ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE LA INICIATIVA MÉRIDA COMO UN TRATADO
INTERNACIONAL BILATERAL

3.1 LA PERSPECTIVA DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN EL SISTEMA JURÍDICO DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	108
3.1.1 La perspectiva de la Iniciativa Mérida en México	110
3.1.2 La perspectiva de la Iniciativa Mérida para Estados Unidos de América	112
3.2 CELEBRACIÓN DE UN TRATADO INTERNACIONAL BILATERAL	114
3.2.1 Proceso interno en México	117
3.2.2 Proceso interno en Estados Unidos de América	122
3.3 ¿QUÉ ES LA FACTIBILIDAD?	123
3.4 ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD JURÍDICA DE LA INICIATIVA MÉRIDA COMO TRATADO INTERNACIONAL BILATERAL	125
CONCLUSIONES	132
FUENTES DE INFORMACIÓN	137

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es un estudio de factibilidad de la Iniciativa Mérida como tratado internacional bilateral entre México y Estados Unidos de América. Dicha investigación se fundamenta en la profunda preocupación que representa la actuación de las diferentes organizaciones criminales en ambos lados de la frontera, sin que ninguno de los dos países haya podido erradicar o en su defecto controlar la problemática, ya que a lo largo de los años estas organizaciones han evolucionado y diversificado su actuar, aumentando no sólo su peligrosidad sino también la violencia con la que actúan.

La historia de la delincuencia es tan antigua como el hombre y si bien en muchas sociedades han logrado controlar de manera parcial el problema, este fenómeno parece haber iniciado su evolución, dejando de ser para cada país un asunto de competencia nacional convirtiéndose en un conflicto de índole transnacional, afectando no sólo a México y Estados Unidos de América, sino también a los diferentes países que integran el globo terráqueo, por lo que su combate se vuelve una prioridad a nivel mundial; es por ello que hacerle frente de forma coordinada es cada día más común.

En el caso de México y Estados Unidos de América, al compartir algo más que una franja fronteriza, la cooperación y ayuda en el tema de la delincuencia organizada es más una necesidad que una opción; ya que pese a implementar medidas de forma interna e individual con el propósito de crear un frente efectivo que disminuya el fenómeno, ambos países se han visto rebasados, lo que ha traído como consecuencia el aumento del problema, por lo que han tenido que reforzar sus políticas de combate, implementando el trabajo conjunto para resolver la problemática que genera la delincuencia organizada.

Sin embargo, la relación entre ambos países no siempre se ha dado en términos de igualdad y respeto, caracterizándose en ocasiones como tensa e inclusive con situaciones de crisis, llegando a romper relaciones diplomáticas; razón por la cual la desconfianza se ha hecho presente entre los dos países, ejemplo de ello ha sido

la presión que en múltiples ocasiones Estados Unidos de América ha ejercido hacia México para que éste último implemente las políticas necesarias para enfrentar problemas que el país del norte considera como posibles afectaciones a su seguridad, provocando que el Estado mexicano sienta la necesidad constante de defender su soberanía frente a las constantes intromisiones norteamericanas.

Si bien la firma de la Iniciativa Mérida en el año 2008, abrió una nueva posibilidad para un efectivo trabajo conjunto entre México y Estados Unidos de América, ésta se ha visto entorpecida, ya que al ser un acuerdo de cooperación presenta muchas limitaciones, dejando ver que este proyecto necesita, más que una reestructuración, una categorización dentro de las normatividades en ambos países. Por lo que el motivo del presente trabajo de investigación es analizar la viabilidad de la firma de un tratado internacional bilateral a partir de la Iniciativa Mérida; con el propósito de darle coercibilidad al cumplimiento de los objetivos planteados, así como brindar un escenario compartido de derechos y obligaciones para los dos Estados, lo anterior debido a que el problema que representa la delincuencia organizada afecta a ambos países, debiendo aceptar cada uno de ellos la responsabilidad que tienen en el desarrollo y aumento del fenómeno.

La investigación se desarrolla a lo largo de tres capítulos cuya reseña se presenta a continuación:

En el primer capítulo se analizarán las políticas que tanto México como Estados Unidos de América han empleado en el combate a la delincuencia organizada dentro de sus respectivos territorios, mencionando brevemente las medidas más trascendentales impuestas antes de 1980, año considerado para México como el auge en la problemática, ocasionando un impacto relevante para Estados Unidos de América siendo el principal receptor de la droga que transita o se produce en territorio mexicano, aumentando de manera significativa el narcotráfico del lado norte de la frontera; debido a lo anterior el siguiente tema a tratar será el de las medidas que ambos gobiernos emplearon a partir de los ochentas, siendo esta época punto clave, ya que es en éste periodo en el que el combate a la delincuencia organizada pasa a ser un tema de preeminencia en la agenda nacional, así mismo

se da un aumento importante en el desarrollo de éste fenómeno delictivo; posteriormente se estudiarán las políticas conjuntas que ambos países han adoptado en la lucha contra la delincuencia organizada, dejando ver que cada instrumento jurídico firmado entre ambos Estados no ha igualado las características de la Iniciativa Mérida, las cuales justifican la importancia de la misma.

Es necesario aclarar que, si bien la delincuencia organizada abarca diferentes delitos, para Estados Unidos de América el problema principal que aqueja a México es el narcotráfico, el cual es el eje central de la Iniciativa Mérida y sobre el que se centró el estudio de las políticas implementadas por ambos países de forma individual y conjunta.

El cuarto tema abordado en este capítulo es una reseña histórica de las relaciones diplomáticas que han mantenido México y Estados Unidos de América desde sus inicios como países independientes, la comprensión del desarrollo de esta relación resulta de suma importancia para entender el por qué la Iniciativa Mérida ha marcado un parteaguas en la misma, dando oportunidad a un cambio de pensamiento sobre el tema del combate a la delincuencia organizada y la forma en que debe enfrentarse el problema.

El capítulo segundo, está compuesto por un marco conceptual, el cual establece cada uno de los temas que giran en torno a la Iniciativa y forman el fundamento de la misma; explicando primeramente qué es y en qué consiste; así como el desarrollo de las negociaciones efectuadas para su firma y ejecución en ambos países. En seguida y para una mejor comprensión resulta fundamental conocer el tema de Seguridad, siendo éste argumento pieza medular, debido a que la delincuencia organizada afecta directamente este ámbito, de ahí que sea necesario exponer lo que se entiende por Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Seguridad Internacional resaltando sus diferencias y la importancia que tienen para los dos países. El siguiente tema a tratar es el de asistencia, en éste se establece la diferencia entre asistencia nacional y asistencia internacional; lo anterior en razón de que la Iniciativa es considerada como un programa de asistencia que pretende combatir a la delincuencia organizada de forma conjunta. El tema de la delincuencia

organizada es pieza clave para la creación de la Iniciativa Mérida de ahí que éste sea el siguiente tema a tratar, partiendo desde las controversias que se presentan a la hora de adoptar un concepto y los delitos que engloba; debido a que México y Estados Unidos de América no concuerdan en la concepción del problema. El último tópico de este capítulo versa sobre el tratado internacional, resaltando su importancia en el derecho internacional, así como los vínculos y obligatoriedad que conlleva su firma y ratificación.

El tercer capítulo aborda la perspectiva que se tiene de la Iniciativa Mérida tanto en México como en Estados Unidos de América, resaltando las diferentes visiones adoptadas en relación a este programa y a consecuencia de la propuesta que se ofrece por medio de éste proyecto de investigación es fundamental analizar el mecanismo de cada país para celebrar un tratado y el proceso que se lleva para su firma, cabe resaltar que al respecto existen marcadas diferencias entre México y Estados Unidos de América. Posteriormente y no menos importante se abordará el análisis de un estudio de factibilidad, tema esencial para entender los alcances de un estudio de esta naturaleza y que es de vital importancia para la realización del último tema, que es en si la cúspide de la investigación en donde se expone si la Iniciativa Mérida es viable o no como tratado internacional entre México y Estados Unidos de América, así como las dificultades a las que se podría enfrentar de ser posible tal hecho.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES QUE DAN ORIGEN A LA INICIATIVA MÉRIDA

Al compartir una franja fronteriza de más de tres mil kilómetros de extensión, la relación entre México y Estados Unidos de América ha sido necesaria, aunque mencionar la relación entre ambos países es referirse a una situación sumamente compleja, debido a que han tenido más diferencias que similitudes. Desde su inicio, esta relación ha alternado entre conflictos y hostilidades; la cooperación bilateral se ha desarrollado a la par de la evolución de cada país, con diferentes matices que van desde enfrentamientos militares hasta la negociación diplomática.

Estados Unidos de América ha maximizado la importancia de sus objetivos e intereses por encima de los de México, y cuando este último no comparte los intereses y pretensiones del primero, la relación entre ambos países tiende a entrar en conflicto. Es por ello que, la Iniciativa Mérida ha sido catalogada como “un parteaguas en la relación entre México y Estados Unidos de América”¹.

En este capítulo se abordarán las políticas contra la delincuencia organizada empleadas por México y Estados Unidos de América de forma interna, así como las políticas conjuntas desde 1980² hasta 2016, además de analizar de manera breve los antecedentes históricos de mayor relevancia en la relación diplomática entre México y Estados Unidos de América, para poder entender la cooperación entre ambos países en el combate a la delincuencia organizada, que trae como consecuencia la firma de la Iniciativa Mérida.

¹Rodelo, Frida, “El tratamiento de la Iniciativa Mérida en los periódicos mexicanos de diferente orientación política”, *Estudios de Periodismo, Memorias, XXVIIamic, Encuentro Nacional Querétaro*, México, 2015, http://amic2015.uaq.mx/docs/memorias/GI_05_PDF/GI_05_El_tratamiento.pdf

²Es a partir de este año que se empieza a ver el problema del tráfico de drogas (principal delito de la delincuencia organizada) como una problemática interna en México que afectaba la seguridad de Estados Unidos de América.

1.1 ANTECEDENTES EN LA INICIATIVA MÉRIDA

Al ser la delincuencia organizada un fenómeno de impacto mundial y traspasar fronteras, “se ha convertido en un problema transnacional”,³ ya que constituye una amenaza para la estabilidad de las instituciones democráticas y de los Estados involucrados. Al hablar de delincuencia organizada, no se hace referencia a una actividad específica, pues este fenómeno puede entenderse como una asociación de “tipo empresarial”⁴ con ocupaciones delictivas que no se reducen a la práctica del narcotráfico, sino que involucra actividades cuya persecución es exclusiva del gobierno federal pero que tiene trascendencia e impacto internacional, como lo es lavado o blanqueo de dinero, tráfico de personas, tráfico de armas, entre otras,⁵ lo que obliga a los Estados a implementar medidas para su combate.

México y Estados Unidos de América son países que se han visto perjudicados por el desarrollo de las actividades ilícitas que forman parte de la delincuencia organizada, surgiendo un ambiente de violencia e inseguridad para ambos territorios, por lo que cada país se vio en la necesidad de adoptar políticas para combatirlas de forma interna, así como medidas de ayuda conjunta.

1.1.1 POLÍTICAS MEXICANAS EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA DE 1980 A 2016

Para el gobierno mexicano, adoptar medidas para el combate a la delincuencia organizada, ha implicado crear políticas en su mayoría enfocadas al combate del comercio ilícito de drogas. La problemática representada por este fenómeno ha cobrado mayor fuerza en territorio mexicano, provocando inestabilidad del Estado de Derecho, razón por la cual se ha llegado a considerar a México como un Estado

³Mendoza Bremauntz, Emma, “Globalización, internacionalización del delito y seguridad”, *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México*, México, núm. 83, agosto de 2010, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1628/16.pdf>

⁴De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Crimen.org*, España, Ariel, 2010, p. 24.

⁵Véase. Montero, Juan Carlos, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 20, núm. 39, enero-junio de 2012, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100001

fallido,⁶ motivo por el cual el gobierno mexicano ha considerado más importante el desarrollo de medidas que le ayuden en el combate al narcotráfico y de esta forma debilitar a la delincuencia organizada.

A diferencia de Estados Unidos de América que había hecho del combate de drogas su cruzada personal, en México el consumo de marihuana y peyote no había representado un verdadero problema, puesto que en su mayoría se utilizaba en ocasiones ceremoniales y con fines tradicionales;⁷ sin embargo, presionado por el gobierno norteamericano y la política que se vivía en el contexto internacional, en 1909 México, participó en la Conferencia de Shanghái y en la Convención Internacional del Opio de La Haya, en 1911 y 1912, comprometiéndose a imponer controles sobre el cultivo ilícito de opio en su territorio, con el fin de evitar su exportación clandestina. Para 1931, México había prohibido las exportaciones de marihuana y heroína.

En 1948 inició la que sería llamada Campaña Permanente Contra la Producción de Drogas, que contó con la participación del ejército para la erradicación manual de cultivos. Durante la década de 1960, esta campaña había resultado un éxito y se ganó la aprobación y elogios del país del norte, pero para 1975, bajo el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, la campaña dejó de tener los resultados deseados por lo que la misma se extendió a procesamiento y tráfico de narcóticos⁸.

Una de las razones que obligó al gobierno mexicano a implementar políticas en contra de las drogas en territorio nacional, fue resultado de las políticas empleadas por el gobierno norteamericano, que si bien había logrado combatir y bloquear la entrada de estupefacientes originarios de Turquía, abrió una puerta al haber olvidado que “la sustitución del abasto era parte del tráfico de drogas”⁹, por lo que para 1970, los “barones” de la droga se encontraban en territorio mexicano,

⁶Véase. López y Rivas, Gilberto, México no es un “Estado fallido”, *Periódico la Jornada*, UNAM, México, enero de 2015, <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/16/index.php?section=opinion>

⁷Véase. López Betancourt, Eduardo, *Drogas. Su Legalización*, México, Porrúa, 2009, pp. 89 -100.

⁸Véase. Craig Richard, *La Campaña Permanente, México's Anti Drug Campaign*, apud H. Smith, Peter (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp.207-208.

⁹*Ibidem*, p. 212.

principalmente en Sinaloa, Durango y Chihuahua¹⁰, trayendo con ellos no sólo la droga, sino una nueva forma de vida.

El narcotráfico ha ido en aumento desde mediados de los ochenta,¹¹ con la oferta de cocaína de los países andinos y su demanda en el territorio estadounidense, México se convirtió en una víctima fatal debido a su ubicación geográfica, ya que los principales cárteles colombianos¹² buscaron asociaciones estratégicas con las organizaciones mexicanas para el paso de droga con destino al suelo estadounidense. “La década de los ochenta se considera como el auge de las mafias organizadas del narcotráfico en México”¹³, que hoy en día siguen llenando de violencia y delincuencia el territorio.

Una de las más reconocidas acciones del gobierno federal para contrarrestar los efectos lesivos de la delincuencia organizada, fue la Operación Cóndor, considerada la operación más grande implementada en contra del narcotráfico. Inició oficialmente en enero de 1977, bajo el mandato de José López Portillo, como resultado de la constante presión que Estados Unidos de América ejercía sobre el gobierno mexicano¹⁴. Contó con la participación de agentes de las corporaciones policiacas de las esferas federal y estatal, además de la colaboración de aproximadamente diez mil soldados; estuvo al mando del General José Hernández Toledo, por parte del Ejército, y de Carlos Aguilar Garza, por parte de la Procuraduría General de la República. Las acciones de la Operación Cóndor se centraban en la erradicación de cultivos y decomisos de droga, especialmente en los estados del norte del país, principalmente en Badiraguato, Sinaloa. La Operación dio resultados efectivos, y para 1981, de acuerdo con las estadísticas de

¹⁰*Ibidem*, p. 213.

¹¹Véase. Solís González, José Luis, “Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco”, *Frontera Norte*, vol. 25, núm. 50, julio-diciembre de 2013, pp.10-11, en <http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN50/1-f50.pdf>

¹²Cártel de Cali y Cártel de Medellín.

¹³Marcial Jiménez, Rodrigo, *Violencia y narcotráfico en México*, México, Ed. Cuadernos de investigación, 2009, pp. 94-96.

¹⁴Véase. Norzagaray López, Miguel David, “El narcotráfico en México desde el discurso oficial”, México, *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, 2010, p. 8, http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MCS_XVII_promocion_2008-2010/Norzagaray_MD.pdf

Washington, “la oferta en el mercado ilícito de drogas en Estados Unidos de América disminuyó de un 75% a un 4%, pero estos resultados no fueron permanentes”.¹⁵

En el periodo presidencial de 1982 a 1988, no se tomó el combate a la delincuencia organizada como un tema de prioridad para el gobierno mexicano, debido a la situación de inestabilidad económica en la que José López Portillo había dejado a México, después de una de las más devastadoras crisis económicas con la devaluación de la moneda nacional;¹⁶ los objetivos en materia económica estaban en lo más alto de las prioridades del gobierno entrante, por lo que se implantaron políticas económicas neoliberales para contrarrestar la crisis económica en la que se encontraba el país.¹⁷

Ante la constante acusación de Estados Unidos de América al gobierno de México de rendirse ante la corrupción, en el mandato de Miguel de la Madrid (1982-1988) se emprendió una campaña anticorrupción en los cargos públicos llamada “Campaña de Renovación Moral”¹⁸, que en 1984 tuvo como resultado la captura de Arturo Durazo Moreno, alias “Negro Durazo”, quien fuera jefe de la desaparecida Dirección General de Policía y Tránsito de la Ciudad de México, de 1976 a 1982, acusándole de corrupción y nexos con la delincuencia organizada.¹⁹

El siete de febrero de 1985 fue asesinado en territorio mexicano Enrique Camarena Salazar, un miembro de la Agencia contra las Drogas (DEA) de Estados Unidos de América, mientras cumplía su labor de investigación²⁰, así como su piloto Alfredo

¹⁵Astorga Almanza Luis Alejandro, Reseña: “Seguridad, traficantes y militares (El poder y la sombra)”, *Revista Scielo*, México, 2008, vol. 9 no. 17, enero-junio de 2008, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612008000100006

¹⁶Véase. Rico, Carlos, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la Republica, 1991, t. VIII, pp. 69-70.

¹⁷Véase. Padilla, Enrique, “Políticas económicas y pobreza: México 1982-2007”, *Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo)*, Madrid, 2009, pp. 223-238, en <http://eprints.ucm.es/9633/1/T31325.pdf>

¹⁸También llamada “Campaña Anticorrupción”

¹⁹Véase. Montalvo, Tania L., “Miguel de la Madrid, el presidente del quiebre PRIISTA”, *Expansión en alianza con CNN*, México, abril 2012, en <http://expansion.mx/nacional/2012/04/01/miguel-de-la-madrid-el-presidente-del-quiebre-priista>.

²⁰Véase. Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochentas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 65.

Zavala Avelar.²¹ México se vio presionado por el gobierno estadounidense a implementar medidas más severas para contrarrestar el avance de la delincuencia que ya había penetrado a gobiernos estatales y municipales, así como cuerpos policiacos. El homicidio de Camarena se le atribuyó a Rafael Caro Quintero²², quien fuera uno de los fundadores del Cártel de Guadalajara.

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reconoció por primera vez la gravedad del problema al que se enfrentaba el gobierno mexicano, por lo que se adoptaron medidas encaminadas a combatir al narcotráfico, entre ellas: iniciativas de reformas que tenían como propuesta la elevación de penas, así como la creación de un área exclusiva en la Procuraduría General de la República, llamada Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, en 1990²³.

Otras acciones importantes durante este gobierno fueron: la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el trece de febrero de 1989, siendo el General y Licenciado Jorge Carrillo Olea el primer Director General de la Institución.²⁴ El centro era un servicio de inteligencia civil que operaba bajo un esquema de recopilación y análisis de información, mismo que a mediados de los años noventa se pone al servicio de estrategias y operativos en materia de seguridad pública.²⁵

En 1991 se constituyó la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, enfatizando así el combate de los delitos contra la salud. Ese mismo año se instituyó la Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud.

El veintiséis de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto presidencial, a través del cual se creó el Centro de Planeación para el

²¹ Véase H. Smith, Peter (comp.), *Op. Cit.*, p. 215.

²² Véase. Marcial Jiménez, Rodrigo, *Op. Cit.*, pp. 63-64.

²³ Véase. Norzagaray López, Miguel David, *Op. Cit.*, pp. 88.

²⁴ Secretaría de Gobernación, CISEN "Reseña Histórica", 18 de diciembre de 2014, <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>

²⁵ Véase. García Luna, Genaro, *El nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011, p. 20.

Control de Drogas (CENDRO) sustituyendo a la Dirección General de Planeación de Delitos contra la Salud²⁶; el CENDRO tenía como objetivos principales los manifestados en su artículo 2°:

ARTÍCULO 2°. - El centro de Planeación para el Control de Drogas tendrá por objeto la coordinación, planeación, conducción, evaluación e intercambio de las acciones realizadas entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales y municipales, que por sus atribuciones y esferas de competencia participen desde los ámbitos educacional, de atención médico sanitaria y de atención jurídico penal en el control del abuso de las drogas. Asimismo, será el conducto para el intercambio de información con gobiernos extranjeros y organismos internacionales sobre la materia.²⁷

Esté artículo muestra la visión integral que se tenía del problema, en donde resaltaba la importancia de combatir al narcotráfico no sólo por la vía militar, reconociendo el valor de la participación social y el sector educativo, así como el fomento a la cooperación entre los organismos nacionales e internacionales.²⁸ Ese mismo año se estableció el Programa Nacional para el Control de Drogas, se trataba de un programa sistémico, armónico y comprometedor de las instancias de gobierno y de la sociedad; con este programa se buscaba principalmente el combate a la delincuencia organizada, pero desde un frente de ayuda mutua entre las autoridades estatales y la voluntad de la sociedad; rechazando totalmente la idea de una militarización como única solución al narcotráfico y así mismo se reconocía que el problema no sólo se centraba en la violencia generada por el narcotráfico, sino también en la existencia de una demanda de drogas, así como en el aumento

²⁶ Véase. Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el combate a la delincuencia, Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Auditoría de desempeño: 13-0-17A00_07-0049, Grupo Financiero Gobierno
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0049_a.pdf

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 1992, Decreto por el que se crea el Centro de Planeación para el control de drogas con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de la República, México,
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4673647&fecha=26/06/1992

²⁸ En 2003, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada, el CEDRO cambió su denominación, por la de Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, (CENAPI) sin embargo, su función y destino cambio. Véase Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, Auditoría de Desempeño 10-0-17A00-07-1159, Grupo Funcional Gobierno.
http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_1159_a.pdf

de otras actividades ilícitas tales como el tráfico de armas, del cual se responsabilizaba en su mayoría al país vecino del norte.²⁹

El diecisiete de junio de 1993 se creó, por medio de un decreto presidencial, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD),³⁰ con el que se dejaba inactivo al Centro de Planeación para el Control de Drogas. El INCD tenía como finalidad atacar en todas sus fases y formas el problema del narcotráfico, así como los hechos que presuntamente constituyeran delitos relacionados con la delincuencia organizada.

Para reforzar las estrategias en el combate a la delincuencia organizada, se consideró importante la firma de acuerdos o tratados de carácter internacional, así como la presencia de México en foros internacionales, con el propósito de dar legitimidad al compromiso adquirido y para evitar presiones internacionales, en especial las norteamericanas. Entre los acuerdos más importantes firmados, se encuentra la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas adoptada en Viena en 1988, en la que se elaboró un plan de acción a nivel internacional en el que los países parte se comprometieron a la aplicación de la norma internacional al interior de sus respectivos territorios; también se promovía la coordinación entre países para el combate a las drogas respetando la autonomía y soberanía de cada uno³¹.

Durante el gobierno de Salinas fueron decomisados cargamentos de droga; se incautaron propiedades y bienes de narcotraficantes; se aseguraron armas, vehículos y aeronaves; se atacó el lavado de dinero; se destruyeron plantíos y se

²⁹Véase. Carrillo Olea Jorge, "Por decreto presidencial, desapareció el plan antidrogas", *Drogas México*, México, 2002, <http://drogasmexico.org/index.php?nota=193>

³⁰Diario Oficial de la Federación, 1993, Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República, México, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4747456&fecha=17/06/1993.

³¹Véase. Hernández Aparicio, Francisco y Mejía García Hilario, *Derecho internacional: consecuencias jurídicas de la corte penal internacional en México*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2007, pp. 1-4.

desmembraron organizaciones delictivas, pero, a pesar de todos los esfuerzos, el narcotráfico no fue frenado³².

En la administración de Ernesto Zedillo, de 1994 al 2000, se visualizó la verdadera dimensión de la problemática, por lo que surgió la necesidad de ampliar el enfoque, dejando de considerar al narcotráfico como principal fenómeno delictivo de la delincuencia organizada, considerando importante combatir a otras actividades delictivas para mermar el fenómeno de la delincuencia organizada.

Una de las principales acciones fue la Operación Marte, encabezada por el Ejército Mexicano, se realizó especialmente en Sinaloa y Durango, estados caracterizados por su alto índice en actividades criminales. La Operación se basó en la erradicación de plantíos de marihuana y de amapola³³. Los resultados positivos provocaron que Estados Unidos borrara a México de la lista de países considerados de producción y tránsito de estupefacientes y psicotrópicos.

Se realizaron programas que tenían como objetivo primordial la prevención del uso de drogas y la comisión de delitos, así como la depuración de cuerpos policiacos y órganos encargados de la procuración de justicia³⁴. En 1999, se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), adscrita a la Secretaría de Gobernación, que buscó mermar la desconfianza que la sociedad tenía ante las corporaciones encargadas de brindar seguridad pública.

En el año 2000, se dio el cambio de régimen partidista, suceso que representó el ideal de un cambio político y social que dejaría atrás las anteriores irregularidades cometidas por el Gobierno Federal, y que pretendía traer consigo un mejor nivel de vida. Tras tomar este ideal como base para el impulso de la campaña política del Partido de Acción Nacional (PAN), el candidato panista, Vicente Fox Quezada llegó a la presidencia.

³² Véase. Norzagaray López, Miguel David, *Op. Cit.*, p. 88.

³³ Véase. Cuevas Diego, Simión, *México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico ante la aprobación de la iniciativa Mérida*, México, UMAR, 2010, pp. 80-81.

³⁴ Véase. Norzagaray López, Miguel David, *Op. Cit.*, p. 123.

Una de las principales estrategias que el gobierno de Fox implementó para combatir a la delincuencia organizada, fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), pasando la Policía Federal Preventiva (PFP) al mando de esta dependencia. Con la creación de la SSP, por primera vez existía una institución que tenía como función diseñar e instrumentar las políticas de seguridad pública y crear estrategias a nivel federal de forma permanente³⁵.

Vicente Fox no tuvo un escenario favorable, no sólo por los atentados terroristas sufridos en Estados Unidos de América el once de septiembre de 2001, que provocaron una mayor exigencia en la seguridad norteamericana y, por lo tanto, una mayor presión al gobierno mexicano³⁶, sino también debido a que, al poco tiempo de asumir la presidencia, uno de los principales jefes del narcotráfico, Joaquín Archivaldo Guzmán Loera, alias el “Chapo Guzmán”, huyó de prisión³⁷.

A partir del año 2004 y hasta el 2006, se dio a conocer un aumento considerable en actos violentos y de alta criminalidad no detectados anteriormente, principalmente en las regiones del norte del país³⁸. Pese a las circunstancias anteriores, Vicente Fox abordó la problemática desde una política interna, considerando aquella como un tema de seguridad pública y no de seguridad nacional como lo estableció Zedillo en su sexenio. Sin embargo, las manifestaciones de Fox no tenían congruencia, al considerar la violencia que generaban las organizaciones criminales como un problema de seguridad interna y, por otro lado, colocar a temas como la delincuencia organizada y el narcotráfico en el orden de la seguridad nacional³⁹.

Durante su sexenio se abordó el combate al narcotráfico desde los dos principales frentes que lo componen: la oferta y la demanda. Del primer frente se atacó la siembra, cultivo, procesamiento, tráfico y comercialización de drogas; el segundo

³⁵Véase. García Luna, Genaro, *Op. Cit.*, p. 20.

³⁶Véase. Schiavon, Jorge A.; Velázquez Flores, Rafael, "El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública VI*, 2008, pp. 61-85. <http://www.redalyc.org/html/960/96060805/>

³⁷Véase. Gutiérrez, Alejandro, *Narcotráfico: El desafío de Calderón*, México, Editorial Planeta, 2007, p. 11.

³⁸Véase. Marcial Jiménez, Rodrigo, *Op. Cit.*, pp. 94-96.

³⁹Véase. *Op. Cit.*, pp. 131-132.

frente se combatió a través de instituciones de salud y campañas de prevención; se implementó un Programa Intersectorial de Educación Saludable, incluyendo el tema de las adicciones en los libros de texto gratuitos⁴⁰. A finales del sexenio, se instituyó una Campaña Nacional contra la Delincuencia Organizada, que tuvo como propósito principal el combate al secuestro y al narcomenudeo⁴¹.

El primero de noviembre de 2001, a través de un decreto presidencial, se creó la Agencia Federal de Investigación (AFI), que sustituyó a la Policía Judicial Federal⁴², cuya imagen ante la sociedad se veía altamente afectada por el abuso de poder y exceso de fuerza que en variadas ocasiones ejercieron miembros de dicho cuerpo policiaco⁴³; además se le acusaba de estar infiltrada por organizaciones criminales, dando apertura a un ambiente de corrupción⁴⁴, lo que trajo como consecuencia que la Policía Judicial Federal decayera entrando en un estado de deterioro, impidiendo que cumpliera debidamente con sus funciones.

Buscando limpiar la imagen del gobierno y de los organismos que combaten a la delincuencia, el once de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,⁴⁵ cuyo objetivo primordial fue el de obligar a todas las entidades públicas a informar acerca de las actividades que implicaban gastos realizados con dinero proveniente del presupuesto federal,⁴⁶ cuyo propósito era acabar con la

⁴⁰ Véase. *Ibidem*, pp. 164-165.

⁴¹ Véase. *Ibidem*, p. 164.

⁴² Procuraduría General de la República, Agencia Federal de Investigación, Antecedentes, <http://web.archive.org/web/20120718220916/http://pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion.asp#>

⁴³ Véase. “Los agentes antinarcóticos temidos hasta por policías”, *Revista Proceso*, México, octubre 1990, <http://www.proceso.com.mx/155876/los-agentes-antinarcoticos-temidos-hasta-por-policias>

⁴⁴ Rendición de cuentas 2000-2006, Agencia Federal de Investigación, un nuevo modelo de Policía, Procuraduría General de la República, México, <http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/LIBROS%20BLANCOS/AFI.pdf>

⁴⁵ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México 2002, Última reforma publicada DOF 04-05-2015.

⁴⁶ Véase. Carranza Arroyo, María Antonia, “Hacia un modelo de transparencia y rendición de cuentas para el Sindicalismo Magisterial Mexicano (SNTE), Primera parte, *Política Comunicada*, <http://politicacomunicada.com/hacia-un-modelo-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-a-la-mexicana/>

corrupción dentro de las entidades públicas y así evitar la infiltración de la delincuencia organizada en la esfera gubernamental.

El Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de noviembre del 2002. El Programa estableció las prioridades del Gobierno Federal en el control de drogas, haciendo referencia a la prevención del delito, combate frontal a la impunidad y corrupción, así como la procuración de justicia⁴⁷. En él se manifestó la importancia y gravedad del problema al que México se enfrentaba con el tráfico ilícito de estupefacientes, dejando claro que dicha problemática, lejos de ser un tema de seguridad pública, alcanzaba matices de seguridad nacional, debido a que era un fenómeno transnacional. Dentro de las estrategias para combatir la delincuencia organizada que se establecieron en este programa, se encontraba la de conjuntar esfuerzos y recursos con los tres niveles de gobierno, así como la cooperación con otros países, siempre respetando la soberanía nacional de cada uno, para tener una mayor eficacia en el combate a la delincuencia organizada.⁴⁸

Otra de las acciones que el gobierno federal puso en marcha fue un operativo que consistió en implementar un despliegue de las fuerzas militares para contener la violencia y combatir de manera frontal al narcotráfico, llamado “México Seguro”⁴⁹, en el que participaron tanto el gabinete de seguridad como los gobiernos estatales. Dicho operativo se implementó en varios estados de la República Mexicana, los cuales eran considerados de siembra y cultivo de drogas, así como las principales rutas del tráfico de drogas, además cuna de los más importantes y peligrosos líderes de los cárteles mexicanos.

Desde la campaña electoral en la que Felipe Calderón Hinojosa se postuló como candidato a la presidencia por parte del Partido Acción Nacional (PAN), dejó claros

⁴⁷Programa Nacional para el control de Drogas 2001-2006, publicado en el DOF 02-11-2002. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717443&fecha=04/11/2002

⁴⁸Programa Nacional para el control de Drogas 2001-2006, publicado en el DOF 02-11-2002. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717443&fecha=04/11/2002

⁴⁹Véase. Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009, p. 28.

sus objetivos al exponer de manera pública su intención de combatir al narcotráfico⁵⁰; estas declaraciones causaron una gran expectación, tanto para los medios de comunicación como para los ciudadanos, y al tenor de esas promesas electorales, ganó las elecciones de 2006. Más tarde, las acciones implementadas por su gobierno entrarían en severas críticas y rechazos, no sólo por parte del medio político, sino también por la ciudadanía e inclusive por la comunidad internacional, debido al ambiente de violencia en la que el país se vio sumergido,⁵¹ lo que trajo como consecuencia que se considerara a México como un Estado fallido, declaración que el presidente Calderón negó rotundamente.⁵²

El sexenio de Calderón se definió por su declarada guerra contra el narcotráfico; desde su campaña se había comprometido a impulsar una serie de políticas públicas para combatir la violencia y enfrentar el problema del narcotráfico, por lo cual encomendó el tema de seguridad a los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA), Marina (SEMAR), Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR). De esta forma dio un combate frontal a la delincuencia organizada, tornando el problema en un compromiso de seguridad nacional y ya no de seguridad pública⁵³.

Las Fuerzas Armadas de México cumplen con un gran número de tareas y abordan diferentes problemáticas, dentro de sus planes de defensa se encuentra la división: DN-I, DN-II y DN-III; el primero es un plan de guerra ante un agresor externo, el último se ha empleado para la ayuda a los damnificados en caso de un desastre natural; mientras que el DN-II es un plan de guerra ante alteraciones graves al orden público, cuando los cuerpos de seguridad policíacos son superados, incluye la

⁵⁰Más tarde se llamaría y sería una de las principales aportaciones en su mandato, “La guerra contra el narcotráfico” llamada por los medios de comunicación “La narco-guerra”.

⁵¹Véase. Opiniones, frases y críticas sobre “la guerra contra el narco”, *Aristegui Noticias*, México, noviembre 2016, en <http://aristeguinoticias.com/2611/mexico/opiniones-frases-y-criticas-sobre-la-guerra-contra-el-narco/>

⁵²Véase. López y Rivas, Gilberto, *Op. Cit.*

⁵³Véase Velázquez, Rafael y Schiavon Jorge, “La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos”, *CIDE*, México, núm. 186, julio 2009, p. 12. <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/11116/96615.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

guerra contra subversión, narcotráfico, inseguridad pública y terrorismo.⁵⁴ En sexenios anteriores el Ejército Mexicano participó solamente en acciones derivadas de la ejecución del plan DN-III, sin embargo su participación cambiaría radicalmente durante el gobierno de Calderón al ser usado para el combate al narcotráfico al verse rebasadas las fuerzas públicas.

Debido a la gran cantidad de homicidios violentos o ejecuciones, el combate a la delincuencia organizada se convirtió en un problema emergente en la agenda del gobierno⁵⁵ y, a pesar de que en antiguos gobiernos se implementaron políticas públicas de seguridad con el fin de combatir la problemática, no habían logrado tener la efectividad que se necesitaba para su combate, que en lugar de mermar empezó a ir en constante aumento, debido a la creación de redes de corrupción e impunidad que fueron promovidas por los vínculos existentes entre criminales y autoridades, ocasionando una preocupante infiltración en las estructuras gubernamentales, problemática que se había presentado desde finales de los ochenta, particularmente en las instituciones que tenían como fin contrarrestar los delitos⁵⁶.

Las acciones llevadas a cabo para combatir a la delincuencia, y en especial la delincuencia organizada, fueron la base del Programa Nacional de Seguridad, cuya orientación se sustenta en los siguientes ejes rectores:

- Mayor coordinación y cooperación dentro de las tres esferas de gobierno, con el propósito de fortalecer la presencia del Estado en los lugares con mayor índice de inseguridad.
- Un aumento en la concesión y el mejoramiento de los recursos designados a las instituciones que se encargaban de proveer la seguridad pública, lo que implicaba el aumento de sueldos a los cuerpos policiacos y militares.
- Modernizar el sistema de seguridad pública, a través de la colaboración de instituciones más eficientes, leyes más apropiadas, mediante un reforzamiento de mecanismos de procuración de justicia y de seguridad,

⁵⁴Considerado hipotéticamente ya que, a lo largo de su historia, México no ha presentado ataques de esta naturaleza.

⁵⁵Véase Montero, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 4.

⁵⁶Véase Gutiérrez, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 19.

así como la inversión de un mejor equipamiento para los cuerpos armados encargados de la seguridad.⁵⁷

Calderón declaró que los gobiernos locales habían perdido el control territorial frente a la delincuencia organizada, por lo cual consideró necesario el uso de la fuerza pública coordinada entre las tres esferas de gobierno, el federal, estatal y municipal; dicha coordinación se vio reflejada por medio de la implementación de operativos conjuntos, en los cuales destacaba la participación de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas.

Se volvió inevitable fortalecer y profesionalizar a la Policía Federal, así como impulsar reformas legales que promovieran los juicios orales, de los cuales se esperaba eficacia y rapidez en el acceso a la procuración e impartición de justicia, además de tomar las medidas necesarias para la recuperación de espacios públicos urbanos que en gran medida se encontraban amenazados por las prácticas delictivas de la delincuencia organizada, y redimir la imagen de la Policía Federal que se había deteriorado debido a los múltiples casos de participación de ésta en las actividades propias de la delincuencia, por lo cual resultó importante propiciar la confianza de la sociedad en la institución, así como el reforzamiento de las actividades de centros dedicados al tratamiento de adicciones.

Entre las estrategias implementadas en este período, se encuentran algunas de naturaleza táctica, en las que influyó para su desarrollo la SEDENA, cuyo protagonismo fue fundamental para el combate a la delincuencia organizada. Bajo la Directiva Azteca,⁵⁸ se implementaron varias acciones, como los Operativo Candado, efectuados en las zonas fronterizas; un “Sellamiento”, tanto en la península de Baja California como en la de Yucatán, así como un “Bloqueo” en los litorales, todo para reducir las actividades del narcotráfico y trabajando en conjunto con la PGR, se llevaron a cabo las Operaciones Libélula para la erradicación de cultivos ilegales.

⁵⁷Norzagaray López, Miguel David, *Op. Cit.*, p. 212.

⁵⁸Este documento sirvió de guía a los comandantes en la realización de operaciones contra el narcotráfico.

Con el propósito de restituir las condiciones mínimas de seguridad en las regiones que se encontraban amenazadas por la violencia que había generado la delincuencia organizada dentro del territorio mexicano, se realizó un mayor despliegue de las fuerzas del orden; además, se buscó el fortalecimiento de las instituciones policiacas mediante la orden de transferencia de diez mil efectivos de las Fuerzas Armadas a la Policía Federal Preventiva.

A estos esfuerzos se unieron las operaciones de la Agencia Federal de Investigación y las de la Policía Federal Preventiva que, con el propósito de mejorar sus capacidades, buscaron la unificación de mando, lo que significó que una sola persona era responsable de las acciones de seguridad pública a cargo de los militares de la Policía Federal Preventiva, de la investigación ministerial y la ejecución de órdenes de aprehensión a cargo de civiles.⁵⁹ A través del procurador General de la República y el Gabinete de Seguridad, se presentó un programa integral para mejorar los mecanismos de seguridad y de procuración de justicia, así como garantizar la modernización y certificación de las fuerzas policiacas a través del Servicio Civil de Carrera⁶⁰.

A pesar de que Felipe Calderón fue el mandatario que decidió emprender un ataque frontal contra la fuerza que representaban los cárteles, sus acciones no fueron del todo aceptadas como la mejor forma de contrarrestar el problema, debido a que tales actos causaron un ambiente de suma violencia, principalmente en los estados del norte del país y anexaron al estado de Michoacán dentro de los territorios marcados por la delincuencia organizada; además de que aumentó la creación de grupos armados peleando por imponerse ante los demás y ganar las rutas del tráfico de droga.

En opinión del investigador Luis Astorga durante una entrevista realizada por la revista Proceso, “lo que se establece con toda claridad es la gran capacidad de

⁵⁹Véase Carrasco, Jorge; “Al amparo castrense”, *Revista Proceso*, No. 1572, diciembre, 2006, <http://www.proceso.com.mx/95462/al-amparo-castrense>

⁶⁰Véase Brucet Anaya, Luis Alfonso, *El crimen organizado*, 2ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2007, pp. 479-480

fuego, presencia territorial y control que estos grupos delictivos tenían sobre ciertos territorios, ocasionando una situación de ingobernabilidad”.⁶¹

En noviembre de 2008, la PGR dio a conocer la Operación Limpieza, cuyo objetivo principal era la depuración de funcionarios que tuvieran nexos con la delincuencia organizada, pero la detención de Eduardo Arellano Félix, alias “el Doctor”. en Tijuana, considerado líder del cártel de Tijuana, provocó la lucha por el territorio entre este cártel y el de Sinaloa⁶², lo que ocasionó el resurgimiento de la violencia, ya que el enfrentamiento entre dos de los cárteles más poderosos en territorio mexicano desató una guerra, llevando a Tijuana a vivir el mes más sangriento en cuatro años⁶³. Para contrarrestar los efectos de este enfrentamiento, la Marina envió cuatrocientos elementos para contener la ola de violencia, homicidios y ejecuciones. Y del veintinueve de noviembre al cinco de diciembre de 2008, quedó registrado como el periodo más violento de todo 2008.⁶⁴

El Doctor en Sociología e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México en materia de seguridad, Luis Alejandro Astorga Almanza; enfocándose en el problema del narcotráfico como una de las principales actividades de la delincuencia organizada, sostuvo que es a partir del gobierno de Miguel de la Madrid en el que, al acrecentarse el fenómeno del narcotráfico y aumentar la problemática que genera la delincuencia organizada, éste se convirtió en una amenaza para la seguridad nacional⁶⁵. Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León no se reconoció la magnitud del problema, ya que la aceptación de la delincuencia organizada como un problema de seguridad nacional e inclusive un problema en la esfera internacional por parte

⁶¹ Alejandro Gutiérrez; “La estrategia del desastre”. *Revista Proceso*, No. 1592, 6 de mayo de 2007

⁶² Véase. Saldivar, Alejandro, *La hidra y la alfombra roja: imágenes de la guerra contra el narcotráfico*, Editorial Redactum, 2014, pp. 54, https://books.google.com.mx/books?id=XYy_BAAQBAJ&pg=PA169&lpg=PA169&dq=Al+amparo+castrense.+Revista+Proceso.+Edici%C3%B3n+%23+1572&source=bl&ots=DB-bOYuFn3&sig=4g2FyK_i14ZczPCNNaK9SCQmyKc&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwju0d3vi5nNAhVDa1IKHR_GCy4Q6AEIGjAA#v=onepage&q=Al%20amparo%20castrense.%20Revista%20Proceso.%20Edici%C3%B3n%20%23%201572&f=false

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Véase. Astorga Almanza, Luis Alejandro, *Op. Cit.*

de estos mandatarios significaba reconocer también su fallo al brindar una debida seguridad al país, así como la necesidad de poner al frente del combate a las fuerzas armadas.

El cambio presidencial del primero de diciembre del año 2012, no ha transformado la guerra contra las drogas iniciada en 2006 y se continuo con el despliegue militar comenzado por Calderón; el gobierno mexicano ha tomado medidas internas para lograr los objetivos planteados en el combate a la delincuencia organizada, la administración se basa primordialmente en el control político y en la coordinación entre agencias dedicadas al combate del narcotráfico y, para lograrlo, se buscó el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación a través de la absorción de la anterior Secretaría de Seguridad Pública.

Para el actual presidente mexicano Enrique Peña Nieto, uno de los objetivos y promesas de campaña, es brinda paz a una población que exige la culminación de un ambiente de violencia; ante tal situación, una de sus primeras decisiones fue la creación del Programa Nacional de Prevención del Delito, teniendo como objetivo brindar paz a la población y la disminución de la violencia, así como la implementación de un programa que involucre no sólo al nivel federal, sino que combine el trabajo de todas las esferas de gobierno; el combate a las adicciones mediante la prevención; el rescate de espacios públicos que habían sido dañados por la violencia generada en la lucha contra las drogas implementada en el sexenio anterior, además de buscar la cohesión social, es decir, la combinación de esfuerzos tanto de la comunidad como de las organizaciones e instituciones públicas y privadas⁶⁶.

El dos de diciembre de 2012, se firmó un acuerdo político nacional en el Castillo de Chapultepec llamado "Pacto por México", el cual contempló poner en marcha un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria, con el propósito de hacer de la cultura de la paz una prioridad nacional en los municipios con más registros

⁶⁶ Véase. "Dejan sin un peso al programa para prevenir el delito, aunque incrementó la violencia", *Animal Político*, México, 14 de noviembre de 2016, <http://www.animalpolitico.com/2016/11/prevencion-violencia-recorte-presupuesto/>

de violencia en el país, para lograr prevenir la violencia y la delincuencia a través de la coordinación del presupuesto destinado a las Secretarías de Estado⁶⁷.

Para lograr los objetivos planteados, se creó la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, conformada por nueve Secretarías de Estado, las cuales se encargan de manera conjunta de diseñar e implementar programas y acciones de prevención⁶⁸; en esta administración se busca la participación constante de todos los sectores de la población.

Se implementó el Mando Único, el cual pretende unificar bajo una cadena de mando a policías municipales y estatales, con el propósito de reducir la corrupción. También se dio prioridad a la profesionalización y el refuerzo de controles de confianza en los cuerpos policiacos para evitar la corrupción y abuso del poder, así como la depuración de los mismos⁶⁹. En el año de 2013, el gobierno promulgó la Ley General de Víctimas que busca, la implementación de manera más factible de la reforma de Justicia Penal del año 2008.⁷⁰

En agosto de 2014 se creó la Gendarmería Nacional para contribuir a generar un ambiente de seguridad en lugares donde la delincuencia organizada se encuentre presente o haya altos índices de violencia; también se busca atacar el problema a través de la prevención, por lo que se financiaron noventa y nueve programas destinados a la atención de adicciones, proyectos artísticos, culturales, proyectos socio-productivos, etc.⁷¹

⁶⁷ Véase. "Pacto por México", *Excelsior*, México, <http://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico>

⁶⁸ Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia, publicado en el DOF el 11-02-2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013

⁶⁹ Véase. ¿"México en paz"? estrategia de seguridad y derechos humanos, Boletín Informativo del Proyecto México, *Brigadas Internacionales de Paz (PIB)*, 2014, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/droi/dv/54_peacebrigades_/54_peacebrigades_es.pdf

⁷⁰ "Ley general de víctimas", publicada en el DOF el 09-01-2013, <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/LEY%20GENERAL%20DE%20V%C3%8DC%20TIMAS.pdf>

⁷¹ Véase. Sánchez, Enrique, "Peña Nieto presenta hoy la Gendarmería", *Excelsior*, México, 22 de agosto de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/22/977525>

A cinco años de haber iniciado su mandato, las acciones en el combate a la delincuencia organizada se han visto entorpecidas y opacadas por los múltiples actos de violencia generados por parte del gobierno hacia la población, que ante protestas y bloqueos de carreteras han manifestado su descontento e inconformidad por la aplicación de ciertas reformas,⁷² como es el caso de la educativa.⁷³ Estos enfrentamientos han provocado nuevamente una ola de violencia y muertes.

En múltiples ocasiones, el desempeño del actual presidente ha sido cuestionado y reprobado ya que el resultado de sus decisiones lejos de llevar a México por un ambiente de paz, lo han llevado a sumergirse cada vez más en la violencia y la vulneración de los derechos humanos de sus ciudadanos, al coartar su libertad de expresión, muestra de ello son los hechos surgidos en Tlatlaya, Estado de México, donde elementos del Ejército presuntamente ejecutaron a veintidós personas,⁷⁴ así como los sucesos ocurridos en Iguala, Guerrero, en donde se investiga a miembros de la policía municipal por la desaparición y presunta ejecución de cuarenta y tres estudiantes.⁷⁵ El gobierno de Peña Nieto ha colocado a México nuevamente ante la posibilidad de ser un Estado fallido,⁷⁶ así como en la mira de la comunidad internacional que observa detenidamente el actuar del gobierno frente a su pueblo.

⁷² Véase. "Protestas contra Enrique Peña Nieto al cumplirse su primer año de gobierno", *El Faro*, El Salvador, 1 de diciembre de 2013, http://www.elfaro.net/es/201311/internacionales/14077/Protestas-contr-Enrique-Pe%C3%B1a-Nieto-al-cumplirse-su-primer-a%C3%B1o-de-gobierno.htm?st-full_text=all&tpl=11

⁷³ Véase. Ospina-Valencia, José, "México: cuando los maestros enervan. El conflicto magisterial en México", *Deutsche Wellw (DW)*, Alemania, 8 de agosto de 2016, <http://www.dw.com/es/méxico-cuando-los-maestros-enervan/a-19459524>

⁷⁴ Véase. Zepeda, Mayra, "¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?". *Animal Político*, México, 22 de octubre de 2014, <http://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

⁷⁵ Véase. "Violación de derechos humanos en México: 6 personas asesinadas, 43 estudiantes desaparecidos y 20 heridos durante una manifestación", *OXFAM Internacional*, <https://www.oxfam.org/es/mexico/violacion-de-derechos-humanos-en-mexico-6-personas-asesinadas-43-estudiantes-desaparecidos-y>

⁷⁶ Véase. Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>. Cfr. Zapata Callejas, John Sebastián, "La teoría del estado fallido: entre aproximaciones y disensos", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 1, enero-junio, 2014, Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia, pp.87-110, <http://www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf>,

La problemática causada en México por la delincuencia organizada y en mayor escala por el narcotráfico observó un auge a partir de la década de los ochenta, y a pesar de las múltiples medidas implementadas por el gobierno mexicano este fenómeno no ha disminuido, por el contrario ha aumentado y junto con él la violencia y corrupción han creado un ambiente de inestabilidad en el país, lo que ha llevado a concluir que no es suficiente el combatir a la delincuencia organizada de forma interna e individual. Es por ello que México y Estados Unidos de América se han visto en la necesidad de abordar el problema de forma conjunta, buscando implementar medidas bilaterales que combatan la demanda de drogas y no sólo el tráfico ilícito de las mismas; debido a esto la Iniciativa Mérida ha sido catalogada como un nuevo punto de partida en la relación entre México y Estados Unidos de América que ha logrado crear programas de ayuda mutua en el combate a la delincuencia organizada.

1.1.2 POLÍTICAS ESTADUNIDENSES EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA DE 1980 A 2016

El tema de seguridad para los Estados Unidos de América siempre ha sido de gran relevancia; la delincuencia organizada es un problema que afecta directamente su seguridad, por lo que el gobierno estadounidense ha implementado medidas y acciones para contrarrestarlo. No es secreto que Estados Unidos de América ha culpado en múltiples ocasiones al tráfico de drogas proveniente de México y otros países de Centroamérica de vulnerar su seguridad, y tampoco es ajeno que el gobierno norteamericano ha presionado a los gobiernos en cuestión para que realicen los cambios e implementen lo necesario para disminuir el riesgo que produce la delincuencia organizada.

Las estrategias empleadas en el combate a la delincuencia organizada, en muchas ocasiones, se han extralimitado e incluso rebasando sus fronteras. Se ha mantenido

López Martín, Ana Gemma, *Los estados "fallidos" y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional*, Universidad Complutense de Madrid, http://eprints.sim.ucm.es/14687/1/LOS_ESTADOS_FALLIDOS-CURSO_VITORIA.pdf

un alto hermetismo en la información que se deja saber a los medios informativos, la ciudadanía y, aún más, a los países que han trabajado de manera conjunta en el combate a la delincuencia.

Durante gran parte del siglo XIX el punto de vista del gobierno estadounidense acerca de las drogas no marcaba gran relevancia y preocupación en las políticas internas; más bien, mantenía una política de *laissez-faire* (dejar-hacer), ya que el consumo de drogas de la ciudadanía no representaba para el gobierno un problema de adicción en la población, sino solamente una situación de afición⁷⁷. La tolerancia social que giraba en torno a ello colaboró en la concepción que el gobierno tenía respecto al consumo de drogas; por tal motivo, prevalecía la no injerencia estatal. Para finales del siglo XIX, distintos grupos prohibicionistas de alcohol, tomaron fuerza y agregaron a su lista de preocupaciones el consumo de drogas, aunque en menor importancia.

Sin embargo, fueron éstos primeros años en el combate al narcotráfico los que formaron la ideología que hoy se mantiene del tipo de medidas que deben establecerse. A partir de 1890 bajo el mandato de Benjamín Harrison, el gobierno norteamericano empieza a ver a las drogas como un problema y establece un impuesto al opio. En 1899 siendo presidente William Mackinle se prohíbe totalmente su consumo, tal hecho constituye el inicio de una serie de medidas para la regulación de un fenómeno que iba en aumento⁷⁸. La *Pure Food and Drug Act*, promulgada en 1906 en el periodo presidencial de Theodore Roosevelt, establece la primera regulación a nivel federal sobre el tema, dentro de sus más significativas aportaciones, se encuentra la prohibición de la venta y uso de cocaína como componente en productos alimenticios⁷⁹.

⁷⁷ Véase. H. Smith, Peter (comp.), *Op. Cit.*, p. 67.

⁷⁸ Durante el transcurso del siglo XIX, el opio y los opiáceos tales como heroína, morfina y cocaína, eran utilizados de manera libre en la producción de medicamentos y prescripciones médicas.

⁷⁹ Véase. H. Smith, Peter (comp.), *Op. Cit.*, pp. 70-71.

En 1914 con el presidente Thomas Woodrow Wilson cuyo mandato se extendió hasta el año 1921, se promulgó la *Harrison Narcotic Act*, la cual imponía una forma más estricta en la importación, manufactura y distribución de opio y opiáceos, así como otras drogas menos relevantes, limitaba la venta de éstas sustancias a fabricantes, médicos y farmacias, exigiendo el registro y el pago de un impuesto nominal, del cual sería responsable la Oficina de Impuestos Internos del Departamento del Tesoro; esta ley no prohibía en sí la fabricación, posesión, consumo o venta de dichas sustancias, pero sí limitaba estas acciones a meramente uso médico. A partir de la aplicación de leyes como esta, la prohibición funge como principal medio para contrarrestar el fenómeno del consumo de drogas, lo que da la apertura para la creación de un mercado negro y con ello el tráfico ilegal de narcóticos.

Durante 1918, existía un tema más preocupante que el consumo de drogas; el consumo de alcohol y, el dieciocho de diciembre de 1918, el Congreso aprobó y sometió a votación de los estados, la Decimoctava Enmienda Constitucional, en la que se establecía, la prohibición de manufactura, venta y transporte de licores dentro del territorio estadounidense, así como importación y exportación para propósitos de bebida, fue ratificada el veintinueve de enero de 1919, entrando en vigencia un año después⁸⁰; posteriormente el Congreso aprobó la Ley Volstead el veintiocho de octubre de 1919, creada para reforzar la Decimoctava Enmienda; de cuyo cumplimiento se encargó la Oficina de Rentas Internas del Departamento del Tesoro; a esta medida se le llamo: Ley Seca. Esto provocó que múltiples organizaciones delincuenciales (Mafias) se dedicaran al tráfico ilegal de alcohol, pero tuvieron que evolucionar y encontrar otro tipo de mercancías para traficar, cuando, en el año 1933 ya con Franklin Delano Roosevelt en la presidencia, se derogo dicha ley, que fue ratificada con la Vigésima Primera Enmienda de la Constitución.⁸¹

⁸⁰ Véase. *Ibidem*, pp. 71-72.

⁸¹ Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, p. 82.

Para la década de los sesenta se intensifica la problemática del consumo de drogas ilegales en el territorio estadounidense, a partir de entonces Estados Unidos de América pasa por cuatro epidemias de drogas, cada una de ellas trajo consigo consecuencias sociales muy severas, el incremento desmedido de la delincuencia, y el surgimiento de otras actividades ilícitas que fortalecen hoy en día al narcotráfico y por ende a la delincuencia organizada. A pesar de que la problemática en el consumo de drogas ilícitas y la preocupación del gobierno estadounidense para combatirlo surge décadas atrás, periodo del cual se mencionó lo más trascendente, para este estudio se abarcará de manera específica desde la década de los ochenta, época considerada como el auge del fenómeno delincencial organizado.

Ronald Wilson Reagan ganó las elecciones presidenciales de la década de los 80's y tomó medidas severas para combatir la delincuencia organizada y la entrada de droga al territorio estadounidense. Uno de los sucesos que provocó descontento y desconfianza hacia México, fue el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, lo que desencadenó un aumento en las medidas unilaterales para combatir la problemática del narcotráfico y es así como se da la aplicación de la Segunda Operación Intersección⁸² con los bloqueos de vehículos y de personas que pretendían entrar desde México. Esta acción del gobierno causó un conflicto diplomático entre los dos Estados, así como la confirmación de las múltiples presiones que Estados Unidos de América ejercía sobre el gobierno mexicano, para que este último estableciera una política funcional al problema que las drogas representaban.

Durante el periodo presidencial de Reagan, el Congreso de los Estados Unidos de América ejerció una fuerte presión para que el mandatario aumentara la presencia militar en la lucha contra las drogas, problema que había logrado ocupar un lugar importante en la agenda del gobierno norteamericano; en abril de 1986, emitió la

⁸²La primera había sido implementada entre los meses de septiembre y octubre de 1969, ordenada por el presidente Richard Nixon; consistía principalmente en la revisión meticulosa de automóviles en la frontera sur entre México, y Estados Unidos de América, con el propósito de detectar y detener el acceso de posibles contrabandos de droga provenientes del territorio mexicano.

*National Security Decision Directive*⁸³ (NSDD) [*Directiva de Decisión de Seguridad Nacional*] declarando el tráfico de drogas como una amenaza letal para la seguridad nacional, con el propósito de preparar una expansión de la participación militar estadounidense en la intercepción de drogas no sólo en las fronteras del territorio estadounidense, sino también en el extranjero⁸⁴.

Para 1987, el Congreso casi duplicó el presupuesto anual del Departamento de Defensa de Estados Unidos América contra las drogas; tanto la NSDD de 1986, como el incremento al presupuesto en 1987, permitieron al Departamento de Defensa aumentar la ayuda para el combate a la delincuencia, manifestada principalmente en el tráfico ilícito de drogas. Es así como se crea la *Tactical Law Enforcement Teams (TACLETS)* [*Equipos Tácticos de Aplicación de la Ley*] de guardacostas conjuntos, conocidos también como *Law Enforcement Detachment (LEDET)* [*Destacamento de Aplicación de la Ley*], que estaba encargada de la asignación de oficiales de guardacostas a navíos de la Armada para operaciones de intercepción de drogas. Se asignaron también embarcaciones de la Armada encargadas de interceptar navíos sospechosos de transportar drogas ilegales.⁸⁵ A la par, se estableció un programa de vigilancia de la fuerza aérea contra las drogas.

Otro de los medios empleados fue el Proceso de Certificación, creado por el Congreso en el año 1986⁸⁶, el cual respondía a la inquietud de la sociedad norteamericana ante el aumento de la violencia generada por el consumo de cocaína; la ley consistía en una lista que el Presidente debía mandar al Congreso, la cual contenía los principales países de producción y tráfico de narcóticos que no tenían buenos resultados en el combate del narcotráfico⁸⁷: cuando un país no

⁸³ Véase. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, p. 184.

⁸⁴ Esta participación había sido limitada por la Ley *Posse Comitatus* de 1978 que prohibía el empleo del ejército en la ejecución de las leyes.

⁸⁵ Véase. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, p. 185.

⁸⁶ Véase. Roett, Riordan (comp.), 1988, *México y Estados Unidos el manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, p. 221.

⁸⁷ En el año 1997 durante el periodo de Zedillo, México estuvo a punto de perder la certificación, pero, debido a la buena relación que mantenían el presidente mexicano y el presidente estadounidense Clinton, México obtuvo una evaluación favorable.

lograba la certificación, se suspendían los fondos de ayuda financiera o en su defecto se cancelaban.

A principios de 1989 llegó a la presidencia George H. W. Bush; y el cinco de septiembre del mismo año puso en marcha el *Plan Bennett*, que buscó incrementar el combate contra las drogas fuera de las fronteras⁸⁸. La inclinación del gobierno de Bush por ampliar el uso de los militares en la lucha contra las drogas en América Latina, se hizo evidente desde el primer año de su gobierno.

En diciembre de 1989, autorizó la intervención militar en Panamá para deponer al general Manuel Noriega, acusado de tráfico de drogas y lavado de dinero⁸⁹; esta intervención se fue extendiendo a países como Colombia y Perú, aún sin el consentimiento de sus gobiernos⁹⁰. De igual forma, el gobierno norteamericano optó por otorgar paquetes de ayuda, con apoyo económico e instrumental, a países de América Latina que representaban un peligro para la seguridad debido a la producción de la droga que llegaba a territorio estadounidense.

Ese mismo mes, el Procurador General expidió una orden con el objetivo principal de reorganizar el empleo de recursos para hacer frente a la lucha contra la delincuencia organizada, por medio de la cual se creó el Consejo contra el Crimen Organizado, cuyos objetivos eran: verificar la asignación de las unidades especiales encargadas de esta tarea dentro de la oficina del Procurador General; hacer revisión periódica de estas unidades; promover una coordinación interinstitucional; revisar políticas y prioridades en torno a la materia, así como evaluar la amenaza que representaban las organizaciones criminales que iban surgiendo en territorio estadounidense⁹¹.

⁸⁸ Véase. Cuevas Diego, Simión, *Op. Cit.*, pp. 80-81.

⁸⁹ Véase. H. Smith, Peter (comp.), *Op. Cit.*, p. 194.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Véase. Andrade Sánchez, Eduardo, *Instrumentos Jurídicos contra el crimen organizado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 63-66

La estrategia y táctica que el gobierno estadounidense implementó se caracterizaba por la acción represiva que ejercía sobre aquellas naciones⁹² que consideraba como causantes de alterar la seguridad en su territorio, por ser las principales fuentes de abastecimiento de drogas y generadoras de actividades ilícitas, por lo que daba poco interés a la formación de instituciones civiles o de cooperación multilateral que sirvieran como una buena estrategia para la lucha contra la delincuencia organizada.

Durante la presidencia de George H. W. Bush, se asignaron fondos a programas contra las drogas para su aplicación, educación y tratamiento, así como para la aplicación de leyes locales que ayudaran a la disminución del problema que generaba el consumo y tráfico ilegal de drogas en el territorio, ya que poco a poco los grupos delictivos dedicados al tráfico de drogas se expandieron a actividades más rentables, sin dejar de lado el narcotráfico.⁹³

Otra de las acciones implementadas por el Congreso, fue la petición a todos los fiscales federales, para la elaboración y presentación de un informe sobre la situación de la delincuencia organizada en cada uno de sus distritos. Dichos reportes sirvieron para que el Consejo elaborara la Estrategia Nacional para hacer frente al Crimen Organizado, la cual tuvo por objeto encontrar formas más efectivas para lograr la disminución y posible erradicación de la delincuencia; tenían que ser flexibles y atender el problema para la mejora en la aplicación óptima de los recursos destinados para esta causa, además de que se planteaba la necesidad de mantener una atención fija en las actividades de los grupos delictivos que constituyeran la mayor amenaza.⁹⁴

Otro de los objetivos del Consejo contra el Crimen Organizado fue identificar cuáles eran las manifestaciones más peligrosas y amenazantes para la sociedad y de esta manera designar los recursos necesarios para reducir en lo posible dichas

⁹²Principalmente América Latina.

⁹³Véase. H. Smith, Peter (comp.), *Op. Cit.*, p. 205.

⁹⁴Véase. Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, pp. 58-59.

amenazas; también se designó el tipo de investigación que se tenía que realizar para atacar la problemática. De igual forma, se utilizaron diferentes métodos como las operaciones encubiertas, los testimonios forzosos, la utilización de grupos especiales compuestos por miembros de agencias diferentes y ámbitos gubernamentales distintos, y se recurrió a la asistencia de la Interpol.⁹⁵

Otra de las acciones implementadas fue el Estatuto RICO que se refiere a un conjunto de disposiciones que se encuentran expuestas en el título noveno de la Ley para el Control del Crimen Organizado, del quince de octubre de 1970⁹⁶. Esta herramienta no se trata de disposiciones penales sustantivas ni procesales, más bien son previsiones legales que se superponen a las ya existentes, en donde se incrementan las penas o se hace posible que algunos delitos previstos en legislaciones locales sean seguidos por el fuero federal. A pesar de que el Estatuto RICO es considerado una herramienta efectiva para tratar con las diferentes formas en que se presenta la actividad criminal, también constituye una fuente de posibles atropellos y extralimitaciones.

A lo largo de la lucha contra la delincuencia organizada, se han implementado diferentes herramientas legales, entre ellas la vigilancia electrónica, que es un procedimiento de interceptación de comunicaciones telefónicas o escuchas ambientales, con el objetivo de grabar conversaciones entre personas, sin importar que se trate de casas habitación particulares. Para esta práctica, los fiscales pueden solicitar a un juez la aprobación de dicha herramienta, o hasta la colocación de micrófonos en lugares estratégicos para la obtención de pruebas suficientes; estas grabaciones pueden ser consentidas o no, en el primer caso, basta con que una

⁹⁵Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) con sede en París, fundada en 1923 durante el Segundo Congreso Internacional de Policía Criminal llevado a cabo en Viena, para asegurar y promover la asistencia mutua más amplia posible entre todas las autoridades de policía criminal dentro de los límites de las leyes existentes en los diferentes países y el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁹⁶Véase. Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, pp. 66-78.

parte sepa que se está grabando, en el segundo supuesto, se requiere de una autorización judicial.⁹⁷

El gobierno ha cedido aplicando el principio del “mal menor”, con la llamada inmunidad, que consiste en hacer tratos con integrantes de la delincuencia organizada ofreciéndoles inmunidad a cambio de testimonios en contra de los miembros de la organización, particularmente los líderes de la misma, ya que resulta preferible para el gobierno no procesar un delincuente de menor escala a cambio de lograr la captura y condena de criminales con mayor rango.⁹⁸

En 1998, se implementó la “Operación Casablanca”,⁹⁹ a través de la cual el gobierno norteamericano denunció públicamente a tres bancos mexicanos y diecisiete funcionarios bancarios de lavar ochenta y cinco millones de dólares para los cárteles colombianos.

A raíz de los ataques terroristas de *Al-Qaeda* el once de septiembre de 2001, Estados Unidos cambió drásticamente su política exterior, tomando al terrorismo como un tema prioritario de seguridad. En torno a ello, el presidente George W. Bush creó el primero de octubre de 2002, el Comando de América del Norte (NORTHCOM) el cual dependía del Departamento de Defensa y, meses después, el primero de marzo de 2003, instituyó el Departamento de la Seguridad Interior (*Department of Homeland Security*), que tuvo como propósito reunificar a varias agencias encargadas de la seguridad en Estados Unidos de América. A la par de estas acciones, el Congreso emitió, el veintiséis de octubre de 2001, la “Ley patriota” (*Patriot Act*), que ampliaba las facultades de vigilancia del gobierno dentro y fuera del territorio nacional.¹⁰⁰

⁹⁷ Véase. *Ibidem*, pp. 78-80.

⁹⁸ Véase. *Ibidem*, pp. 82-83.

⁹⁹ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, vol. 1 América del Norte, pp. 398-399.

¹⁰⁰ Véase. Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coords.), *Op. Cit.*, p. 26.

En los años 2009 y 2010, en la administración del presidente demócrata Barack Obama, se realizó la operación Rápido y Furioso, que de acuerdo con una investigación de CBS (*Columbia Broadcasting System*), del *Center for Public Integrity* y del diario *Los Ángeles Times*, autoridades del AFT (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*) permitieron el tráfico de armas a México, con las que por medio del rastreo identificarían y capturarían a integrantes de cárteles mexicanos, esta operación fue instrumentada desde Phoenix, Arizona, y se permitió la venta de cerca de dos mil armas a traficantes, quienes facilitaron la llegada de armamento a grupos de narcotraficantes; el objetivo principal del operativo era rastrear las armas y así atribuir procesos judiciales a grupos criminales en actividades ilícitas; sin embargo, la operación resultó un fracaso.¹⁰¹

Las políticas que ha implementado Estados Unidos de América en el combate a la delincuencia organizada se han basado en su mayoría en atacar el problema de forma externa, negando la responsabilidad que éste tiene en la problemática planteada, ya que el tráfico y venta de drogas no representaría una amenaza de no existir la demanda de las mismas, así como el tráfico de armas y blanqueo de capitales que representan las actividades de la delincuencia organizada con mayor presencia en territorio estadounidense. Sin embargo, en años recientes bajo la administración de Obama se aceptó cierta responsabilidad en el papel que ha jugado Estados Unidos de América en el incremento de la demanda de drogas, así como el crecimiento de los grupos de delincuencia organizada, trayendo como consecuencia la implementación de políticas que involucren un esfuerzo no sólo individual e interno sino de trabajo conjunto para Estados Unidos de América y México.

¹⁰¹ Véase. Estudio estadístico acerca de los resultados de la Operación Rápido y Furioso, así como una pequeña reseña de las tareas que corresponden a la misma, disponible en: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4270>

1.1.3 POLÍTICAS CONJUNTAS EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA DE 1980 A 2016

La relación internacional entre México y Estados Unidos de América ha estado llena de matices; a pesar de que la delincuencia organizada es un problema que aqueja a ambas naciones, la historia de las cooperaciones para su combate no han sido del todo cordiales. Es de conocimiento amplio que Estados Unidos de América ha mantenido una severa vigilancia y presión a los gobiernos y a las acciones implementadas por aquellos países que representan una amenaza para la seguridad de la nación norteamericana; por lo que ha exigido a los Estados en cuestión la implementación de ciertas medidas para la protección de la seguridad estadounidense.

En el caso de México, dicha vigilancia comienza, por lo menos, desde el año 1911, y se acrecentó después de que Estados Unidos de América firmó en 1914 la *Harrison Narcotic Act*, en la que se prohibía el consumo de opio, los opiáceos y la cocaína sin receta médica, lo cual trajo como consecuencia que el tráfico ilícito de dichas sustancias a través de México se convirtiera en una actividad permanente. El gobierno estadounidense pensaba resolver el problema del consumo de drogas en su territorio a través de la prohibición del cultivo de plantas ilícitas, así como su destrucción en los países productores, pero, con el pasar de los años, el narcotráfico ha incursionando en actividades que refuerzan el poder territorial y adquisitivo de los grupos delictivos¹⁰². Por tal motivo, el gobierno estadounidense creyó necesario no sólo la vigilancia hacia el gobierno mexicano y sus medidas para combatir el narcotráfico y las demás actividades de la delincuencia organizada, sino también considero importante motivar las leyes mexicanas a su favor, mediante presiones políticas.

Estados Unidos de América se percató de que dicha presión no resultó suficiente para resolver el problema y que, pese a todo pronóstico, el narcotráfico en lugar de

¹⁰²Como el tráfico de armas, el lavado de dinero, la trata de blancas, etc.

menguar va aumentando, y ante la desconfianza que siente respecto a la capacidad y voluntad de México por hacer cumplir las leyes, es que se propició la necesidad de iniciar una cooperación entre ambos países para contrarrestar los efectos del fenómeno de la delincuencia organizada.

A partir de la década de los ochenta a raíz de la persecución que emprendió el gobierno colombiano, con ayuda del gobierno estadounidense a los dos grandes cárteles de la droga: el de Cali y el de Medellín y en especial al cabecilla de este último, Pablo Escobar Gaviria, cuya búsqueda termina con su muerte en diciembre de 1993, es cuando México pasa de ser una simple ruta de tráfico de drogas para convertirse en productor y uno de los principales proveedores para la demanda proveniente del territorio estadounidense. En consecuencia, el ambiente que se vivía en torno a las relaciones binacionales era de extrema tensión, situación generada también por la visión de desconfianza que Estados Unidos de América tenía de México

Las políticas seguidas por Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, crearon ante el gobierno de Washington una imagen de irresponsabilidad, populismo, corrupción y anti-americanismo. Sin embargo, fue como resultado del asesinato de Enrique Camarena y la falta de respuestas favorables por parte de las autoridades mexicanas, que la DEA implementó el Operativo Leyenda¹⁰³, que tenía como propósito principal presentar ante la justicia estadounidense, por cualquier medio posible, a todos los presuntos responsables de haber participado en el asesinato del agente Camarena. Como parte de esta operación, René Martín Verdugo Urquidez¹⁰⁴ y Humberto Álvarez Macháin¹⁰⁵ fueron secuestrados en México en 1986

¹⁰³Véase. Vereza Campos, Mónica, et al. (coords.), 1998, *Nueva agenda bilateral en la Relación México-Estados Unidos, México*, CISAN-UNAM, p. 139.

¹⁰⁴Traficante de marihuana durante los años ochenta, acusado del secuestro y muerte de Camarena. Véase. Carrasco Araizaga, Jorge, "Un chivo expiatorio del caso Camarena, preso de por vida en Arizona", *Revista Proceso*, 17 de agosto de 2013, <http://www.proceso.com.mx/350313/un-chivo-expiatorio-del-caso-camarena-presos-de-por-vida-en-arizona>

¹⁰⁵Médico de nacionalidad mexicana acusado entre otras cosas del secuestro y la muerte de Camarena. Véase. Trigueros Gaisman, Laura, "La interpretación de los Tratados Internacionales por la Suprema Corte de los Estados Unidos: El Caso Álvarez Macháin", <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/25-07.pdf>. Cfr. Heras, Antonio, Heras

y 1990, respectivamente, y presentados ante las cortes estadounidenses por su supuesta complicidad en la tortura y asesinato de Camarena.

Este suceso volvió a generar un ambiente de descontento entre ambas naciones, desencadenando las protestas del gobierno mexicano ante el secuestro de sus nacionales, señalando la violación por parte de la DEA del tratado de extradición ratificado por ambos países en 1978 y México exigió la repatriación inmediata, exigencia que se cumplió a medias, ya que el gobierno mexicano sólo logró la repatriación de Verdugo Urquidez.¹⁰⁶

A pesar de estos sucesos, en esta época el combate a la delincuencia organizada no era un tema prioritario, al menos para México, debido a la situación de inestabilidad económica en la que se encontraba. Es hasta finales de los ochenta, con el mandato de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México, que comienzan las primeras negociaciones para un trabajo en conjunto con el gobierno estadounidense para el combate a la delincuencia organizada¹⁰⁷ y se reconoce por vez primera la importancia de la problemática que pasa de ser una cuestión de seguridad pública a una de seguridad nacional.¹⁰⁸

El veintidós de febrero de 1989 se firmó un convenio entre México y Estados Unidos de América para la Cooperación en la Lucha Contra el Narcotráfico y la Dependencia de las Drogas, misma que se basaba en la reducción de la demanda de drogas ilícitas a través de programas y de la prevención, buscando educar a la población respecto del uso de drogas. Así mismo; se implementaron programas de

Jorge, "Operación Leyenda. Caro Quintero, Fonseca, Verdugo y la muerte de Camarena", <https://linderonorte.com/2013/08/12/operacion-leyenda-caro-quintero-fonseca-verdugo-y-la-muerte-de-camarena/>

¹⁰⁶ Véase. Vereas Campos, *Op. Cit.*, p. 153.

¹⁰⁷ Véase. Cuevas Diego, Simión, *Op. Cit.*, p. 81.

¹⁰⁸ Véase. *Ibíd.*, p. 82.

reducción a la oferta mediante la erradicación y reducción de los cultivos de droga.¹⁰⁹

Para 1991, la coordinación General de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico de la Procuraduría General de la Republica en México, hizo pública la autorización a aviones estadounidenses para sobrevolar territorio mexicano, con el propósito de mantener un mayor control sobre la frontera.¹¹⁰ Otra de las acciones llevadas a cabo que entró en vigor en ese mismo año, fue el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua, que permitió una mayor colaboración entre los sistemas jurídicos de ambos países, como en el intercambio de evidencia necesaria para la persecución de los delitos.¹¹¹

Para mediados de los noventa, el fenómeno de la delincuencia organizada representaba una creciente amenaza, no sólo para la seguridad pública, sino que se reconoce que este problema al que se han enfrentado ambos Estados por décadas, se ha convertido en una amenaza para la seguridad nacional de ambos países.

Ante tales circunstancias y para crear un mejor frente del combate, en marzo de 1996, los presidentes de México y Estados Unidos de América, Ernesto Zedillo y William Clinton, encomendaron a los encargados de los programas antidrogas, el diseño de políticas bilaterales con mayor eficacia para combatir dicho fenómeno. Concordaron la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para el control de drogas, el cual tenía como propósito el desarrollo de una visión estratégica común del problema y fórmulas eficaces para combatirlo. El GCAN impulsó el desarrollo de grupos que no sólo se dedicaban al combate del narcotráfico, sino que implementaban medidas para contrarrestar el lavado de dinero y el tráfico ilícito de

¹⁰⁹Véase. Pérez Sierra, Juan Pablo, *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos, México*, tesis UDLA, mayo 2003, p. 93, http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/perez_s_jp/capitulo3.pdf.

¹¹⁰Véase. Schumacher, Esther (comp.), "Mitos en las relaciones México-Estados Unidos", México, *Secretaría de Relaciones Exteriores Fondo de cultura económica*, p. 500.

¹¹¹Véase. Cuevas Diego, Simión, *Op. Cit.*, pp. 80-81.

armas, con el propósito de establecer medidas de cooperación bilateral para disminuir las actividades de la delincuencia organizada en ambos territorios.¹¹²

Esta perspectiva de cooperación se formalizó con la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas que se firmó en mayo de 1997, momento significativo para las relaciones entre ambos países, ya que de una relación fragmentada y de desconfianza mutua pasaban a una relación de trabajo conjunto para detener este fenómeno; es por ello que los presidentes de ambos Estados declararon unidas a las dos naciones para contrarrestar no solo el tráfico de drogas, sino también el consumo; ante tales declaraciones, se ordenó al GCAN el desarrollo de una estrategia que disminuyera la problemática al grado de erradicarla, pero esta vez en forma conjunta.¹¹³

Para febrero de 1998, el GCAN aprueba la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas México-Estados Unidos; establecida bajo principios de respeto a la soberanía de ambos países, un tema que en particular ha preocupado a México debido a la historia de las relaciones binacionales que han mantenido, de igual forma se estableció el respeto a la jurisdicción territorial para ambos, así como reciprocidad y equilibrio en todas las acciones que se implementaran con el propósito de cumplir con los objetivos planteados.¹¹⁴

Esta estrategia marcó un avance en la colaboración bilateral, ya que se establecía un enfoque integral común del problema y, por primera vez, Estados Unidos de América reconoció su participación en el aumento y desarrollo de la delincuencia organizada, ya que de no existir la demanda de drogas por parte de la población estadounidense mermaría en gran cantidad la oferta de drogas de la cual los cárteles mexicanos se hacen cargo. Así mismo, se establecieron acciones para

¹¹²Véase. *Ibidem*, pp. 83-84.

¹¹³Véase. *Idem*.

¹¹⁴Véase. *Idem*.

desmantelar a los grupos delictivos, hacer frente al tráfico ilícito de armas y demás actividades asociadas con el narcotráfico.¹¹⁵

Dentro de los diferentes grupos de trabajo que se desarrollaron en el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, se encuentran aquellos dedicados a la reducción de la demanda de drogas, erradicación de cultivos, procuración de justicia, combate a cárteles de narcotráfico, extradición de narcotraficantes entre ambas naciones, combate al lavado de dinero, asistencia jurídica mutua, labores de intercepción y capacitación de personal, etc.¹¹⁶

Con estas acciones, se mostró el interés que ambos gobiernos mantenían para combatir a la delincuencia organizada y reconocieron con estos actos que el trabajo unilateral realizado hasta principios de los ochenta para combatir el tráfico de drogas no sólo era desgastante, sino también ineficiente, al ser de suma importancia atacar ambos frentes: la oferta de narcóticos en México y la demanda en Estados Unidos de América de los mismos.

La apertura de una participación bilateral en el combate a la delincuencia organizada, benefició a ambos países y trajo consigo grandes resultados positivos, pero también se debe reconocer que estas negociaciones no han sido suficientes para ponerle fin al problema. Al ser el narcotráfico una actividad criminal en extremo cambiante en su forma de operar, plantea nuevos desafíos a la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos de América, y se necesitan nuevos acuerdos de colaboración.

Como consecuencia de los atentados terroristas del once de septiembre de 2001, el país del norte se centró en el terrorismo como principal problema a enfrentar para mantener su seguridad y ante tales hechos dejó de lado la cooperación con México en el combate al narcotráfico. Desde septiembre de 2001 hasta marzo de 2005 el

¹¹⁵Véase. *Ibídem*, pp. 81-84.

¹¹⁶Véase. *Ibídem*, p. 82.

tema antidrogas en la relación bilateral quedó sometido a lo que en materia de seguridad y lucha anti-terrorista hicieran los Estados Unidos de América.¹¹⁷

En el año 2002 los mandatarios de ambos países, Fox y W. Bush, se reunieron y firmaron el Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre México y Estados Unidos de América, que tenía como objetivo principal asegurar la frontera a través del mejoramiento tanto en la infraestructura como en el control del movimiento de personas y mercancías; en lo referente a la lucha contra el tráfico de drogas, el plan estableció la continuación de esfuerzos conjuntos para combatir el tráfico ilícito tanto de drogas como de armas, para impedir el blanqueo o lavado de dinero; el plan estaba inmerso en el propósito que Estados Unidos de América tenía para establecer las llamadas fronteras inteligentes, para mantener una mayor seguridad en sus fronteras y evitar nuevos ataques terroristas, el cumplimiento de este objetivo requería de la cooperación de ambos países y de las instituciones encargadas de las fronteras en ambos lados territoriales.¹¹⁸

En marzo del año 2008 el entonces presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa y George Bush expresidente de Estados Unidos de América decidieron implementar una nueva estrategia para el combate a la delincuencia organizada, especialmente en el tráfico y consumo de drogas, que recibió el nombre de Iniciativa Mérida¹¹⁹, también llamada Plan México, que ha sido motivo de constante diálogo y cooperación entre ambos países, brindando una nueva perspectiva en materia de cooperación conjunta y trabajo bilateral coordinado.

¹¹⁷Véase. Chabat, Jorge, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, *CIDE*, núm. 195, enero, 2010, <http://libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf>

¹¹⁸Cfr. León Vargas, Yamile; “Narcotráfico y lucha antidrogas en México”. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. No. 10, II semestre 2010, pp. 186, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3171/1/12-OT-Leon.pdf>

¹¹⁹Debido al lugar donde se celebró, pero también para evitar la confusión con el fallido Plan Colombia.

1.1.4 CREACIÓN DE LA INICIATIVA MÉRIDA

Para entender la trascendencia e importancia que ha tenido la Iniciativa Mérida en la cooperación entre ambos países es necesario revisar la historia que han mantenido. Desde el inicio, la relación entre el Estado mexicano y el estadounidense tuvo un mal comienzo con la negativa de este último a prestar ayuda a las entonces colonias españolas que buscaban su independencia y la situación no mejoró después de lograrla. La relación comienza oficialmente en 1822, cuando Estados Unidos de América reconoce la independencia de México de *facto* más no de *iure*¹²⁰.

La seguridad ha sido prioridad para Estados Unidos de América en su nexo con México, el cual, por su colindancia territorial, se considera uno de los principales países de tráfico de enervantes, en consecuencia, la ruta principal utilizada para llegar a su vecino del norte. De esta manera, México resulta una de las piezas fundamentales para la política de seguridad nacional de los Estados Unidos de América, tema que no resulta nuevo dentro de la cooperación bilateral de los países en cuestión, cuyos primeros antecedentes de colaboración formal¹²¹ se ubican en el Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848, en el que Estados Unidos de América se comprometió a proteger la frontera con México de ataques de indígenas nómadas, pero no fue hasta 1882¹²² cuando ambos gobiernos llegaron a un convenio en el que acordaron el paso recíproco de tropas en la frontera con el único objetivo de perseguir a los asaltantes que operaban en ambos territorios. Este acuerdo

¹²⁰Véase. Secretaría de Relaciones Exteriores, Política Exterior de México. 175 años de historia, México, *Archivo Histórico Diplomático Mexicano*, 1985, t. I, p. 68.

¹²¹Durante los primeros gobiernos de México independiente (1821-1876), las relaciones entre México y Estados Unidos fueron prácticamente nulas, debido a la situación inestable en México, aunado al hecho de que el gobierno norteamericano, se reservaba el derecho de reconocer los gobiernos de los otros Estados, especialmente los que presentaban fuertes problemas internos. Existieron algunos intentos de cooperación entre México y su vecino del norte, pero no tuvieron gran alcance, en 1846, se entabló una guerra entre ambas naciones debido a que, el entonces presidente norteamericano James K. Polk, deseaba añadir a territorio estadounidense: Texas, California y Nuevo México, la guerra que se disolvió el 2 de febrero de 1848, con el primer tratado formal, "Guadalupe-Hidalgo", firmado con el presidente mexicano, Antonio López de Santa Anna. Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp.27-52. *Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Períodos Legislativos en que fueron aprobados*, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, México, 2007, p. 10, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf>

¹²²Véase. *Ibíd.*, pp.166-169.

constituye el primero en el que, tanto México como Estados Unidos de América colaboran de manera conjunta en el tema de seguridad.

Durante los años que duró el gobierno de Díaz, las relaciones económicas fueron un punto clave en la relación entre ambos países¹²³, pero la parte diplomática y política fue tensa, buscando expandir su doctrina Monroe¹²⁴, Estados Unidos de América al inicio negaba el reconocimiento del gobierno de Díaz¹²⁵ y constantemente busco intervenir en las decisiones del gobierno de México.¹²⁶

Madero asumió la presidencia de México y tuvo que enfrentarse a las revueltas provocadas en Morelos por Emiliano Zapata y en el norte por Pascual Orozco,¹²⁷ lo que inicio el declive en la relación entre Madero y el gobierno norteamericano, llegando a un enfrentamiento entre ambos países; fomentados con la animosidad abierta que mostraba el embajador norteamericano, Lane Wilson, que recomendaba a su país organizar una invasión preventiva y enviar flotas de guerra a la costa de México y a los connacionales les sugirió abandonar el territorio mexicanos.¹²⁸ El entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, Pedro Lascuráin, viajo a Washington, donde se reunió con el Secretario Knox y el Presidente Taft, expresándoles que el embajador de su nación en México, se extralimitaba de sus funciones, sin embargo, la postura norteamericana fue clara: exigían la protección de los intereses de sus conciudadanos y empresas en territorio mexicano; lo que sumo a la ingobernabilidad del país, la bancarrota financiera¹²⁹. El diecinueve de

¹²³Véase. *Ibidem*, p. 171.

¹²⁴Véase. Gaspar Edmundo, *La diplomacia y política norteamericana en América Latina*, 2ª ed., México, Gernika, 1998, pp. 50-58.

¹²⁵En 1878, el gobierno de Rutherford B. Hayes, presionado por el Congreso y los inversionistas norteamericanos, reconoció el gobierno de Porfirio Díaz. Véase. Duarte, M., *Frontera y diplomacia: las relaciones México-Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, p. 19. Serrano. P., *Porfirio Díaz y el Porfiriato: Cronología (1830-1915)*, México, INEHRM, 2012, p. 72. "Las Relaciones con los Estados Unidos, México: Senado de la República", 2010 <http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/11/2743/3.pdf>

¹²⁶Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Historia de México, Legado histórico y pasado reciente*, 2ª ed., Pearson, México, 2008, pp. 220-240.

¹²⁷Véase. *De la Intervención Diplomática a la Invasión Armada: México frente a Estados Unidos durante 1914*, México, Secretaría de Marina-Armada de México, 2014, pp. 44-46.

¹²⁸Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana; Momentos trascendentes 1910-2010*, México, Grupo Editorial Cenzontle, 2011, pp. 42-45. Cfr. Ulloa Berta, *La revolución intervenida*, 2ª ed., México, El colegio de México, 1971, pp. 60-79.

¹²⁹Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 192-193.

febrero 1913, Victoriano Huerta se alzó en un golpe de Estado y el veintidós de febrero de 1913, Madero fue asesinado junto con José María Pino Suárez, el entonces vicepresidente.¹³⁰

El cuatro de marzo de 1913, Woodrow Wilson asumió la presidencia de Estados Unidos de América, Lane Wilson solicitó el reconocimiento del gobierno de Victoriano Huerta en México¹³¹, Woodrow Wilson se negó a reconocer a Emilio O. Rabasa como embajador de México en su país, dejando en claro que no reconocía a Huerta como presidente mexicano,¹³² quedando rotas oficialmente las relaciones entre ambos países.¹³³

El nueve de abril de 1914, se dio el incidente de Tampico, en el cual, las autoridades huertistas apresaron a marinos norteamericanos, lo que causo la inmediata reacción, el veintiuno de abril de 1914, Wilson tomó Veracruz por sorpresa y se posiciono en una ocupación temporal¹³⁴, cambiando las relaciones entre el gobierno de Huerta y el de Wilson¹³⁵. La invasión de las fuerzas militares estadounidenses buscaban lograr la inmediata dimisión de Huerta¹³⁶ que, en ese momento logro mayor apoyo nacional, por lo que, el gobierno norteamericano, recurrió a las representaciones diplomáticas de Argentina, Brasil y Chile (la ABC)¹³⁷, para mediar entre su gobierno y el gobierno mexicano, las reuniones se realizaron en Niagara Falls, Canadá¹³⁸, Huerta tuvo que aceptar que se celebraran; durante estas reuniones los representantes sirvieron como voceros de apoyo a Carranza, lo que al final derivó en la dimisión de Huerta en julio de 1914.

¹³⁰ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 43-46.

¹³¹ Véase. Ulloa Berta, *Op. Cit.*, pp. 91-108.

¹³² Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, pp. 302-303.

¹³³ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, p. 196.

¹³⁴ Véase. Ulloa Berta, *Op. Cit.*, pp. 263-269.

¹³⁵ Véase. *De la Intervención Diplomática a la Invasión Armada: México frente a Estados Unidos durante 1914*, México, Secretaría de Marina Armada de México, 2014, pp. 207-305.

¹³⁶ Véase Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 46-51.

¹³⁷ Véase Ulloa Berta, *Op. Cit.*, pp. 283-312.

¹³⁸ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, p. 199.

En junio de 1915, el presidente Wilson, expuso que su administración estaría dispuesta a ayudar a México¹³⁹, apoyando un nuevo gobierno para lograr superar la anarquía reinante en el país y los graves daños ocasionados durante la revolución, siempre que su gobierno decidiera los medios para superar la crisis, existiendo la posibilidad de una nueva intervención militar norteamericana en México, la propuesta no fue aceptada por el Primer Jefe del Ejército Constitucional, Venustiano Carranza.¹⁴⁰

Wilson, realizó un nuevo intento de intervención diplomática por medio de su Secretario de Estado, Robert Lansing, buscando instaurar un gobierno provisional acorde a los intereses estadounidenses, recurrió nuevamente al ABC, a los que se unirían Bolivia, Guatemala y Uruguay¹⁴¹. Esta intervención ayudaba a las fuerzas de Villa y Zapata, mientras que Carranza se negaba a permitir la mediación extranjera,¹⁴² la reunión derivó en la decisión estadounidense de otorgar el reconocimiento a Carranza como presidente en octubre de 1915¹⁴³, lo que llevó a Francisco Villa a organizar acciones contra el país vecino.¹⁴⁴

En enero de 1916, se dio el primer golpe de los villistas a Estados Unidos América,¹⁴⁵ pero, fue la invasión al país del norte en marzo del mismo año¹⁴⁶, lo que provocó un problema entre ambos países, el gobierno de Washington organizó una expedición al mando del General John J. Pershing buscando apresar a Villa.¹⁴⁷

Pershing inició el movimiento rumbo a Villa Ahumada, Chihuahua, con el Capitán Charles T. Boyd al mando hacia el Rancho de Santo Domingo, propiedad de un

¹³⁹Véase. *Ibíd.*, p. 201.

¹⁴⁰Véase. Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, 1983, vol. 1, p. 341.

¹⁴¹Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 201-202.

¹⁴²Véase. Ulloa Berta, *Op. Cit.*, pp. 377-383.

¹⁴³El reconocimiento norteamericano al gobierno de Carranza se dio en febrero de 1917, mismo que no se otorgaba a un gobierno mexicano desde 1913. Véase. Doralicia Carmona, "1915, El gobierno de Estados Unidos reconoce al de Venustiano Carranza", Memoria política de México, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1915GEU.html>

¹⁴⁴Véase. Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, 2ª ed., México, Colección de textos universitarios en ciencias sociales, 1984, p. 52.

¹⁴⁵Véase. Flores Rangel, Juan José, Lozano Fuentes, Irma, *Historia de México II*, 2ª ed., México, Cengage Learning, 2016, p. 104.

¹⁴⁶Véase. Brinkley Alan, *Historia de Estados Unidos, México*, McGraw-Hill, 1996, p. 496.

¹⁴⁷Véase. Seara Vázquez, Modesto, *Op. Cit.*, p. 53.

norteamericano, en contra de las indicaciones de Carranza, que prohibía a las tropas norteamericanas avanzar en el territorio mexicano, por lo que ordeno a las tropas mexicanas que se hallaban en la población de El Carrizal, al mando del General Gómez que les prohibiera el paso; ante las provocaciones de Boyd, se inició una batalla que terminó con la muerte de los jefes norteamericanos y la rendición de sus tropas frente al ejército mexicano, que tomó como prisioneros a los sobrevivientes, lo que incrementó la tensión entre los gobiernos, sin embargo, se llevaron a cabo negociaciones diplomáticas para evitar un enfrentamiento y el veinticuatro de noviembre de 1916 se firmó un acuerdo que ponía fin a la expedición Punitiva debiendo abandonar el país de inmediato, lo que no se dio hasta el seis de febrero de 1917, sin haber logrado capturar a Villa.¹⁴⁸

Arthur Zimmermann, ministro de Asuntos Exteriores del Imperio Alemán, envió un telegrama¹⁴⁹ el dieciséis de enero de 1917, al embajador alemán en Washington, DC, el Conde Johann Heinrich von Bernstorff, que debía redirigirlo al embajador alemán en México, Heinrich von Eckhardt pidiéndole que se acercara a Carranza, planteándole una alianza para la paz y la guerra, ofreciendo apoyo financiero y facilidades para que México recuperara los territorios perdidos en 1847, así como la posibilidad de invitar a esta alianza a Japón. El servicio secreto británico intercepto y descifro dicho telegrama, y optaron por hacerlo de conocimiento al gobierno de Wilson.¹⁵⁰

¹⁴⁸Véase. Delgado de Cantú, *Op. Cit.*, pp. 317-319

¹⁴⁹Conocido como el Telegrama Zimmermann, textualmente decía:

Tenemos intenciones de comenzar la guerra submarina ilimitada el 1º de febrero. Con todo, se intentará mantener neutrales a los Estados Unidos.

En caso de que no lo lográramos, proponemos a México una alianza bajo la siguiente base: dirección conjunta de la guerra, tratado de paz en común, abundante apoyo financiero y conformidad de nuestra parte en que México reconquiste sus antiguos territorios en Texas, Nuevo México y Arizona. Dejamos a su Excelencia el arreglo de los detalles.

Su Excelencia comunicará lo anterior en forma absolutamente secreta al Presidente tan pronto como estalle la guerra con los Estados Unidos, añadiendo la sugerencia de que invite a Japón a que entre de inmediato en la alianza, y al mismo tiempo sirva de intermediario entre nosotros y el Japón.

Tenga la bondad de informar al Presidente que el empleo ilimitado de nuestros submarinos ofrece ahora la posibilidad de obligar a Inglaterra a negociar la paz con nosotros en pocos meses. Acúsese recibo. Zimmermann. Véase. Katz *apud* Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 52.

¹⁵⁰Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 204-205.

El trece de abril de 1917 Carranza declina el ofrecimiento¹⁵¹, ese mismo año el gobierno norteamericano envió a Henry Fletcher como embajador en México¹⁵² con un ultimátum; declarar la guerra a Alemania. Cuando Fletcher se entrevista con Carranza, este le informó que no le declararía la guerra Alemania, ni rompería relaciones con ese país dado que él no tenía intención de hacer la guerra con ninguna nación¹⁵³, dejando a Wilson en una encrucijada; ya que no podía declarar la guerra a Carranza, debido a que representaba una amenaza a la entrada de Estados Unidos de América en la Primera Guerra Mundial.¹⁵⁴

El cinco de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Mexicana, creando nuevos conflictos en la relación, debido al artículo veintisiete que marcaba expresamente que las aguas y tierras comprendidas dentro del territorio nacional correspondían a la Nación, así como como los petróleos, minerales e hidrocarburos, lo que sucinto el descontento con la nación vecina¹⁵⁵; sin embargo, el problema fue evitado por la intervención del embajador Fletcher¹⁵⁶ que tenía como prioridad estabilizar la relación con México, mientras el país del norte se concentraba en la guerra que libraba en Europa.

A partir de estos sucesos, Carranza tomó una postura más nacionalista y conservadora, manifestándose contra la Doctrina Monroe que había mantenido el gobierno estadounidense limitando el reconocimiento de los gobiernos extranjeros según sus intereses. El primero de septiembre de 1918, durante su discurso ante el Congreso de la Unión dictó los principios de la Doctrina Carranza,¹⁵⁷ usada como

¹⁵¹ Véase. Delgado de Cantú, *Op. Cit.*, pp. 319 – 320.

¹⁵² Véase. Barrón Luis, “De cómo la diplomacia sí evita las guerras: Henry P. Fletcher embajador de Estados Unidos en México, 1917-1920”, *Revista Dossier*, No. 13, pp. 51-52, http://www.istor.cide.edu/archivos/num_13/dossier2.pdf

¹⁵³ Véase. Doralicia Carmona, “México declara su neutralidad en la Primera Guerra Mundial. Carranza iniciará su periodo presidencial sin compromisos internacionales”, Memoria política de México, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/3/17031917.html>

¹⁵⁴ Entró el 6 de abril de 1917.

¹⁵⁵ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 206 -211.

¹⁵⁶ Véase. Barrón Luis, *Op. Cit.*, pp. 53-59.

¹⁵⁷ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 54-57. Seara Vázquez, Modesto, *Op. Cit.*, pp. 195-196. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, pp. 330.

referencia para construir el modelo por el cual se regirían las relaciones diplomáticas entre México y otros países.

En 1920, inició el periodo presidencial de Álvaro Obregón y el gobierno norteamericano propuso el Tratado de Amistad y Comercio cuya firma otorgaría a México el reconocimiento a su gobierno por parte de los Estados Unidos de América, y aunque constituía en esencia la reanudación de las relaciones entre ambos países Obregón rechazó la propuesta, argumentando que dicho reconocimiento estaría condicionado, atentando contra la soberanía de México.¹⁵⁸

Las indemnizaciones o reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses causadas por la guerra civil en México entre 1910 y 1920, debieron ser entregadas durante un período de dos años y procesadas durante cinco años a partir de la firma de los tratados de Bucareli, establecidos en las Conferencias de Bucareli llevadas a cabo del catorce de mayo al quince de agosto de 1923, participando en ellas Obregón y el nuevo mandatario estadounidense Warren G. Harding, que carecieron de validez legal, quedando como un "acuerdo de caballeros" que comprometían a Obregón, pero no a sus sucesores, se desconoce la cantidad de dinero pagada a estadounidenses durante el período presidencial de Obregón.¹⁵⁹

El treinta y uno de agosto de 1923, el gobierno de Obregón es reconocido oficialmente por el presidente norteamericano Calvin Coolidge,¹⁶⁰ firmando dos convenciones de reclamaciones, la primera; la Convención Especial de Reclamaciones, firmada y ratificada por el Senado mexicano el veintisiete de diciembre de 1923 y el Senado de Estados Unidos el veintitrés de enero de 1924; la Convención General de Reclamaciones, ratificada por el Senado estadounidense el veintitrés de enero de 1924 y por el Senado mexicano el primero de febrero de ese mismo año; que a diferencia de los Tratados de Bucareli, sí representaron una

¹⁵⁸ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 250-253.

¹⁵⁹ Véase. *Ibidem*, pp. 241-266.

¹⁶⁰ Véase. *Ibidem*, p.260.

obligación jurídica para México, pues en esencia constituyeron tratados internacionales, disminuyendo la presión.¹⁶¹

En 1924, entró Plutarco Elías Calles como presidente de México, con un nuevo y moderno pensamiento revolucionario¹⁶²el problema con Estados Unidos de América se presentó cuando en contra de lo esperado por Washington, el veintiséis diciembre de 1925, Calles promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo veintisiete constitucional en la rama petrolera y el treinta y uno de diciembre, la Ley de Tierras, de la fracción I del artículo veintisiete constitucional.¹⁶³ Por lo que el gobierno norteamericano rechazó la legislación mexicana, y amenazó con una invasión.¹⁶⁴

Para finales de 1926, los empresarios y petroleros estadounidenses se ampararon contra las leyes mexicanas y a inicios de 1927, buscaron que el Congreso norteamericano declarara una invasión, lo que llevó a una nueva crisis cuya solución parecía imposible y la invasión a México cada vez más probable. El presidente Calles, hizo de conocimiento público que, en caso de una invasión, las tropas mexicanas tenían órdenes y autorización de volar los pozos petroleros antes de retirarse para preparar una defensa prolongada.¹⁶⁵

El julio del mismo año, Estados Unidos de América cambió su actitud, con el nombramiento de un nuevo embajador en México: Dwight W. Morrow, que llegó a una negociación favorable para ambos intereses, logrando que se reconociera la propiedad de los títulos concedidos antes de 1917 como concesiones, para enero de 1928, Calles sometió a revisión y reforma los artículos catorce y quince de La Ley Petrolera; Morrow logró un nuevo puente de acercamiento, permitiendo que las relaciones durante su gestión fueran menos ásperas que las anteriores.¹⁶⁶

¹⁶¹ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 68 -69.

¹⁶² Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, p. 357.

¹⁶³ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 261-262.

¹⁶⁴ Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, pp. 352-357.

¹⁶⁵ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 71-73.

¹⁶⁶ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, p.263. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp.73-74.

En 1933 Franklin D. Roosevelt entró como Presidente de Estados Unidos de América, nombrando como embajador a Josephus Daniels que mantuvo una relación diplomática siguiendo los pasos de Morrow, sin embargo, no logro reanudar el pago de la deuda, en su mayoría por los problemas que desde 1930, causó la Gran Depresión en el sector económico mundial¹⁶⁷, así como, los cambios de régimen en América del Sur que sufrían la aplicación de la teoría del reconocimiento de gobiernos.¹⁶⁸

El segundo problema, fue la baja producción petrolera por parte de las empresas norteamericanas, lo que levantó las sospechas de que era una forma de presionar para una reforma a favor de las empresas extranjeras y que México estaba siendo usado como una reserva, mientras tanto, Venezuela constituía la máxima producción de combustible a nivel mundial, por lo que México decidió aumentar el control sobre este recurso y en 1934 se creó Petróleos de México, S.A. (PETROMEX).¹⁶⁹

En 1934 la presidencia de la república mexicana es asumida por Lázaro Cárdenas del Rio, que se enfrentó a problemas internos, por lo que las relaciones con Estados Unidos de América estuvieron tensas.¹⁷⁰ Roosevelt tenía claro que era primordial mantener un frente unido en América debido a los sucesos en Europa, porque, optó por una medida de presión diplomática y económica interfiriendo en los mercados de la plata y el petróleo, negándose a proporcionar equipo y asistencia técnica a PETROMEX, lo que en realidad fue una medida contraproducente ya que México

¹⁶⁷Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, pp. 371-372.

¹⁶⁸El 27 de septiembre de 1930, el canciller Gerardo Estrada, publicó una doctrina con su nombre, en la que declaraba que México se oponía al hecho de que los países extranjeros debieran reconocer el gobierno de un país cuando ocurrían cambios internos por vía revolucionaria o no democrática, ya que tales cambios solo le atañían al país en cuestión, afirmando que la decisión de mantener las relaciones diplomáticas con dicho país atañían a las naciones extranjeras, pero no así el reconocimiento del gobierno que se constituía en este, declarando su postura contra el intervencionismo extranjero, buscaba mantener y afianzar las relaciones con los países de América del Sur. Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 74-80. Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª ed., México, Oxford, 2014, pp. 98-99.

¹⁶⁹Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, p. 265.

¹⁷⁰Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, p. 388.

dirigió su mercado de expropiación a Europa, principalmente Alemania e Italia, así como Latinoamérica.¹⁷¹

El primer Congreso del Sindicato Único de Petroleros se reunió en 1936, para exigir a las compañías un contrato colectivo y de negarse se irían a huelga, misma que estalló el veintiocho de mayo del 1937 y paralizó al país durante doce días,¹⁷² el tres de agosto del mismo año, peritos de una comisión especial dictaminaron que las empresas petroleras podían satisfacer las demandas obreras. A pesar del dictamen las empresas se negaron a satisfacer las demandas de los trabajadores y amenazaron con cesar la extracción de petróleo, por lo que, el dieciocho de marzo de 1938, Cárdenas anunció que se aplicaría “La Ley de Expropiación a los bienes de las compañías petroleras por su actitud rebelde”.¹⁷³

El embajador Josephus Daniels, reconoció el derecho de realizar la nacionalización del petróleo y el presidente norteamericano Roosevelt, adoptó una posición conciliadora, buscando comprar en México, además pidió realizar el pago de indemnización a las empresas petroleras.¹⁷⁴

El diez de septiembre de 1938, el presidente Cárdenas pronunció un discurso durante la inauguración del Congreso Internacional contra la Guerra, que sería conocido como la Doctrina Cárdenas,¹⁷⁵ donde presenta el principio de Derecho Internacional, según el cual en el Continente Americano los derechos de los extranjeros y los autóctonos son iguales.¹⁷⁶ El primero de septiembre de 1939, estalló la Segunda Guerra Mundial, siendo fiel a la política pacifista mexicana, Cárdenas declaró que México era neutral en el conflicto.¹⁷⁷

En 1940, con Manuel Ávila Camacho como presidente, se mantuvo la ideología pacifista, en 1942 se celebró un nuevo Acuerdo Bilateral de Comercio, en el cual

¹⁷¹ Véase. *Ibídem*, p. 389.

¹⁷² Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 267-268.

¹⁷³ Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, p. 390.

¹⁷⁴ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, p. 270.

¹⁷⁵ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 97.

¹⁷⁶ Véase. *Ibídem*, p. 98. Seara Vázquez, Modesto, *Op. Cit.*, p.196.

¹⁷⁷ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p.100.

Estados Unidos de América tendría la venta exclusiva de toda la producción mexicana exportable de materiales estratégicos para la guerra y de fibras duras, a cambio se comprometió con México a venderle productos para su desarrollo industrial, así como la reducción de la deuda externa mexicana en casi un veinte por ciento.¹⁷⁸

Se presentaron problemas migratorios cuando los trabajadores estadounidenses fueron reclutados para ir al frente y los campos agrícolas se vieron abandonados, por lo que los dueños solicitaban más trabajadores,¹⁷⁹ por lo que los mexicanos que acudieron entraron de forma ilegal, lo que les impedía tener un salario justo, un buen trato, además de que muchas veces fueron reclutados, aun en contra de su voluntad, lo que llevo al Gobierno mexicano a entablar negociaciones para un acuerdo bilateral, en el que el Gobierno norteamericano acepto otorgar prestaciones sociales a los trabajadores mexicanos así como exentarlos del servicio militar.¹⁸⁰

Miguel Alemán Valdés, llevo al poder en 1946, teniendo como homólogo en Norteamérica a Harry S. Truman; la relación entre ambos países fue de apoyo mutuo, centrándose en la economía.¹⁸¹ En diciembre de 1952, entró al poder ejecutivo en México, Adolfo Ruíz Cortines, y en enero de 1953, Dwight D. Eisenhower en Estados Unidos de América, la relación estuvo en tensión, con la situación de los braceros; en marzo de 1954, ambos países firmaron un nuevo acuerdo, en el que México accedió a que las contrataciones se hicieran en la frontera, lo que reducía el costo de transporte para los empresarios estadounidenses, pero agravaba para México el problema de concentración de braceros en la región fronteriza, por su parte Estados Unidos de América proporcionaría seguros a los trabajadores en caso de desempleo, y una comisión mixta que investigara los problemas de emigración legal e ilegal.¹⁸²

¹⁷⁸ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 301-302. Torres, Blanca, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la Republica, 1991, t. VII, p. 30.

¹⁷⁹ Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, p. 412.

¹⁸⁰ Véase. Torres, Blanca, *Op. Cit.*, p. 35.

¹⁸¹ Véase. *Ibidem*, pp. 67-103.

¹⁸² Véase. *Ibidem*, pp. 110-113.

Adolfo López Mateos, llegó como presidente de México a finales de 1958, y en 1961, llegó al poder del ejecutivo norteamericano John F. Kennedy. Las relaciones fueron estables y amistosas. En 1964, entra a la presidencia de México, Gustavo Díaz Ordaz, mientras que desde 1963, Lyndon B. Johnson se encontraba al frente del gobierno estadounidense, las relaciones entre ambos países fueron de relativa estabilidad, aunque se presentaron discrepancias, en el tema ideológico de intervencionismo y el constante imperialismo que manifestaba Estados Unidos de América frente al resto de países.¹⁸³

Richard Nixon llegó a la presidencia norteamericana en 1969, mientras que Díaz Ordaz fue sucedido por Luis Echeverría Álvarez a finales de 1970; todo pareció indicar que la relación seguiría el mismo camino, pero, en mayo de 1971 Nixon adoptó medidas limitantes sobre las importaciones, que afectaron la economía en México.¹⁸⁴

Para 1976, Echeverría dejaba un México lleno de incertidumbre e inestabilidad económica, debido a la devaluación del treinta y uno de agosto del mismo año; por lo que al entrar al poder José López Portillo y Pacheco, el ambiente del país estuvo deteriorado y con una crisis económica; aunque a nivel internacional fuera un modelo por los fuertes principios que había logrado mantener y consolidar su antecesor. Mientras tanto en Estados Unidos de América, el poder había cambiado de mano desde agosto de 1974 a Gerald Ford, debido a un escándalo interno que llevó a Nixon a dimitir del cargo, siendo el primer presidente norteamericano en hacerlo.

Las relaciones entre México y Estados Unidos estuvieron restringidas durante los dos primeros años del mandato de López Portillo, debido a que ambos países buscaban lograr una estabilidad interna.¹⁸⁵ En enero de 1977, entro al frente del

¹⁸³ Véase. *Ibidem*, pp. 183-185.

¹⁸⁴ Véase. Rico, Carlos, *Op. Cit.*, p.29

¹⁸⁵ Véase. Seara Vázquez, Modesto, *Op. Cit.*, pp. 58-59.

gobierno norteamericano Jimmy Carter, que mantuvo la línea en las relaciones entre ambos países.

Ronald Reagan, llegó como presidente de Estados Unidos de América en 1981, y Miguel de la Madrid Hurtado entró en 1982 a la presidencia mexicana, enfrentando la crisis, ya que desde 1981, se dio una devaluación en el precio del petróleo y fue tan grave que no pudo seguir siendo el pilar para el desarrollo interno, por lo que la deuda externa sobrepasó la economía nacional, provocando la salida del capital por parte de los empresarios¹⁸⁶, lo que llevó a México de nuevo a negociar con el país del norte y parecía “que todos los caminos llevaban a Washington”.¹⁸⁷

El segundo año la relación se enfrentó a una nueva crisis, debido a los diferentes puntos de vista sobre la forma de abordar los conflictos políticos que se vivían en Centroamérica. Pero el verdadero momento de tensión se vivió en febrero de 1985, cuando fue asesinado en territorio mexicano Enrique Camarena Salazar, un miembro de la Agencia contra las drogas (DEA) de Estados Unidos, mientras cumplía su labor de investigación;¹⁸⁸ México fue acusado, de estar involucrado en el tráfico ilegal de drogas, así como de corrupción interna del gobierno; lo que llevó a endurecer más las medidas en las aduanas fronterizas y obstaculizar el tránsito entre ambos países¹⁸⁹, además de un aumento de reportajes negativos en la prensa norteamericana sobre México.

El Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, inició en diciembre 1988, en el gobierno norteamericano entra a la presidencia en enero de 1989 George H. W. Bush. La relación inició con un cambio, cuando, en su entrevista del diez de junio de 1990, hablaron de enfocar la política de ambos en un vínculo de socios y no solo vecindad,

¹⁸⁶ Véase. Rico, Carlos, *Op. Cit.*, pp.110-115.

¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 118.

¹⁸⁸ Véase. Sepúlveda, Cesar (comp.), *Op. Cit.*, *Op. Cit.*, p. 65.

¹⁸⁹ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp.393-395.

enfocándose en “espíritu de Houston”,¹⁹⁰ iniciando así una nueva etapa, apoyada por la buena relación personal que mantenían ambos presidentes.¹⁹¹

Para 1992 el escenario internacional había cambiado radicalmente, la caída de la Unión Soviética, dejaba como único sobreviviente de la Guerra Fría a Estados Unidos de América, lo que significaba un cambio en los modelos económicos, donde las negociaciones serían por bloques comerciales regionales,¹⁹² y México se encontró en la necesidad de buscar de nuevo un medio de alianza con su vecino del norte, por lo que de Gortari inició negociaciones con Canadá y Estados Unidos para firmar un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN),¹⁹³ Bush fue el presidente que inició y concluyó la negociación¹⁹⁴ pero fue el nuevo presidente Bill Clinton (William Jefferson Clinton), quien apoyó la ratificación, con la condición de dos acuerdos paralelos: uno sobre condiciones laborales y otro sobre medio ambiente, que entraron en vigor en México el primero de enero de 1994.¹⁹⁵

La relación no fue muy diferente en la siguiente administración de México, Ernesto Zedillo siguió la misma senda de cooperación que su antecesor; pese a que, desde el primer año del sexenio surgieron discrepancias entre ambos países: la primera, la inmigración ilegal de mexicanos al país del norte y las medidas unilaterales implementadas por el gobierno de Clinton.¹⁹⁶ El otro tema que vino a ser fuente de discusión: el narcotráfico; debido a la denominada “certificación” otorgada anualmente por el gobierno estadounidense a los países que, en su opinión, libran

¹⁹⁰Término usado para referirse a la disposición que tanto el gobierno de México como el de Estados Unidos de América, tenían para enfocar la política exterior de cada país hacia su vecino. Véase. *Ibidem*, p. 325.

¹⁹¹Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 146-147.

¹⁹²Véase. *Ibidem*, pp.134-135.

¹⁹³ Su nombre en inglés *North American Free Trade Agreement, (NAFTA)*.

¹⁹⁴Tratado compuesto de un preámbulo y veintidós capítulos agrupados en ocho partes, El TLCAN fue un logro de México, que le permitió asegurar la continuidad del desarrollo económico, garantizando el acceso del país al mercado más grande y rico del planeta; haciendo uso del derecho, la diplomacia y la negociación.

¹⁹⁵Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 146-147.

¹⁹⁶Véase. Medina Núñez, Ignacio, 1996, "México: crisis económica y migración", *Espiral*, núm. septiembre-diciembre, pp. 130-136.

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espiral/espiralpdf/Espiral7/129-141.pdf>

una lucha contra el tráfico de estupefacientes, fue motivo de debate, ya que México corría con el riesgo de no recibirla, sobre todo en el año 1997.¹⁹⁷

En 1998, se dio a conocer la “Operación Casablanca”¹⁹⁸ que puso en la cuerda floja la relación entre ambos países, donde el gobierno norteamericano denunció públicamente a tres bancos mexicanos y diecisiete funcionarios bancarios de lavar ochenta y cinco millones de dólares para los carteles de Juárez y Cali (Colombia).¹⁹⁹ Lo que provocó una crisis, que llevó a que se celebraran reuniones entre Rosario Green, canciller de México y Madeleine Albright, Secretaria de Estado de Estados Unidos de América, llegando al compromiso de la mandataria estadounidense de evitar este tipo de operaciones en el futuro.²⁰⁰

NUEVO MILENIO

A finales del 2000, entra al poder el primer presidente mexicano de alternancia, Vicente Fox Quesada y a inicios de 2001, George W. Bush toma el frente del gobierno norteamericano; la relación entre ambos países parecía ser prometedora debido a la amistad surgida entre ambos presidentes; desde el inicio de su mandato Fox busco lograr un acuerdo migratorio que ayudara a los inmigrantes ilegales que se localizaban en Estado Unidos de América,²⁰¹ pero a partir del once de septiembre de 2001, el foco de atención americano se volcó a Irak, debido a los atentados sufridos en esa fecha en Washington y Nueva York, a partir de los cuales Estados Unidos de América se preocupó por organizar un ataque contra Irak,²⁰² que no fue apoyado por México ante la ONU y llevo a que las medidas migratorias empeoraran, con la creación de un muro a lo largo de la frontera con México, excusado en la defensa interna norteamericana por posibles terroristas que pudieran pasar a través

¹⁹⁷ Véase. Rico, Carlos, *Op. Cit.*, p. 528.

¹⁹⁸ La investigación duro tres años, sin contar con la autorización del gobierno mexicano, en la que participaron; el Departamento de Estado del país vecino, la CIA y otras dependencias relacionadas con el combate a las drogas para detectar redes de lavado de dinero en bancos de México, Venezuela y el Caribe.

¹⁹⁹ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 398-399.

²⁰⁰ Véase. Delgado de Cantú, Gloria M., *Op. Cit.*, p. 529.

²⁰¹ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, p. 399.

²⁰² Véase. Schiavon, Jorge A.; Velázquez Flores, Rafael, *Op. Cit.*, pp. 61-85.

de México;²⁰³ al respecto Adolfo Aguilar Zinser,²⁰⁴ escribió que; “Estados Unidos no tiene amigos, sino intereses”.²⁰⁵

En 2002, se dio un avance significativo, cuando el veinticinco de septiembre, el Congreso de Estados Unidos de América aprobó una enmienda legislativa, que suspendía de manera indefinida el proceso de certificación a los países que según su lista mantenían una lucha en materia de combate a las drogas.²⁰⁶

Cuando Felipe Calderón Hinojosa llegó al poder en 2006, Bush continuaba al frente del vecino del norte; las relaciones entre ambos países parecieron enfriarse y es hasta marzo de 2007, cuando los dos presidentes se reunieron en Mérida, Yucatán, y apareció el primer cambio de intereses, dejando de lado las políticas migratorias y centrándose en el tema del narcotráfico,²⁰⁷ que mantenía al presidente Calderón ocupado en materia de política interna y del que Estados Unidos de América prefirió responsabilizar a los países productores o por donde transita la droga, que aceptar que es un tema de su agenda interna; de esta visita surge la llamada Iniciativa Mérida²⁰⁸ que es el logro final de la administración de Bush.²⁰⁹

En 2009 entra al poder norteamericano, Barack Obama, que desde el inicio de su mandato, demostró interés en la relación con México, al temer que en algún momento el narcotráfico superara al Estado mexicano, que de momento parecía mantener una batalla abierta dentro de su territorio contra los carteles de drogas;²¹⁰ preocupación que se vio fundamentada por la creciente ola de violencia y la falta de confiabilidad de la policía mexicana.²¹¹ Pese a esto, el gobierno de Calderón logró

²⁰³ Véase. Delgado de Cantú, *Op. Cit.*, p. 569.

²⁰⁴ Experto en las relaciones entre México y Estados Unidos y quien fuera asesor especial del presidente Vicente Fox y su embajador ante las Naciones Unidas.

²⁰⁵ Aguilar Zinser, Adolfo, “Del romance al hoyo negro”, *Periódico Reforma*, 4 de febrero de 2005.

²⁰⁶ Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, pp. 158-159.

²⁰⁷ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 402-403.

²⁰⁸ También conocida como “Plan México”

²⁰⁹ Véase. Riguzzi Paolo, De los Ríos, Patricia, *Las relaciones México-Estados Unidos II ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012, pp. 586- 588.

²¹⁰ Véase. Zepeda Martínez, Roberto; Daniel Rosen, Jonathan, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Revista Reflexiones*, Costa Rica, núm. 94, 2015, pp. 153-166. <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>

²¹¹ Véase. Herrera, Octavio y Santa Cruz, Arturo, *Op. Cit.*, pp. 404-405.

hacer frente a la amenaza interna y al final de su sexenio, Estados Unidos de América aceptó que, en materia de narcotráfico, el problema, la responsabilidad y solución recae en ambos gobiernos.

Enrique Peña Nieto, actual presidente mexicano entra al poder a finales de 2012, encontrándose con una fuerte presión, al tener que enfrentarse al narcotráfico y su combate interno.²¹² Sin embargo, el gobierno de ambos países, mantuvo una relación dinámica y multitemática, abriendo mayor oportunidad a mejorar el dialogo y la cooperación bilateral entre las naciones,²¹³ la Iniciativa Mérida fue ratificada por ambas naciones,²¹⁴ por lo que los objetivos planteados al inicio aún continúan.

Pero, la sospecha y desconfianza forman parte integral de la historia de cooperación entre ambos países, así como un nacionalismo mal encaminado que ha creado tensión durante los últimos 180 años, la asimetría de poder, la historia y cultura son opuestas y representan un obstáculo a la hora de entablar una relación de intereses en común y cooperación, teniendo a México en un intento constante por reafirmar su independencia frente a Estados Unidos de América y a este tratando de demostrar su superioridad y hegemonía en el continente.

²¹² Véase. Zepeda Martínez, Roberto; Daniel Rosen, Jonathan, *Op. Cit.*, pp. 164-165.

²¹³ Véase. "México y Estados Unidos: Una Relación Dinámica, Multitemática y Estratégica", Secretaría de Relaciones Exteriores, 30 de marzo de 2016, <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mexico-y-estados-unidos-una-relacion-dinamica-multitematica-y-estrategica>

²¹⁴ Véase. Otero, Silvia "Van Peña Nieto y Obama por nuevo enfoque en trato bilateral", *Red política*, 4 de mayo 2013, <http://www.redpolitica.mx/nacion/mexico-y-estados-unidos-ratifican-continuidad-de-iniciativa-merida>. Página de la Embajada y consulados de Estados Unidos en México <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

CAPITULO II

CONCEPTOS PARA COMPRENDER LA INICIATIVA MÉRIDA

En el presente capítulo se abordarán los conceptos que ayudarán a entender los temas y tópicos sobre los que versan los pilares de la Iniciativa Mérida, analizando primero, el sentido de la Iniciativa y alcance de la misma, la diferencia entre los conceptos de seguridad y asistencia, así como lo que es y abarca la delincuencia organizada, para finalizar en la trascendencia y los lazos que crea un tratado internacional entre los países firmantes.

2.1 ¿QUÉ ES LA INICIATIVA MÉRIDA?

En 2006, debido a la situación de violencia y narcotráfico que había aumentado en todo el país, Felipe Calderón decidió enfrentar el fenómeno con diversos operativos. El combate que entabla contra el narcotráfico es bien visto por Estados Unidos de América, que hasta ese momento, tenía una mala opinión sobre la forma de combatir el problema que había provocado el aumento en asesinatos y secuestros, lo que representaba mayor riesgo a los ciudadanos norteamericanos que visitaban o iban de paso por México. Sin embargo, aunque la respuesta de Calderón fue bien recibida por Washington, no logró frenar la violencia, sino que la aumentó, situación que preocupaba sumamente al país del norte, al ver intensificarse la violencia en su frontera con México, así como el peligro que representaba la posibilidad de la entrada de terroristas al suelo norteamericano, a través de la frontera con México. En diferentes medios de comunicación y sectores del gobierno estadounidense, el Estado mexicano era considerado como un “Estado Fallido”.²¹⁵

Durante la reunión que sostuvieron en marzo de 2007, en Mérida, Yucatán, los entonces presidentes George W. Bush y Felipe Calderón analizaron la posibilidad

²¹⁵Entidades en donde las estructuras e instituciones estatales se han mostrado incapaces para ejercer el mínimo de soberanía y control al interior de su propio territorio y cuya actividad internacional es prácticamente inexistente, con capacidades limitadas o sin ellas para mantener un uso legítimo de los medios de fuerza, volviéndose ineficaz. Véase. “Servicios de Investigación y Análisis”, Subdirección de Política Exterior, México, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>. Zapata Callejas, John Sebastián, *Op. Cit.*, pp.87-110, López Martín, Ana Gemma, *Op. Cit.*

de tener una mayor colaboración en el combate conjunto a la amenaza del narcotráfico y las diversas actividades criminales transnacionales, sentando las bases de una cooperación bilateral y regional sin antecedentes entre estas dos naciones, reconociendo la amenaza que representaba para ambos países la delincuencia organizada, por lo que se debía fortalecer la cooperación y el trabajo bilateral en el combate a dicho fenómeno, reconociendo que la problemática en la frontera entre México y Estados Unidos de América era una responsabilidad compartida.

Pese a que las negociaciones de la Iniciativa habían comenzado desde marzo, el Congreso Mexicano no tuvo conocimiento de ello sino hasta mayo de 2007, cuando durante la XLVI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, realizada en Austin, Texas, el Congresista norteamericano Silvestre Reyes, comparó al “Plan México”²¹⁶ con el “Plan Colombia” que se había realizado entre los gobiernos de Washington y Bogotá a finales de los noventa, y que resultó un fracaso. La reacción del Congreso Mexicano no tardó, exigiendo al presidente Calderón informes sobre las negociaciones que estaba realizando con el mandatario estadounidense,²¹⁷ situación que no fue prevista por el Ejecutivo mexicano, debido a que, al no ser un tratado internacional, no existía necesidad de que el Legislativo interviniera en el proceso.

Una vez que el Congreso fue informado del contenido de la Iniciativa, las reacciones fueron inmediatas: los representantes de la izquierda rechazaban el acuerdo, los de la derecha lo defendían y aplaudían y, los del centro, se manifestaron a favor, siempre que fuera una responsabilidad compartida.

²¹⁶En un inicio el nombre con el que se conocía a la Iniciativa Mérida, era como el Plan México, sin embargo, ambos gabinetes llegaron a la conclusión de que el nombre podría generar controversia y ser confundido con el que se realizó en Colombia, lo que crearía tensión en ambos países, por lo que decidieron nombrarlo en base al lugar donde surgió la idea, además de que, tenía notables diferencias con el Plan Colombia, siendo la más importante para la tranquilidad de la soberanía mexicana, el que no incluía la entrada de tropas del ejército norteamericano a México.

²¹⁷Con punto de acuerdo, por el que se cita a comparecer a la Secretaría de Relaciones Exteriores con objeto de que informe ampliamente sobre la Iniciativa Mérida, a cargo del diputado José Murat, del grupo parlamentario del PRI; recibida en la sesión del jueves 18 de octubre de 2007, http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08_Anexos.pdf

El veintidós de octubre de 2007, mediante una declaración conjunta, se anuncia este nuevo marco de cooperación, como “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la cooperación en materia de seguridad”²¹⁸ (*Merida Initiative: A New Paradigm for Security Cooperation*²¹⁹), reforzando la idea de que la Iniciativa sería un parteaguas en la relación entre ambos países, estableciendo un cambio en la forma en que se habían llevado las acciones en el combate a la delincuencia organizada, buscando lograr una seguridad nacional en ambos países. Sin embargo, las negociaciones y aprobación de la Iniciativa resultaron más complicadas y extensas de lo que en un inicio se previó, debido a las largas discusiones en el Congreso norteamericano y a la duda del Congreso mexicano de que se efectuara, por lo que aunque se pronosticó que iniciaría en el mismo 2007 y terminaría en 2010, no fue hasta el 2008 que empezó a funcionar.

El catorce de noviembre de 2007, Thomas A. Shannon, Secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, presentó la Iniciativa ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, documento en el que expone la solicitud del Presidente Bush de un presupuesto de quinientos cincuenta millones de dólares para la Iniciativa Mérida, de los cuales quinientos millones serían para México y cincuenta millones para América Central,²²⁰ el veintidós de mayo de 2008, el Senado norteamericano aprobó un proyecto de Ley de presupuesto suplementario, con el que autorizaba trescientos cincuenta millones de dólares para la Iniciativa Mérida, pero para liberar los recursos México tendría que cumplir con ciertas condiciones: la primera, que el Secretario de Estado determinara y reportara al Comité de Asignaciones Presupuestales la aplicación de exámenes de control y de confianza a militares y policías que

²¹⁸Embajada de México en Estados Unidos, INICIATIVA MÉRIDA: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad, <https://embamex2.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2007/306--sp-368318177>

²¹⁹U.S. Department of State, *Joint Statement on the Merida Initiative: A New Paradigm for Security Cooperation*, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817.htm>

²²⁰Véase. IIP Digital, Declaraciones de Shannon sobre la Iniciativa de Mérida, Secretario de Estado adjunto expone medidas ante Cámara de Representantes, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2007/11/20071115182926t0.863537.html#axzz4DnHdw0Hh>

recibieran el apoyo y demostraran que no estaban implicados en casos de violación a los derechos humanos o de corrupción; la segunda, limitaba el 25% de los fondos a un reporte del Secretario de Estado donde evaluaría el desempeño del gobierno mexicano en materia de derechos humanos y la creación de una comisión que se encargaría de monitorear los programas que se llevaran a cabo, además, de considerarse el despliegue de agentes de la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (*Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives ATF*) en México, como un apoyo a las autoridades mexicanas.²²¹

La reacción mexicana no tardó y el dos de junio, el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, dijo que el gobierno mexicano no aceptaría la Iniciativa al vulnerar el principio de responsabilidad compartida e imponer criterios unilaterales que atentaban contra la soberanía mexicana y su Estado de Derecho,²²² lo que apuntaba a que la Iniciativa había sido sólo una teoría utópica de cooperación bilateral.

Sin embargo, en la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, celebrada el siete y ocho de junio en Monterrey, en un ambiente de tensión, los legisladores de ambos gobiernos expresaron sus preocupaciones sobre las condiciones para expedir los recursos, en donde la delegación mexicana manifestaba que debería existir una responsabilidad compartida con Estados Unidos de América en materia de delincuencia organizada transnacional, resaltando que ésta era una amenaza para ambos países, además de buscar sensibilizar a sus contrapartes sobre la importancia de la cooperación conjunta que representaba la Iniciativa Mérida, por lo que debían descalificarse los condicionamientos que se imponían a México.²²³

²²¹ Véase. Brooks, David, "Con fuertes críticas a México, el senado de EU aprobó ayer la Iniciativa Mérida". *La Jornada*, 22 de mayo 2008
<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/23/index.php?section=politica&article=005n1pol>

²²² Véase. "Inaceptables", las condiciones a la Iniciativa Mérida: Mouriño, 3 de junio de 2008
<http://www.proceso.com.mx/199182/inaceptables-las-condiciones-a-la-iniciativa-merida-mourino>

²²³ Véase. XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos,
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-RI-A-08-09.pdf>

Por su parte, los legisladores estadounidenses se manifestaron a favor de consolidar una cooperación entre ambos países, expresando su preocupación por el incremento de violencia derivada del narcotráfico que se desarrollaba en su territorio, por lo que apoyaban un trabajo bilateral, promoviendo la creación de un grupo permanente entre el Congreso Mexicano y el de Estados Unidos de América, que evaluara y discutiera las estrategias de cooperación contra la delincuencia organizada; tema que había generado coincidencias entre los legisladores de ambos países y que llevó a un acuerdo donde los legisladores estadounidenses se comprometieron a trabajar en sus cámaras para eliminar los condicionamientos a México.

Derivado de esto, el diez de junio, la Cámara de Representantes aprobó la versión final de la Iniciativa Mérida con cambios importantes, tanto en el lenguaje para que tuviera viabilidad en ambos países, como en el condicionamiento, donde se incluía una consulta al Gobierno Mexicano por parte del Departamento de Estado para realizar sus informes. El veintiséis de junio, el Congreso de Estados Unidos aprueba la Ley de Presupuesto Suplementario H.R. 2642,²²⁴ en el que se incluía a la Iniciativa Mérida, y el treinta de junio es firmada por el presidente George W. Bush, convirtiéndose en Ley Pública 110-252²²⁵ en la que se destinaban cuatrocientos millones de dólares²²⁶ para México, mismo que estuvo de acuerdo con esta nueva redacción en las condiciones.²²⁷

La Iniciativa Mérida es el avance más grande que se ha dado en materia de cooperación regional, siendo un programa conjunto que busca lograr una seguridad

²²⁴La Iniciativa Mérida no ingresó a la Cámara de Representantes como una propuesta particular, sino como una adición de la Ley de Presupuestos de Estados Unidos de América en la *Consolidated Appropriations Act of 2008*, que se refiere a una ayuda a países extranjeros con el nombre de *Supplemental Appropriations Act of 2008*, o Ley H.R. 2642.

²²⁵*Public Law 110-252*—june 30, 2008, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ252/pdf/PLAW-110publ252.pdf>

²²⁶Monto que no coincide con el apoyo económico real que Estados Unidos de América ha aportado a México a través de la Iniciativa Mérida. Véase. Auditoría Superior de la Federación, Iniciativa Mérida, Auditoría Especial: 09-0-05100-06-0256, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_0256_a.pdf

²²⁷Véase. “Acepta México términos de la Iniciativa Mérida tal como fue aprobada en EU”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/28/index.php?section=politica&article=010n1pol>

pública²²⁸ a través del combate al crimen organizado, mediante la aportación norteamericana de recursos económicos, entrenamiento y asistencia técnica para mejorar las agencias de seguridad en México, previendo una duración inicial de tres años, con un presupuesto total de mil cuatrocientos millones de dólares para dicho periodo; que fue dividido en tres secciones:

- 1º. Combate al narcotráfico, al terrorismo y a la seguridad fronteriza.
- 2º. Seguridad pública y aplicación de la ley.
- 3º. Construcción institucional y Estado de Derecho.²²⁹

La Iniciativa cuenta con un marco estratégico para implementar diversos programas y actividades, mejor conocidos como los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida, teniendo cada uno de ellos objetivos específicos para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, que son:

- **PILAR UNO – Afectar la capacidad operativa del crimen organizado.** Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos, al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas, mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y reducir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida, a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento, proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.
- **PILAR DOS – Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho.** Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales, para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar la reforma del sistema penal de justicia.
- **PILAR TRES – Crear la estructura fronteriza del siglo XXI.** Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida, proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología; para fortalecer y

²²⁸El gobierno norteamericano considera al narcotráfico y crimen organizado, como un problema de seguridad pública, mientras que México lo cataloga como un problema de seguridad nacional.

²²⁹Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo (coor.), *Op. Cit.*, p.31

modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur; puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.

- **PILAR CUATRO – Construir comunidades fuertes y resilientes.** Fortalecer a las comunidades, mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social, y generar confianza en las instituciones públicas; la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.²³⁰

Se resalta que una de las partes más importantes que apoya y fomenta la Iniciativa Mérida es la modernización de las instituciones de seguridad y justicia en México, para lo cual propone:

- a) .- La provisión de equipo de inspección no invasiva, tales como unidades móviles de inspección, de rayos gama y rayos X, y detectores de iones para identificar explosivos y narcóticos;
- b) .- Colaboración en la reducción de la demanda de drogas, proveyendo apoyo al Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) a través de la consolidación de una plataforma de intercambio de información, y educación a distancia;
- c) .- Apoyo al Registro Nacional de Policía del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 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 la captación 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 de la Secretaría de Seguridad Pública, la Administración General de Aduanas, y el Instituto Nacional de Migración;

²³⁰Iniciativa Mérida, Los cuatro pilares de la cooperación, http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf

j) .- Apoyo al Proyecto *Constanza* de la Procuraduría General de la República; que busca reestructurar el funcionamiento de esta dependencia a través del *hardware* y *software* para crear una infraestructura informática que permita la interconectividad.²³¹

En relación a la provisión de equipo para el combate directo al narcotráfico, se encuentran aeronaves y helicópteros para vigilancia, equipos, entrenamiento y programas de acción comunitaria, que han sido clasificados de acuerdo a los cuatro pilares de la Iniciativa, los cuales se actualizan conforme a las necesidades que se van presentando:

PILAR UNO – Afectar la capacidad operativa del crimen organizado:

- Cuatro aeronaves de vigilancia marítima CASA 235, valuados en cincuenta millones de dólares cada uno, fueron entregados a SEMAR y una aeronave de vigilancia Dornier 32, valuada en veintiún millones de USD, fue entregada a la Policía Federal.
- Se ha establecido un sistema fronterizo de telecomunicaciones seguro entre diez ciudades hermanas de Estados Unidos y México valuado en trece millones de dólares. Este sistema proporciona a las fuerzas de seguridad pública, en ambos lados de la frontera, la capacidad de solicitar e intercambiar información referente a investigaciones criminales activas. Por otra parte, a través de un proyecto de diecisiete millones de dólares, se han establecido diez puntos de inspección secundaria en puertos internacionales de entrada, para aquellos individuos que requieren investigación adicional.
- Nueve helicópteros UH-60M Blackhawk fueron entregados, tres a la Marina mexicana (SEMAR) y seis a la Policía Federal. Estas aeronaves han sido una ayuda invaluable para confrontar a las organizaciones criminales; que de otra forma habrían usado a su favor la poca accesibilidad del terreno para operar con impunidad.

PILAR DOS – Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho:

- El Programa de Correcciones de la Iniciativa Mérida brinda asistencia a las prisiones de México, para obtener la acreditación internacional. Desde 2011, un total de veinte instalaciones, nueve federales y nueve estatales, han recibido dicha acreditación.
- La Iniciativa Mérida ha destinado veinticuatro millones de dólares en entrenamiento y equipo, para los programas de investigación de antecedentes penales, asuntos internos, y el kardex policial. Estos

²³¹Iniciativa Mérida, Los cuatro pilares de la cooperación, http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf

programas constituyen un gran esfuerzo por parte del gobierno mexicano para erradicar la corrupción y construir instituciones confiables.

- La Iniciativa Mérida ha asignado más de doscientos cuarenta y siete millones de dólares para apoyar a México en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal. La amplia gama de proyectos incluye intercambios entre procuradores de justicia estatales, asesorías para laboratorios forenses, entrenamiento, certificaciones, acreditaciones, equipo, y seminarios para estudiantes y profesores de la carrera de leyes.
- La Iniciativa Mérida proporciona asistencia para profesionalizar a las instituciones mexicanas de aplicación de la ley a nivel municipal, estatal y federal, así como para aumentar las capacidades de sus unidades especializadas de investigación. Esta asistencia cubre una amplia gama de entrenamiento, incluido el desarrollo de instructores para las academias de policía federal y estatal; cursos de liderazgo y supervisión y habilidades policíacas básicas. Alrededor de cinco millones de USD se han invertido en mejoras a la infraestructura y donaciones de equipo para academias en cinco estados, y se tiene contemplado un mayor número de donaciones tanto para las academias federales como estatales.

PILAR TRES – Crear la estructura fronteriza del siglo XXI:

- Entrega de más de trescientos caninos entrenados en la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo a la Policía Federal, PGR y SAT. Cada una de las instituciones está en el proceso de construir o remodelar su propia academia de adiestramiento canino. Adicionalmente, se está certificando a instructores para que puedan capacitar a oficiales en México.
- La adquisición de equipo de inspección no intrusivo (NIIE) continúa siendo un componente crítico, para el resguardo de las fronteras mexicanas, en la lucha por detectar y prevenir el tráfico de bienes ilícitos. A través de la Iniciativa Mérida, el programa de Seguridad Fronteriza ha contribuido con ciento doce millones de dólares en tecnología, incluido equipo de inspección no intrusivo, mejora de infraestructura y entrenamiento de personal en las áreas de seguridad fronteriza.

PILAR CUATRO – Construir comunidades fuertes y resilientes:

- El Programa de reducción de la demanda de droga (DDR) busca incrementar la capacidad de México para disminuir el consumo de drogas. Desde 2009, los programas DDR han proporcionado asistencia técnica, para la creación y expansión de Tribunales, para el Tratamiento de Adicciones en México; y han contribuido con dos millones y medio de USD a la Organización de Estados Americanos, para implementar nuevos tribunales en otros estados de la República Mexicana. Actualmente, cinco estados cuentan con programas de DDR, incluidos el Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Morelos y Durango.
- El programa Cultura de la Legalidad (COL) de la Iniciativa Mérida está diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual; para mantener el Estado de Derecho en México. Adicionalmente, el objetivo más

amplio contempla reducir el crimen y la corrupción. La educación en materia de Cultura de la Legalidad, ahora forma parte del programa de educación secundaria en treinta y un estados y entidades federativas. Durante el periodo escolar 2013-2014, cerca de ochocientos sesenta mil estudiantes recibieron educación en temas COL como parte de su formación.

- El programa COL ha apoyado el establecimiento de setenta y tres puestos de monitoreo ciudadano en los ministerios públicos de la Ciudad de México. Estos quioscos están atendidos por observadores ciudadanos que proporcionan información al público que acude a denunciar crímenes²³².

Si bien, en un inicio la Iniciativa fue prevista para durar tres años²³³ con la salida de Bush del Ejecutivo estadounidense, se puso en duda si se continuaría con el nuevo mandatario, lo que fue ratificado por el gobierno emergente de Barack Obama²³⁴ aumentando dos objetivos a llevar a cabo; el primero, el desarrollo de la frontera del siglo XXI, para facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas; y el segundo, el fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países, enfatizando la prevención y reducción del consumo de drogas²³⁵ y posteriormente, en 2012, con el Presidente mexicano Enrique Peña Nieto.²³⁶

La Iniciativa Mérida, ha sido uno de los instrumentos de cooperación entre ambos países que ha durado por más tiempo, pese a las dificultades y limitaciones que la misma conlleva, sin embargo, aún falta mucho para poder decir que realmente ha cumplido con los objetivos pactados, en parte, al hecho de que los apoyos que se habían dicho, han sido atrasados y sometidos a diversos dictámenes por parte del gobierno estadounidense, sumado al hecho de que en realidad existe poco vínculo de obligación para el gobierno del norte de cumplir con la Iniciativa, que marcó un cambio en la relación bilateral, pero que duró muy poco.

²³²Iniciativa Mérida, Panorama General, Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

²³³La primera propuesta abarcaba de 2007 a 2010, pero por las diversas revisiones antes de aprobarse, no inició hasta 2008.

²³⁴Véase. Jiménez, Sergio Javier, "México y EU buscan nueva era de cooperación bilateral", *El Universal*, 17 de abril de 2009, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/167259.html>

²³⁵Véase. Villamar, Zirahuen (comp.), *Hacia una nueva relación México-Estados Unidos, Visiones progresistas*, México, Fundación Friedrich Ebert en México, 2010, pp.55.

²³⁶Véase. "México y EU firman nueva etapa de la Iniciativa Mérida", *ADN Político*, 18 de abril del 2013, <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/04/18/mexico-y-eu-firman-nueva-etapa-de-la-iniciativa-merida>

2.2 SEGURIDAD Y ASISTENCIA

México y Estados Unidos de América han mantenido una agenda de relación conjunta sobre diferentes tópicos, pero es a partir del once de septiembre de 2001, que se han priorizado algunos temas, el ataque terrorista sufrido a Estados Unidos de América resaltó la necesidad de éste de reforzar la seguridad del hemisferio²³⁷ y esto llevó a que decidiera que el tema de seguridad en México era algo que debía de ser resuelto por medio de ayudas o asistencias.

Sin embargo, en materia de seguridad y asistencia existen divisiones de acuerdo al nivel o contexto en el que se apliquen, así como una importante diferencia entre ellas, por lo que se abordarán los conceptos y diferentes tipos de éstas, lo que ayudará a entender mejor el alcance de la Iniciativa Mérida.

2.2.1 SEGURIDAD

Uno de los tópicos que está en las agendas de los países es el de la seguridad, que si bien se usa de forma común en la vida cotidiana, su concepción tiene varios enfoques: etimológicamente proviene del latín *securitas*, que se deriva del adjetivo *securus*, compuesto por el prefijo *se*, que significa “sin”; de *cura*, que se refiere al “cuidado o procuración”, y *tas*, sufijo que alude “cualidad”,²³⁸ por lo cual el término seguridad suele denotar una cualidad que exenta de peligro el objeto o bien en cuestión, o condición de estar sin cuidado.

El término ha sufrido una evolución en cuanto a su concepción para adaptarse a la época y necesidades. En la actualidad el término suele hacer referencia a ausencia de riesgos en cuestiones delictivas; ya sea a nivel nacional, con la ausencia de un peligro como el robo o la violencia, o internacional, con la certeza de que no habrá un ataque terrorista o una guerra. Sin embargo, en la época antigua se entendía a la seguridad como la paz o tranquilidad con que vivían las personas, el comercio y los caminos, con base a la unión y protección que se brindaban unos a otros. No

²³⁷Véase. Calleros Alarcón, Juan Carlos, “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 88, febrero 2010, p. 10.

²³⁸Etimología de Seguridad, <http://etimologias.dechile.net/?seguridad>

fue sino hasta el siglo XV cuando se empezó a ver como un elemento integral y objetivo del Estado que los príncipes medievales debían otorgar a sus súbditos,²³⁹ y fue cuando la concepción general del término seguridad cambio para ser adoptado como algo que el Estado debe de otorgar a sus gobernados, además de servir como resguardo de la existencia misma del Estado y, para ello, implementa todos los medios a su alcance, incluyendo el uso de la fuerza.

Con el paso del tiempo el término se ha ido modificando y adaptando a las diferentes esferas en donde suele emplearse; lo cierto es que el tema de seguridad es de suma prioridad sin importar el sistema político del que se trate, debido a que aunque los partidos en el poder pueden cambiar o desaparecer, e incluso la forma de gobierno modificada, la seguridad que el Estado debe brindar a sus gobernados es una facultad indelegable, pues sirve para demostrar hegemonía y soberanía del mismo.²⁴⁰ En ocasiones, el tema de seguridad sirve como medio publicitario para la recaudación de votos y en los últimos años, cada vez es más común que la población le exija a sus gobernantes mejores políticas que les aseguren una vida más tranquila.

Durante el transcurso de la Guerra Fría y después de los acontecimientos terroristas de los últimos años, el concepto de seguridad ha cobrado mayor importancia, debido a que se le asocia con la preeminencia de protección y con la forma de evitar cualquier riesgo o peligro, no sólo en el enfoque interno de cada país, sino también a nivel internacional; aunque, sigue siendo muy complejo proporcionar un concepto exacto de seguridad, puesto que lo que para unos representa seguridad, para otros es una amenaza.

Siendo la Iniciativa Mérida un precedente en la relación de México y Estados Unidos de América en el tema de seguridad nacional y binacional, con alcances internacionales, para poder entender esto, en el presente capítulo se abordarán las

²³⁹Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad Pública Nacional: Un sistema alternativo de política criminológica en México*, México, Porrúa, 1999, p.39.

²⁴⁰*Ibidem*, p.42.

concepciones de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad binacional.

2.2.1.1 SEGURIDAD PÚBLICA

México suele cambiar de política pública a política nacional en el tema del combate al narcotráfico, dependiendo del poder en turno, pero durante los últimos años ha modificado su visión de combate al narcotráfico, orientándolo hacia la política nacional, sin embargo, la Iniciativa Mérida tiene enfoques que apoyan al combate interno de la delincuencia en México, es decir, busca fortalecer la seguridad pública mexicana.²⁴¹

La seguridad pública está ligada al bienestar y calidad de vida que el Estado otorga a la población, promoviendo la salvaguarda y garantía de todos los derechos humanos dentro del Estado, protegiendo sus instituciones, por lo que debe aplicar los instrumentos necesarios para garantizarla, de lo que suele ocuparse la actividad policial.

Seguridad pública puede entenderse como “una garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de toda la población; para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos”.²⁴² Es por ello, que muchas veces suele pensarse que ésta es una actividad exclusiva de los cuerpos policiacos, y son sólo ellos, los que deben encargarse de otorgarla y garantizarla.

Jesús Martínez Garnelo sostiene que seguridad pública es “el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado; cuyo fin directo e inmediato, es el encaminar la diligenciación, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito”.²⁴³ Por lo tanto, engloba todos aquellos instrumentos que el Estado emplee

²⁴¹Estados Unidos de América ha visto siempre el combate del narcotráfico y la delincuencia organizada como algo de seguridad nacional.

²⁴²Valencia Ramírez, Verónica Guadalupe, “La seguridad Pública como un derecho humano”, p.9, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1534/3.pdf>

²⁴³Martínez Garnelo, Jesús, *Op. Cit.*, p.52.

para combatir la criminalidad; es decir, se trata del conjunto de políticas y acciones establecidas para garantizar la paz y bienestar social, a través de la persecución de los delitos y las faltas contra el orden público; así como la prevención de las mismas²⁴⁴, mediante el sistema de control penal y el de la policía.

Esta función a cargo del Estado, que entre sus fines está el de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, implica el combate de las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y, en consecuencia, desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos. Esta función debe realizarse en los diversos ámbitos de competencia, puesto que la atención a la seguridad pública ha sido durante los últimos años²⁴⁵ una de las mayores exigencias que la sociedad mexicana demanda de sus gobernantes, en todas las esferas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, establece que: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva; así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”.²⁴⁶ Por lo tanto, el Estado deberá regular el orden público, las infracciones administrativas, como: el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, y los reglamentos vigentes auxiliándose de las otras esferas de gobierno que a su vez podrán coordinarse y asociarse, para lograr brindar seguridad a los gobernados.

²⁴⁴ Recientemente se ha tomado como parte de la seguridad pública el uso de las medidas tendientes a la prevención de los delitos.

²⁴⁵ Sobre todo, después del 2006 cuando Calderón inicia con el combate abierto contra el narcotráfico.

²⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 22.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

El mismo artículo señala que: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”.²⁴⁷ La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue una de las políticas implementadas por Calderón durante su mandato y que en su artículo 2º menciona:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas; así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.²⁴⁸

La seguridad pública implica todo lo referente a la salvaguarda interna del país, lo que conlleva al combate de la delincuencia en todas sus manifestaciones, tal como lo es el narcotráfico, el cual ha sido uno de los delitos que más se ha buscado combatir. Sin embargo, recientemente el gobierno se ha visto rebasado en el combate a este problema, lo que ha ocasionado que la delincuencia ataque a todos los sectores de la población y no sólo a los bandos contrarios, como se había hecho durante años.

Otra de las cuestiones que ha causado problemas a la hora de combatir a la delincuencia ha sido la corrupción, en la que se ha visto inmerso el sistema que fue creado para frenar el problema, toda vez que, cuando la seguridad pública no

²⁴⁷Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 23.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

²⁴⁸Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

cumple con aquello para lo cual fue creada, se presupone que se encuentra subordinada al sistema político al que pertenece y éste la distorsiona, haciéndola ineficaz, manipulable y, por lo tanto, corrupta.

Debido a ello, la problemática del combate a la delincuencia organizada ha pasado a ser un tema de seguridad nacional, sin embargo, esto no significa que la seguridad pública pueda ser dejada de lado, siendo que su objetivo es lograr la paz, armonía y orden social, que, pese a las medidas tomadas, sigue siendo necesario lograr una política eficaz fortaleciendo las instituciones que la brindan.²⁴⁹

2.2.1.2 SEGURIDAD NACIONAL

El tema de seguridad nacional, es relativamente nuevo en la agenda mexicana, en cuanto al combate de la delincuencia organizada, sin embargo, en Estados Unidos de América ha sido usado desde el periodo de la Guerra Fría bajo el nombre de Doctrina de Seguridad Nacional,²⁵⁰ debido a que este país ha mantenido una política de eliminar los problemas desde fuera, en un inicio siendo usado para identificar los riesgos de una posible expansión del comunismo, incluyendo los riesgos latentes o potenciales, más los evidentes y objetivos; en el tema del narcotráfico ha buscado combatir el tráfico de drogas en los países de producción, sin atacar el problema interno de demanda en su territorio.

El término seguridad nacional en sus inicios hacía referencia a “la capacidad de un Estado para preservar la integridad de su territorio, la soberanía y el control de sus fronteras, junto con el combate a riesgos potenciales a la integridad nacional o al sistema político y socioeconómico”.²⁵¹ Sin embargo, con la caída de la Unión Soviética y el término de la Guerra Fría, el ambiente político cambió, trayendo con él un cambio en la concepción de seguridad nacional que fue desarrollándose a lo largo de los años, en los cuales se le han ido sumando diversos aspectos, entre los que se encuentran la protección ecológica, cuestiones económicas como la

²⁴⁹ Véase. García Luna, Genaro, *Op. Cit.*, pp. 17-28.

²⁵⁰ Véase. Calleros Alarcón, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 11.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 9.

estanflación,²⁵² el precio de los hidrocarburos, el combate a la delincuencia organizada, los riesgos de propagación de enfermedades infectocontagiosas, siendo el último la amenaza del terrorismo.

Para Walter Lippman, “una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.”²⁵³ Mientras que Sergio Aguayo Quezada coincide con Javier A. Elguea en que “la seguridad nacional es la capacidad de un Estado-nación para defender sus intereses nacionales, entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política”.²⁵⁴ Lo que muchas veces, ha sido muy difícil de mantener para México debido a que Estados Unidos de América ha sostenido una constante política proteccionista, en la que, al ser México su vecino lo ha visto como parte de su perímetro de protección en la llamada seguridad hemisférica.²⁵⁵ Aunque en un inicio el término de seguridad nacional se usara para crear medidas que evitasen que una nación entrara en guerra, o bien pudiera defenderse durante una,²⁵⁶ también ha servido como justificación para el desarrollo de acciones que van desde la construcción de una carretera hasta la concesión de becas para estudios científicos y tecnológicos, o bien, para protección de información, bloquear el ingreso de determinadas personas en razón de su nacionalidad o de productos, suspender el intercambio de información entre países o la transferencia de tecnología.

²⁵²Estancamiento con inflación.

²⁵³Pérez Gil, Luis V., *El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales*, España, Universidad de la Laguna, 2000, p. 209, [http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/17-2000/08%20\(Luis%20V.%20P%C3%A9rez%20Gil\).pdf](http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/17-2000/08%20(Luis%20V.%20P%C3%A9rez%20Gil).pdf)

²⁵⁴Aguayo Quezada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo veintiuno, 1990, p.77.

²⁵⁵Véase. Chiller, Gaston, Freeman, Laurie, “El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia”, Washington, D.C., *Washington Office on Latin America* (WOLA), 20009, https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf

²⁵⁶El concepto de seguridad nacional tuvo una fuerte influencia de las posguerras en la cual el Estado paso de ser visto como un ente aislado del resto a algo que involucraba el bien común y que necesitaba de una relación con el resto de naciones para garantizar una mejor forma de vida y también su propia supervivencia.

Para Estados Unidos América, la seguridad nacional implica una estrategia global, encaminada al mantenimiento de su poderío económico, político y militar en el mundo, así como una defensa de supremacía en zonas de influencia y espacios hegemónicos determinados, por medio de operaciones ejecutadas frente amenazas reales o potenciales, basadas en sus ideologías políticas, que muchas veces extienden a sus aliados en una defensa autoimpuesta, que en ocasiones ha conllevado una militarización,²⁵⁷ lo que ha hecho a México pieza clave en la estrategia de seguridad norteamericana, importancia que se ha manifestado a través de la vigilancia y opinión acerca de las medidas implementadas por el Estado mexicano; teniendo éste último una defensa constante en cuanto a su soberanía.

En junio de 2005, Estados Unidos de América publicó su nueva estrategia hacia el mundo, llamada *Strategy for Homeland Defense and Civil Support*,²⁵⁸ en donde se comunicaba que los militares estadounidenses llevarían a cabo operaciones activas en todo el mundo, teniendo como objetivos el conocimiento básico de las amenazas, así como disuadirlas, detenerlas y contrarrestarlas a una distancia segura de los Estados Unidos de América; que los componentes de defensa estén protegidos y puedan ejercer sus funciones, apoyar a las agencias internas frente a posibles ataques de sustancias químicas, biológicas, radiológicas, nucleares y electromagnéticas, así como mejorar las capacidades nacionales e internacionales de defensa y seguridad nacional.²⁵⁹ Bajo esta nueva concepción de defensa de su seguridad nacional, Norteamérica justificaría las intervenciones militares a otros países, todo para asegurar su territorio y evitar otro posible ataque terrorista, la política, si bien no cambio durante el mandato de Obama, sí disminuyó significativamente el sentimiento de constante presión a los países vecinos.

Para México, el tema de seguridad nacional no fue algo de interés sino hasta mediados de 1980, cuando Miguel de la Madrid manifestó en su Plan Nacional de Desarrollo, que se debían mantener los ideales nacionales de paz y respeto a la

²⁵⁷ Véase. Barros Valero, Javier, *México y Estados Unidos: Seguridad nacional y cooperación*, México, Textos de Política Exterior, Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), 1990, pp. 6-8.

²⁵⁸ Estrategia para la Defensa de la Patria y el Apoyo Civil.

²⁵⁹ Véase. *Strategy for Homeland Defense and Civil Support*, <https://www.hsdl.org/?view&did=454976>

autodeterminación de los pueblos, así como su rechazo a la política de bloques, afirmando que la seguridad nacional estaba directamente vinculada con la capacidad de desarrollo del país.²⁶⁰ Sin embargo, pese a los ideales que se buscaban mantener, la idea era muy ambigua; así como los problemas que empezaban a inquietar al gobierno, entre ellos la crisis en el desarrollo socio-económico y los numerosos escándalos de los cuerpos de seguridad por casos de corrupción, debido al nuevo fenómeno: el narcotráfico.

Durante la administración de Salinas de Gortari, el concepto sufrió unos pequeños retoques al catalogarla como un bien invaluable, “una condición permanente de paz, libertad y justicia social, que implicaban el equilibrio de los intereses en todos los sectores de la población, garantizando la integridad territorial y el ejercicio de la soberanía e independencia.”²⁶¹ Pese a esto, existieron fallos en su planeación, siendo el más importante, que los mecanismos encargados de vigilar y prever posibles levantamientos no fueron capaces de ver el movimiento del EZLN²⁶² en 1994, puesto que la visión era de protección frente a movimientos externos, y no tanto de protección a la nación de forma interna.

Durante la administración de Zedillo, no se dio un concepto de seguridad nacional; pero incluía los factores fundamentales de lo que debía defenderse, basado en la política económica y los principios tradicionales.²⁶³ Pese al hecho de que no existía una definición clara de lo que era la seguridad nacional, ésta dejó de ser algo inherente a la defensa del régimen o partido en el poder, con el cambio de gobierno que llevó a un candidato del PAN a la presidencia.

²⁶⁰ Véase. De la Madrid Hurtado, Miguel, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983

²⁶¹ Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 56-58. <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPlaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

²⁶² Organización político-militar, formada mayoritariamente por indígenas de los grupos *tzeltal*, *tzotzil*, *chol*, *tojolabal* y *mam* del estado de Chiapas, existencia se conoció públicamente el primero de enero de 1994.

²⁶³ Véase. Zedillo Ponce de León, Ernesto, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, pp. 16-17, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>

Durante el gobierno de Fox se ve a la seguridad nacional, en términos de seguridad clásica, al ponerle como meta la preservación del interés colectivo; pero también concibe como amenazas de ésta: la desigualdad, la pobreza, la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, la destrucción del ambiente, el crimen, la delincuencia organizada y al tráfico ilícito de drogas.²⁶⁴ Sin embargo, cualquier planeación o vista de la seguridad nacional durante este mandato, fue modificada después del ataque a las torres gemelas en Washington, cuando la seguridad nacional de Estados Unidos de América cambió de enfoque, para centrarse en el terrorismo.

En la Ley de Seguridad Nacional, del treinta de enero de 2005, se buscó establecer las bases para la integración y coordinación de las instituciones y autoridades, así como de las entidades federativas para lograr la protección de la nación mexicana, la preservación de la soberanía e independencia nacionales, la defensa del territorio, el orden y la protección del Estado mexicano, nacional e internacionalmente; así como la preservación de la democracia.²⁶⁵ Esta ley, surge ante la constante presión de Estados Unidos de América para que México reforzara las medidas de protección para su propio territorio.

Durante el gobierno de Calderón, la visión de la seguridad nacional, se vio directamente vinculada con el combate al narcotráfico y el uso de las fuerzas armadas para ello, buscando salvaguardar la soberanía de la nación y la integridad del territorio,²⁶⁶ tema que fue aplaudido por el vecino del norte, que constantemente buscaba una forma de bloquear la entrada de drogas a su país; sin embargo a pesar de que en un inicio la población parecía aprobar la intervención del ejército en el

²⁶⁴ Véase. Fox Quesada, Vicente, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Poder Ejecutivo Federal, 2001, pp. 49, 36, 89.
<http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/4/PND0106.pdf>

²⁶⁵ Véase. Ley de Seguridad Nacional, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

²⁶⁶ Véase. Calderón Hinojosa, Felipe, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, Poder Ejecutivo Federal, 2007, pp. 58-69.
http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/1/PND_0712.pdf

combate al narcotráfico²⁶⁷, pronto la opinión popular cambió, debido al incremento de violencia en el país, situación que atrajo la mirada del gobierno norteamericano, al ver que México podría ser superado por la delincuencia, trayendo consecuencias negativas a la seguridad de su propio territorio, lo que llevo a la negociación y firma de la Iniciativa Mérida, como una forma de apoyo al combate que estaba librando el gobierno mexicano.

Con la entrada al poder del actual presidente mexicano Enrique Peña Nieto, el tema de seguridad nacional se encuentra enfocado en la protección ante amenazas y riesgos, la preservación de la soberanía e independencia nacional, defensa del territorio, buscando tutelar e impulsar los intereses nacionales, previendo y analizando las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas de salud y tecnológicas, para restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia,²⁶⁸ manteniendo un carácter multidimensional por medio de los diferentes instrumentos jurídicos.²⁶⁹ Pese a que su concepción de la seguridad nacional es más amplia que en los planes anteriores, ha sido difícil mantener esta política en la restauración del orden y paz, puesto que la delincuencia organizada sigue en aumento constante, además, esta problemática no puede ser atacada y detenida sólo por el lado mexicano, se necesita de una cooperación a nivel internacional.

Para México, la seguridad nacional es integral, e incluye la defensa de la soberanía y la promoción del desarrollo socio-económico, combinando factores internos y externos; pero manteniendo su política de respeto a la soberanía de otros países, así como el respeto a la autodeterminación de los pueblos, mientras que la concepción de seguridad nacional de Estados Unidos de América es claramente en

²⁶⁷ Véase. Calderón Hinojosa, Felipe, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, Poder Ejecutivo Federal, 2007, p. 67.
http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/1/PND_0712.pdf

²⁶⁸ Peña Nieto, Enrique, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, Poder Ejecutivo Federal, 2013, pp. 31-32, http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf

²⁶⁹ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

defensa de sus propios intereses, buscando lograr la hegemonía del hemisferio occidental por medio de la implementación de sus propios ideales de seguridad nacional; por lo que, el reto para la relación bilateral se basa en el límite que tendrá que establecerse en materia de cooperación, para lograr mantener la soberanía e implementar políticas de ayuda para ambas naciones; siendo el principal reto para Estados Unidos de América el rompimiento de patrones de pensamiento y conducta.

2.2.1.3 SEGURIDAD INTERNACIONAL

El tema de seguridad internacional es uno de los más importantes en este tiempo, en el que la globalización ha afectado en todas las escalas, no sólo en el ámbito económico, y es por ello que en las relaciones entre países, cada vez es más importante este tópico. La concepción de seguridad internacional ha evolucionado, al igual que lo han hecho las problemáticas que le conciernen, su evolución parte del término de la Guerra Fría, en donde el mundo dejó de estar dividido en dos bloques, con una confrontación bipolar²⁷⁰ y la principal problemática de seguridad era la posible entrada del comunismo en el hemisferio occidental. Con este cambio de paradigma, se hizo necesario reevaluar el enfoque de la seguridad internacional que cada país tenía, y que se basaba en el apoyo o desaprobación de la política norteamericana.

El debate sobre la seguridad internacional ha evolucionado desde su introducción en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en 1945,²⁷¹ experimentando un cambio sustantivo a partir de la década del noventa, pues hasta ese momento se creía que los problemas de seguridad de un Estado se encontraban en la actividad militar de otros Estados, ante lo cual surgía la necesidad de contar con capacidad de respuesta militar para enfrentar ese tipo de amenazas, o hacer entender que una agresión tendría costos muy altos. El concepto clásico se restringe a “la salvaguarda de un orden internacional seguro y en paz”,²⁷² pero con

²⁷⁰ Véase. Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1999, p. 17.

²⁷¹ Véase. Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

²⁷² Gomariz Pastor, Antonio, “Seguridad internacional y Terrorismo. Una nueva era en la lucha contra el terrorismo”, p. 5. http://iugm.es/uploads/tx_iugm/Gomariz.pdf

el derrumbe de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría los Estados ingresaron a un periodo en donde se creyó que no habría más conflictos, las sociedades entrarían a un mundo estable y armónico, pero a la par surgieron nuevos conflictos, como la entrada en escena de las amenazas asimétricas:²⁷³ terrorismo nacional e internacional, narcotráfico, corrupción, tráfico de armas, contaminación a escala planetaria, entre otros, dejando de lado las amenazas nucleares y diversificándose hacia otros campos, haciendo la cooperación internacional cada vez más importante.²⁷⁴

El concepto de seguridad internacional, se centra en los aspectos referidos a la guerra y la paz como asuntos primordiales, vinculado al uso, detención, restricción o amenaza de la fuerza²⁷⁵ y tiene como propósitos, fines u objetivos permanentes el de garantizar la protección, defensa y soberanía del respectivo territorio; mantener la estabilidad de las instituciones que conforman la estructura del sistema político, económico, cultural y social de la nación; así como el de procurar en todo momento y en cualquier perspectiva, el bienestar de su población, al igual que su desarrollo.²⁷⁶ Las decisiones sobre este tópico se toman dentro del plano interno nacional, a través de los campos de acción del poder nacional, sobre los que recae la formulación y control de los objetivos, las estrategias para alcanzarlos, las acciones y los resultados; por lo que en materia de seguridad internacional la teoría y praxis se hacen presentes en casi todos los ámbitos de acción del Estado, lo cual contribuye a fomentar y evaluar la capacidad y operatividad del poder nacional, ya sea al interior o fuera de los límites territoriales de forma permanente.

Dentro del campo de acción del poder nacional convergen intereses de poder nacionales y extranjeros, que se ligan directamente a la capacidad de control,

²⁷³ Involucra todas las medidas, técnicas y operaciones que alteren de manera fundamental el terreno o forma en la que se está desarrollando la lucha. Véase Larraín Landaeta, Horacio, "Las amenazas asimétricas como una modalidad de resolución de conflictos", <http://132.248.9.34/hevila/Politicayestrategia/2005/no99/6.pdf>

²⁷⁴ Véase. Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Op. Cit.*, p. 41-42.

²⁷⁵ Véase. *Ibidem*, pp. 23-24.

²⁷⁶ Véase. Castillo Tapia, Fernando, "El Estudio de la Seguridad Nacional, 1996, citado por Lüttecke Barrientos, Javier, La Seguridad Internacional y su evolución: Los hechos a través de más de medio siglo", p. 2 <http://revistamarina.cl/revistas/2004/3/luttecke.pdf>

manejo y neutralización de las amenazas del Estado; pero también se encuentra ligado a un sistema de orden superior en el cual se mueven casi todos los Estados, lo que se ha denominado Sistema Internacional.²⁷⁷

Bajo esta perspectiva, las Naciones Unidas han buscado una forma de lograr la estabilidad y equilibrio de la naciones a nivel global, velando por la seguridad internacional, ha tomado el papel de mediadora, transformándose en un órgano rector en la administración de herramientas y medidas, creadas para prevenir o detener los conflictos,²⁷⁸ así como de ser la que determine la entrada en un conflicto o el uso de la fuerza;²⁷⁹ sin embargo esto ha levantado sospechas en las naciones, basados en el posible uso de la fuerza, motivado por intereses privados de las naciones poderosas, que influyen en las decisiones y operaciones autorizadas por la ONU.

Para la Iniciativa Mérida el enfoque de seguridad internacional viene a ser uno de los tópicos más importantes, no sólo por el hecho de que involucra a dos naciones que tienen diferentes perspectivas respecto al uso de la fuerza militar para la salvaguarda de sus intereses; sino también porque buscan una cooperación y acercamiento entre ellas, en el combate a una de las amenazas modernas: la delincuencia organizada, que ha demostrado ser capaz de evolucionar y adaptarse al nuevo ambiente internacional, sumando o mutando algunos de los delitos que le caracterizan, implementando mejores tecnologías que las utilizadas por las instituciones encargadas de combatirla, además de extender sus redes de corrupción en las diferentes esferas gubernamentales.

²⁷⁷Patrón general de las relaciones políticas, sociales, geográficas que configuran los asuntos mundiales, o en forma más simple, el escenario general en que ocurren las relaciones internacionales en un momento dado. Véase. S. Pearson, Frederic, Rochester, J. Martin, *Relaciones Internacionales, Situación global en el siglo XXI*, 4a ed., México, McGraw Hill, 2000, p. 168-170.

²⁷⁸Véase. Naciones Unidas, Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, <http://www.un.org/es/sections/priorities/international-peace-and-security/index.html>

²⁷⁹Un ejemplo fue con la Resolución N° 678 de 1990, el Consejo de Seguridad, durante la intervención del Golfo Pérsico en contra de Irak. <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/678.pdf>

2.2.1.4 SEGURIDAD BINACIONAL

La binacionalidad es algo que atañe a dos naciones, derivado de la concepción etimológica, por lo que, en el tema de seguridad hace enfoque a las medidas que adoptan dos naciones para llevar a cabo políticas conjuntas para la protección de sus naciones, esto en base a los intereses conjuntos que tengan problemáticas internas (como el narcotráfico), o bien en razón de la cercanía como es el caso de México y Estados Unidos.

En 1981 durante los mandatos de López Portillo en México y Reagan en Estados Unidos de América, se creó la Comisión Binacional, herramienta cuyo propósito consistía en reunirse una o dos veces al año para ocuparse de temas de atención de alto nivel, como: la migración, narcotráfico, comercio o economía.²⁸⁰ Ésta ha seguido funcionando como foro de reunión en la que, los funcionarios ministeriales exponen temas de intereses conjuntos; sin embargo no tienen mecanismos que puedan coaccionar a sus naciones a que desarrollen una política conjunta.

Javier Barros expone que un concepto de seguridad binacional entre México y Estados Unidos de América es ilusorio, debido a que “lo que existen son políticas nacionales para velar por la seguridad nacional de cada país con una cooperación binacional; pero sin que el tema figure en las agendas de los países, o exista algún mecanismo de consulta, o intercambio en esta materia”.²⁸¹

México siempre ha sido una pieza en la estrategia de seguridad nacional para Estados Unidos de América, tendiendo a considerar la seguridad de su vecino como la propia y usar mecanismo que tienden a un empuje de persuasión diplomática e incluso coerción para que México actúe conforme a los intereses norteamericanos;²⁸² a excepción de un breve periodo de tiempo durante la Segunda Guerra Mundial, no se ha pactado nunca una alianza militar bilateral,²⁸³ debido a la

²⁸⁰Véase. Embajada de Estados Unidos, Comisión Binacional E.U.-México sobre Temas Bilaterales, Reuniones Ministeriales sobre Temas que Requieren atención de Alto Nivel, <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st010907binacional.html>

²⁸¹Barros Valero, Javier, *Op. Cit.*, pp. 4-5.

²⁸²Véase. H. Smith, Peter (Compilador), *Op. Cit.*, pp. 347-350.

²⁸³Véase. Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 97, 106. Torres, Blanca, *Op. Cit.*, p 37.

desproporción y disparidad en este ámbito, además, de diferencias y desigualdades culturales a las que se suma la constante desconfianza que se tienen ambas naciones, debido a que Estados Unidos de América ha buscado obligar a México a modificar sus políticas en beneficio propio y le ha acusado de ser un país corrupto, mientras que la nación mexicana ha tenido que defenderse del constante intento de control por parte de su vecino del norte.

El tema de seguridad binacional ha cobrado mayor importancia en los últimos años, pasando de una aparente relación de amistad durante algunos periodos a abiertas hostilidades que han tenido que ser resueltas por medios diplomáticos o concesiones; sin embargo, por cuestiones geográficas ambas naciones están unidas debido a que en caso de existir conflictos o turbulencias internas en cualquiera de los dos países el vecino es que las resiente.²⁸⁴

Resulta de suma relevancia la materia de seguridad binacional a la hora de crear nuevos modelos de cooperación entre los que destaca la Iniciativa Mérida, que aunque es un nuevo enfoque en materia de cooperación, no ha conseguido un avance en materia de seguridad compartida, al no tener un mecanismo o medio de coerción que logre involucrar a ambas naciones en la lucha de los diferentes problemas que les aquejan de forma conjunta, y atentan contra la seguridad binacional, manteniendo políticas nacionales que muchas veces suele, contradecir a las de la región vecina o medidas que logran resolver parte de la problemática de un lado; pero mantiene o acrecientan este problema del otro.

²⁸⁴Comúnmente México es el que más la resiente, mientras que Estados Unidos de América suele culpar a la ineficacia de solución de conflictos a su vecino.

2.2.2 ASISTENCIA²⁸⁵

La palabra asistencia es una de las más usadas en la política nacional e internacional, casi siempre entendiéndose como la acción de ayudar; sin embargo, también hace referencia al socorro o favor que brinda una persona, institución o empresa a otra persona, sociedad o comunidad.²⁸⁶

Para efectos de este estudio se abordará la asistencia nacional e internacional, así como la trascendencia que tiene en las medidas o políticas que emplea una nación para su desarrollo, así como las mejoras políticas y económicas que conlleva.

2.2.2.1 ASISTENCIA NACIONAL

Se entiende por asistencia al conjunto de medidas, políticas y acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de la población, para que se logre el desarrollo integral del individuo. Generalmente está vinculado a cuestiones sociales en donde también se busca la protección física, mental y social de las personas en estado de necesidad o indefensión, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.²⁸⁷ Estas políticas son empleadas de forma interna, respondiendo a las necesidades propias de cada nación, y en base al nivel de desarrollo económico y social con el que cada una de ellas cuenta, ejecutadas dentro del territorio nacional, con miras a una mejora en las condiciones de vida.

2.2.2.2 ASISTENCIA INTERNACIONAL

En el plano internacional la asistencia hace referencia a la ayuda financiera que suele hacerse a un país en vías de desarrollo, a fin de que logre crear políticas, medidas e instrumentos que le permita una mejora a las condiciones de vida, así como un cambio social y mental, al lograr un avance en la sociedad. También se

²⁸⁵ El tema de asistencia, a pesar de ser uno de los términos más empleados en la política nacional e internacional, es poco abordado desde este ámbito por los estudiosos del Derecho; dándole mayor enfoque al sector salud, así como a la facultad que tiene el Estado de brindar a su ciudadanía la asistencia jurídica gratuita (defensores de oficio); por lo que se imposibilitó la ampliación de éste tema en particular.

²⁸⁶ Diccionario de la Real Academia Española, Asistencia, <http://dle.rae.es/?id=415CxIs>

²⁸⁷ Véase. Secretaria de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la unión, Ley de asistencia social, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_191214.pdf

busca que estas naciones adquieran los materiales o servicios necesarios, la asistencia técnica y el apoyo en áreas logísticas en las que se carece de experiencia, o brindar capacitación a los medios locales existentes.²⁸⁸

Mediante la implementación de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos de América ha buscado fomentar el avance en la lucha del narcotráfico y frenar a la corrupción, mediante cursos de capacitación a las fuerzas mexicanas encargadas de su combate, la inversión de fondos para las mejoras tecnológicas e instrumentales que se usan, el fortalecimiento de las fronteras, así como la mejora a las políticas internas mexicanas.²⁸⁹ A pesar de los avances que ha tenido esta iniciativa, la asistencia de Estados Unidos de América a México se ha encontrado generalmente condicionada a medidas que el gobierno estadounidense cree necesarias para implementarse en el combate a la delincuencia en México, lo que no sólo crea un freno al combate, sino también situaciones tensas entre ambas naciones. Mientras que uno trata de implementar las políticas que mejor podrían funcionar en su territorio, el otro país insiste en buscar formas de influir en ellas.

2.3 DELINCUENCIA ORGANIZADA

La delincuencia organizada es una realidad constante en el mundo; comúnmente se le considera como un tema que vende en la prensa y logra infundir miedo en la población, por el misterio o exageración que pueden rodear a este fenómeno. De igual forma, se concibe como algo infiltrado incluso dentro de la misma policía, sin embargo; se trata de una realidad en evolución, en donde la diversificación de los delitos y las características de las organizaciones delictivas en cada país han logrado crear escenarios de incertidumbre, debido a que en muchos de estos Estados no se logra entender cuándo se trata simplemente de una delincuencia local o territorial, y cuándo se habla de algo organizado y transnacional.

²⁸⁸ Véase. Naciones Unidas, Centro de Información, <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/desecon/asistencia.htm>

²⁸⁹ Véase. Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, Iniciativa Mérida, <https://mx.usembassy.gov/es/category/iniciativa-merida/>

El término de delincuencia organizada es relativamente nuevo; para entenderlo mejor, se estudiarán los diferentes conceptos del término, además de sus características y elementos. Algunos autores señalan una diferencia entre los conceptos crimen organizado y delincuencia organizada, sin embargo, para el presente estudio se usarán como sinónimos. La delincuencia organizada se encuentra en constante evolución, fortalecimiento y, al parecer, con una gran historia de futuro por delante, pero ¿qué es la delincuencia organizada?

Uno de los grandes retos que se presentan en el estudio del fenómeno de la delincuencia organizada es intentar definirlo, debido a que no cuenta con un factor determinante que se pueda señalar o marcar como único o esencial para que este tipo de delincuencia se presente, teniendo como resultado una múltiple y variada acumulación de conceptos y definiciones.

El problema principal en definir a la delincuencia organizada, radica en la diferencia del enfoque de cada país, mientras en Estados Unidos de América, hablar de delincuencia organizada es lo mismo que hacerlo de mafia²⁹⁰. Para Colombia y México, el concepto se asocia a los cárteles de drogas que operan en el país²⁹¹; en Asia, Japón, en los Yakusa, y en China en las triadas, ven un ejemplo de grupos de delincuencia organizada²⁹², los Italianos ven en la Cosa Nostra o la Camorra el ejemplo más claro y a veces el pionero de la delincuencia organizada²⁹³ y recientemente se ve a los grupos como ISIS, los yihadistas o el Ejército Republicano Irlandés (IRA), que se dedican al terrorismo²⁹⁴, como los ejemplos de la delincuencia organizada, siendo que estos son sólo una demostración de lo que puede llegar a englobar este fenómeno.

Tal como lo expresó la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado de Estados Unidos de América en 1986, el problema no reside en sí en la palabra

²⁹⁰ Véase. Finckenauer, James O., *Mafia y Crimen Organizado*, Barcelona, Península, 2010, p.17.

²⁹¹ Véase. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 169-172.

²⁹² Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, pp. 113-130.

²⁹³ Véase. *Ibidem*, pp. 43-76.

²⁹⁴ Véase. *Ibidem*, p. 320.

crimen, sino en lo que es “organizado”²⁹⁵, es decir, ¿cuál es la medida o la forma en la que deben actuar los grupos delictivos para poder ser considerados como parte de la delincuencia organizada?, ¿cuándo están organizados?

Thorsten Sellin, criminólogo sueco mencionó que delitos tales como el asesinato o el robo se definen y aceptan claramente como crímenes al ser malos en sí mismos, pero la prostitución, el secuestro, extorción, contrabando o soborno, a pesar de ser entendidos como delitos, se catalogan como cosas o actos prohibidos que no llegan a ser tan graves como el asesinato; sin embargo están dentro de muchas listas de actividades que debe reunir una asociación para ser considerada como grupo de delincuencia organizada,²⁹⁶ lo que limita las cosas, debido a que existen grupos que se dedican de forma exclusiva a una de estas actuaciones, por lo tanto una lista tampoco puede definir lo que es el crimen organizado.

Uno de los primeros países en detectar este fenómeno y tratar de definirlo fue Estados Unidos de América, en 1929, los criminólogos empezaron a ubicar este problema en la sociedad estadounidense, John Landesco es uno de los primeros en publicar una obra sobre el tema, titulada *Organized Crime in Chicago*²⁹⁷, donde observó el problema de las mafias italoamericanas²⁹⁸ que habían ampliado tanto los delitos que realizaban, como el tipo de cooperación entre ellas y las pequeñas bandas locales²⁹⁹, sin embargo, el enfoque que le dio fue puramente como una extensión o mejor dicho una versión Americana de la *Cosa Nostra* italiana, lo que dejó fuera muchas de las características propias de la delincuencia organizada; pero este estudio sirvió de base para que en 1969, se diera la versión oficial del fenómeno con la obra *Organized Crime*³⁰⁰.

Cabe resaltar que mafia y delincuencia organizada no son sinónimos; la primera es una forma muy concreta de crimen, Adolfo Beria di Argentine, menciona que:

²⁹⁵Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, p.18.

²⁹⁶Véase. *Ibidem*, pp.18-19.

²⁹⁷Crimen Organizado en Chicago.

²⁹⁸Formadas por inmigrantes italianos, principalmente provenientes de Sicilia y sus descendientes.

²⁹⁹Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, pp. 77-80.

³⁰⁰Crimen Organizado.

“La mafia, es una mafia rural y una mafia urbana; es un poder de control material del territorio y es un poder de explotación de los circuitos políticos y administrativos locales y nacionales, y de los intangibles circuitos financieros internacionales; es una cultura de la *omertà*³⁰¹, que se refugia en el entorno del subdesarrollo, y es una cultura de la falta de escrúpulos en diversos y complejos circuitos internacionales; es violencia lucrativa y es una estructura de poder que impregna todos los demás poderes”.³⁰²

Estas son “legitimadas mediante el mito como carta constitucional y una ideología de honor, estas fraternidades de ayuda mutua obligan a sus miembros a callar ante la ley”.³⁰³ Por lo que, existe una diferencia notable entre la mafia y la delincuencia organizada, debido a que la primera centra el poder político y el control total sobre los medios y elementos en su territorio, limitándose a buscar el monopolio de negocios de seguridad, la protección a cambio de una remuneración, pudiendo tener algún enlace con otros tipos de delitos; pero sin dedicarse a ellos, por lo que, muchos de los delitos que involucran a la delincuencia organizada como la trata de personas, tráfico de armas o de drogas, ocurren en los territorios de estas mafias con su aprobación; pero sin que intervengan directamente, recibiendo sólo una remuneración por dejar que trabajen los otros grupos y otorgándoles cierta protección mientras cumplan con los códigos y reglas establecidos.

Donald R. Cressey en 1967, resaltaba que no era tan importante señalar la estructura formal o informal de la delincuencia organizada, que lo importante era resaltar las actitudes contrarias a la ley, ya que, los delincuentes organizados, muestran actitudes determinadas y encaminadas a la violación o trasgresión de las normas, acuerdos y convenciones que forman las bases de la convivencia social, además de comparar fuertemente éste fenómeno estadounidense con las mafias Italianas y la *Cosa Nostra*³⁰⁴.

En 1971, Thomas Schelling elabora su propia definición, en la que, resaltaba que el objetivo de la delincuencia organizada es tomar el control o ser el único que influya

³⁰¹Código de honor, común en las zonas del sur de Italia donde la *'Ndrangheta calabresa*, *la Camorra napolitana* o *la Sacra Corona Unita* tienen alta presencia, conocido también como “El código del silencio”

³⁰²DI Argente, *apud* Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, pp. 33-34.

³⁰³Schneider y Schneider, *apud* Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, p.34.

³⁰⁴Véase. *Ibidem*, p.29.

en los mercados delictivos, no tolera competencia alguna, utilizando la violencia y amenazas para deshacerse de sus competidores, teniendo mayor probabilidad de encontrarse en los negocios cuyo objetivo sea conseguir el monopolio³⁰⁵.

Dwight Smith critica fuertemente la concepción de Cressey, afirmando que, sólo alentaba el mito de la existencia de la mafia y en 1975, en su obra *The Mafia Mystique*³⁰⁶, define a la delincuencia organizada como “una empresa ilícita o criminal, debido a que está centrada en una actividad económica de suministro de bienes y servicios; pero estos son ilegales”;³⁰⁷ teniendo claramente un enfoque derivado de las compañías formadas a partir de la Ley Seca, en las que éstas se dedicaban a surtir la demanda de alcohol. Joseph Albini en 1971, siguiendo la pauta de Smith, identifica a estas asociaciones delictivas con un crimen sindicado, resaltando que “se originaba por la demanda de bienes y servicios ilegales que pedían los estadounidenses bajo la fachada de puritanos”.³⁰⁸

Francis Ianni y Elizabeth Ruess-Ianni, en 1976, afirmaron que el crimen organizado es algo medular del sistema social americano, debido a que el pueblo siempre demanda bienes y servicios que pueden ser considerados ilegales, producidos y suministrados por un grupo de individuos protegidos por funcionarios corruptos a cambio de un beneficio propio³⁰⁹.

William Chambliss, explica que las organizaciones criminales se crean como resultado a las reacciones de las personas en puestos de poder, “formando contradicciones en la estructura social de la que forman parte, teniendo como ejemplo de estas contradicciones; lo que requiere y lo que es posible, lo que se necesita y lo que abastece, lo que desea y lo legal, siendo el crimen organizado quien resuelve éstas”.³¹⁰

³⁰⁵ *Idem*.

³⁰⁶ La mística mafia.

³⁰⁷ Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, pp. 29-30.

³⁰⁸ *Ibidem*, p.30.

³⁰⁹ Véase. *Ibidem*, p.30-31.

³¹⁰ *Ibidem*, p.31.

En 1983, Frank Hagan tratando de explicar a la delincuencia organizada, se enfocó en enumerar las características que debe tener, en 1985, Michael Maltz siguiendo la línea del autor anterior propuso características rascando las de Hagan, mencionando como necesarias las siguientes:

- Una ideología o bien carecer de ella;
- Una estructura o jerarquía organizada;
- Continuidad en el tiempo;
- Uso o amenaza de la fuerza y violencia;
- Estrecha vinculación con número limitado de miembros;
- Empresas ilegales;
- Infiltración en los negocios legítimos;
- Corrupción a las esferas de gobierno.³¹¹

Estas características eran elementales, además, de contar con una organización para considerar que eran parte de la delincuencia organizada, teniendo como uno de los ejes principales una ideología encaminada a planes políticos, o bien carecer totalmente de un interés; sin embargo una lista de posibles características no es suficiente para definir a la delincuencia organizada, debido a que, se le está comparando con la mafia de Chicago en la época de Al Capone, donde los miembros de ella eran un grupo de gente reducida y de confianza, situación que actualmente se presentará solamente en el círculo más cercano o los que dirigen, pero no así en todos los integrantes de la misma.

En 1988, la INTERPOL definió al crimen organizado como “Toda asociación o grupo de personas que se dedica a una actividad ilícita permanente, cuyo primer objetivo es sacar provecho sin tomar en cuenta las fronteras nacionales.”³¹²

Moisés Moreno Hernández, afirmó que:

El crimen organizado es una sociedad que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con gran

³¹¹ *Ibidem*, pp.19-20.

³¹² Antony Serge Ripoll, Daniel, *El Combate al Crimen Organizado en Francia y en la Unión Europea*, 2ª edición, México: PGR: Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, 1996, p.19.

rigidez. Se caracteriza porque sus acciones no son impulsivas; sino más bien resultado de previsiones a corto, mediano y largo plazo, con el propósito de ganar control sobre diversos campos de actividad y así amasar grandes oportunidades de dinero y de poder real; su pretensión no es tanto el poder político, el cual le interesa más para propósitos de protección. En caso extremo, el propósito de la delincuencia organizada no es competir con el gobierno sino utilizarlo.”³¹³

Jesús Zamora Pierce, incluye en su definición la afectación de bienes fundamentales, entre ellos el de la vida, la salud o seguridad pública, así como la integridad de la persona, por lo que, la actividad de la delincuencia organizada afecta los intereses conjuntos de la colectividad.³¹⁴ Álvaro Bunster Briseño, la definió como “la reiteración de acciones delictivas enderezadas a lucrar con la apertura, mantenimiento y explotación de mercados de bienes y servicios, efectuadas por grupos de personas dispuestas en una estructura jerárquica, dotada al efecto de recursos mercantiles y de redes especialmente ilimitadas de operación.”³¹⁵

Fernando Gómez Mont, incluyó que la delincuencia organizada debe tener un carácter permanente en sus actividades delictivas, un carácter lucrativo, una complejidad en su organización, cuya finalidad asociativa consista en cometer delitos que afecten bienes jurídicos fundamentales de los individuos y la colectividad, además de alterar de forma seria la salud o la seguridad pública³¹⁶.

En 1998, la Comisión Europea señaló que la delincuencia organizada se define, de acuerdo con la acción común 98/733/JAI, del veintiuno de diciembre de 1998, como “una asociación estructurada, de más de dos personas, establecida y que actúa de manera concreta, con el fin de cometer infracciones punibles con penas privativas de libertad o de una pena más grave”.³¹⁷

³¹³Moreno, Moisés, *El Crimen Organizado*, México, Ed. Caballito, 1993, p.52.

³¹⁴Véase. Zamora, Pirce. *Aspectos Jurídicos De La Delincuencia*, Porrúa, México 1998, p. 168.

³¹⁵Bunster, Álvaro, *La Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas*, México, PGR, 1993, p. 237.

³¹⁶Véase. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 61-62.

³¹⁷98/733/JAI: Acción común de 21 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en

Joseph Albini y Jeffrey McIlwain, escribieron uno de los conceptos que explica mejor lo que es y a qué se dedica la delincuencia organizada, abarcando todos los sectores de la población, así como su forma de actuar.

Una forma de actividad criminal en un sistema social conformado por una red (o redes) social centralizada o descentralizada de por lo menos tres actores involucrados en una empresa criminal en proceso, cuyo tamaño, alcance, liderazgo y estructura de la red están determinados por la meta última de la empresa misma (es decir, cómo se organiza el crimen). Esta meta aprovecha las oportunidades generadas por leyes, regulaciones y costumbres, y tradiciones sociales, buscando beneficio financiero o la obtención de alguna forma de poder que tenga efectos en el cambio o la movilidad social, mediante el aprovechamiento y la negociación del capital social, político y económico de las redes. Los integrantes de la red pueden venir del mundo del hampa o de la alta sociedad. En ciertas formas, se emplean la fuerza o el fraude para explotar o extorsionar a las víctimas, mientras que en otras los miembros de la red proveen bienes y servicios ilícitos a clientes del mercado, donde suele permitirse dicha actividad mediante el establecimiento de prácticas que promueven la conformidad o la aquiescencia de funcionarios corruptos de los sectores público y privado, quienes reciben su remuneración en la forma de favores políticos o en la forma de contraprestaciones directas o indirectas.”³¹⁸

La globalización ha logrado cambios rápidos y progresivos en el mundo, abriendo la actuación a todos y cada uno de los actores posibles, tanto individuales como colectivos, empresariales o institucionales, sean legales o ilegales y creando sus propias normas para competitividad a escala planetaria, se ha acrecentado un fenómeno que ya se presentaba desde la década de los ochentas, cuando las mafias italianas y los grupos asiáticos como los *yakuza*, respondiendo a la evolución natural de los grupos delictivos, buscaron crecer y extender su dominio fuera del territorio de origen.

Sin embargo, el nuevo siglo trajo un nuevo sistema transnacional en la actividad delictiva organizada, cuando lograron repartir las actividades ilícitas en diferentes territorios y establecer lazos de cooperación con agrupaciones criminales de

una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:ES:HTML>

³¹⁸Élites y crimen organizado: Marco conceptual - Crimen organizado <http://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-marco-conceptual>

diferente nacionalidad, formándose lo que la ONU denominó Delincuencia Organizada Transnacional, que llevó a que en 2001 se formara la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, donde Kofi Annan, secretario general calificó a este nuevo fenómeno como “un problema mundial que necesitaba una respuesta y actuación de cooperación mundial”.³¹⁹

Naciones Unidas ofrece una definición propia, que se incluye en el artículo segundo, apartado a), de la Convención sobre la Delincuencia Organizada Transnacional en la que dice: que por “grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”³²⁰ en el artículo tercero, sección segunda, se especifica, cuándo será considerado transnacional, mencionando:

[...] el delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otros Estados.³²¹

Este concepto fue criticado, ya que muchos consideraron que se excluían diversos elementos fundamentales o habituales, tales como la violencia y la corrupción, autores como Angel Liñal, señalaron como necesario incluir en la definición de

³¹⁹Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, 2001, p. 5 (Convención de Palermo) <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

³²⁰Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Anexo I, p. 5 (Convención de Palermo) <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

³²¹Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Anexo I, p. 6 (Convención de Palermo) <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

transnacional, las actividades donde los protagonistas ya sean autores o víctimas, sean de diferente nacionalidad o residan en territorios de países diferentes; así como las que se cometen con instrumentos extranjeros, como sociedades financieras o comerciales cuyos resultados se reflejan en Estados diferentes a donde fue conformada.

En México la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada el siete de noviembre de 1996, en su artículo segundo, párrafo primero, menciona una concepción un tanto amplia de lo que es la delincuencia organizada al mencionar que es: “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos delitos”,³²² posteriormente enumera los que México contempla como delitos de la delincuencia organizada.

A pesar de que proporcionar una definición de delincuencia organizada, parece casi imposible, la importancia en combatirla ha sido el eje central en las agendas de los diversos países que la viven, lo que abarca prácticamente a todo el mundo habitado; sin embargo, en la lucha contra este fenómeno a nivel transnacional, se presentan diversas deficiencias, no siendo, la Iniciativa Mérida una excepción, a pesar de ser un instrumento innovador de cooperación, carece de fuerza vinculante para cumplirlo.

Siendo un tipo de organización delictiva que aparentemente no tiene límites, autores como Moisés Moreno Hernández, mencionan que es una delincuencia de mayor peligrosidad que la común, no por la acción o el sujeto que la lleva a cabo, sino por el hecho de que transgrede de forma trascendental los valores fundamentales de la sociedad, además, de que no es un delito aislado, sino que va concatenado con otros de igual o mayor gravedad³²³; pero al igual que sucede con el concepto, las características que presenta en cada país son diferentes y de la misma forma lo son

³²²Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_160616.pdf

³²³Véase. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 63-64.

las acciones para combatirla, e incluso la clasificación del tipo de seguridad que es. Debido a esto muchos han tratado de enumerar las características o lo que deben de reunir las organizaciones criminales, para considerarse como delincuencia organizada.

Para que pueda darse la delincuencia organizada, en primer lugar, debe existir un grupo que tenga o este organizado de manera jerárquica o presente una estructura en la que se delimiten las actuaciones de cada uno de sus miembros, Donald R. Cressey, consideraba este aspecto como el esqueleto que dividía, coordinaba y agrupaba a las organizaciones delictivas, dentro de las estructuras que se tienen para delinquir tenemos las dos tipologías básicas, la primera de ellas analizada y expuesta por Cressey en 1969, en su libro *“El robo de la nación”*, en el cual se exponía la estructura de la *Cosa Nostra* en Estados Unidos de América, como una organización burocrática, en la cual existía un sistema de decisión jerárquico y centralizado, donde las funciones, tareas y responsabilidades se encuentran específicamente limitadas de acuerdo al nivel y labor desempeñada dentro del grupo.³²⁴

Este modelo fue criticado por Joseph Albin, que propuso una idea alternativa llamada patrimonial-clientelar, en la que el patrón goza de una posición, influencia y poder que le capacita para proteger, mandar y ayudar a otros; mientras que, el cliente busca obtener protección y asistencia del patrón a cambio de lealtad, respeto y otros servicios que le sean requeridos. En el centro de esta estructura, se ubica el jefe o patrón máximo que protege, asiste y organiza a los que se encuentran bajo su tutela.³²⁵ Estos modelos durante mucho tiempo fueron aceptados para determinar y ver la forma de organización de grupos de la delincuencia organizada.

Una de las cosas que distingue a la delincuencia organizada de otro tipo de delincuencia, se desprende de la especialización:³²⁶ función que desempeña una persona dentro de la organización, medido por el nivel de autoridad o poder del que

³²⁴ Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, p. 262.

³²⁵ Véase. *Ibidem*, pp. 262-263.

³²⁶ Véase. *Ibidem*, pp. 268-269. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 71-72.

goza, el status que tiene en el grupo delictivo, cuyo comportamiento está regulado por las normas específicas del código de actuación que rige al grupo criminal.

La distribución generalmente se da en tres niveles³²⁷, siendo el superior donde se encuentran él o los líderes de la organización, ejerciendo funciones directivas, de planificación, el manejo, la acumulación de la información para el funcionamiento, la pervivencia, el manejo de los miembros y la organización; en el nivel intermedio se encuentran los encargados de mantener el orden interno de la organización, encargados de aplicar las medidas disciplinarias, la protección tanto a los miembros como a los colaboradores y aliados de la organización, además, de mantener la vigilancia sobre todos los miembros, colaboradores, nuevos reclutas, son los intermediarios entre el nivel superior y el inferior, el último de los niveles es la base de la organización, siendo los que suelen realizar las labores más variadas, como la comisión de los delitos, extorsión, cobro y recolecta de deudas, transporte de mercancías o personas, son los encargados de informar sobre la actividad policial, reclutamiento y adiestramiento de los nuevos reclutas³²⁸.

Lo siguiente que debe reunir un grupo para ser considerado como de delincuencia organizada, es que debe ser permanente, tener una continuidad en el tiempo,³²⁹ siendo irrelevante la zona territorial, solamente que estén activas, sin importar si son los mismos líderes, si alguno de ellos es preso o la mayoría de sus miembros desaparece, mientras exista uno que continúe actuando a nombre de la organización. Debido a que se considera que ésta es como un círculo sin principio o final, en donde pueden cambiar los que participan en ella, pero no la organización.

El código de conducta de los miembros del grupo delictivo es importante a la hora de entender la diferencia entre una banda criminal local y una que pertenece a la delincuencia organizada; debido a que éste orden será el que mantenga la disciplina

³²⁷Tomando como base las Jerarquías criminales básicas, la organización en las de tipo red, suele ser sumamente descentralizada, teniendo casi siempre un intermediario que sirve como enlace y contacto con el resto de la organización.

³²⁸Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, p. 270.

³²⁹Véase. Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, p.21. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, p.64.

y el respeto, será la cohesión que se logre, lo que mantenga la unión y subordinación de los miembros, así como la lealtad al líder o líderes inmediatos superiores.³³⁰

Una cuestión que comparte la delincuencia organizada con las mafias italianas y americanas, es el uso de la violencia como medio de coacción para obtener el sometimiento, la intimidación, soborno, terror o alguna cooperación por parte de las personas sobre las que la ejercen.

Algunos tipos de violencia registrados en los grupos de delincuencia organizada, son: la violencia disciplinaria; que es ejercida para salvaguardar la cohesión y el orden dentro de la misma, la violencia intimidatoria y coaccionaría a funcionarios públicos y autoridades políticas; que tienen como fin el que sus acciones y políticas no lleguen a lesionar a su organización o bien que les dejen actuar según sus necesidades, esto suele ocurrir cuando el medio favorito no resulta; la corrupción, la violencia ejercida como un medio de llevar a cabo el negocio criminal; en ésta la función de la violencia en sí es auxiliar, debido a que muchos de los negocios o acciones del crimen organizado son violentos o necesitan de la misma para poder realizarse. La violencia que se da en contra de otras organizaciones criminales; es ejercida contra los miembros o líderes de las bandas que representan competencia, ya sea por la zona de actuación, el producto o servicio, que busquen superarles en la actividad que ejercen; éste es el tipo de violencia que suele ser más sangrienta³³¹, ejemplo de ello se tiene en el enfrentamiento entre los cárteles colombianos de Cali y Medellín a finales de los ochentas.

La delincuencia organizada a diferencia de otras organizaciones delictivas tiene un perfil empresarial y como toda empresa busca obtener beneficios económicos por las funciones que realiza, teniendo en cuenta que son varios los negocios en los que puede actuar y de los que obtiene beneficios³³², no es posible decir con exactitud la cantidad de ingresos que se obtienen en conjunto, sin embargo, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONNUD), publicó en su

³³⁰ Véase. Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, pp. 276-279.

³³¹ Véase. *Ibídem*, pp. 85-87.

³³² Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, p. 24.

informe en 2008, que el valor del mercado europeo era de treinta y cuatro mil millones de dólares de los EE.UU., y se acercaba al del mercado de América del Norte de treinta y siete mil millones de dólares de los EE.UU., mientras que, el valor del mercado mundial de cocaína se calcula en torno a ochenta y ocho mil millones de dólares de los EE.UU.³³³

La corrupción, en el sistema político y sus instituciones es otra de las características de la delincuencia organizada, buscando reducir o neutralizar las repercusiones legales que tendrían por ejercer sus actividades, además de aprovechar las oportunidades de negocio que de la corrupción se deriva, con el pago que reciben por la protección o bien por el uso de los recursos públicos en beneficio de la organización delictiva que pueden realizar sus miembros al infiltrarse dentro de la misma administración del Estado³³⁴, en cualquiera de sus niveles de Gobierno, llegando incluso a volverse una criminalización del Estado, en donde las autoridades del mismo y los líderes criminales dividen la participación y los dividendos de la delincuencia organizada. Siendo el caso más común el que se presentó en los países balcánicos y asiáticos tras la caída del comunismo, cuando las estructuras superiores de los Estados fueron usurpadas por los elementos criminales o el narco-estado que casi se da en Colombia en los años noventa³³⁵.

Otro tipo de corrupción se presenta cuando los elementos que son entrenados en los cuerpos de seguridad del Estado, son contratados por los grupos delictivos, para actuar a su favor, teniendo ya, la capacitación y actualización que usa el Estado para combatir a estos grupos, siendo usado para realizar las acciones contra las que fue capacitado para combatir, de forma más eficiente y logrando colocar en desventaja al Estado.

Un nuevo fenómeno que surgió a partir de la globalización y es parte de las características de la delincuencia organizada, es la transnacionalidad, en la que sus

³³³Informe Mundial sobre las Drogas, 2010, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf

³³⁴Véase. Finckenauer, James O., *Op. Cit.*, pp. 23-24.

³³⁵Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, pp. 297-318.

actuaciones y operaciones no sólo son en el territorio que les dio origen, sino que lo hacen desde diferentes lugares geográficos; lo que ha logrado que sea más difícil de establecer un punto de partida u origen, así como una múltiple y variable red de miembros, que pueden no ser de la misma organización de inicio, debido a que su estructura le facilita que pueda mantener, explotar e intercambiar bienes y servicios con otros grupos delictivos en diferentes países y continentes³³⁶. Aunque puede tratarse de una delincuencia organizada especializada, en la cual, el mismo tipo de delito será llevado a cabo en diferentes lugares, tal es el caso de los cárteles de drogas en la que el tráfico de estas sustancias es su principal fuente de ingresos; lo que ha convertido a este fenómeno en uno de los más peligrosos a nivel mundial y ha llevado a múltiples países a unir fuerzas para combatirlo.

Algunos expertos consideran que el uso de armas y elementos de la más alta tecnología, son también elementos claves de los grupos de delincuencia organizada; siendo éstos producto en su mayoría por uno de los tipos de delito que la caracterizan: el tráfico de armas; mientras que el uso de tecnologías del más elevado nivel se da por el alto grado de financiamiento que pueden tener, que les permite adquirir cosas con elevados costos monetarios, logrando incluso rebasar los elementos o medios que puede tener el Estado para combatirlos.

La delincuencia organizada, puede ser considerada como una empresa, debido a los fines económicos que persigue, por la organización o estructura que mantiene y los códigos que podrían ser vistos como un reglamento que sigue para su funcionamiento; partiendo de esto, esta empresa delictiva cuenta con diversos negocios que le son propios y característicos, desde los clásicos como la prostitución, hasta los nuevos como lo son los delitos organizados contra la propiedad.

³³⁶Véase. *Ibíd*em, pp. 379-388.

Para México, los delitos de la delincuencia organizada se encuentran numerados en el artículo segundo, fracciones I a la IX de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y son:

“El terrorismo, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de personas, el tráfico de órganos, la corrupción, la pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, el turismo sexual, lenocinio, el tráfico de menores, el robo de vehículos, los delitos en materia de trata de personas, los delitos en materia de secuestro, el contrabando y los delitos en materia de hidrocarburos”.³³⁷

Cabe resaltar que en México el narcotráfico no entra dentro de los delitos de la delincuencia organizada, siendo regulado por la Ley General de Salud (LGS), el Código Penal Federal (CPF), y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), mientras que en Estados Unidos de América es uno de los delitos principales que engloba y le da identidad a la delincuencia organizada.

Para la Iniciativa Mérida, el combate a la delincuencia organizada, se encuentra enfocado en hacer frente al narcotráfico, la corrupción, el blanqueo de capitales, así como evitar el tráfico de personas, de armas, el terrorismo, y también lograr la disminución de la violencia; actividades de las cuales se habla a continuación:

Tráfico de drogas

El tráfico de todo tipo de drogas ha sido uno de los temas que más han preocupado a los Estados, el primer acontecimiento de internacionalización fue en el siglo XIX, al desatarse la Guerra del Opio. Para finales del siglo XX, el tema del narcotráfico dejó de tener un lugar en la agenda de salud, contra el que cada país debía luchar internamente, y se empezó a ver como algo de importancia estratégica;³³⁸ siendo ésta la actividad más redituable.

³³⁷Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_160616.pdf

³³⁸Véase. Brucet Anaya, Luis Alfonso, *Op. Cit.*, pp. 153-154.

En 2003, el valor total del mercado de drogas ilícitas se calculó en trecientos veinte mil millones de dólares, o un 0,9% del PIB mundial³³⁹ y en el 2015, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONODC), afirmaba en su informe mundial sobre las drogas, que “el panorama según los datos más recientes en lo que respecta a la producción y el consumo de drogas y las consecuencias que este tiene para la salud, la situación no ha cambiado mucho en los últimos años en términos generales”.³⁴⁰

Tráfico de armas

Es una de las actividades ilícitas de mayor relación con el crimen organizado transnacional, siendo una de las más lucrativas, obteniendo las armas de países desarrollados por los traficantes internacionales y llevándolas a los que están en subdesarrollo, donde las redes nacionales del país actuarán para su venta y distribución³⁴¹, que puede ser tanto a civiles como a otras organizaciones criminales, lo que ocasiona que la delincuencia organizada esté mejor equipada que los encargados de combatirla.

El tráfico de personas³⁴² para la explotación sexual

³³⁹Informe Mundial sobre las Drogas, ONODC, 2012, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf

³⁴⁰Informe Mundial sobre las Drogas, ONODC, 2015, https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/WDR15_ExSum_S.pdf

³⁴¹Véase. Tráfico de Armas, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17547/87901/file/Trafico-de-armas-docto183.pdf>

³⁴² Existe una diferencia entre la trata de personas y el tráfico de personas, el segundo tiene un carácter transnacional, lo que quiere decir que estas personas son sacadas de su país de origen y llevadas a otro, donde, serán explotadas, casi siempre con fines sexuales, mientras que en la trata de personas, la víctima no necesita ser transportada físicamente de un lugar a otro, siendo común que la captación, acogida y recepción de personas se haga recurriendo a amenazas, rapto, engaño, por la fuerza, o por consentimiento de una persona que ejerce autoridad sobre la víctima que es forzada a la explotación, ya sea sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud, servidumbre, o prostitución, dentro de su misma localidad, o si es cambiada de lugar sea dentro del mismo país, aunque la trata y el tráfico en el fondo son con fines de obtener beneficios económicos, muchas veces se considera que el tráfico de migrantes puede ser con motivos humanitarios como en un conflicto armado.

Involucra el cruce de fronteras, por lo que es un fenómeno transnacional, en el cual la entrada a los países puede o no ser legal, siendo más frecuente lo último; puede cometerse por medio de la fuerza, el fraude o la coacción, en la que la persona involucrada será usada sin su consentimiento en actividades sexuales³⁴³, siendo más frecuente que sean sometidos a estas prácticas las mujeres, niños y niñas.

Tráfico de menores

El secuestro y robo de menores constituye un delito, pues se ubica dentro de los característicos de la delincuencia organizada debido al fin o la actividad a la que se destinan, siendo en su mayoría para la mendicidad, el transporte de drogas, la venta para abuso sexual o para el reclutamiento de miembros de organizaciones delictivas; es más frecuente en sectores pobres y de exclusión social.

Tráfico de inmigrantes

Es una de las actividades más desarrolladas y que se llevan a cabo diariamente en el mundo, se considera como la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un país del cual no es residente o nacional, con el fin de obtener un beneficio, casi siempre económico, desarrollando actividades laborales que la mayoría de los nacionales de dicho país no quieren realizar³⁴⁴. Este tema es uno de los más marcados con afectación a nivel mundial, en el que los ciudadanos de países subdesarrollados buscan migrar a países desarrollados, pero, al no contar con los medios legales que les proporcionen esta entrada al país de elección, deciden hacerlo por medio de los traficantes que prometen introducirlos al país a cambio de una suma de dinero; sin embargo no es una garantía que lo logren, ya que muchos son estafados, dejados a su suerte o bien usados para otros fines.

La migración ilegal es uno de los grandes temas que preocupan a los países tanto por el riesgo que representa el intentarlo, como los problemas internos que provoca, por lo que, en el 2000, se adoptó por la UNODC, el Protocolo contra el tráfico ilícito

³⁴³Véase. Explotación sexual, http://wiki.salahumanitaria.co/index.php/Explotaci%C3%B3n_sexual

³⁴⁴Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>

de migrantes por tierra, mar y aire, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional³⁴⁵.

Blanqueo de capitales

Los grupos del crimen organizado del mundo, generan grandes sumas de dinero con los diversos delitos, lo que resulta en dinero sucio, que, sólo podrá ser usado en pequeñas sumas para no ser descubiertos y evitar aportar evidencia; por lo cual buscan darle una apariencia de legitimidad mediante el lavado de dinero (término usado comúnmente en Latinoamérica) o el blanqueo (usado en Europa), por medio del cual se logra dar una apariencia de legitimidad al dinero, usando para ello los llamados paraísos fiscales o financieros, en donde las leyes son menos estrictas y con secreto bancario³⁴⁶

El procedimiento es el siguiente: se deposita el dinero y se combina con instrumentos de pago como cheques de viajero u órdenes de pago para su fácil aceptación y con la carencia de un titular específico, a éste primer paso se le conoce como colocación, después viene la intercalación o diversificación, donde se separa, transforma y disfraza el dinero ilícito; a través de transacciones financieras, ya que, el dinero depositado en las Instituciones Financieras es usado para inversiones, como: el plazo fijo, compra de títulos o acciones y puede ser cambiado por órdenes de pago o cheques librados por la institución, que serán depositados o trasladados a otra institución financiera con cuentas generalmente extranjeras; la siguiente etapa es la integración, se da cuando el dinero retorna al sujeto aparentemente de forma legal y normal, logrando con ello, que sea más difícil de rastrear o comprobar su ilegalidad³⁴⁷, por lo que, actualmente el blanqueo de capitales es una institución en sí misma, que se apoya de la tecnología y las comunicaciones para operar a escala mundial con facilidad y velocidad; la comunidad internacional ha

³⁴⁵Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, 2000, http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fi_l%C3%ADci_migra_tie_rra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_organ_transn.pdf

³⁴⁶Véase. Romo, Jorge L., *Prevención de lavado de dinero y delincuencia organizada en el sector casinos*, México, UBIJUS, 2013, pp. 97-100.

³⁴⁷Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, pp. 291-295.

comprendido los peligros que provoca, así como la afectación a las economías de los Estados.

Terrorismo³⁴⁸

Es una de las formas más graves y lesivas de la delincuencia, debido a las manifestaciones destructivas que afectan a grandes escalas a los países que las sufren. A partir del once de septiembre de 2001, el interés de regular este tipo de crimen creció, y el veintiocho de septiembre del mismo año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, denunció la estrecha relación entre el terrorismo internacional y los grupos de delincuencia organizada transnacional que se dedican al blanqueo de dinero y tráfico ilegal de drogas, armas y diversos materiales potencialmente letales, tipo nuclear, químico y biológico³⁴⁹.

Sin embargo, el hecho de que tengan relación o coincidencias en cuanto a la forma de coordinación, ser reiterada y organizada, no hace del terrorismo una parte de la delincuencia organizada; debido a que los fines que se persiguen y los medios usados son diferentes. El terrorismo está enfocado en la intimidación, influencia y coacción social, mediante actos intimidatorios violentos, dirigidos contra individuos o agrupaciones para lograr un impacto psicológico a gran escala, buscando modificar la distribución y estructura del poder o a los políticos de una sociedad, así como su cohesión; orientados a transformar o desestabilizar las instituciones vigentes u obligar a los representantes de los Estados u organizaciones a que tomen medidas diferentes y muchas veces en contra de los propios principios e intereses, pero que a los grupos terroristas les favorecen.

Si bien, las organizaciones criminales pueden sentirse tentadas a emplear el terrorismo cuando sienten amenazados sus negocios o la seguridad y libertad de

³⁴⁸Existe una controversia respecto a si forma o no parte de la Delincuencia Organizada, pese a que muchas listas lo describen dentro de los delitos comunes de está, numerosos expertos han criticado el hecho, debido a que no tiene ni persigue los fines y objetivos de la Delincuencia Organizada.

³⁴⁹Resolución 1373, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad.
https://www.unodc.org/tldb/pdf/Res_1373_2001_es.pdf

sus líderes, no son en sí actividades que realicen de forma cotidiana y muchas veces suelen dejárselos a los que han hecho de ello su actividad y forma de vida, ejemplo de ello fue en 1993, con el Cártel de Medellín, que alquiló los servicios del ELN (Ejército de Liberación Nacional) para lograr atentados con coches bomba³⁵⁰. Lo que muestra que puede existir una cooperación entre los grupos, pero sin ser necesariamente el mismo, existen algunos híbridos que realizan delitos como el narcotráfico para poder obtener de esa forma los medios económicos para lograr sus fines terroristas. Iniciaron como grupos puramente terroristas, pero, debido a la necesidad económica intervinieron en delitos del crimen organizado, como ejemplo está el Movimiento Islámico de Uzbekistán, que ha llegado a controlar hasta el setenta por ciento de las rutas utilizadas para trasladar el opio y la heroína afganas a los demás países de Asia central, pero manteniendo sus actividades terroristas, encaminadas a crear y mantener la inestabilidad política³⁵¹.

Por lo tanto, pese a que puede parecer parte de la actividad de la delincuencia organizada, son dos actividades delictivas encaminadas a fines diferentes; la delincuencia organizada siempre busca beneficios económicos, mientras que los fines del terrorismo van encaminados a la inestabilidad de la política o modificar las medidas adoptadas por los gobiernos, ya sea por diferencias de pensamiento político o religioso.

La delincuencia organizada presenta diversas formas de manifestación y a diferentes escalas, sin embargo, en la actualidad globalizada, es prácticamente imposible decir que es exclusivamente problema de un país, o sólo de forma interna, la realidad es que, todos los países se enfrentan a alguna situación que involucra la transnacionalidad de los delitos que se perpetúan en su territorio, motivo por el cual, resulta de vital importancia, la construcción de instrumentos de cooperación, que fomenten el combate a la delincuencia organizada y logren tener resultados efectivos.

³⁵⁰ Véase. De la Corte Ibáñez, Luis y Giménez-Salinas Framis, Andrea, *Op. Cit.*, p. 333.

³⁵¹ Véase. *Ibídem*, pp. 327-328.

Pero a pesar de que la firma de la Iniciativa Mérida constituye una nueva pauta en la colaboración entre México y Estados Unidos de América en el combate a la delincuencia organizada; concentrando su actuación no sólo en una de las actividades ilícitas que contempla éste fenómeno delictivo, sino tratando de atacar las demás actividades que forman parte de la delincuencia organizada, y pese a que Estados Unidos de América admitió su responsabilidad en la demanda de drogas,³⁵² el gobierno estadounidense sigue empleando políticas de combate externo, enfocándolas en el lado mexicano.

Como ya se ha mencionado con antelación, la Iniciativa Mérida no cuenta con el carácter de un tratado internacional, por lo tanto, no tiene la obligatoriedad que emana de un instrumento jurídico de esta naturaleza, por lo que surge la necesidad de entender el concepto de tratado internacional, así como la diferencia entre éste y la Iniciativa, para poder determinar la factibilidad de la Iniciativa Mérida como tratado internacional bilateral.

2.4. TRATADO INTERNACIONAL

Los Estados como entes soberanos han tenido la necesidad de mantener relaciones entre ellos, así como regular sus actividades, para lo que han usado diferentes medios, entre los que destacan los tratados, que fueron y han sido usados como uno de los medios idóneos para lograr un equilibrio entre sus deseos y la soberanía que representan, sin llegar a lesionar a los otros.

Los tratados internacionales tienen una larga historia dentro de las relaciones que han mantenido los Estados, siendo vistos en un inicio como una declaración de buenas intenciones por parte de los mismos, por medio de los cuales se llegaba a un acuerdo que generalmente implicaba el establecimiento de la paz después de movimientos bélicos³⁵³; sin embargo, los tratados internacionales empezaron a cobrar importancia en el Congreso de Viena y su Acta Final del nueve de junio de

³⁵² H. Smith, Peter (Compilador), *Op. Cit.*, pp. 284-285.

³⁵³ Véase. Reuter, Paul, *Introducción al Derecho de los Tratados*, 2ª ed., México, FCE Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 13.

1815, donde surge por primera vez la idea de que un mismo tratado podría ser obligatorio para diferentes Estados, manteniendo los mismos términos y formando un sólo instrumento jurídico; sin embargo, tuvieron que pasar muchos años para que los tratados pudieran verse como un documento obligatorio para los países que los firman, y es hasta la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en 1969, cuando se elaboró un documento que regulara estos instrumentos jurídicos.³⁵⁴

Para Carrillo Salcedo, un tratado es “un acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional destinado a producir efectos jurídicos regulados por el Derecho Internacional”³⁵⁵ Antonio Linares señala que es “un instrumento donde se consignan disposiciones libremente pactadas entre dos o más sujetos de Derecho Internacional con el fin de crear, modificar o extinguir obligaciones y derechos”³⁵⁶.

Para Gutiérrez Espada un tratado es “la manifestación concordante de voluntades, imputable a dos o más sujetos del Derecho Internacional, destinada a producir efectos jurídicos entre las partes, y regida por el otorgamiento jurídico internacional”.³⁵⁷

Loretta Ortiz considera como tratado “un acuerdo entre sujetos de Derecho Internacional, regidos por el Derecho Internacional Público”³⁵⁸ Reuter define a los tratados como “la expresión de voluntades concurrentes, imputable a dos o más sujetos de Derecho Internacional, que pretende tener efectos jurídicos en conformidad con las normas de Derecho Internacional”.³⁵⁹

³⁵⁴ Véase. Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf

³⁵⁵ Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 103.

³⁵⁶ Linares, Antonio, *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Caracas, Anauco, Ediciones, 1992, t.I, p. 61.

³⁵⁷ Gutiérrez Espada Cesareo, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Trotta, 1995, p.259.

³⁵⁸ Ortiz, Ahlf, Loretta, *Op. Cit.*, p.11.

³⁵⁹ Reuter, Paul, *Op. Cit.*, p. 47.

Según Jiménez de Aréchaga, citado por Monroy Cabra, tratado es “toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional destinada a producir efectos jurídicos; es decir, crear, modificar o extinguir un derecho”.³⁶⁰

El tratado, también es denominado como convención, pacto, protocolo o acuerdo por diferentes países, vino a formar parte de la vida jurídica internacional a partir de la Convención de Viena de 1969, que establece en su apartado a), párrafo primero, del artículo segundo, “se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste de un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.³⁶¹

De acuerdo al Manual de Tratados de las Naciones Unidas, publicado en 2013, tratado es un término genérico que abarca todos los instrumentos vinculantes con arreglo al derecho internacional, “cualquiera que sea su designación formal, concertados entre dos o más personas jurídicas internacionales y se han acordado tratados entre: a) Estados; b) Organizaciones internacionales con capacidad para celebrar tratados y Estados; o c) Organizaciones internacionales con capacidad para celebrar tratados”.³⁶²

En México, la Ley sobre la Celebración de Tratados, en su artículo segundo, fracción primera, señala que tratado es “el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas,

³⁶⁰ Monroy, Cabra, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, 5ª ed., Bogotá, Temis, 2002, p. 102.

³⁶¹ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf

³⁶² Manual de Tratados, Naciones Unidas, 2013, <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/Spanish.pdf>

cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asume compromisos”.³⁶³

Las diferentes definiciones coinciden en que el tratado busca pactar conformidades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, teniendo como intención crear efectos jurídicos vinculantes, resolviendo de esta forma ciertas discrepancias existentes, fomentando la cooperación y ayuda entre las entidades firmantes, tanto para la prevención como para la resolución de un problema que afecta a nivel transnacional.

Debido a que no existe ninguna norma internacional respecto a cuándo un acuerdo internacional debe denominarse tratado, normalmente el término tratado se utiliza para instrumentos de cierta importancia y solemnidad. Actualmente los tratados constituyen la principal fuente de Derecho en el ámbito Internacional Público, siendo uno de los elementos más importantes por medio del cual los Estados, -que muchas veces tienen intereses opuestos-, logran un equilibrio entre ellos, con el fin de llegar a un bienestar conjunto, por lo cual su importancia en esta era de globalización cada día es mayor.

La celebración de un tratado significa que las partes se proponen crear derechos y obligaciones exigibles en virtud del Derecho Internacional, al ser un acuerdo de voluntades que realizan los Estados para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos, que estará sujeta a las normas del Derecho Internacional y no al Derecho Interno de los países, normalmente adopta la forma escrita (aunque la ausencia de la forma escrita no afecta su valor jurídico), y será registrado en la Secretaría General de la ONU, en donde el Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario, encargado de resguardar el tratado, actuando de forma imparcial, basado en el artículo ciento dos de la Carta de las Naciones Unidas.³⁶⁴

³⁶³ Ley sobre la Celebración de Tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), México, 1992.

³⁶⁴ Carta de Naciones Unidas, Capítulo XVI, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html>

A pesar de que la Iniciativa Mérida constituye un avance importante en las relaciones entre México y Estados Unidos, y ha sido considerada como un acuerdo internacional, no presenta fuerza vinculatoria para el país del norte, por lo que, en realidad no es más que un proyecto de asistencia amistosa, que al pactarse ayudó a crear una opinión de buenos vecinos, pero que en realidad no se ha implementado como se planeó quedando como un documento de buenas intenciones.

Aunado a lo anterior y como se expuso en el protocolo de investigación, la Iniciativa presenta un conjunto de limitaciones que reducen de manera significativa sus ventajas. Si bien la firma de la Iniciativa Mérida abrió una nueva posibilidad para reanimar los vínculos entre México y Estados Unidos de América, también es cierto que esta posibilidad se ha visto entorpecida debido a las limitaciones que presenta, dejando ver que este proyecto necesita, más que una reestructuración, una categorización dentro de las normatividades; por lo que resulta fundamental prever la factibilidad de la firma de un tratado internacional bilateral a partir de la Iniciativa Mérida. Con el propósito de otorgarle coercibilidad al cumplimiento de los objetivos planteados, pero no sólo por parte del Estado mexicano, sino también por parte de Estados Unidos de América, ya que el problema que representa la delincuencia organizada cada día se vuelve más grave en ambos lados de la frontera.

CAPÍTULO III

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE LA INICIATIVA MÉRIDA COMO UN TRATADO INTERNACIONAL BILATERAL

A lo largo de este estudio, se ha analizado no sólo la problemática que genera la delincuencia organizada en México y Estados Unidos de América, sino también las políticas que ambos países han efectuado individual y bilateralmente, así como la implementación de la Iniciativa Mérida, como instrumento de cooperación binacional, para hacer frente a la problemática ya mencionada. La Iniciativa es considerada por muchos como un parteaguas en las relaciones de ambas naciones.

Es por ello que en este apartado se analizará la posibilidad de que la Iniciativa Mérida, tema que ocupa el centro de esta investigación, sirva como base para la celebración de un tratado internacional bilateral, y no sólo se le reconozca como un programa de asistencia.

3.1 LA PERSPECTIVA DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN EL SISTEMA JURÍDICO DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La palabra perspectiva, deriva del latín *perspectivus*, que significa “relativo a lo que se mira”, compuesto por el prefijo *per*, “a través, por completo”, de *specere* “observar, mirar” y del sufijo *tivus*, que señala la relación activa-pasiva,³⁶⁵ usada comúnmente en el arte para referirse a la forma en que se ve o se refleja un objeto y su profundidad, estando relacionada con el punto de vista del que la está mirando,³⁶⁶ en términos comunes se entiende como el juicio personal o la visión subjetiva que se tiene de algo y que influye al momento de emitir un juicio;³⁶⁷ pudiendo tener una o múltiples y diferentes formas de ver, entender y considerar las cosas; para la presente investigación se usará la última definición como base.

³⁶⁵ Etimologías de Perspectiva, <http://etimologias.dechile.net/?perspectiva>

³⁶⁶ Diccionario Actual, ¿Qué es perspectiva?, <https://diccionarioactual.com/perspectiva/>

³⁶⁷ Lexicoon, Diccionario, <http://lexicoon.org/es/perspectiva>

Al ser México y Estados Unidos de América, países vecinos con grandes desigualdades, pero con vínculos en los diferentes ámbitos de la política, la economía y la vida social, han creado una historia compartida,³⁶⁸ sin embargo, la forma de ver estas cuestiones es muy diferente, lo que sienta las bases de las diferentes perspectivas que tiene sobre los problemas que les vinculan y la forma de abordarlos. Entre los diferentes temas en que estas naciones intervienen, se encuentra la preocupación constante por salvaguardar su territorio de las amenazas que genera la delincuencia organizada siendo ésta, y principalmente el narcotráfico; un tema que ha estado presente durante décadas en la agenda bilateral.³⁶⁹

A pesar de las igualdades y la cooperación entre ambos países en materias de interés conjunto, resulta fundamental para la comprensión del tema, el entender que los sistemas jurídicos de un Estado y otro son totalmente diferentes. Los estadounidenses poseen un sistema jurídico derivado del Derecho Anglosajón que se crea a base de golpes de sentencia, es decir, es un Derecho más de orden judicial que Legislativo; por otro lado, el sistema jurídico mexicano toma como base la tradición romana del derecho. Lo que provoca una diferencia enorme entre ambos sistemas jurídicos, en el ámbito interpretativo, practica judicial y en la concepción jurídica de los conflictos.

Es por ello que cuando una institución jurídica norteamericana que obtuvo buenos resultados, trata de emplearse en México incorporándola al sistema jurídico nacional, resulta absurda e inútil.³⁷⁰ Tal hecho no sólo involucra a legislaciones o instituciones jurídicas, sino también a programas o acuerdos implementados dentro de las agendas de cooperación internacional. Por tal motivo la Iniciativa Mérida entendida desde la perspectiva de cada país no ha obtenido el mismo resultado.

³⁶⁸ Véase. Riguzzi, Paolo y De los Ríos Patricia, *Op. Cit.*, p. 1.

³⁶⁹ Véase. *Ibidem*, pp. 584.

³⁷⁰ Véase. González de la Vega, René, *Políticas públicas en materia de criminalidad*, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 108.

3.1.1 LA PERSPECTIVA DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN MÉXICO

Desde el punto de vista mexicano, la Iniciativa constituye un acuerdo y una estrategia de cooperación, que pone a México a la par de Estados Unidos de América y con ello, nace el pensamiento de un trabajo en conjunto. Teniendo ambos Estados obligaciones que cumplir, y albergando en el gobierno mexicano la sensación de haber tomado una decisión y no de haber sido sometido ante una imposición.³⁷¹

Pese a las declaraciones del gobierno mexicano acerca de la Iniciativa firmada durante el sexenio de Calderón y vigente hasta el 2017, el plan arrojaba desde sus inicios la carga de la guerra contra las drogas sobre México, ya que no contiene medidas que el país del norte pudiera aplicar para reducir su mercado de drogas ilícitas, mejorar el control aduanero en la frontera, reducir el narcomenudeo y distribución, eliminar el tráfico ilegal de armas, y perseguir el lavado de dinero; los cuales constituyen una problemática sólida dentro de Estados Unidos de América.³⁷²

En un inicio la Iniciativa Mérida no fue bien recibida por parte del Senado mexicano, y la visión pública sobre ella era principalmente negativa, debido a la desconfianza que surge con respecto al tema de trabajo conjunto entre México y Estados Unidos de América, pero después de algunas negociaciones, modificaciones y adaptaciones para adecuarla a ambos sistemas y pese a las dudas al respecto, la firma de la Iniciativa Mérida se logró. Conforme a avanzando la aplicación de la Iniciativa, el trabajo conjunto se ha vuelto cada vez más importante, ya que, mediante esta, la cooperación entre ambos países se ha visto fortalecida y en muchos casos la perspectiva negativa que se tenía de ella ha cambiado, sin embargo, esto no ha significado una transformación real en el pensamiento general

³⁷¹ Véase. Pellicer, Olga (coord.), "México en el mundo", *Departamento de estudios internacionales ITAM*, México, vol. 4 núm. 8, noviembre 2007, p. 2, <http://internacionales.itam.mx/publicaciones/revistas.html>

³⁷² Véase. Carlsen, Laura, Un abecedario del Plan México, Informe Especial del Programa de las Américas (Washington, D.C.: *Center for International Policy*, 23 de mayo de 2008, actualizado el 28 de julio de 2008), p. 14

sobre el trabajo conjunto de ambas naciones, existiendo fuertes y notorias dudas sobre los resultados obtenidos a raíz de la implementación de la Iniciativa.

A pesar de que la Iniciativa ha tenido éxito en la incautación de diversas drogas ayudando a tener un comercio bilateral más seguro,³⁷³ en la detención de diferentes miembros de carteles,³⁷⁴ la creación de Tribunales de Tratamiento de Adicciones,³⁷⁵ y diversos programas de cooperación,³⁷⁶ el mayor impacto en el gobierno mexicano, es que la Iniciativa Mérida es un paquete de asistencia extranjera que no posee ninguna regulación en el ámbito nacional, lo que dificulta significativamente evaluar a qué grado Estados Unidos de América cumple con los compromisos que contrajo con la misma; ya que en este sentido es el Estado mexicano quien debe someterse a las condiciones estadounidenses para seguir con el proyecto de apoyo brindado por el país vecino.³⁷⁷

La relación entre México y Estados Unidos de América se ha visto deteriorada en los últimos años, lo que ha provocado el aumento de limitantes en la Iniciativa Mérida, esto a consecuencia del fuerte sentimiento de tensión y rechazo a las medidas de trabajo conjunto que hasta la fecha se han implementado entre ambos países, es por ello que tanto la Iniciativa como otros programas vigentes se encuentran en una posible revisión, pensando incluso en la suspensión de los mismos en razón a la falta de cumplimiento de algunos de sus objetivos principales. Sin embargo, son muchos los logros que la Iniciativa ha arrojado a lo largo de su

³⁷³ Véase. "Trabajo conjunto entre México y EU permite decomisos históricos", *POSTA*, México, 10 de febrero de 2017, <http://www.posta.com.mx/nacional/trabajo-conjunto-entre-mexico-y-eu-permite-decomisos-historicos>

³⁷⁴ Véase. "La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida", *Revista IUS*, vol.8, no.34, Puebla, julio/diciembre 2014, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472014000200004#_ftnref23

³⁷⁵ Véase. "Aumentan tribunales contra adicciones con Iniciativa Mérida", *El Universal*, 06 de julio de 2014, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/iniciativa-merida-eu-mexico-1021439.html>

³⁷⁶ Véase. Otero, Silvia, "Iniciativa Mérida tiene 60 nuevos programas de cooperación", *El Universal*, 27 de marzo de 2014, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/merida-iniciativa-programas-cooperacion-998754.html>

³⁷⁷ Véase. Wolf Sonja, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", *Redalyc.org*, Foro internacional, 2011, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59923588003>

implementación, por lo que es necesario no solo continuar con lo planteado, sino mejorar y replantear el nivel que tiene como instrumento de cooperación. Es un hecho que es imposible cambiar las cosas de un día para otro y más aún cuando se habla de perspectivas completamente diferentes, no sólo jurídicamente, sino también en lo social, lo económico y lo político, prevaleciendo casi siempre las diferencias y no las similitudes que se tienen, por lo que resulta indispensable concentrarse en esas semejanzas y al ser la delincuencia organizada un problema para ambos países tendría que dejarse del lado las discrepancias existentes entre estos.

Una de las principales razones por las que la Iniciativa Mérida ha obtenido un punto de vista negativo en México es que no ha logrado un cambio significativo en la disminución de la demanda de drogas ilícitas proveniente del país vecino, resaltando que tal problemática no sólo puede combatirse del lado mexicano, argumento que ha llevado a acrecentar y separar aún más las relaciones entre ambos países, y a pesar de la firma de la Iniciativa, Estados Unidos de América sigue implementado medidas que involucran la presión a otros países para tratar de resolver los problemas que acarrea la delincuencia organizada en su territorio, lo que ha traído como consecuencia la creciente desconfianza de México acerca del papel que desempeña en los planes de su vecino del norte.

3.1.2 LA PERSPECTIVA DE LA INICIATIVA MÉRIDA PARA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La visión general que se tiene de México en Estados Unidos de América no es exactamente favorable y a pesar de existir periodos en que ambos países gozaron de una buena relación diplomática, hoy en día esa visión resulta aún más negativa, provocada no solo por la intolerancia y el racismo existente, sino también por los sentimientos arraigados que dejan a México en una posición no muy cómoda, al considerar que solamente se aprovecha del gobierno norteamericano. Ideología que ha sido fomentada al crear controversia y repudio al latino en general y en especial al mexicano, lo que no solo ha afectado a la comunidad inmigrante, sino que ha logrado que las relaciones entre ambos países se alejen cada vez más de la

cooperación y coordinación en el trabajo conjunto; derivando en una fuerte crítica a los avances que se han tenido en la Iniciativa Mérida y muchas veces catalogándola como ineficaz e inservible.

Para Estados Unidos de América por la manera y el instrumento legislativo que utilizó Bush para la solicitud ante el Congreso de fondos destinados al plan mencionado, este se creó como un paquete de ayuda³⁷⁸ para México en el combate a la delincuencia organizada y en específico al tráfico de drogas.

Pese a que Estados Unidos de América ha sostenido que la Iniciativa Mérida ha sido un instrumento de combate bilateral en el combate al narcotráfico, lo cierto es que no ha reducido la demanda de estupefacientes por el país del norte, lo que asegura un mercado de oferta que pese a la intervención mexicana no se puede erradicar; afirmando que México al recibir la ayuda y apoyo es el responsable de encontrar los mecanismos que debe emplear para la obtención de resultados eficaces.³⁷⁹

Lo que demuestra que para Estados Unidos de América la Iniciativa Mérida solo es un instrumento de apoyo a México y este es el encargado de solucionar los problemas que se derivan de la delincuencia organizada y en específico del narcotráfico, mientras que el país del norte no se ha responsabilizado de su contribución a la existencia del fenómeno,³⁸⁰ por lo cual es necesario que otorgue mayor reciprocidad y coordinación para obtener mejores resultados en la implementación y ejecución de la Iniciativa.

Desde la perspectiva mexicana existe una desconfianza en las acciones estadounidenses en apoyo a México, basada en la historia que han compartido, sin

³⁷⁸ Véase. Pellicer, Olga (coord.), *Op. Cit.*, p. 2.

³⁷⁹ Véase. Nájjar Alberto, "Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?", *BBC Mundo*, 19 febrero 2015, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an

³⁸⁰ Véase. Padilla Fajardo, Lizbeth, "La Iniciativa Mérida, ante el reto de replantearse o 'morir': Analistas", *Expansión en alianza con CNNMéxico*, 1 de julio de 2001, <http://expansion.mx/nacional/2013/07/01/la-iniciativa-merida-ante-el-reto-de-replantearse-o-morir-analistas>

embargo la Iniciativa representa un nuevo y mayor nivel de cooperación entre ambos países en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada, así como un avance significativo en materia de cooperación regional para promover la seguridad nacional, por lo tanto, que alcance sus objetivos no solo depende de los fondos que otorgue Estados Unidos de América, sino que debe existir un lazo de obligatoriedad más allá de la buena voluntad que pueda tener el país del norte.

3.2 CELEBRACIÓN DE UN TRATADO INTERNACIONAL BILATERAL

Como se estableció en el capítulo anterior, no existe un término preciso que defina lo que es un tratado internacional, debido a que son muchas las denominaciones que se han empleado para referirse al mismo usándose en muchas ocasiones como sinónimos, tales variaciones se deben en gran medida a las diferencias existentes entre un país y otro.³⁸¹

Por lo que es necesario precisar que, así como hay múltiples términos para referirse a un tratado internacional, también existen diversos conceptos que han sido empleados para explicar la naturaleza jurídica de dichos instrumentos internacionales.³⁸² Es por ello, que para una mejor comprensión, del concepto de tratado internacional, así como de la serie de términos empleados en la celebración del mismo, se tomara como base la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados adoptada en Viena, Austria, el veintitrés de mayo de 1969, entrando en vigor internacionalmente el veintisiete de enero de 1980³⁸³ la cual establece en su artículo segundo lo siguiente:

1. Para los efectos de la Presente Convención:

- a) Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

³⁸¹ Véase. Reuter, Paul, *Op. Cit.*, p. 47.

³⁸² Véase. Hernández Aparicio, Francisco y Mejía García Hilario, *Op. Cit.*, p. 5.

³⁸³ Véase. *Ibidem*, pp. 1-5.

- b) Se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;
- c) Se entiende por “plenos poderes” un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;
- d) Se entiende por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado;
- e) Se entiende por “Estado contratante” un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;
- f) Se entiende por “parte” un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor;
- g) Se entiende por “tercer Estado” un Estado que no es parte en el tratado;
- h) Se entiende por “organización internacional” una organización intergubernamental.

2. Las disposiciones del párrafo primero sobre los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el Derecho Interno de cualquier Estado.³⁸⁴

Mediante la Convención de Viena, se reconoció que los tratados internacionales tienen como principal fin, el desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones independientemente de sus regímenes constitucionales y sociales. En este sentido, dicha Convención describe cuatro aspectos fundamentales que los Estados parte en un tratado internacional deben adoptar:

1. Se trata de un acuerdo internacional celebrado por escrito entre dos o más Estados;
2. Se rige principalmente por el Derecho Internacional;

³⁸⁴ Convención de Viena, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

3. La ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, según sea el caso, es el acto por medio del cual un Estado consiente en obligarse por un tratado en el ámbito internacional;
4. Consta en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.

De acuerdo con la Convención de Viena el proceso de creación de un tratado, consta de cuatro pasos³⁸⁵: **a) La negociación.**- es la primera fase de la creación de un tratado internacional, en ella los poderes plenos de un Estado discuten el posible clausulado, el contenido, así como el alcance de las cláusulas y del tratado mismo; **b) Adopción del texto.**- la siguiente fase puede definirse como el acto por medio del cual los Estados aprueban el texto negociado en la primera etapa, la aprobación se llevará a cabo mediante la votación a favor o en contra. Los tratados bilaterales deben ser adoptados por unanimidad, si el texto es rechazado se tendrá que volver a la negociación o desistir la celebración del tratado; **c) Autenticación del texto.** - después las partes proceden a certificarlo como auténtico y definitivo, en caso de que las partes no fijen el procedimiento para la autenticación, la Convención establece tres métodos: la firma³⁸⁶, la firma *ad referendum*³⁸⁷ y la rúbrica³⁸⁸. Esta etapa conlleva el efecto de reconocer el contenido del tratado y poner fin a las negociaciones; **d) Manifestación del consentimiento.** - es la declaración de voluntades de cada Estado para establecer la obligatoriedad de un tratado internacional y son: la firma, el canje de instrumentos³⁸⁹ y la ratificación.³⁹⁰

³⁸⁵ Véase. Walss Auriolles, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 62-69.

³⁸⁶ La firma *strictu sensu* o también llamada firma simple implica que la etapa de autenticación y la de consentimiento se unan, ya que al firmar el tratado por el pleno poder de los estados lo certifica como auténtico y al mismo tiempo la firma obliga al estado al cumplimiento del tratado.

³⁸⁷ Se utiliza cuando el representante del Estado no tiene la facultad para obligar al país; esta firma no implica la manifestación del consentimiento y el siguiente paso a seguir después de esta firma es la ratificación. Utilizar esta figura implica que para la manifestación del consentimiento por parte del Estado se requiere aprobación de los órganos internos.

³⁸⁸ La rúbrica implica la suscripción del tratado de forma abreviada con las iniciales del representante del Estado, su efecto legal dependerá de lo que las partes hayan convenido.

³⁸⁹ Es el intercambio de documentos entre representantes de los Estados parte del tratado.

³⁹⁰ Es la notificación que hace un Estado al otro Estado negociador del tratado, de que ha cumplido con los requisitos internos para obligarse conforme al tratado internacional y por ende acepta tal obligación.

A pesar de que la Convención de Viena establece una guía para la creación y celebración de un tratado internacional, cada país posee autonomía a la hora de determinar la forma en que lo hará, por lo tanto, se abordaran los procesos internos de México y Estados Unidos de América de los cuales resalta una diferencia sumamente notoria en cuanto a la forma de celebración y consideración de un documento como tratado internacional.

3.2.1 PROCESO INTERNO EN MÉXICO

México se adhirió a la Convención de Viena el veinticinco de septiembre de 1974 y se publicó el catorce de febrero de 1975 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), pasando a formar parte de las leyes mexicanas, ubicándose por debajo de la Carta Magna debido a la supremacía constitucional.³⁹¹

Para la celebración de tratados internacionales en México, se deberá cumplir tanto la Convención de Viena, como la normatividad adecuada para estos casos, teniendo en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en segundo lugar a la legislación secundaria.³⁹² En ese orden de ideas, se abordarán primero los preceptos constitucionales que intervienen en la celebración de tratados internacionales.

Dentro de las atribuciones que el Senado de la República posee se encuentran aquellas que contiene el artículo setenta y seis, fracción I constitucional que menciona lo siguiente:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar,

³⁹¹Hernández Aparicio, Francisco y Mejía García Hilario, *Op. Cit.*, p. 1.

³⁹²*Ibidem*, p. 11.

denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.³⁹³

Por otra parte, el artículo ochenta y nueve, fracción décima, de la Constitución, hace mención que dentro de las facultades del Ejecutivo Federal se encuentra dirigir la política exterior del país, así como la celebración de tratados internacionales, sometiendo los mismos a la aprobación del senado, de esta forma el precepto constitucional a la letra dice:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.³⁹⁴

A pesar de que el artículo constitucional ciento treinta y tres, manifiesta que los tratados internacionales que celebre el Estado mexicano serán entendidos y acatados como Ley Suprema,³⁹⁵ cabe mencionar que al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en tesis aislada de 2007, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra por encima de los tratados internacionales.³⁹⁶

³⁹³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el DOF 10-07-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁹⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el DOF 10-07-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁹⁵Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el DOF el 10-07-2015, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

³⁹⁶Tesis: P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6, http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendedice=1000000000000&Expresion=supremac%25C3%25ADa%2520constitucional%2520tratados%2520internacionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=30&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=172667&Hit=24&IDs=167599,168977,1

Para que el Senado de la República pueda aprobar alguno de estos instrumentos internacionales, se tendrán que haber llevado a cabo cada una de las etapas que integran la negociación y firma, para que posteriormente se pueda ratificar algún tratado internacional.

Otro de los ordenamientos que regula la celebración de tratados internacionales y que forma parte de la legislación secundaria nacional, es la Ley sobre la Celebración de Tratados que fue publicada en el DOF el dos de enero de 1992,³⁹⁷ la cual en el artículo primero establece: “La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional (...)”³⁹⁸

En la celebración de tratados internacionales es necesario cumplir con las siguientes formalidades:

- a) Firma *ad referendum*: definida en el artículo segundo fracción III de la Ley sobre la Celebración de Tratados como: “(...) el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.”³⁹⁹
- b) Aprobación: corre a cargo del Senado de la República, es necesaria para la posterior ratificación, adhesión o aceptación; lo que trae como consecuencia final que los Estados parte de la celebración de algún tratado internacional, contraigan la obligatoriedad requerida por el mismo.⁴⁰⁰
- c) Ratificación: puede entenderse como la manifestación de voluntad de un país para obligarse al cumplimiento de un instrumento internacional, esta acción se encuentra depositada en el Ejecutivo Federal. Con la ratificación de un tratado internacional, éste adquiere perfeccionamiento y trae como

[70180,172667,174722,177199,177873,188899,189108,192867&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=](#)

³⁹⁷ Véase. Hernández Aparicio, Francisco y Mejía García *Op. Cit.*, p. 12.

1. ³⁹⁸Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el DOF el 02-01-1992, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>

³⁹⁹Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el DOF el 02-01-1992, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>

⁴⁰⁰ Véase. Hernández Aparicio, Francisco y Mejía García Hilario, *Op. Cit.*, p. 13

consecuencia inmediata su entrada en vigor internacional entre los Estados contratantes.⁴⁰¹

- d) Adhesión o aceptación: se efectúa por medio de la incorporación voluntaria de un país que no ha participado en la negociación, firma y ratificación de un tratado internacional con carácter abierto, lo que significa, que cualquier Estado puede adquirir los derechos y obligaciones pactados por otros países a través de un instrumento internacional.⁴⁰²

Después de analizar el marco jurídico vigente en materia de tratados internacionales, es necesario conocer el proceso para la celebración de un tratado internacional en México que consta de las siguientes etapas:⁴⁰³

- 1. Negociación:** en esta se acordará el contenido del tratado, así como las pautas para la firma del mismo. En México las delegaciones para la realización de esta tarea se integran por funcionarios de dependencias sustantivas competentes en la materia del tratado y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, designando ocasionalmente a asesores particulares doctos en la materia de que se trate el tratado.
- 2. Redacción y adopción del texto:** esta etapa surge en colaboración con la fase anterior, ya que, es aquí donde a través de las negociaciones se va a adoptar el texto que constituya el contenido principal del tratado; una vez que se adopte el texto, tendrá el carácter de definitivo; teniendo en cuenta que en este punto del proceso, dicho texto no posee obligación jurídica para las partes contratantes; para efectos de la confirmación del texto del tratado, es necesario la autorización de las autoridades correspondientes.
- 3. Firma:** finalizadas las negociaciones, las delegaciones de cada país informarán a sus respectivos gobiernos para acordar la fecha y lugar en el que se llevará a cabo la firma del tratado; cabe mencionar que son pocas veces las que los jefes de Estado llevan a cabo la firma de un tratado, pues

⁴⁰¹ Véase. *Ibidem*, p. 14.

⁴⁰² Véase. *Idem*.

⁴⁰³ Trejo García, Elma del Carmen, *El procedimiento interno para la aprobación de un tratado internacional en México*, México, Dirección General de Bibliotecas, 2005, pp. 7-10.

normalmente lo firman los ministros, secretarios de Estado o embajadores, procurando siempre que los funcionarios de cada país encargados de realizar esta etapa del proceso tengan igualdad de rango.

- 4. Aprobación interna:** después de la firma, la Secretaría de Relaciones Exteriores se encargará de enviar el tratado para su aprobación al Senado, apoyándose para tal efecto de la Secretaría de Gobernación quien servirá como enlace entre la SRE y el Senado; para la realización de dicha tarea el secretario de Relaciones Exteriores enviará un oficio al titular de la Secretaría de Gobernación, acompañado de dos copias certificadas del texto en español del tratado; enviando también dos copias de un memorándum, en el cual se expondrán los antecedentes del tratado, también puede incluir una breve explicación de su contenido,⁴⁰⁴ los motivos que llevaron a su celebración y los beneficios esperados. En el oficio enviado por la SRE a la SG se solicita que el titular de esta última haga llegar a la Cámara de Senadores una de las copias del tratado, así como una del memorándum. El Senado tendrá como función, analizar, discutir y aprobar el tratado; después de la aprobación de éste, el Senado deberá emitir un decreto cuyo contenido se limitará a decir que se aprueba el tratado; el decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Una vez que se publica el decreto de aprobación, corresponde al ejecutivo ratificar el tratado, que constituye parte de la siguiente etapa.
- 5. Consentimiento del Estado en vincularse:** es aquí donde se prepara el instrumento de ratificación, el cual va firmado por el poder ejecutivo y refrendado por el secretario de Relaciones Exteriores.
- 6. Entrada en vigor:** generalmente la fecha de entrada en vigor de un tratado se fija en las disposiciones del mismo, pero de omitirse se presume que esto sucederá el día de la última firma, cuando se permutan los instrumentos de ratificación.

⁴⁰⁴A reserva de considerarse innecesario tal hecho.

Como se puede observar los pasos a seguir de forma interna, siguen la pauta de lo establecido a nivel internacional, solamente adecuándose a las necesidades del gobierno mexicano, así como a la normativa interna.

3.2.2 PROCESO INTERNO EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

La celebración de tratados internacionales en los Estados Unidos de América resulta una práctica algo cuestionada, en razón de que el país del norte le da a ciertos pactos internacionales la forma jurídica de acuerdos ejecutivos y no de tratados internacionales, la diferencia entre uno y otro sólo tiene presencia marcada en el derecho interno estadounidense. Para la Convención de Viena y el derecho internacional, se reconoce como tratado independientemente de la forma jurídica que adopte conforme a la legislación interna del país.⁴⁰⁵

La Constitución de los Estados Unidos de América no hace mención acerca de los acuerdos ejecutivos, mencionando sólo los tratados internacionales, sin embargo, algunos analistas consideran que solo el 5% de los acuerdos internacionales celebrados por este país se convierten en tratados internacionales.⁴⁰⁶

Las razones que llevaron a la creación de acuerdos ejecutivos, fue evitar el riguroso y políticamente arduo escenario que el presidente estadounidense tiene para lograr la aprobación de las dos terceras partes del Senado, necesarias para aprobar tratados internacionales. En consecuencia, Estados Unidos de América ha creado dos tipos de acuerdos ejecutivos: los *congressional-executive agreements* (acuerdos congreso-ejecutivos) en los que el presidente sustituye la aprobación de las dos terceras partes del senado, por la aprobación de la mayoría simple en ambas cámaras; y los *sole executive agreements* o *presidential executive agreements* (acuerdos ejecutivos presidenciales) en éstos, se reconoce la facultad del presidente para celebrar tratados internacionales sin obtener ningún tipo de aprobación por el senado, ni la mayoría simple de las cámaras.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Véase. Walss Aurióles, Rodolfo, *Op. Cit.*, pp. 148-149.

⁴⁰⁶ Véase. Dalton, Robert, *National Treaty Law and Practice*, <http://www.asil.org/dalton.pdf>.

⁴⁰⁷ Véase. Walss Aurióles, Rodolfo, *Op. Cit.*, pp. 148-150.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos América, entre un acuerdo congreso-ejecutivo y un tratado internacional, no existe diferencia en sus efectos jurídicos, la única diferencia entre ambos, será la forma en que son aprobados al interior del Estado.⁴⁰⁸

En lo que respecta a los acuerdos ejecutivos presidenciales, la doctrina estadounidense establece que el fundamento jurídico, así como la fuente de los mismos, se encuentra en las facultades que la Constitución le otorga al presidente, por tal motivo, dichos acuerdos versarán en las materias en las que el mandatario goza de facultades exclusivas.⁴⁰⁹

3.3 ¿QUÉ ES LA FACTIBILIDAD?

Factibilidad es “la condición o cualidad de ser factible”,⁴¹⁰ factible proviene del latín *factibilis*, que es “algo que se puede hacer”,⁴¹¹ los estudios de análisis de factibilidad o estudio de factibilidad se da cuando “existen dudas en torno a la viabilidad de un proyecto”⁴¹² incluyendo todos los antecedentes que permitan evaluar y determinar la viabilidad técnica, económica, financiera, social y ambiental; así como identificar los requerimientos institucionales para su implementación.⁴¹³

Un estudio de factibilidad, suele aplicarse con mayor frecuencia en las inversiones de capital⁴¹⁴ y sirve para establecer los elementos necesarios para la toma de decisiones que conlleven y fundamenten la creación o rechazo del proyecto en cuestión.⁴¹⁵ Suele estar integrado por diferentes etapas que son: estudio de

⁴⁰⁸Véase. *Ibidem*, p. 150.

⁴⁰⁹Cfr. *Ibidem*, p. 151.

⁴¹⁰Diccionario de la Real Academia Española, factibilidad, <http://dle.rae.es/?id=HTaSsfa>

⁴¹¹Diccionario de la Real Academia Española, factible, <http://dle.rae.es/?id=HTcJ3vD>

⁴¹²Miranda Miranda, Juan José, *Los proyectos: La unidad operativa del desarrollo*, 2ª ed., Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1994, p. 59.

⁴¹³Véase. Análisis de factibilidad, <http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea02s/ch57.htm>

⁴¹⁴Véase. Siu Villanueva, Carlos, Huerta Ríos, Ernestina, *Análisis y evaluación de proyectos de inversión para bienes de capital*, 3ª. Ed., México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2000, pp. 25-26.

⁴¹⁵Véase. Hernández Hernández, Abraham, Hernández Villalobos, Abraham, *Formulación y evaluación de proyectos de inversión*, 2ª ed., México, Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S.A. de C.V., 1999, pp. 32-35.

mercado: es el punto de partida para un análisis de ingeniería, económico y financiero, tiene como objetivo demostrar la necesidad del objeto del proyecto;⁴¹⁶ la ingeniería del proyecto: estudia los insumos que necesitará para su funcionamiento;⁴¹⁷ el análisis económico-financiero: está basado en el Costo de Oportunidad y tiene como finalidad demostrar que existen los recursos necesarios para realizar el proyecto, así como la rentabilidad;⁴¹⁸ la evaluación social: se encarga de medir el impacto social, la aceptación o rechazo posible para el proyecto;⁴¹⁹ la evaluación jurídica: evalúa las normas y leyes del lugar en donde se busca realizar y aplicar el proyecto;⁴²⁰ y el plan de ejecución: que determina el curso de acción que se seguirá, así como los puntos más importantes del estudio realizado, es decir la forma en que se efectuará.⁴²¹

El estudio de factibilidad debe conducir a:

- Determinar plena e inequívocamente del proyecto, a través del estudio de: mercado, la definición del tamaño, la ubicación de las instalaciones y la selección de tecnología.
- Diseño del modelo administrativo adecuado para cada etapa del proyecto.
- Estimación del nivel de las inversiones necesarias y su cronología/lo mismo que los costos de operación y el cálculo de los ingresos.
- Identificación plena de fuentes de financiación y la regulación de compromisos de participación en el proyecto.
- Definición de términos de contratación y pliegos de licitación de obras para adquisición de equipos y construcciones civiles principales y complementarias.
- Sometimiento del proyecto, si es necesario, a las respectivas autoridades de planeación y ambientales.

⁴¹⁶Cfr. Siu Villanueva, Carlos, Huerta Ríos, Ernestina, *Op. Cit.*, pp. 26-27.

⁴¹⁷Cfr. Hernández Hernández, Abraham, Hernández Villalobos, Abraham, *Op. Cit.*, p.33.

⁴¹⁸Cfr. Siu Villanueva, Carlos, Huerta Ríos, Ernestina, *Op. Cit.*, pp. 29-31.

⁴¹⁹Cfr. Hernández Hernández, Abraham, Hernández Villalobos, Abraham, *Op. Cit.*, p. 34.

⁴²⁰Cfr. Teoría de la Factibilidad,

ecaths1.s3.amazonaws.com/.../1784089911.TEORIA+DE+LA+FACTIBILIDAD.doc

⁴²¹Cfr. Siu Villanueva, Carlos, Huerta Ríos, Ernestina, *Op. Cit.*, p.32.

- Aplicación de criterios de evaluación; tanto financiera, como económica, social y ambiental, que permita allegar argumentos para decidir la realización del proyecto.⁴²²

Una vez realizado el estudio se puede esperar que se abandone o se lleve a cabo el proyecto, puede ser que se decida mejorar; por lo que volverá a los especialistas que lo realizaron para que lleven a cabo las modificaciones observadas; para el presente estudio como su nombre lo indica sólo se analizará la viabilidad jurídica, no ignorando los pasos mencionados, pero por la naturaleza del trabajo de investigación estos puntos no serán abordados en este estudio.

Sin embargo, el objetivo general que todo estudio de factibilidad persigue es el mismo: demostrar que el proyecto es posible de realizarse o bien descartarlo por no viable; por lo cual, esta investigación busca conocer la viabilidad de la celebración de un tratado internacional bilateral entre México y Estados Unidos de América tomando como base la Iniciativa Mérida, tema que se abordara a continuación.

3.4 ANÁLISIS DE FACTIBILIDAD JURÍDICA DE LA INICIATIVA MÉRIDA COMO TRATADO INTERNACIONAL BILATERAL

El análisis de factibilidad tiene como objetivo el conocer la viabilidad para implementar un proyecto, al ser sus resultados las bases de las decisiones que se tomen para la realización de éste. Durante el presente estudio, se partió del análisis de la historia diplomática entre México y Estados Unidos de América, así como los procesos de celebración de tratados de cada país para poder analizar el elevar la Iniciativa Mérida a un tratado internacional bilateral, y aunque son diversos los factores que se tienen que abordar en el estudio de viabilidad de un proyecto, el presente estudio se centrará en el enfoque jurídico, político y social.

Si bien es cierto que a partir de la firma de la Iniciativa Mérida se creó una nueva etapa en la colaboración entre México y Estados Unidos de América, también lo es que el desarrollo de la misma desde el año 2008 en que se instaura hasta la fecha

⁴²²Cfr. Miranda Miranda, Juan José, *Op. Cit.*, pp. 60-61.

resulta algo cuestionable, pues, lejos de ser un acuerdo de cooperación bilateral en el que ambas partes trabajan en igualdad de circunstancias para contrarrestar la problemática, se ha manifestado simplemente como una imposición por parte del gobierno estadounidense hacia el gobierno mexicano, en el que éste último ha resultado con mayor responsabilidad en el combate a la delincuencia organizada.

No se puede olvidar que la delincuencia organizada es un fenómeno que compete a ambos países al ser afectados por las actividades de ésta, siendo responsables por la situación que se vive hoy en día en cada uno de sus territorios; por una parte, México con la producción y tráfico de drogas, sin mencionar todas las demás actividades ilícitas que se desprenden del narcotráfico y que pasan a formar parte de la delincuencia organizada; por otro lado Estados Unidos de América que alberga una fuerte demanda de drogas y que hace posible el tráfico ilícito de las mismas; así como la realización de actividades tales como el tráfico de armas y lavado de dinero, entre otras.

Pese a que Estados Unidos de América ha sostenido que la Iniciativa Mérida ha sido un instrumento de combate bilateral en la lucha contra el narcotráfico, lo cierto es que no ha reducido la demanda de estupefacientes en el país del norte,⁴²³ lo que asegura un mercado de oferta que pese a la intervención mexicana no se puede erradicar; esto ha creado una tensión aun mayor, al afirmarse que la Iniciativa no ha servido para los fines creados,⁴²⁴ y que no ha disminuido ni el tráfico de drogas ni la violencia⁴²⁵ en México.

Tanto México como Estados Unidos de América son países que tienen la facultad de celebrar tratados internacionales, por lo tanto, la decisión de firmar un instrumento jurídico de esta naturaleza recae en la voluntad de cada una de las partes contratantes; al hablar de voluntad es necesario posar la atención en el

⁴²³ Véase. García Hernández, Juan Luis, "El otro lado del fracaso: en 10 años, 6 cárteles toman EU y crece el consumo de droga, dice la DEA", *Sin Embargo*, 7 de diciembre de 2016, <http://www.sinembargo.mx/07-12-2016/3123339>.

⁴²⁴ Véase. Iniciativa Mérida: "una especie de fracaso", *La Jornada*, 15 de septiembre de 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/15/edito>.

⁴²⁵ Véase. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La estrategia fallida", *NEXOS*, 01 de diciembre de 2012, <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>.

mandatario en curso, si bien es cierto que no solo en el ejecutivo recae la acción de aprobar o no un tratado internacional, es éste el que suele iniciar el proceso de celebración. Es por ello que actualmente la imposibilidad de elevar la Iniciativa Mérida a un tratado internacional bilateral es cada vez más evidente, debido a la ideología que el actual presidente de los Estados Unidos de América, Donald John Trump, ha mantenido desde su campaña presidencial a finales del año 2016, donde ha dejado clara su política de rechazo hacia México.⁴²⁶

A pesar de que la tensión existente entre México y Estados Unidos de América es una de las causas más recurrentes que dificulta la aplicación de los diversos tratados firmados con anterioridad entre ambos países; es la diferencia existente entre lo que se considera “tratado” para cada uno de ellos lo que provoca la limitación a la que se enfrenta la factibilidad de la aplicación de estos instrumentos jurídicos. Estados Unidos de América en su derecho interno cuenta con dos instrumentos que asemejan la función de un tratado internacional, teniendo como diferencia entre ellos el proceso de celebración; por un lado, los acuerdos ejecutivos presidenciales que suele firmar el presidente en turno para evitar el largo y difícil proceso que involucran los acuerdos congreso-ejecutivos, los cuales tienen que pasar por las cámaras y el senado estadounidense; por lo que es común que sean los acuerdos ejecutivos presidenciales los que pacté con más frecuencia con los diferentes países, siendo pocos los que llegan a ser elevados a la categoría de acuerdos congreso ejecutivos y, en caso de llegar a tal categoría se enfrentan a la posible falta de ratificación por parte del gobierno norteamericano, lo que provoca su inoperancia.

Si bien la elevación de la Iniciativa Mérida a rango de tratado internacional bilateral es factible jurídicamente, ya que nada impide la firma de un instrumento bilateral como el planteado, las circunstancias tanto políticas como sociales desencadenadas a partir de la postura adoptada por el actual presidente

⁴²⁶ Véase. Opalín León, “México un importante referente de la campaña de Donald Trump”, *El Financiero*, México, 21 de noviembre de 2016, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-un-importante-referente-de-la-campana-de-donald-trump.html>

estadounidense hacia México hacen imposible tal hecho. Los sentimientos xenofóbicos y de discriminación por parte de la población estadounidense hacia México han ido en aumento, centrándose en la población inmigrante que radica en territorio estadounidense, en la que no sólo los mexicanos se han visto afectados sino toda la comunidad latina.⁴²⁷

El ambiente de violencia y poca tolerancia hacen de Estados Unidos de América un país con una inestabilidad social muy clara, por un lado gran parte de la población estadounidense apoyando las medidas que Trump pretende implementar: como el “muro fronterizo”; y por otro, la comunidad inmigrante que hoy en día representa gran número de la población que habita territorio estadounidense y que está en una constante lucha por lograr que se les respeten los derechos que sienten vulnerados, esto predispone una negatividad ante una posible firma de un tratado internacional bilateral, debido a que la ciudadanía estadounidense cree que México se aprovecha de la buena voluntad de su país, mientras que la sociedad mexicana ha manifestado su inconformidad debido a la situación de desventaja en la que estos acuerdos suelen poner a México.

Durante los últimos meses la tensión entre ambas naciones ha ido en aumento, llegando a considerarse la cancelación de los recursos a la Iniciativa Mérida (entre otros programas) otorgados por Estados Unidos de América, ante lo cual el actual Secretario de Gobierno, Miguel Ángel Osorio Chong ha asegurado que no se convertiría en tema de presión contra el gobierno mexicano, ya que esta Iniciativa se encuentra en su fase terminal,⁴²⁸ sin embargo, tal como resaltó el secretario de Estado Adjunto para Narcóticos Internacionales de Estados Unidos de América, William Brownfield, la Iniciativa Mérida es un “muro de cooperación en el combate

⁴²⁷Véase. “Discriminación contra latinos se duplicó en Estados Unidos”, *desinformémonos*, México, 10 de diciembre de 2016, <https://desinformemonos.org/discriminacion-latinos-se-duplico-estados-unidos/>

⁴²⁸Véase. García Ariadna, Recortes a la Iniciativa Mérida no afectan, asegura Osorio Chong, *El Universal*, 25 de febrero de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/25/recortes-iniciativa-merida-no-afectan-asegura-osorio-chong>

al narcotráfico y la delincuencia organizada”,⁴²⁹ reconociendo que el problema de las drogas es una responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos de América y necesita como tal un combate conjunto.

Sin embargo, debido a los recientes recortes al presupuesto del Departamento de Estado y Ayuda al Exterior propuestos por Donald Trump para el siguiente año, es muy probable que la Iniciativa Mérida tenga un significativo recorte de presupuesto,⁴³⁰ y aunque el monto que Estados Unidos de América otorgó a México para la lucha contra la delincuencia organizada pueda ser impresionante, no se compara con la riqueza que los grupos delictivos poseen, obtenida durante el tiempo que han ejercido las actividades ilícitas que se desprenden de este fenómeno.

La firma de un tratado internacional bilateral no solo involucraría el sector jurídico, político y social, sino que repercutiría en el ámbito económico de cada país, si bien es cierto que hasta la fecha se ha tenido un apoyo económico y de asistencia por parte del gobierno norteamericano hacia México, la firma de un tratado traería consigo una mayor presencia del sector económico mexicano, lo que podría verse como una desventaja, sin embargo, los beneficios a gran escala que esta firma acarrearía no pueden dejarse de lado, ya que al lograr la disminución de la delincuencia organizada y por ende una baja en la violencia que se ha presentado en el territorio mexicano, traería como consecuencia un crecimiento económico derivado no sólo del aumento de la inversión extranjera en México, al poder garantizar la seguridad y bienestar de estas empresas en el suelo mexicano, sino también de la ampliación de la demanda en el sector turístico que se ha visto afectado grandemente por las actividades de dicho fenómeno delictivo. Tales beneficios no solo son para México ya que para Estados Unidos de América significaría también una disminución en la fuga que existe de dinero.

⁴²⁹Véase. NOTIMEX, “Iniciativa Mérida es un “muro” de cooperación bilateral: EU”, *Crónica*, 02 de marzo de 2017, <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1012589.html>

⁴³⁰Véase. NOTIMEX, “Recortes de Trump ‘hacen peligrar iniciativas Mérida y Paz Colombia’”, *Excelsior*, 16 de marzo de 2017, <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/03/16/1152462>

Pese a que la Iniciativa se encuentra en un estado de incertidumbre, por un lado Estados Unidos de América plantea la posibilidad de un recorte, mientras México asegura que esto no será un tema de presión para ceder ante demandas norteamericanas, expertos aseguran que la Iniciativa no va a desaparecer, debido a que ha beneficiado en mayor medida al país del norte al evitar el paso de un gran número de drogas a su territorio, además de ser un medio por el cual las autoridades norteamericanas pueden supervisar a México.⁴³¹ No obstante México ha señalado que no basta con que los fondos se sigan administrando, es necesario que Estados Unidos de América se haga responsable en el combate al problema, y a pesar de que el apoyo ha sido brindado a México, los beneficios son binacionales.

En conclusión, la Iniciativa Mérida cumple con las características necesarias que harían justificable su elevación a tratado internacional bilateral, siendo uno de los programas más consolidados en la relación México-Estados Unidos de América y que ha fomentado la cooperación judicial y trabajo conjunto entre ambas naciones, además de brindar resultados que a pesar de no ser los ideales han servido en el combate a la delincuencia organizada,⁴³² por lo tanto no existe ninguna limitación jurídica e incluso justificación para que esta Iniciativa pasará a formar parte de los tratados bilaterales entre México y Estados Unidos de América.

Sin embargo, social e incluso políticamente esto resulta sumamente complicado, dejando de lado que Estados Unidos de América prefiere delegar el problema; las relaciones entre ambos países ahora mismo se encuentran en un punto crítico, tal como dice el secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray, “las decisiones y acuerdos que alcancemos con Estados Unidos de América van a definir cómo será nuestra convivencia en Norteamérica en los próximos años y

⁴³¹ Véase. Sánchez, Astrid, “México no debe temer fin de Iniciativa Mérida: expertos”, *El Universal*, 08 de marzo de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/02/8/mexico-no-debe-temer-fin-de-iniciativa-merida-expertos>

⁴³² Cfr. Monroy, Jorge, “Necesaria, la cooperación con México; Los cárteles no se combaten con decretos, advierte la ONU”, *El Economista*, 23 de febrero de 2017, <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/02/23/carteles-no-se-combaten-decretos-advierte-onu>

probablemente en las próximas décadas”⁴³³ por lo tanto, a pesar de que supondría un avance significativo en la relaciones bilaterales, es poco probable que en la actualidad la Iniciativa Mérida pueda elevarse a tratado binacional.

⁴³³NOTIMEX, “EU y México viven días que definirán su relación en las próximas décadas: Videgaray”, *El Economista*, 20 de marzo de 2017, http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/03/20/eu-mexico-viven-dias-que-definiran-su-relacion-las-proximas-decadas-videgar?cx_topclickedpos=2

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar la factibilidad de la Iniciativa Mérida como tratado internacional bilateral, y para obtener un resultado fue necesario realizar un análisis exhaustivo de todos los aspectos que giran en torno a la Iniciativa, lo que presentó diversas complicaciones que tuvieron que afrontarse para la elaboración de dicho proyecto, de ahí que se tengan las siguientes conclusiones:

- I. Las dificultades se hicieron presentes desde la búsqueda de información, por lo que el esfuerzo puesto en la investigación fue de vital importancia, debido a que los obstáculos encontrados en el proceso de recabar los datos necesarios que fijaron el rumbo del proyecto ocasionaron en momentos el desánimo. Entre los grandes breches existentes están: el difícil acceso a la información e inclusive la confidencialidad con la que el gobierno mexicano manejaba el tema, respondiendo superficialmente a las solicitudes para la ampliación de la información relacionada con la Iniciativa Mérida enviadas vía electrónica a las diferentes Secretarías⁴³⁴ encargadas; dejando ver las limitaciones que se tenían con respecto al tema, las cuales salieron a relucir en la respuesta de la Secretaría de Gobernación, cuando declaró su incompetencia para brindar la información requerida, señalando a la Secretaría de Relaciones Exteriores como la capacitada para proporcionarla.
- II. Pese a que al inicio no existía información pública suficiente que brindara un soporte al proyecto de investigación, posteriormente el tema adquirió una relevancia que propició que se abordará con mayor regularidad, ayudando a ampliar las fuentes de consulta lo que originó un nuevo problema: el exceso de información recabada. De lo que se obtuvo la experiencia que sirvió para mantener el enfoque en los objetivos de la investigación con el propósito de no desviarse de la finalidad del proyecto; así como, la correcta clasificación de la información, seleccionando solo la que fuera útil para el trabajo.

⁴³⁴ Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores.

- III. Se puede constatar la relación de tensión que México y Estados Unidos de América han mantenido a través de su historia compartida, lo que hace evidente el ambiente complicado que ha prevalecido en la relación de ambos Estados, generando movimientos bélicos y constantes problemas de intrusión por parte de los Estados Unidos de América hacia México; aunado a ello, se suman los múltiples casos de condicionamientos impuestos por el gobierno norteamericano para el reconocimiento del gobierno mexicano.
- IV. Se observa el gran problema que representa la delincuencia organizada transnacional tanto para México como para Estados Unidos de América, fenómeno que se ha acrecentado de manera significativa los últimos años; lo que ha traído como consecuencia una mayor preocupación por parte de los gobiernos en la búsqueda de medidas eficientes para el combate al problema, introduciendo este tema como materia de seguridad nacional e internacional.
- V. Las políticas internas implementadas por cada país para combatir la problemática que genera la delincuencia organizada transnacional, que a pesar de mostrar resultados efectivos, no han sido suficientes para mermar el problema, siendo solamente un parche al enorme conflicto generado a través de los años; de igual forma al analizar las políticas conjuntas que México y Estados Unidos de América han realizado, se dejan ver resultados ineficaces, debido a que dichas políticas en varias ocasiones sólo atacan una de las muchas actividades que contempla la delincuencia organizada.
- VI. Se puede verificar la importancia que tiene la Iniciativa como programa de apoyo, logrando crear un compromiso de cooperación entre los gobiernos de México y Estados Unidos de América para combatir no sólo una de las actividades propias de la delincuencia organizada, sino implementar un campo de enfrentamiento más amplio, enfocándose en las actividades más representativas del fenómeno delictivo antes mencionado.

- VII.** Pese a que la Iniciativa Mérida marca para muchos el inicio de una nueva etapa en la colaboración México-Estados Unidos, esta no cuenta con el carácter jurídico que otorgue los mismos derechos y obligaciones para ambos Estados; dejando a este instrumento sólo como un programa de ayuda y asistencia, trayendo consigo grandes desventajas en su mayoría para México, siendo éste último el de mayor responsabilidad en el combate a la delincuencia organizada.
- VIII.** Se constata la trascendencia que tienen los tratados internacionales como instrumentos jurídicos que implementan los Estados no sólo para la resolución de conflictos sino también para la prevención de los mismos, otorgando un efecto vinculante para los países contratantes. De ahí que, ante la importancia de la Iniciativa Mérida en la colaboración entre México y Estados Unidos de América en el combate a la delincuencia organizada transnacional, y pese a las desventajas que la Iniciativa presenta, no existe impedimento jurídico alguno que evite la firma de la misma como un tratado internacional bilateral.
- IX.** Existe una diferencia importante entre México y Norteamérica relativa a los tratados y es que Estados Unidos de América tiene dos modelos de tratado, sin embargo, la firma de un tratado entre ambos países no significaría la obligatoriedad del mismo, hace falta la ratificación por parte de los signantes para que ello suceda, y la falta de esta trae como consecuencia la limitación en la actuación de un instrumento de esta naturaleza; para la relación México-Estados Unidos esto no es nuevo, debido a que diversos tratados firmados no han sido ratificados por el gobierno norteamericano, causando la ineficacia de los mismos.
- X.** A pesar de ser factible jurídicamente la firma de un tratado internacional bilateral basado en la Iniciativa Mérida entre México y Estados Unidos de América, las circunstancias políticas por las que Norteamérica atraviesa hoy en día, hacen imposible tal hecho. Esto debido a la ideología de rechazo hacia México del actual presidente Donald John Trump, que afecta de

manera significativa la relación entre ambos países, complicando la colaboración conjunta que pudiera darse entre los dos gobiernos. Sin mencionar que desde el punto de vista social resulta difícil creer que la población estadounidense y mexicana pudieran aprobar la posible firma de un tratado internacional bilateral, debido a los antecedentes de una relación conflictiva y poco equitativa que a lo largo de la historia ha surgido entre ambos Estados. Por un lado, la población e incluso el sector político estadounidense con el pensamiento de que México se ha beneficiado grandemente con la relación que tiene con Estados Unidos de América y, por otro lado, México con la aseveración de que, en la mayoría de los instrumentos internacionales firmados con el país vecino, éste evade el grado de responsabilidad que le corresponde en el cumplimiento de los tratados internacionales que ha firmado.

- XI.** Actualmente la firma de la Iniciativa Mérida como un tratado internacional bilateral resulta casi imposible, sin embargo, esto no significa que en un futuro no podría servir de base para la firma de uno, debido a la importancia de la colaboración entre países en materia de delincuencia organizada y su combate. México y Estados Unidos de América no son la excepción, siendo necesaria la cooperación bilateral para hacer frente a un problema que parece seguir creciendo en ambos lados de la frontera, por lo que un tratado internacional bilateral en materia de delincuencia organizada beneficiaría a ambos países.
- XII.** La presente investigación sirve para concluir que a pesar de que los países gozan de soberanía y autonomía a la hora de implementar políticas para el combate a la delincuencia organizada transnacional, es necesaria la cooperación en materias que afectan a más de uno, sin embargo, también demostró que, a la hora de intentar coordinar intereses, muchas veces pesan más los prejuicios y la búsqueda de obtener beneficios particulares sin responsabilizarse o querer realizar la parte que corresponde. Por lo tanto, la Iniciativa Mérida a pesar de ser un programa que ha fomentado y ayudado a

acercarse a México y Estados Unidos de América en el combate a un problema común, también ha sido subestimada por ambos países, resaltando los errores y deficiencias que tiene a la hora de emplearse, olvidando los beneficios y avances que ha traído.

FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- 1.-ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Instrumentos Jurídicos contra el crimen organizado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- 2.-AGUAYO QUEZADA, Sergio, *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo veintiuno, 1990.
- 3.-BARROS VALERO, Javier, *México y Estados Unidos: Seguridad nacional y cooperación*, México, *Textos de Política Exterior*, Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), 1990.
- 4.-BRINKLEY, Alan, *Historia de Estados Unidos*, México, McGraw-Hill, 1996.
- 5.-BRUCET ANAYA, Luis Alfonso, *El crimen organizado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007.
- 6.-BUNSTER, Álvaro, *La Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas*, México, PGR, 1993.
- 7.-CARLSEN, Laura, Un abecedario del Plan México, Informe Especial del Programa de las Américas (Washington, D.C.: *Center for International Policy*, 23 de mayo de 2008, actualizado el 28 de julio de 2008).
- 8.-CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 103.
- 9.-CUEVAS DIEGO, Simión, *México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico ante la aprobación de la iniciativa Mérida*, México, UMAR, 2010.
- 10.-DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, *Crimen.org*, España, Ariel, 2010.
- 11.-DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., *Historia de México, Legado histórico y pasado reciente*, 2ª ed., Pearson, México, 2008.
- 12.-DUARTE, M., *Frontera y diplomacia: las relaciones México-Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.
- 13.-FINCKENAUER, James O., *Mafia y Crimen Organizado*, Barcelona, Península, 2010.

- 14.-FLORES RANGEL, Juan José y LOZANO FUENTES, Irma, *Historia de México II*, 2ª ed., México, Cengage Learning, 2016.
- 15.-GARCÍA LUNA, Genaro, *El nuevo modelo de seguridad para México*, México, Nostra Ediciones, 2011.
- 16.-GASPAR, Edmundo, *La diplomacia y política norteamericana en América Latina*, 2ª ed., México, Gernika, 1998.
- 17.-GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Políticas públicas en materia de criminalidad*, México, Editorial Porrúa, 2001.
- 18.-GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *Derecho Internacional Público*, Madrid, Trotta, 1995.
- 19.-HERNÁNDEZ APARICIO, Francisco y MEJÍA GARCÍA Hilario, *Derecho internacional: consecuencias jurídicas de la corte penal internacional en México*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2007.
- 20.-HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Abraham y HERNÁNDEZ VILLALOBOS, Abraham, *Formulación y evaluación de proyectos de inversión*, 2ª ed., México, Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales, S.A. de C.V., 1999.
- 21.-HERRERA, Octavio y SANTA CRUZ, Arturo, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 2011, vol. 1 América del Norte.
- 22.-H. SMITH, Peter (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- 23.-KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México, Ediciones Era, 1983, vol. 1.
- 24.-LINARES, Antonio, *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., Caracas, Anauco Ediciones, 1992.
- 25.-LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, *Drogas. Su Legalización*, México, Porrúa, 2009.
- 26.-MARCIAL JIMÉNEZ, Rodrigo, *Violencia y narcotráfico en México*, México, Ed. Cuadernos de investigación, 2009
- 27.-MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Seguridad Pública Nacional: Un sistema alternativo de política criminológica en México*, México, Porrúa, 1999.

- 28.-MENDOZA SÁNCHEZ, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana; Momentos trascendentes 1910-2010*, México, Grupo Editorial Cenzontle, 2011.
- 29.-MIRANDA MIRANDA, Juan José, *Los proyectos: La unidad operativa del desarrollo*, 2ª ed., Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 1994.
- 30.-MONROY CABRA, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, 5ª ed., Bogotá, Temis, 2002.
- 31.-MORENO, Moisés, *El Crimen Organizado*, México, Ed. Caballito, 1993.
- 32.-ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª ed., México, Oxford, 2014.
- 33.-REUTER, Paul, *Introducción al Derecho de los Tratados*, 2ª ed., México, FCE Fondo de Cultura Económica, 2001.
- 34.-RICO, Carlos, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la Republica, 1991, t. VIII.
- 35.-RIGUZZI Paolo y DE LOS RÍOS, Patricia, *Las relaciones México-Estados Unidos II ¿Destino no manifiesto?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.
- 36.-ROETT, Riordan (comp.), 1988, *México y Estados Unidos el manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores.
- 37.-ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.), *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1999.
- 38.-ROMO, Jorge L., *Prevención de lavado de dinero y delincuencia organizada en el sector casinos*, México, UBIJUS, 2013.
- 39.-SCHUMACHER, Esther (comp.), *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores Fondo de cultura económica.
- 40.-SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política Exterior de México*, 2ª ed., México, Colección de textos universitarios en ciencias sociales, 1984.
- 41.-SEPÚLVEDA, Cesar (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochentas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- 42.-SERRANO. P., *Porfirio Díaz y el Porfiriato: Cronología (1830-1915)*, México, INEHRM, 2012
- 43.-SIU VILLANUEVA, Carlos y HUERTA RÍOS, Ernestina, *Análisis y evaluación de proyectos de inversión para bienes de capital*, 3ª. Ed., México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., 2000.
- 44.-Trejo García, Elma del Carmen, *El procedimiento interno para la aprobación de un tratado internacional en México*, México, Dirección General de Bibliotecas, 2005.
- 45.-TORRES, Blanca, *México y el Mundo: Historia de sus Relaciones Exteriores*, México, Senado de la Republica, 1991.
- 46.-VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y PRADO LALLANDE, Juan Pablo (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009.
- 47.-VEREA CAMPOS, Mónica, et al. (coords.), 1998, *Nueva agenda bilateral en la Relación México-Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM.
- 48.-VILLAMAR, Zirahuen (comp.), *Hacia una nueva relación México-Estados Unidos, Visiones progresistas*, México, Fundación Friedrich Ebert en México, 2010.
- 49.-WALSS AURIOLES, Rodolfo, *Los tratados internacionales y su regulación jurídica en el derecho internacional y el derecho mexicano*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2006.
- 50.-ZAMORA, Pirce. *Aspectos Jurídicos De La Delincuencia*, Porrúa, México 1998.

• **Hemerográficas.**

- 1.-AGUILAR ZINSER, Adolfo, "Del romance al hoyo negro", *Periódico Reforma*, 4 de febrero de 2005.
- 2.-CALLEROS ALARCÓN, Juan Carlos, "El vínculo entre seguridad nacional y migración en México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 88, febrero 2010.

- 3.-GUTIÉRREZ, Alejandro, “La estrategia del desastre”. *Revista Proceso*, No. 1592, 6 de mayo de 2007.
- 4.-ULLOA Berta, *La revolución intervenida*, 2ª ed., México, El colegio de México, 1971.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- 1.- CHABAT, Jorge, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida*, CIDE, núm. 195, enero, 2010, <http://libreriacide.com/librospdf/DTEI-195.pdf>
- 2.- Diccionario de la Real Academia Española, <http://dle.rae.es/?w=diccionario>
- 3.- Diccionario Actual, ¿Qué es perspectiva?, <https://diccionarioactual.com/perspectiva/>
- 4.- Etimología de Seguridad, <http://etimologias.dechile.net/?seguridad>
- 5.- Etimología de Perspectiva, <http://etimologias.dechile.net/?perspectiva>
- 6.- Lexicoon, *Diccionario*, <http://lexicoon.org/es/perspectiva>
- 7.- LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma, *Los estados “fallidos” y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional*, Universidad Complutense de Madrid, http://eprints.sim.ucm.es/14687/1/LOS_ESTADOS_FALLIDOS-CURSO_VITORIA.pdf
- 8.- NORZAGARAY LÓPEZ, Miguel David, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010, http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MCS_XVII_promocion_2008-2010/Norzagaray_MD.pdf
- 9.- PADILLA, Enrique, *Políticas económicas y pobreza: México 1982-2007*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo), Madrid, 2009. <http://eprints.ucm.es/9633/1/T31325.pdf>
- 10.-PADILLA FAJARDO, Lizbeth, “La Iniciativa Mérida, ante el reto de replantearse o 'morir': Analistas”, *Expansión en alianza con CNNMéxico*, 1 de julio de

2001, <http://expansion.mx/nacional/2013/07/01/la-iniciativa-merida-ante-el-reto-de-replantearse-o-morir-analistas>

- 11.-PÉREZ GIL, Luis V., *El dilema de la seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales*, España, Universidad de la Laguna, 2000, [http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/17-2000/08%20\(Luis%20V.%20P%C3%A9rez%20Gil\).pdf](http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/17-2000/08%20(Luis%20V.%20P%C3%A9rez%20Gil).pdf)
- 12.-PÉREZ SIERRA, Juan Pablo, *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos*, México, tesis UDLA, mayo 2003, http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/perez_s_jp/capítulo3.pdf.
- 13.-SALDIVAR, Alejandro, *La hidra y la alfombra roja: imágenes de la guerra contra el narcotráfico*, Editorial Redactum, 2014, https://books.google.com.mx/books?id=XYBAAAQBAJ&pg=PA169&lpg=PA169&dq=Al+amparo+castrense.+Revista+Proceso.+Edici%C3%B3n+%23+1572&source=bl&ots=DB-bOYuFn3&sig=4g2FyK_i14ZczPCNNaK9SCQmyKc&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwju0d3vi5nNAhVda1IKHR_GCy4Q6AEIGjAA#v=onepage&q=Al%20amparo%20castrense.%20Revista%20Proceso.%20Edici%C3%B3n%20%23%201572&f=false
- 14.-VALENCIA RAMÍREZ, Verónica Guadalupe, *La seguridad Pública como un derecho humano*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1534/3.pdf>

- **Hemerográficas**

- 1.- ASTORGA ALMANZA, Luis Alejandro, Reseña: “Seguridad, traficantes y militares (El poder y la sombra)”, *Revista Scielo*, México, 2008, vol. 9 no. 17, enero-junio de 2008, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612008000100006

- 2.- BARRÓN, Luis, "De cómo la diplomacia sí evita las guerras: Henry P. Fletcher embajador de Estados Unidos en México, 1917-1920", *Revista Dossier*, No. 13, http://www.istor.cide.edu/archivos/num_13/dossier2.pdf
- 3.- BROOKS, David, "Con fuertes críticas a México, el senado de EU aprobó ayer la Iniciativa Mérida". *La Jornada*, 22 de mayo 2008, <http://www.jornada.unam.mx/2008/05/23/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- 4.- CARMONA, Doralicia "1915, El gobierno de Estados Unidos reconoce al de Venustiano Carranza", *Memoria política de México*, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1915GEU.htm>
- 5.- "México declara su neutralidad en la Primera Guerra Mundial. Carranza iniciará su periodo presidencial sin compromisos internacionales", *Memoria política de México*, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/3/17031917.html>
- 6.- CARRANZA ARROYO, María Antonia, "Hacia un modelo de transparencia y rendición de cuentas para el Sindicalismo Magisterial Mexicano (SNTE), Primera parte, *Política Comunicada*, <http://politicacomunicada.com/hacia-un-modelo-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-a-la-mexicana/>
- 7.- CARRASCO ARAIZAGA, Jorge, "Un chivo expiatorio del caso Camarena, preso de por vida en Arizona", *Revista Proceso*, 17 de agosto de 2013, <http://www.proceso.com.mx/350313/un-chivo-expiatorio-del-caso-camarena-pres-de-por-vida-en-arizona>
- 8.- CARRILLO OLEA Jorge, "Por decreto presidencial, desapareció el plan antidrogas", *Drogas México*, México, 2002, <http://drogasmexico.org/index.php?nota=193>
- 9.- CASTILLO TAPIA, Fernando, "El Estudio de la Seguridad Nacional, 1996, citado por Lüttecke Barrientos, Javier, *La Seguridad Internacional y su evolución: Los hechos a través de más de medio siglo*", <http://revistamarina.cl/revistas/2004/3/luttecke.pdf>

- 10.-CHILLIER, Gaston y FREEMAN, Laurie, "El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia", Washington, D.C., *Washington Office on Latin America (WOLA)*, 2009, https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf
- 11.-DALTON, Robert, *National Treaty Law and Practice*, <http://www.asil.org/dalton.pdf>.
- 12.-GARCÍA, Ariadna, Recortes a la Iniciativa Mérida no afectan, asegura Osorio Chong, *El Universal*, 25 de febrero de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/25/recortes-iniciativa-merida-no-afectan-asegura-osorio-chong>
- 13.-GARCÍA HERNÁNDEZ, Juan Luis, "El otro lado del fracaso: en 10 años, 6 cárteles toman EU y crece el consumo de droga, dice la DEA", *Sin Embargo*, 7 de diciembre de 2016, <http://www.sinembargo.mx/07-12-2016/3123339>.
- 14.-GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, "La estrategia fallida", *NEXOS*, 01 de diciembre de 2012, <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- 15.-JIMÉNEZ, Sergio Javier, "México y EU buscan nueva era de cooperación bilateral", *El Universal*, 17 de abril de 2009, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/167259.html>
- 16.-LEÓN VARGAS, Yamile; "Narcotráfico y lucha antidrogas en México". *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. No. 10, II semestre 2010, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3171/1/12-OT-Leon.pdf>
- 17.-LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, México no es un "Estado fallido", *Periódico la Jornada*, UNAM, México, enero de 2015, <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/16/index.php?section=opinion>
- 18.-MEDINA NÚÑEZ, Ignacio, 1996, "México: crisis económica y migración", *Espiral*, núm. septiembre-diciembre, <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espinal/espinalpdf/Espir al7/129-141.pdf>
- 19.-MENDOZA BREMAUNTZ, Emma, "Globalización, internacionalización del delito y seguridad", *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional*

- Autónoma de México*, México, núm. 83, agosto de 2010, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1628/16.pdf>
- 20.-MONTALVO, Tania L., “Miguel de la Madrid, el presidente del quiebre PRIISTA”, *Expansión en alianza con CNN*, México, abril 2012, <http://expansion.mx/nacional/2012/04/01/miguel-de-la-madrid-el-presidente-del-quiebre-priista>.
- 21.-MONTERO, Juan Carlos, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, vol. 20, núm. 39, enero-junio de 2012, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000100001
- 22.-NÁJAR Alberto, “Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?””, *BBC Mundo*, 19 febrero 2015, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an
- 23.-OPALÍN, León, “México un importante referente de la campaña de Donald Trump”, *El Financiero*, México, 21 de noviembre de 2016, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-un-importante-referente-de-la-campana-de-donald-trump.html>
- 24.-OSPINA-VALENCIA, José, “México: cuando los maestros enervan. El conflicto magisterial en México”, *Deutsche Wellw (DW)*, Alemania, 8 de agosto de 2016, <http://www.dw.com/es/méxico-cuando-los-maestros-enervan/a-19459524>
- 25.-OTERO, Silvia “Van Peña Nieto y Obama por nuevo enfoque en trato bilateral”, *Red política*, 4 de mayo 2013, <http://www.redpolitica.mx/nacion/mexico-y-estados-unidos-ratifican-continuidad-de-iniciativa-merida>
- 26.-PELLICER, Olga (coord.), “México en el mundo”, *Departamento de estudios internacionales ITAM*, México, vol. 4 núm. 8, noviembre 2007,
- 27.-RODELO, Frida, “El tratamiento de la Iniciativa Mérida en los periódicos mexicanos de diferente orientación política”, *Estudios de Periodismo, Memorias, XXVIIamic, Encuentro Nacional Querétaro*, México, 2015,

http://amic2015.uaq.mx/docs/memorias/GI_05_PDF/GI_05_El_tratamiento.pdf

- 28.-SÁNCHEZ, Astrid, "México no debe temer fin de Iniciativa Mérida: expertos", *El Universal*, 08 de marzo de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/02/8/mexico-no-debe-temer-fin-de-iniciativa-merida-expertos>
- 29.-SÁNCHEZ, Enrique, "Peña Nieto presenta hoy la Gendarmería", *Excelsior*, México, 22 de agosto de 2014, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/22/977525>
- 30.-SCHIAVON, Jorge A. y VELÁZQUEZ FLORES, Rafael,
- 31.-"El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública VI*, 2008, <http://www.redalyc.org/html/960/96060805/>
- 32.-"La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos", *CIDE*, México, núm. 186, julio 2009, <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1116/96615.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 33.-SOLÍS GONZÁLEZ, José Luis, "Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco", *Frontera Norte*, vol. 25, núm. 50, julio-diciembre de 2013, <http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN50/1-f50.pdf>
- 34.-TRIGUEROS GAISMAN, Laura, "La interpretación de los Tratados Internacionales por la Suprema Corte de los Estados Unidos: El Caso Álvarez Macháin", <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/25-07.pdf>.
- 35.-WOLF SONJA, "La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad", *Redalyc.org*, Foro internacional, 2011, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59923588003>
- 36.-ZAPATA CALLEJAS, John Sebastián, "La teoría del estado fallido: entre aproximaciones y disensos", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 1, enero-junio, 2014, Universidad Militar

Nueva Granada Bogotá, Colombia,
<http://www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf>

37.-ZEPEDA MARTÍNEZ, Roberto y DANIEL ROSEN, Jonathan, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Revista Reflexiones*, Costa Rica, núm. 94, 2015, <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>

38.-ZEPEDA, Mayra, “¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?”. *Animal Político*, México, 22 de octubre de 2014, <http://www.animalpolitico.com/2014/10/la-matanza-del-ejercito-en-tlatlaya-segun-la-cndh/>

- **Poligráficas nacionales**

1.- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para la prevención social de la violencia y la delincuencia, publicado en el DOF el 11-02-2013, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013

2.- Calderón Hinojosa, Felipe, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, Poder Ejecutivo Federal, 2007, http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/1/PND_0712.pdf

3.- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el combate a la delincuencia, Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Auditoría de desempeño: 13-0-17A00_07-0049, Grupo Financiero Gobierno http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0049_a.pdf

4.- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, Auditoría de Desempeño 10-0-17^a00-07-1159, Grupo Funcional Gobierno.

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_1159_a.pdf

- 5.-De la Intervención Diplomática a la Invasión Armada: México frente a Estados Unidos durante 1914, México, Secretaria de Marina Armada de México, 2014, <http://semar.gob.mx/unhicun/libros/De%20la%20Intervencion%20Diplomatica%20a%20la%20Invasion%20Armada.pdf>
- 6.-De la Madrid Hurtado, Miguel, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
- 7.-Diario Oficial de la Federación, 1992, Decreto por el que se crea el Centro de Planeación para el control de drogas con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de la República, México, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4673647&fecha=26/06/1992
- 8.-Diario Oficial de la Federación, 1993, Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República, México, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4747456&fecha=17/06/1993
- 9.-Embajada de México en Estados Unidos, INICIATIVA MÉRIDA: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad, <https://embamex2.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados/comunicados-2007/306--sp-368318177>
- 10.-Fox Quesada, Vicente, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Poder Ejecutivo Federal, 2001, pp. 49, 36, 89. <http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/4/PND0106.pdf>

- 11.-Iniciativa Mérida, Los cuatro pilares de la cooperación, http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf
- 12.-Iniciativa Mérida, Panorama General, Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- 13.-"Las Relaciones con los Estados Unidos, México: Senado de la República", 2010 <http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/11/2743/3.pdf>
- 14.-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México 2002, Última reforma publicada DOF 04-05-2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_abro.pdf
- 15.-"México y Estados Unidos: Una Relación Dinámica, Multitemática y Estratégica", Secretaría de Relaciones Exteriores, 30 de marzo de 2016, <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/mexico-y-estados-unidos-una-relacion-dinamica-multitematica-y-estrategica>
- 16.-Página de la Embajada y consulados de Estados Unidos en México <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>
- 17.-Procuraduría General de la República, Agencia Federal de Investigación, Antecedentes, <http://web.archive.org/web/20120718220916/http://pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion.asp#>
- 18.-Programa Nacional para el control de Drogas 2001-2006, publicado en el DOF 02-11-2002. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=717443&fecha=04/11/2002
- 19.-Rendición de cuentas 2000-2006, Agencia Federal de Investigación, un nuevo modelo de Policía, Procuraduría General de la República, México, <http://www.pgr.gob.mx/informesinstitucionales/Documents/LIBROS%20BLANCOS/AFI.pdf>

- 20.-Salinas de Gortari, Carlos, Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>
- 21.-Secretaría de Gobernación, CISEN “Reseña Histórica”, 18 de diciembre de 2014, <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>
- 22.-Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, México, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>
- 23.-*Tratados Internacionales vigentes en México: relación de Legislaturas y/o Períodos Legislativos en que fueron aprobados*, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, México, 2007, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf>
- 24.-XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estado Unidos, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-RI-A-08-09.pdf>
- 25.-Zedillo Ponce de León, Ernesto, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>
- 26.-Peña Nieto, Enrique, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México, Poder Ejecutivo Federal, 2013, http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf
- 27.-Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

- **Poligráficas internacionales**

- 1.- U.S. Department of State, *Joint Statement on the Merida Initiative: A New Paradigm for Security Cooperation*, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817.htm>

- 2.- *Public Law 110–252*—june 30, 2008, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ252/pdf/PLAW-110publ252.pdf>
- 3.- *Strategy for Homeland Defense and Civil Support*, <https://www.hsdl.org/?view&did=454976>
- 4.- Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- 5.- Naciones Unidas, Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, <http://www.un.org/es/sections/priorities/international-peace-and-security/index.html>
- 6.- Resolución N° 678 de 1990, el Consejo de Seguridad, durante la intervención del Golfo Pérsico en contra de Irak. <http://www.cinu.org.mx/temas/iraq/doctos/678.pdf>
- 7.- Embajada de Estados Unidos, Comisión Binacional E.U.-México sobre Temas Bilaterales, Reuniones Ministeriales sobre Temas que Requieren atención de Alto Nivel, <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st010907binacional.html>
- 8.- Naciones Unidas, Centro de Información, <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/desecon/asistencia.htm>
- 9.- Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, Iniciativa Mérida, <https://mx.usembassy.gov/es/category/iniciativa-merida/>
- 10.-Informe Mundial sobre las Drogas, 2010, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf
- 11.-Informe Mundial sobre las Drogas, ONODC, 2012, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf
- 12.-Informe Mundial sobre las Drogas, ONODC, 2015, https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/WDR15_ExSum_S.pdf
- 13.-Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, 2000, [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont tr%C3%A1fi I/](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fi_I/)

[C3%ADci migra tierra mar aire comple conve nu cont delin orga trans n.pdf](#)

14.-Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf

15.-Manual de Tratados, Naciones Unidas, 2013, <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/Spanish.pdf>

16.-Carta de Naciones Unidas, Capítulo XVI, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-xvi/index.html>

17.-Convención de Viena, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

Fuentes normativas

• Nacionales

1.-"Ley general de víctimas", publicada en el DOF el 09-01-2013, <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/LEY%20GENERAL%20DE%20VIC%20TIMAS.pdf>

2.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

3.-Ley de Seguridad Nacional, México, Secretaria de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

4.-Ley de asistencia social, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270_191214.pdf

5.-Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101_160616.pdf

6.-Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el DOF el 02-01-1992, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>

7.-Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

8.-Tesis: P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, http://sif.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=supremac%25C3%25A Da%2520constitucional%2520tratados%2520internacionales&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=30&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=1&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=172667&Hit=24&IDs=167599,168977,170180,172667,174722,177199,177873,188899,189108,192867&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

- **Internacionales**

- 1.-98/733/JAI: Acción común de 21 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:ES:HTML>
- 2.-Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, 2001, p. 5 (Convención de Palermo) <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- 3.-Estudio estadístico acerca de los resultados de la Operación Rápido y Furioso, así como una pequeña reseña de las tareas que corresponden a la misma, disponible en: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4270>