

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CIDE

**TENSIÓN ASOCIADA AL NARCOTRÁFICO
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO, 2006 - 2012**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

RAYMUNDO BALBOA CRUZ

DIRECTOR DE LA TESINA: MAESTRO JORGE A. SCHIAVON URIEGAS

MÉXICO, D.F. ABRIL 2014

Gracias a Dios.

Gracias a mi familia, a mis padres, a mis jefes y a mis maestros.

ÍNDICE

1. Introducción

2. Marco teórico, histórico y conceptual

2.1. Los tres enfoques

2.2. Interacción entre estabilidad, soberanía, tensión y cooperación

2.3. La Iniciativa Mérida

2.4. Discurso e interés nacional

2.4.1. El discurso estadounidense de guerra contra las drogas

2.4.2. El discurso de guerra contra las drogas de Calderón

3. Análisis de las hipótesis

3.1. Expectativa no alcanzada

3.1.1. El Estado fallido

3.1.2. Narcoterrorismo y narcoinsurgencia

3.2. Prioridades diferentes

3.2.1. El mensaje en el Capitolio

3.2.2. El caso del Embajador Pascual

3.2.3. No More Weapons!

3.2.4. Mensaje desde España

4. Conclusiones

Introducción

El tráfico de drogas ha sido causa de tensión entre México y Estados Unidos de forma recurrente. Lo fue, de manera más destacada, desde finales de los años sesenta hasta los noventa. Entre otras razones, la tensión asociada al narcotráfico se ha debido a que, a ojos del gobierno estadounidense, las autoridades mexicanas no han hecho lo suficiente para combatir el fenómeno. Durante los primeros años del siglo XXI, la guerra contra las drogas perdió importancia dentro de la agenda bilateral, reduciéndose su potencial para tensionar la relación. Sin embargo, desde 2005 fue motivo de nuevos desencuentros, originados en las críticas del gobierno estadounidense al mexicano por la incapacidad de controlar la creciente violencia entre grupos de narcotraficantes.

Hacia diciembre de 2006, al iniciar su gobierno, el presidente Felipe Calderón le declaró la guerra al narcotráfico. La decisión fue aplaudida en Washington y generó buenas expectativas sobre la futura relación entre ambos países. El presidente Calderón logró incluso el apoyo económico y tecnológico del gobierno estadounidense para luchar contra el narcotráfico, a través de la Iniciativa Mérida. Además, las autoridades de Estados Unidos reconocieron abiertamente su corresponsabilidad en el problema.

Aun así, la relación bilateral no dejó de vivir momentos relativamente rípidos. ¿Por qué, de 2006 a 2012, el narcotráfico fue una importante fuente de tensión entre ambos gobiernos? Esta pregunta cobra relevancia frente a dos hechos inéditos que auguraban cierta calma: 1) la abierta y explícita alineación del gobierno mexicano con la guerra contra el narcotráfico que el gobierno estadounidense había sostenido desde finales de los años sesenta; y 2) la intensa cooperación en materia de seguridad y narcotráfico que trajo consigo la Iniciativa Mérida.

Por tensión, se entiende el estado de oposición u hostilidad latente entre los gobiernos de México y Estados Unidos.¹ Durante el periodo que estudia este documento, la hostilidad se manifestó a través de críticas y censuras entre ellos por determinados comportamientos, conductas, actuaciones u omisiones; es decir, recriminaciones.

En este documento, se analizan dos hipótesis para explicar por qué de 2006 a 2012 el narcotráfico fue una importante fuente de tensión entre México y Estados Unidos. La primera tiene que ver con una expectativa no alcanzada. En Estados Unidos, se esperaba que con la lucha abierta y frontal de Calderón contra el narcotráfico, así como con la Iniciativa Mérida y la cooperación aparentemente sin precedentes en la materia, mejorara la situación de violencia e inseguridad en México. Desde el origen de esta expectativa en diciembre de 2006, ha ocurrido justamente lo contrario: la violencia se multiplicó.

Hipotéticamente, si los resultados esperados se hubieran materializado, la relación entre México y Estados Unidos hubiera estado libre de tensión asociada al narcotráfico. La evidencia nos indica que la expectativa no se cumplió, lo que generó recriminaciones del gobierno estadounidense al mexicano, por su ineficacia para reducir la violencia.

La segunda hipótesis tiene como base el pronunciado desequilibrio entre la agenda de prioridades de cada país. Para México, la lucha contra el narcotráfico tuvo la más alta prioridad durante el mandato de Calderón. Para Estados Unidos, el problema perdió importancia durante la administración de Barack Obama. Por ello, la brecha

¹ Tensión: “Estado de oposición u hostilidad latente entre personas o grupos humanos, como naciones, clases, razas, etc.”, en Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, Madrid, España.

entre el nivel de prioridad que cada uno le dio al tema del narcotráfico se fue ampliando conforme avanzaba el tiempo.

De acuerdo con esta hipótesis, mientras mayor sea la diferencia entre el nivel de importancia que le otorga cada gobierno al problema del narcotráfico, mayor será la tensión entre ambos. Bajo esta lógica, cuando más evidente fue que el presidente Obama se alejaba del paradigma de guerra contra el narcotráfico, incluso haciendo explícito que para Estados Unidos éste había llegado a su fin, surgieron algunas recriminaciones del gobierno mexicano contra el estadounidense, por su falta de compromiso contra dicho flagelo.

El documento se compone de cuatro secciones. Después de esta primera parte introductoria, la segunda sección comprende un marco teórico, histórico y conceptual, en el que se repasan brevemente los enfoques de las Relaciones Internacionales y se justifica la relevancia de la pregunta que guía este documento. Para ello, se ofrecen algunos antecedentes históricos sobre la relación bilateral entre México y Estados Unidos, así como una explicación a los conceptos básicos que se encuentran a lo largo de este trabajo, a saber: estabilidad, soberanía, tensión y cooperación.

En tercer lugar, se analizan las dos hipótesis arriba mencionadas, junto con la evidencia que las respaldan. En cuanto a la hipótesis sobre la generación de tensión debido a una expectativa no alcanzada, hay evidencia de recriminaciones en las posturas y declaraciones de algunos miembros del gobierno estadounidense, cuando se refirieron a México como un Estado fallido y, de manera más contundente, cuando la Secretaria de Estado habló en repetidas ocasiones de narcoterrorismo y narcoinsurgencia en México.

Y en cuanto a la hipótesis que sostiene que la tensión se originó debido a la diferencia de prioridades entre México y Estados Unidos, se presenta como evidencia una selección de cuatro casos en los que el Presidente Calderón recriminó la actuación de Estados Unidos. Uno de ellos fue el discurso pronunciado en el Capitolio, en el que exige a dicho país mayor compromiso en el combate al narcotráfico; otro, el caso del Embajador Pascual, al que de alguna forma obligó a dimitir de su cargo; uno más fue el letrero en la frontera con Estados Unidos, que dice “No More Wapons!” y que inauguró Calderón; y por último, un mensaje dirigido desde Europa, en los últimos días de su mandato, criticando la aprobación del consumo de marihuana en algunos estados de aquel país.

Finalmente, en la cuarta sección se exponen las conclusiones. A nivel empírico destaca un cambio de papeles en ambos gobiernos. Por una parte, la máxima prioridad de México dejó de ser la tradicional salvaguarda de la soberanía, dando paso al interés de ganar la guerra contra el narcotráfico. Y por la otra, en Estados Unidos este paradigma, otrora tan arraigado, empezó a debilitarse. Este cambio de roles significó para el gobierno mexicano, la obtención de cierta autoridad moral para recriminar a Estados Unidos por no ayudar lo suficiente a reducir la violencia en México e, incluso, por no apoyarlo a vencer al narcotráfico.

Por su parte, a nivel teórico, se puede concluir que el discurso y la formación del interés nacional desempeñan un papel importante en el análisis del comportamiento de los estados, incluso a veces más que las condiciones estructurales que parecieran determinarlos.

2. Marco teórico, histórico y conceptual

En esta sección, además de revisar de manera muy breve los enfoques para analizar las Relaciones Internacionales, se presentan algunos antecedentes históricos y conceptuales de la que hay entre México y Estados Unidos. El objetivo es aclarar la pertinencia de la pregunta que guía esta investigación: ¿Por qué de 2006 a 2012 el narcotráfico fue una importante fuente de tensión entre México y Estados Unidos?

Después de revisar los enfoques realista, pluralista y constructivista, se describe el papel que han desempeñado cuatro conceptos básicos en la historia de la relación bilateral frente al problema de las drogas: estabilidad, soberanía, tensión y cooperación. Posteriormente, se hará una breve descripción del surgimiento de la Iniciativa Mérida, para finalmente explicar el cambio discursivo del gobierno de México a partir de diciembre de 2006 y los efectos que esto tuvo. Como se verá, haber adoptado un discurso bélico frente a las drogas llevó implícito un cambio en el interés nacional del gobierno mexicano.

2.1. Los tres enfoques

A fin de entender y explicar la relación México-Estados Unidos, diversos autores han utilizado los tres principales enfoques de las Relaciones Internacionales: realismo, pluralismo y constructivismo.

Para los pensadores de las distintas corrientes del realismo, como Hans Morgenthau (1986) o Kenneth N. Waltz (1979), los estados son los únicos actores de un sistema internacional en anarquía. Esta característica explica que los estados persigan sus intereses de manera egoísta, especialmente su seguridad nacional, es decir, su

supervivencia. A fin de asegurarla, los estados ponen especial atención en cómo proteger e incrementar sus recursos materiales, que en sí mismos son una fuente de poder. El concepto de soberanía cobra relevancia para los realistas, pues es la capacidad que tienen los estados para definir libre y autónomamente las políticas internas y externas que habrán de regir su población y territorio. En cuanto a la cooperación, los realistas piensan que es difícil alcanzarla y mantenerla, ya que los estados temen que, tras ella, mejore la posición relativa de los otros (Saavedra, 2009, 316-322).

Mario Ojeda explica la relación bilateral entre México y Estados Unidos con base en los conceptos clásicos del realismo, como soberanía nacional, supervivencia, integridad territorial, intromisión política, geografía y poder económico. Explica por qué México, un país débil, pudo discrepar de la política de Estados Unidos, una de las dos superpotencias del mundo bipolar de aquellos años. “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país” (Ojeda, 1976, 93).

Desde la óptica del pluralismo, la anarquía del sistema internacional es un incentivo para que los estados creen instituciones que ayuden a disminuir el conflicto entre ellos. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1988) argumentan, contrario a los postulados básicos de los realistas, que los estados no son los únicos actores relevantes y que el poder y la seguridad no son lo único que está en juego. Mientras que los realistas ven pocas posibilidades para la cooperación, en la visión de los pluralistas o liberales es más factible, sobre todo en temas ajenos a la seguridad, como el medio ambiente, la economía o el comercio (Garza, Schiavon y Velázquez, 2010, 10-12).

Por muchos años, este enfoque ha servido para explicar la relación asimétrica entre México y Estados Unidos, en la que instituciones internacionales y diversos esquemas de cooperación cobran fuerza para intentar frenar al país dominante del sistema internacional. El concepto de interdependencia compleja, acuñado también por los pluralistas, ha sido un importante factor explicativo de la relación México-Estados Unidos. En términos llanos, el vínculo interdependiente entre ambos es lo que ha impedido que Estados Unidos actúe en todo momento como país hegemónico frente a México.

Posteriormente, el análisis de las relaciones internacionales fue enriquecido por el enfoque constructivista, gracias a trabajos como los de Alexander Wendt (1999). Contrario a los realistas, para Wendt, el sistema internacional no necesariamente es una estructura de enemigos, sino que “los estados pueden adoptar otro tipo de estructuras sociales y, por lo tanto, no existe una sola lógica de la anarquía sino tres: Hobbesiana, Lockeana y Kantiana. [...] Los intereses e identidades prevalecientes de los estados determinan si los mismos interactúan sobre la base de enemistad, rivalidad o amistad” (Merke, 2007, 36). En este sentido, el sistema internacional es una noción intangible que existe en la mente del hombre como percepción. Y las relaciones internacionales son una construcción intersubjetiva y cognitiva. “Si las ideas o percepciones respecto al sistema internacional se modifican, entonces el sistema internacional también cambia” (Schiavon y Velázquez, 2009, p. 81).

2.2. Interacción entre estabilidad, soberanía, tensión y cooperación

Tradicionalmente, Estados Unidos ha buscado estabilidad en su frontera sur. Por su parte, México ha luchado por autonomía y soberanía frente a las intromisiones de aquél en sus esfuerzos por asegurar dicha estabilidad. Esta constante tiende a generar momentos o periodos de tensión en la relación. No obstante el surgimiento de desencuentros ocasionales, predomina la cooperación entre ambos países en muy diversos temas, incluyendo seguridad y narcotráfico.

Jorge Schiavon explica claramente esta “relación especial”. De acuerdo con él, la prioridad de México ha sido siempre tratar de contener la hegemonía de Estados Unidos, a fin de sobrevivir la vecindad y mantener la soberanía nacional. Por su parte, la prioridad de Estados Unidos ha sido el mantenimiento de la estabilidad y seguridad en su frontera sur. Con estas dos premisas, el autor argumenta que “entre mayor sea la capacidad de México para mantener su estabilidad y la seguridad de la frontera sur de Estados Unidos, mayores serán sus márgenes de autonomía soberana. Inversamente, si no se garantiza dicha estabilidad y seguridad, Estados Unidos presionará al gobierno mexicano para que modifique sus políticas de acuerdo a estas prioridades, reduciéndose así los niveles de autonomía relativa de México” (Schiavon, 2006, 2).

El mismo autor señala que la estrategia dominante ha sido la cooperación, pues entre ambas naciones hay un interés común por minimizar las fricciones y privilegiar la solución de los asuntos bilaterales. En momentos de estabilidad, Estados Unidos le ha permitido a México gozar de amplios márgenes de autonomía en sus asuntos internos y en su política exterior, requiriendo a cambio un “alineamiento discreto” en momentos de crisis.

El narcotráfico es uno de esos temas que han provocado fricciones entre México y Estados Unidos. La historia de la relación bilateral frente al tema de las drogas, durante prácticamente todo el siglo veinte, puede leerse como una continua interacción entre la búsqueda de Estados Unidos por influir en las políticas mexicanas contra el narcotráfico, los intentos del gobierno mexicano por frenar estas intromisiones, la tensión que estos intereses encontrados generaron y, finalmente, la cooperación contra las drogas, es decir, la alineación de los intereses de México con los de Estados Unidos.

Los primeros esfuerzos internacionales por controlar el consumo, producción y tráfico de drogas, se concretaron alrededor de la primera década del siglo pasado y los gobiernos de ambos países se sumaron a estas iniciativas. Así, el siglo XX arrancó con intereses similares entre los gobiernos de México y Estados Unidos, al menos en cuanto al control de drogas se refiere.

Durante aquellos años, en Estados Unidos surgieron leyes que prohibieron la heroína, cocaína y marihuana, mismas que se producían en gran cantidad fuera de dicho país. Con estas leyes, los estadounidenses definieron su problema de drogas no sólo como algo criminal, sino como algo de origen esencialmente ajeno. Resultado de ello ha sido que su política antidrogas durante gran parte del siglo pasado se haya centrado en la reducción de la oferta, especialmente de las drogas producidas en el exterior, “por medio de estrategias tales como: intercepción, aplicación de las leyes y cooperación internacional. La teoría es que al reducir el abasto de droga subirán los precios de menudeo, reduciendo así el número de usuarios que pueden permitirse comprar drogas” (Falco, 1993, 284-286).

Hacia los años treinta, para Estados Unidos el uso de drogas ya significaba un problema serio (Andreas, Bertram, Blachman y Sharpe, 1996, 61-62). Para México

también lo era, en vista de que los chinos que inmigraron al noroeste del país habían introducido el opio y lo reprodujeron con éxito. Richard B. Craig (1989, 92) cita a Walker III (1978, 91-106), quien dice que “durante esos años, la preocupación estadounidense por los problemas internos de abuso llevó al gobierno de Washington a alentar a México para que adoptara una política restrictiva de control de narcóticos, semejante a la de Estados Unidos”.

En los cuarenta, el enfoque estadounidense sobre las drogas cambió. “Durante la segunda Guerra Mundial y en un giro histórico inesperado, Estados Unidos de hecho alentó la producción legal de opio y mariguana en México en virtud de sostener los esfuerzos de guerra de los aliados” (Craig, 1989, 98). Literalmente, Estados Unidos y México fueron aliados en la producción de estas plantas durante un breve periodo de tiempo. Tenemos, entonces, que los gobiernos mexicano y estadounidense tuvieron el mismo interés frente a las drogas cuando intentaron controlar su producción y su uso durante las primeras décadas del siglo XX; y también cuando promovieron su producción como parte del esfuerzo bélico contra Alemania y sus aliados al inicio de los cuarenta.

Durante y después de la Guerra, el cultivo y tráfico de drogas crecieron dramáticamente en México. Para 1943, las cosechas de opio eran las más redituables de Sinaloa. El mismo año, las autoridades estadounidenses cambiaron el enfoque de apoyar la producción de drogas mexicanas y nuevamente impulsaron medidas restrictivas; incluso discutieron la posibilidad de realizar inspecciones en la frontera en busca de estupefacientes. A pesar de que México lanzó en 1948 una campaña nacional antidrogas, las quejas y presiones estadounidenses por la debilidad con que el gobierno mexicano trataba de impedir estas actividades no dejaban de hacerse presentes (Craig, 1989, 99).

En las décadas de 1950 y 1960, los limitados intentos del gobierno mexicano por contener el tráfico de drogas generaron preocupación en Estados Unidos, principalmente en el Congreso, donde los programas mexicanos contra el narcotráfico estuvieron bajo un escrutinio cada vez más crítico. Para entonces, el consumo de drogas en Estados Unidos había crecido de manera alarmante (*Ibid*).

En 1968, el entonces candidato a la presidencia de Estados Unidos, Richard Nixon, prometió “dar los pasos necesarios para hacer nuestras fronteras más seguras contra la pestilencia de los narcóticos”. Una vez en el poder, cumplir con su promesa requería de la cooperación del gobierno mexicano (Carpenter, 2003, 11). Estados Unidos promovió, con éste y otros países, una política planeada para suprimir la producción de drogas ilícitas por todo el Hemisferio, con base en dos enfoques principales: “primero, la eliminación de las fuentes de oferta, destruyendo las cosechas e instalaciones de laboratorio; y segundo, la intercepción de embarques destinados al mercado de los Estados Unidos, por medio de vigilancia en las fronteras y en los mares. La idea ha sido reducir el flujo de drogas ilícitas que entran en los Estados Unidos, elevar los precios, acosar a los traficantes y expulsar del mercado a los usuarios” (Smith, 1993, 44).

Bajo esta lógica, el gobierno de Nixon solicitó consentimiento a las autoridades mexicanas para que aviones estadounidenses realizaran vuelos de reconocimiento sobre los campos de drogas y los destruyeran químicamente (Carpenter, 2003, 12). En una reunión bilateral de junio de 1969, Washington hizo la solicitud de manera formal, pero el gobierno mexicano se negó rotundamente. La respuesta estadounidense fue la Operación Intercepción (OI).

La OI, por su naturaleza, dañó las relaciones entre México y Estados Unidos a nivel gobierno, pero también afectó a millones de ciudadanos de ambos lados de la frontera. Estados Unidos desplegó dos mil agentes para buscar y decomisar drogas en los cruces fronterizos. “Autos y camiones que intentaron cruzar la frontera se encontraron con retrasos de hasta seis horas y temperaturas arriba de los 35 grados centígrados. Los conductores sospechosos eran cateados. Miles de trabajadores mexicanos perdieron sus trabajos en Estados Unidos. Al final, más de 5 millones de ciudadanos de ambos países quedaron atrapados en esta redada de pesadilla” (*Ibid*, 13).

La OI evidenció que Estados Unidos y México tenían intereses distintos con respecto al narcotráfico. México combatía el problema sin que fuera su prioridad; en cambio, Estados Unidos lo fijó como uno de los temas más importantes de su agenda de gobierno.

Tras el elevado nivel de tensión que generó la OI, en menos de dos semanas ambos gobiernos acordaron un nuevo mecanismo denominado Operación Cooperación (OC). La OI arrancó un 29 de septiembre y el 11 de octubre de 1969, se sustituyó por la OC. Su rápida ejecución confirma un par de realidades: la primera, que México tiende a alinear sus intereses a los de Estados Unidos cuando éstos resultan ser altamente prioritarios para su vecino o, citando a Ojeda (1976, 93), “México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país”. La segunda realidad es que la estrategia dominante en la relación bilateral, como señala Schiavon (2006, 2), ha sido la cooperación.

Como parte de la OC, México aceleró la erradicación manual de cultivos de opio en las principales zonas productoras del noroeste del país. Los esfuerzos eran insuficientes para Estados Unidos, por lo que a mediados de los años setenta, México

aceptó la ayuda de Washington para lanzar herbicidas desde el aire, naciendo así la Operación Cóndor. Bajo este esquema, el gobierno mexicano erradicó plantíos de heroína y marihuana como nunca antes. México se convirtió en un caso de éxito que el gobierno estadounidense presumía como lo que se podía lograr con determinación y cooperación. De acuerdo con el Departamento de Estado, de 1974 a 1976, la heroína mexicana disminuyó su participación en el mercado estadounidense de 85% a 53%, bajando hasta 37% en 1980. Por su parte, la marihuana decreció de 90% en 1974 a 5% en 1981, de acuerdo con Craig (1989).

Alcanzar estos logros requirió que México aceptara alinear sus políticas contra las drogas con las de Estados Unidos, es decir, elevar el nivel de prioridad que le otorgaba a dicha guerra. Si antes de la fallida OI, el gobierno mexicano no estaba tan comprometido como el de Estados Unidos en contra del narcotráfico, los resultados obtenidos bajo la OC, y aún más bajo la Operación Cóndor, indican que la participación de México en la guerra estadounidense contra las drogas fue cada vez mayor.

El “esfuerzo binacional antidrogas entre México y Estados Unidos fue dando resultados año con año, hasta 1985” (Craig, 1989, 100). Durante los años ochenta, hubo algunos signos de desgaste en los programas antidrogas ejecutados entre ambos países, perdiendo su impulso y efectividad (Chabat, 2009a, 3). Aunado a este deterioro, hubo otros aspectos que fueron lastimando la relación entre ellos, desde las condiciones climatológicas que impidieron arrojar herbicidas en 1984, hasta innovadoras técnicas de cultivo para esconder o evitar que los químicos de la Operación Cóndor alcanzaran los campos de amapola y marihuana, sin dejar de mencionar la creciente corrupción entre las autoridades mexicanas (Craig, 1989, 102-104).

En febrero de 1985, el secuestro y asesinato del agente de la DEA en Guadalajara, Enrique Camarena, desató uno de los mayores desencuentros entre México y Estados Unidos. El gobierno de Estados Unidos empezó a presionar al mexicano para que acelerara el esclarecimiento del caso Camarena. También lanzó una Segunda Operación Intercepción para presionar a México. Al igual que la primera OI, se buscaron drogas ilegales en los vehículos que intentaban cruzar la frontera hacia Estados Unidos desde México.

Además de la Segunda Operación Intercepción, el asesinato de Camarena propició algunas fricciones a lo largo de 1986. Tres acontecimientos dan muestra de la tensión de la relación bilateral: el primero fue la suspensión de visas en la Embajada de Estados Unidos en México de abril a agosto de 1985, argumentando la posibilidad de ataques terroristas perpetrados por Libia. El segundo tuvo lugar en mayo de 1986, cuando el Congreso de Estados Unidos criticó al gobierno mexicano por la falta de limpieza en sus procesos electorales, la corrupción y la participación de algunos funcionarios en el narcotráfico. Y tercero cuando la DEA, de manera unilateral, patrocinó el secuestro del ciudadano mexicano René Verdugo, quien había participado en el asesinato de Camarena. Posteriormente, en 1990, la agencia antidrogas estadounidense ordenó secuestrar a Humberto Álvarez Machain, quien habría participado en el interrogatorio de Camarena (Chabat, 2009a, 3 y 4).

Los años en que México era el ejemplo mundial de combate al narcotráfico, según Estados Unidos, habían terminado. La alianza de facto entre los gobiernos mexicano y estadounidense en la guerra contra las drogas había llegado a su fin. Para Estados Unidos, su vecino del sur no hacía la parte que le correspondía, o al menos no hacía suficiente.

Para intentar asegurarse de que México (y muchos otros países) combatía al narcotráfico, Estados Unidos estableció el Proceso de Certificación, un mecanismo de presión para que los países productores o de tránsito de drogas tomaran medidas a fin de reducir la oferta de drogas que llegaban a su país. Esta política fue un signo inequívoco de la desconfianza de Estados Unidos hacia su otrora aliado en la lucha contra el narcotráfico.

El proceso de certificación consistía en una evaluación anual efectuada por el poder ejecutivo de Estados Unidos que debía ser sancionada por el Congreso, acerca de la cooperación de los principales países productores y de tránsito de drogas en contra del narcotráfico. Los países que “sí cooperaban” eran certificados; los que “no”, descertificados, lo cual traía consecuencias. Por ejemplo, de acuerdo con la Ley de Asistencia Extranjera de Estados Unidos vigente en aquellos años, casi toda la asistencia para estos países era eliminada, incluso la ayuda garantizada previamente podía “congelarse”; los representantes de Estados Unidos en bancos multilaterales de desarrollo debían votar automáticamente en contra de préstamos a estos países; y el presidente también tenía la opción de ejercer sanciones comerciales discrecionales, como la eliminación de tasas preferenciales o la suspensión de cuotas de comercio. Adicionalmente, un país podía ser certificado por razones de interés nacional, a pesar de no cooperar de lleno en contra del narcotráfico. El Ejecutivo tenía esta facultad de hacer excepciones (*waivers*), si justificaba ante el Congreso que una descertificación y las sanciones que ésta conllevaba, iban en contra de los intereses de Estados Unidos (Perl, 2000, 1-2).

A pesar de la desconfianza generada a raíz de la creciente corrupción de su gobierno en la lucha contra las drogas, México siguió cooperando con Estados Unidos. El Proceso de Certificación operó de 1986 a 2001 y México fue certificado todos los

años, no sin ciertas tensiones. En 1988, por ejemplo, se discutió en Estados Unidos si México debía o no ser certificado. Ese año, el Senado estadounidense votó por un margen de 63 a 27 contra la recomendación del Ejecutivo de certificar los esfuerzos mexicanos contra las drogas. Al final, México obtuvo la certificación, a pesar de que por esos años era el mayor proveedor de heroína y marihuana de Estados Unidos, además de punto de tránsito para la cocaína procedente de Sudamérica (Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1988, 115-117).

Con este antecedente, el gobierno mexicano se dedicó a arrestar, previo al anuncio de certificación que realizaba Estados Unidos en febrero de cada año, a algún narcotraficante importante y así facilitar la decisión del gobierno estadounidense de certificar a México (Chabat, 2009a, 5). También en 1997 y 1998 hubo dudas en la determinación del gobierno estadounidense, con respecto a certificar o descertificar a México (Perl, 2000, 3). Varios eventos son la causa de estas dudas. Jorge Chabat (2001 y 2002) extrae de la prensa algunos sucesos que vinculan a agentes del gobierno mexicano con el narcotráfico, así como eventos que denotan debilidad institucional en México contra el narcotráfico.

En 2001, el Congreso canceló temporalmente el Proceso de Certificación y al año siguiente lo haría de manera definitiva. Aquel año, México tenía un nuevo gobierno, producto de elecciones limpias a los ojos de Estados Unidos. El país contaba con un bono democrático que le sirvió, entre otras cosas, para intentar suprimir el proceso de certificación. “En septiembre de 2001, Fox visitó Estados Unidos y aprovechó para insistir en la eliminación del proceso de certificación, proponiendo la creación de un mecanismo multilateral de evaluación”. En 2002, el Congreso estadounidense decidió cancelarlo, permitiendo que fuera sustituido por una evaluación

de la OEA. “La relación entre México y Estados Unidos pasaba por uno de sus mejores momentos” (Schiavon y Velázquez, 2007, 5 y 16).

En cierta medida, la eliminación del proceso de certificación explica la ausencia de tensión entre ambos países. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 fueron determinantes para que Estados Unidos replanteara sus prioridades, para considerar el terrorismo como su principal amenaza.

Así, durante los primeros años del siglo XXI, el tema de las drogas había dejado de estar en la agenda de los medios y, desde luego, de los gobiernos. Fue un breve periodo caracterizado por la ausencia de tensión asociada al narcotráfico en la relación bilateral. Incluso, a pesar de los pobres resultados del gobierno de Vicente Fox en cuanto a erradicación de cultivos de marihuana y amapola, así como en los aseguramientos de marihuana y cocaína (Rodríguez, 2010, 42).

Tras casi un lustro libre de tensión, las recriminaciones volvieron a hacerse presentes en 2005, cuando el Embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, criticó al gobierno mexicano por la poca eficacia para combatir al narcotráfico (Schiavon y Velázquez, 2007, 15 y 16). La preocupación que mostraban algunas autoridades estadounidenses se debía a la creciente violencia con que operaban los grupos delincuenciales, principalmente en la frontera norte. México parecía perder la capacidad de garantizar la estabilidad en su territorio, lo que trajo consigo ciertas presiones desde Estados Unidos.

El repaso de estos hechos da cuenta de cómo han interactuado la búsqueda del gobierno estadounidense de estabilidad en su frontera sur, tratando de evitar que sea el paso de narcóticos; los intentos del gobierno mexicano de mantener intacta su soberanía frente a Estados Unidos; la tensión generada por la posición contrapuesta de estos dos

intereses; así como la cooperación entre ambos, la cual ha implicado que el gobierno de México conceda renunciar a parte de su interés, para adecuarlo al de su vecino.

2.3. La Iniciativa Mérida

El 1 de diciembre de 2006, cuando Felipe Calderón asumió la Presidencia, anunció que la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado sería la prioridad número uno de su gobierno. Frente a este panorama, en marzo de 2007, a cuatro meses de iniciar su mandato, Calderón acordó con el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, la instrumentación de un programa de cooperación en materia de seguridad. Posteriormente, el 22 de octubre de ese año, se anunció bajo el nombre oficial de Programa de Cooperación en Seguridad Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití (Rodríguez, 2010, 44).

La Iniciativa Mérida, como mejor se le conoce a dicho programa, fue concebida para combatir el narcotráfico, la violencia generada por el crimen organizado y el tráfico de armas; sustentada por un fondo de mil cuatrocientos millones de dólares por tres años. El programa consistía en transferencia de tecnología y equipo, principalmente militar e informático, así como intercambio de información y programas de capacitación (*Ibid*, 44-50). Su puesta en marcha selló una alianza entre los gobiernos de México y Estados Unidos para enfrentar al narcotráfico y contribuyó por un tiempo a reducir la tensión entre ellos.

Para Jorge Chabat, el surgimiento de la Iniciativa Mérida podría deberse a la aparentemente renovada confianza del gobierno estadounidense hacia las instituciones de seguridad mexicanas. Para este autor, la corrupción en el gobierno mexicano es el

factor que explica la tensión en la relación bilateral, así como la posibilidad de cooperación (2009b).

El investigador refiere que durante los ochenta y noventa, la cooperación antidrogas se vio enturbiada por los constantes casos de corrupción en el Gobierno Federal de México. En 2007, antes de negociarse la Iniciativa Mérida, la ayuda estadounidense a México para combatir el narcotráfico era de 36.6 millones de dólares, 55% de lo otorgado a Bolivia en ese año y 7.8% de la ayuda brindada a Colombia; mientras que la ayuda negociada en la Iniciativa Mérida ascendía a 1,400 millones de dólares en 3 años. “Desde esta perspectiva, la Iniciativa Mérida representa un cambio histórico en los patrones de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos y sugiere que la tradicional desconfianza del gobierno estadounidense hacia el gobierno mexicano en esta materia ha disminuido de manera considerable” (Chabat, 2009b, 33).

En otro documento, el mismo autor (Chabat, 2009a) identifica varios momentos de conflicto entre ambos países en torno al narcotráfico, de 1969 a 2008. Las causas de dichos conflictos han sido seis, de las cuales cuatro están íntimamente ligadas a la corrupción en el gobierno mexicano: 1) la corrupción misma de los cuerpos policiacos; 2) la desconfianza en sectores del gobierno estadounidense hacia las autoridades mexicanas, provocada por la corrupción; 3) la acción unilateral de agencias del gobierno estadounidense, debido a la desconfianza en las autoridades mexicanas, alimentada por la corrupción; y 4) el impacto de actores no gubernamentales, como la prensa, cuando reportaron los escándalos de los narcogobernadores, casos claros de corrupción. Las otras dos causas han sido: 5) problemas de comunicación entre ambos gobiernos; y 6) las consecuencias no deseadas de las políticas antidrogas de México, es decir, violencia en la frontera.

Así como para Chabat la cooperación bilateral en materia de narcotráfico obedeció a una renovada confianza del gobierno estadounidense hacia el mexicano, para Schiavon y Velázquez se debió a la similitud de intereses, ideas y percepciones entre ambos países. Explican la Iniciativa Mérida bajo un enfoque constructivista. Su hipótesis es que, cuando los intereses entre México y Estados Unidos coinciden y las percepciones e ideas sobre sus problemas en común son similares, es posible construir esquemas bilaterales de cooperación; pero cuando México no los comparte, entonces la relación puede tornarse conflictiva. Los autores señalan que la Iniciativa Mérida fue posible porque Estados Unidos se alejó de su tradicional visión hegemónica y aceptó su corresponsabilidad en el tema de las drogas; y también porque México cambió de visión con respecto a su soberanía, la cual no estuvo de por medio para diseñar y ejecutar este importante e inédito esquema de cooperación en materia de seguridad y narcotráfico (Schiavon y Velázquez, 2009).

La Iniciativa Mérida, tanto por el monto de recursos y capacidades que aporta, así como por haber sido solicitud del gobierno mexicano, significó un cambio histórico en la relación bilateral. El nuevo discurso de las autoridades en México, el cual postulaba como prioridad nacional acabar con el narcotráfico, no fue un cambio menor.

2.4. Discurso e interés nacional

A finales de 2006, cuando Calderón asumió el poder, el discurso de México frente al problema de las drogas dio un giro importante. Como se describió páginas arriba, el gobierno mexicano ha cooperado con Estados Unidos en su guerra contra las drogas. Esta colaboración, sin embargo, no estuvo libre de episodios de tensión, principalmente porque México se había resistido a involucrarse a dicha política de la manera que

Estados Unidos deseaba. Como dice Schiavon, México siempre ha tratado de contener la hegemonía de Estados Unidos para mantener la soberanía nacional, es decir, la facultad de definir libre, autónoma e independientemente, sin injerencia de Estados Unidos, las decisiones de gobierno (2006, 1). En este sentido, el interés de cada país en cuanto al tráfico de drogas era diferente, tendiendo a prevalecer el de Estados Unidos.

Calderón cambió el discurso y definió el que, desde su visión, debería ser el interés nacional de México. Al hacerlo, lo alineó con uno de los intereses nacionales predominantes en Estados Unidos desde la era Nixon: librar una guerra contra las drogas en los países donde se producen y por donde transitan.

El enfoque constructivista tiene mucho que decir sobre formación del interés nacional. Para Jutta Weldes, este concepto resulta importante para las explicaciones de política internacional, porque es el lenguaje de la acción del Estado. Además, funciona como recurso retórico por medio del cual la acción estatal puede obtener legitimidad y apoyo político. Según este autor, el interés nacional surge de las representaciones a través de las cuales los funcionarios del Estado encuentran sentido en el mundo que los rodea; en este sentido, son cruciales en la construcción del significado de “el interés nacional” (1996, 373-375).

¿Cómo se construye el interés nacional? Weldes afirma que “a partir de una vasta gama de recursos culturales y lingüísticos ya disponibles los funcionarios estatales crean representaciones que sirven, primero, para poblar el mundo con una variedad de objetos, incluyendo tanto el yo (es decir, el Estado en cuestión) como otros. Estos otros incluyen, de manera destacada, a otros Estados, pero también pueden abarcar a los tomadores de decisiones en otros Estados, actores no estatales, movimientos sociales, públicos nacionales y demás. Al mismo tiempo, a cada uno de

estos objetos se les otorga una identidad; se le dota de características que en ocasiones son precisas y ciertas, y a veces vagas e indeterminadas. Es posible concederle liderazgo; puede ser agresivo y hostil o pacífico y no amenazante; puede ser potencial pero no realmente peligroso; puede ser débil, fuerte o simplemente molesto” (*Ibid*, 376).

Es decir, las representaciones creadas por los funcionarios estatales intentan dejar claro, tanto para ellos como para otros, qué y quiénes somos “nosotros”, qué y quiénes son “nuestros enemigos”, cómo ellos pueden amenazar al “nosotros” y cómo manejar dichas amenazas (*Ibid*, 378).

Por su parte, Federico Merke argumenta, con base en los trabajos de Ole Weaver (1996) y Lene Hansen (2005), que el interés nacional es una configuración hegemónica en donde una fracción asume la representación de toda la sociedad. Es hegemónica, porque hay discursos alternativos que compiten por la identidad y se “presupone que toda diferencia interna debe ser trascendida para hacer frente a los desafíos que se supone afectan a todo el país, lo cual requiere de una respuesta de toda la sociedad”. Dicho de otro modo, “un discurso hegemónico de identidad es aquel que asume ser –o se presenta como– el discurso que encarna la mejor representación de una comunidad”. Este proceso, dice Merke, “es imposible sin una dimensión discursiva previa que dota a los actores políticos de un conjunto de sentidos e interpretaciones acerca de cómo llevar a cabo el interés nacional” (Merke, 2008, 42-44).

Se puede aseverar que los funcionarios estatales tienden a ver y discutir sus metas en términos del interés nacional e, incluso, suelen aseverar que sus metas son el interés nacional, afirmación que puede llegar a generar el apoyo necesario para avanzar hacia la realización de sus objetivos (Wedes, 1996, 368). Fue lo que hizo Richard Nixon

hace más de 40 años y Felipe Calderón hace poco más de seis, cuando declararon la guerra al narcotráfico; sus respectivas posturas guardan gran similitud.

Nixon le declaró la guerra a las drogas el 17 de junio de 1971 en un mensaje al Congreso (Peters y Woolley). Calderón, desde su primer mensaje como presidente, el 1 de diciembre de 2006, empezó a utilizar no sólo un lenguaje bélico similar al de Nixon, al referirse a la lucha contra el narcotráfico, sino que también dejó muy claro cuál sería la prioridad de México a partir de entonces: “Hoy la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al Gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras. Una de las tres prioridades que voy a encabezar en mi Gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad [...] Sé, que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero ténganlo por seguro, ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia” (Presidencia de la República, 2006). En este primer mensaje a la nación, aún no era tan evidente que por delincuencia se refería al crimen organizado y al narcotráfico en particular.

De acuerdo con Miguel Norzagaray, en los discursos de Calderón “la *delincuencia* también es manejada como actividades ilegales asociadas al narcotráfico, o parte del narcotráfico, o todo el narcotráfico en sí”. De hecho, la palabra *delincuencia* fue utilizada por Calderón 750 veces durante el periodo que analiza este autor, frente a 82 de Fox, 11 de Zedillo y 5 de Salinas, durante sus respectivos sexenios (Norzagaray, 2010, 221). Raúl Benítez Manaut cita una frase pronunciada por Calderón, que da cuenta de cómo utilizó indistintamente los conceptos de guerra contra el *crimen organizado* y contra el *narcotráfico*: “El crimen organizado busca el control territorial,

será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros” (Benítez, 2009, 173).

Desde que Nixon le declarara la guerra al narcotráfico, hace más de 40 años, ningún presidente de México le había dado tanta prioridad al tema como Calderón; mucho menos en términos discursivos tan en línea con los de aquel mandatario estadounidense.

Si tomamos como cierto que se requiere de una dimensión discursiva “que dot[e] a los actores políticos de un conjunto de sentidos e interpretaciones acerca de cómo llevar a cabo el interés nacional” (Merke 2008, 44), entonces el cambio de discurso de Calderón fue un cambio en el interés nacional de México. Y si el interés nacional fijado por Calderón se alineó al que ha prevalecido en Estados Unidos desde la era Nixon, entonces se alineó con uno de los intereses nacionales dominantes de Estados Unidos.

2.4.1. El discurso estadounidense de guerra contra las drogas

En 1968 Nixon, durante su campaña para presidente, había puesto especial énfasis en la necesidad de restablecer la ley y el orden en Estados Unidos; y el combate a los narcóticos era un subtema de este mensaje. En un discurso de Anaheim, California, describió a las drogas ilegales como “una maldición moderna para la juventud americana” (Carpenter, 2003, 11).

Nixon, desde luego, no inventó el prohibicionismo ni la lucha contra el narcotráfico. El enfoque prohibicionista tuvo sus orígenes a principios del siglo XX, tanto en Estados Unidos como en buena parte del resto del mundo. Desde los años veinte, las premisas han sido la coerción y el castigo a quienes venden y consumen

drogas, pues se consideran moral y legalmente malas (Andreas et al., 1996, 102). Sin embargo, “al proclamar que la lucha contra las drogas ilegales era el equivalente funcional y moral a la guerra, Nixon elevó las apuestas” (Carpenter, 2003, 12).

La estrategia propuesta por Nixon en aquel entonces es, con pequeñas diferencias, la misma de las administraciones subsiguientes: atacar la oferta, buscar aliados en los países de producción y tránsito de drogas para, en algunos casos, brindarles apoyo técnico, militar y financiero. Aunque no todos los presidentes posteriores a Nixon se declararon explícitamente en guerra contra las drogas, como sí lo hicieron Ronald Reagan y George Bush padre, la continuidad de la estrategia gubernamental en esta materia nos indica que la guerra contra las drogas, en mayor o menor medida, se ha mantenido. Éste ha sido el paradigma predominante en Estados Unidos y la mayoría de sus ciudadanos lo acepta como sabiduría popular (Andreas et al, 1996, 55-59).

Después de Nixon, la guerra contra las drogas se mantuvo vigente en Estados Unidos. Con pocas diferencias en la estrategia y grandes cambios en la retórica, fueron los presidentes quienes le imprimieron el nivel de importancia al tema. “Una guerra agresiva contra las drogas no fue una prioridad para los dos presidentes que sucedieron a Richard Nixon [Gerarld Ford y Jimmy Carter], pero tampoco tuvieron la voluntad o capacidad para cambiar el rumbo que Nixon había trazado”. Durante los doce años de Ronald Reagan y George H. W. Bush, la guerra contra las drogas se intensificó como nunca antes. William Clinton, al igual que Ford y Carter, también fue incapaz de alterar el curso de la política antidrogas (*Ibid*, 108-117).

2.4.2. El discurso de guerra contra las drogas de Calderón

Aunque el gobierno de México ha llevado a cabo una campaña permanente contra el narcotráfico desde los años cincuenta del siglo pasado, y desde los ochenta es oficialmente considerado una amenaza a la seguridad nacional (De la Madrid, 1984), las autoridades mexicanas se mantenían ajenas e incluso críticas al paradigma estadounidense de guerra contra las drogas. Esto cambió en diciembre de 2006, cuando Calderón le dio al problema de la inseguridad, originado por el narcotráfico, el rango de prioridad nacional. Además, como se explicó anteriormente, lo hizo con un lenguaje y símbolos similares a la retórica belicista empleada por Nixon en los años setenta.

Calderón llegó a la presidencia con un par de retos: escasa legitimidad, por un triunfo electoral de menos de medio punto frente al segundo lugar, y un clima de violencia heredado de la administración de Fox. “En este contexto, el nuevo presidente decidió realizar acciones contundentes con un propósito dual: aumentar su legitimidad y la seguridad en el país” (Schiavon y Velázquez, 2009). En su primer discurso como presidente, estableció su primera prioridad “la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad”.

Once días después, dio a conocer a la opinión pública el Operativo Conjunto Michoacán. No era el primero en su tipo lanzado por el gobierno, pues Fox había ordenado el Operativo México Seguro en junio de 2005. Para Calderón, el Operativo Conjunto Michoacán significó el primero de varios. Tan sólo durante diciembre de 2006 y el primer semestre de 2007, se llevaron a cabo seis operativos conjuntos contra el narcotráfico en nueve estados del país: Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz (Presidencia de la República, 2007, 26).

Las acciones en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada estuvieron acompañadas de un discurso donde la palabra “seguridad” fue utilizada casi 600 veces, tan sólo durante los primeros 30 meses del gobierno de Calderón (Norzagaray, 2010). También la palabra “guerra” fue utilizada con frecuencia. Durante el primer año de su administración, Calderón pronunció 26 discursos en los que la palabra guerra estuvo presente en 36 ocasiones. La mayoría de las veces se refería a una guerra contra la delincuencia o contra el crimen organizado. Hubo también discursos en los que explícitamente se refería a una guerra contra las drogas, contra el narcotráfico o contra las adicciones. La siguiente tabla presenta fragmentos de algunos de sus discursos.

Tabla 1. Fragmentos de discursos del presidente Felipe Calderón²

Extracto	Evento	Fecha
Tengan la certeza de que mi Gobierno está trabajando fuertemente para ganar la guerra a la delincuencia .	Inauguración del Foro de Inversiones y Cooperación Empresarial Hispano-Mexicano	4-12-2006
Para ganar la guerra contra la delincuencia es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias, más allá de cualquier bandera partidista y de todo interés particular.	XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública	22-01-2007
Sabemos que en la guerra contra los enemigos del orden público falta mucho por hacer y ello exige redoblar esfuerzos.	Desayuno Conmemorativo del Día del Ejército	19-02-2007
Estamos luchando por ganar esta guerra contra el crimen , porque de lo que se trata es de rescatar a nuestros niños y a nuestros jóvenes de las garras de la drogadicción.	Acciones Sociales en Baja California	16-03-2007
Estamos librando una guerra para salvar a nuestros niños y jóvenes de las garras de las drogas y las adicciones .	Apoyo a los Adultos Mayores de 70 y más	02-05-2007
Hoy la Patria frente a sus retos y desafíos a todos nos exige patriotismo [...] Lo que nos permitirá derrotar al enemigo es la participación de la sociedad, lo que nos permitirá derrotar al enemigo es el cumplimiento del deber cívico [...] La inquebrantable vocación patriótica de nuestras Fuerzas Armadas [...] seguirán siendo fundamentales en esta guerra .	Ceremonia Conmemorativa al CXLV Aniversario de la Batalla del 5 de Mayo de 1862.	05-05-2007
Y también sé que la aprobación de estas reformas, si ustedes así lo disponen, nos permitirá avanzar en nuestra guerra frontal contra la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado y a la vez modernizar nuestro sistema de impartición de justicia.	Reunión de Trabajo con el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado	10-08-2007

² Cada discurso puede ser consultado, utilizando el título y fecha del evento, en la siguiente liga: <http://calderon.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/>

Mi Gobierno ha emprendido una guerra frontal contra la delincuencia, contra el crimen organizado, contra el narcotráfico , pero no basta [...] el Ejército, la Marina para combatir la delincuencia y el narcotráfico .	Refrendo del Compromiso para una Escuela Segura	14-08-2007
[...] el importante papel de nuestros marinos en la guerra que mi Gobierno encabeza contra la inseguridad , que es una de las mayores amenazas para el presente y el futuro de México . [...] las Fuerzas Armadas, son una de las más poderosas armas en la guerra que libramos [...] Al iniciar esta guerra frontal contra la delincuencia señalé [...] que no sería fácil ganarla, que costaría tiempo , recursos económicos e incluso vidas humanas [...] así son, precisamente, las guerras .	Desayuno con motivo de fin de año en convivencia del Mando Supremo con Personal Naval	20-12-2007
Sabemos que ésta será una larga y costosa guerra [...] También sabemos que son muchas las vidas que se perderán.	Conferencia en la Universidad de Harvard.	11-02-2008
Y por eso hemos emprendido una guerra sin cuartel , precisamente, para poder liberar a México de las garras de la delincuencia, de la violencia y de las drogas [...] para evitar que nuestros jóvenes caigan en las garras de las adicciones .	Campaña Nacional de Información para una Nueva Vida.	26-06-2008

Como puede observarse en la tabla anterior, Calderón comunicó la guerra de México contra el crimen organizado en diversos contextos y frente a todo tipo de auditorios. Habló de la guerra contra las drogas frente a empresarios nacionales y extranjeros, servidores públicos, miembros del Ejército y la Marina, así como sociedad en general. Lo hizo frente a estudiantes de Harvard y frente a beneficiarios de programas sociales. La intención de presentar estos fragmentos es dar muestra de que, efectivamente, la guerra contra el narcotráfico no sólo era parte del discurso de Calderón, sino su principal mensaje.

Hay un par de discursos que cobran especial relevancia para esta investigación, por su parecido en forma y fondo. Uno de ellos es de Nixon, pronunciado en 1971 frente al Congreso de su país, refiriéndose al control de drogas como una “emergencia nacional” (Peters y Woolley). Y el otro lo pronunció Calderón durante una ceremonia de clausura y apertura de cursos del Sistema Educativo Militar, en septiembre de 2008. Su mensaje fue una declaración explícita de guerra contra los enemigos de México; como puede apreciarse en la Tabla 2, éstos son la delincuencia, el crimen organizado, el narcotráfico y las drogas: “[e]s imprescindible que todos los que nos sumamos a ese

frente común pasemos de la palabra a los hechos y que declaremos, verdaderamente, la guerra a los enemigos de México y vayamos por la victoria que la Patria reclama y a la que tiene derecho” (Presidencia de la República, 2008).

Aunque hay una diferencia de 37 años, llama la atención que ambos presidentes ven en el narcotráfico una amenaza a la existencia misma del Estado, por lo que debe enfrentarse ese mal con la misma o aún mayor determinación con que se lucharon otras guerras en el pasado, y con la participación y esfuerzo de todos, en unidad. El mensaje de Nixon tiene la intención de que el Congreso apruebe un incremento a los recursos para luchar esta guerra. El de Calderón, frente a futuros oficiales del Ejército, hace alusión a que el Congreso de su país debe aprobar en el paquete económico del siguiente año un incremento al presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Si la guerra contra las drogas emprendida por el gobierno estadounidense, desde la era Nixon, seguía vigente cuando Calderón inició su combate contra el narcotráfico, Estados Unidos encontró al mejor aliado del mundo en su guerra contra las drogas. Parecía que los intereses de México y Estados Unidos estaban finalmente alineados, al menos en este tema.

El discurso de Calderón generó confianza en el gobierno estadounidense. Su declaración de guerra contra el narcotráfico allanó el camino para que la Iniciativa Mérida fuera una realidad. Así, Calderón no sólo obtuvo la confianza de Estados Unidos, sino también su apoyo económico y tecnológico. En los hechos, los gobiernos de ambos países se convirtieron en aliados contra las drogas.

Tabla 2. Comparación de discursos de Felipe Calderón y Richard Nixon

Similitud	Discurso de Felipe Calderón	Discurso de Richard Nixon (traducción propia)
La guerra contra las drogas amenaza la existencia misma del Estado, por lo que se hace un llamado a prevalecer como pueblo, como nación.	“Inspirados en el ejemplo de los Niños Héroes de Chapultepec, todos los mexicanos de nuestra generación tenemos el deber de declarar la guerra a los enemigos de México; porque, precisamente, sabemos que en esa lucha prevalecerá la Nación, como ha prevalecido en estos casi 200 años de gloriosa Independencia y libertad”.	“las guerras, las depresiones y las divisiones entre nuestra gente han puesto a prueba nuestra voluntad como pueblo, y hemos prevalecido ”.
Necesidad de incrementar el presupuesto para combatir el narcotráfico.	“Quiero destacar que en el proyecto de Presupuesto para el próximo año, que también recientemente presenté al Congreso de la Unión, hemos propuesto un aumento de casi el 22 por ciento a los recursos asignados a la Secretaría de la Defensa Nacional con respecto al aprobado en el 2008”.	“Tengo la intención de tomar todas las medidas necesarias para hacer frente a esta emergencia, como pedir al Congreso una enmienda al presupuesto de 1972, incrementándolo en 155 millones de dólares para llevar a cabo estos pasos”.
La guerra contra el narcotráfico requiere la misma determinación con la que se lucharon otras guerras en la historia del país.	“Hoy nuestro país libra una guerra muy distinta a la que afrontaron los insurgentes en el 1810 , una guerra distinta a la que afrontaron los cadetes del Colegio Militar hace 161 años ; pero la entrega y la valentía, la rectitud, la dignidad, la lealtad y la vocación de servicio de nuestros soldados son las mismas”.	“En nuestra historia nos hemos enfrentado a grandes dificultades una y otra vez, las guerras , las depresiones y las divisiones entre nuestra gente [...]”.
Llamado a la unidad de la nación.	“ Los mexicanos tenemos un pasado común del que enorgullecernos, pero también tenemos un presente, que es el que la Patria nos brinda como oportunidad para engrandecerla y, sobre todo, tenemos un futuro que con el esfuerzo de todos , con el patriotismo, la lealtad y el compromiso de todos los mexicanos será un futuro, estoy seguro, aún mucho más grandioso que nuestro pasado”.	“Hemos luchado juntos en la guerra, hemos trabajado juntos en momentos difíciles, y hemos logrado acercarnos unos a otros en momentos de división, para cerrar las brechas entre nuestra gente y mantener a América como una sola ”.

3. Análisis de las hipótesis

En esta sección, se ofrece respuesta a la pregunta de ¿por qué el narcotráfico fue una importante fuente de tensión entre México y Estados Unidos durante la administración de Felipe Calderón, a pesar de que ambos países fueron aliados estratégicos en la guerra contra las drogas?

La pregunta que guía esta investigación establece dos situaciones: a) que hay episodios de tensión; y b) que éstos ocurren incluso a pesar de que México y Estados Unidos son aliados que cooperan en contra del narcotráfico. Se hace esta precisión porque la tensión asociada al narcotráfico inició antes del periodo a analizar, durante los dos últimos años de la administración de Fox (2005 y 2006). Sin embargo, la alianza contra las drogas entre los gobiernos mexicano y estadounidense arrancó, de facto, con la declaración de guerra en contra de las drogas que Calderón hizo casi al iniciar su mandato (finales de 2006) y se selló en octubre de 2007, con la Iniciativa Mérida.

Para efectos de este análisis, la tensión se entiende como aquellos momentos en los que hay recriminaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos; es decir, expresiones de contradicción o resistencia a lo que el otro hace o dice. Recriminar es “reprender, censurar a alguien su comportamiento”³. No es necesario que las recriminaciones sean mutuas para que exista tensión, es suficiente con que una sola de las partes lo haga para identificarla.

¿Cómo explicar esta tensión? Ofrezco dos posibles respuestas. Una surge de una expectativa no alcanzada. El escenario que probablemente imaginaron en el gobierno estadounidense, a raíz del combate frontal y multicitado de Calderón al narcotráfico, junto con la ayuda que le brindó Estados Unidos, nunca se materializó. Aquel gobierno

³ Real Academia Española (2001).

se quedó expectante ante la posibilidad de alcanzar estabilidad y seguridad al sur de su frontera, lo que generó una tensión observable en las recriminaciones de este gobierno al de México. La otra respuesta tiene como base la gran disparidad entre el nivel de prioridad que cada gobierno le otorgó al narcotráfico. Mientras la administración calderonista hizo de la guerra contra las drogas su máxima prioridad, Obama se alejó por completo de ese paradigma, anteriormente tan arraigado en el gobierno estadounidense. Esta situación también generó una notable tensión, pues el gobierno de Estados Unidos se convirtió en objeto de las recriminaciones de Calderón.

3.1. Expectativa no alcanzada

Mi primera hipótesis parte de las condiciones estructurales que aparentemente han determinado el comportamiento de México y Estados Unidos en su relación. En este sentido, el gobierno estadounidense ha tendido a maximizar el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad en México; y cuando éstas no están garantizadas, tenderá incluso a presionar al gobierno mexicano para que modifique sus políticas de acuerdo a dichos objetivos (Schiavon, 2006).

Con el involucramiento explícito de México en la guerra que Estados Unidos ha librado contra las drogas desde hace décadas, este país encontró a un aliado en su constante búsqueda de seguridad y estabilidad al sur de su frontera. Como se explicó en la sección anterior, el gobierno mexicano no siempre ha sido un aliado del estadounidense en la guerra contra las drogas ni en la consecución de sus objetivos de seguridad y estabilidad, incluso ha llegado a ser un obstáculo para alcanzarlos. A pesar de ello, la presión desde Washington ha funcionado para que México coloque sus

intereses en línea con los de Estados Unidos, lo que ha permitido la colaboración en distintas áreas, incluyendo las de seguridad y narcotráfico.

Cuando Calderón asumió la presidencia, la tradicional resistencia de México a alinear sus intereses con los de Estados Unidos desapareció. Si en el pasado Estados Unidos buscó ayuda internacional para luchar contra el narcotráfico, en particular la de México, en 2006 el gobierno mexicano fue quien solicitó la ayuda de Estados Unidos para tal fin. Lo que se estaba gestando era una alianza sin precedentes entre ambos para librar la guerra contra las drogas.

Así, la expectativa del gobierno de Estados Unidos de que mejorarían los niveles de seguridad y estabilidad en México, tras la declaratoria de guerra de Calderón contra el narcotráfico y su disposición a cooperar con Estados Unidos en la materia, se debió a que, a diferencia de ocasiones anteriores, la alineación de los intereses de México con los de su vecino no fue producto de la presión estadounidense, sino de un cambio profundo en los intereses del gobierno mexicano frente al problema de las drogas. “Por vez primera en México [...] se reconoce la incapacidad del Estado mexicano para hacer frente a una amenaza. La doctrina fundamental para vincular a México con el exterior, la soberanía absoluta del Estado y la no intervención en los asuntos internos del Estado por otro país, es relativizada por la presencia de una amenaza que ha debilitado al propio Estado (lo ha infiltrado y corrompido). Además, se recurre al brazo coercitivo, las fuerzas armadas, por la incapacidad evidente de las instituciones civiles. Esto implica un cambio radical de paradigma de seguridad en México” (Benítez y Rodríguez, 2009, 54).

Sin embargo, ni la adhesión de Calderón al paradigma estadounidense de guerra contra las drogas, ni la amplia colaboración que hubo entre ambos países para combatir

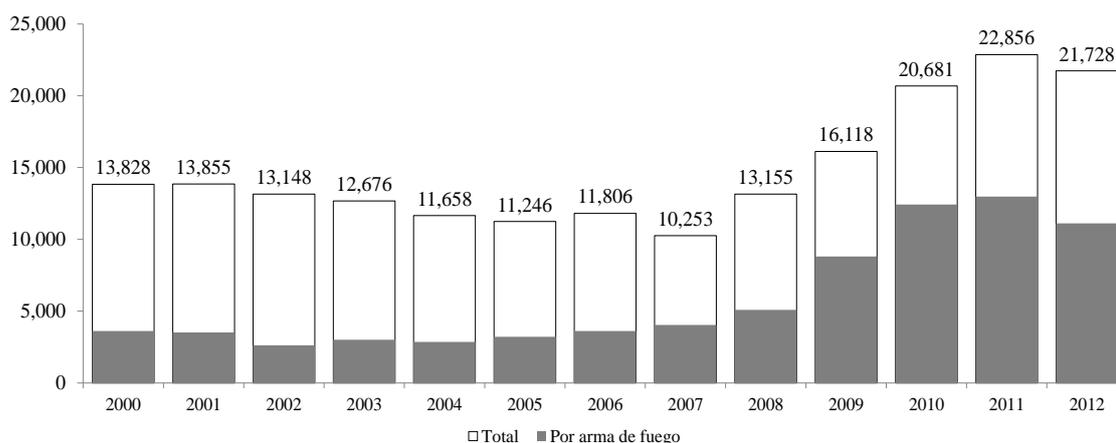
al narcotráfico, incluyendo la Iniciativa Mérida, generaron los resultados esperados. No hubo mayor estabilidad en México. Hacia 2012, al término del periodo analizado, había más violencia, homicidios e inseguridad que en 2006; incluso, entre las decenas de miles de personas ejecutadas que reportaron las autoridades mexicanas, había ciudadanos de Estados Unidos y agentes de aquel gobierno.

En vista de la creciente inestabilidad, el gobierno estadounidense, en voz de algunos de sus miembros, emitió fuertes críticas al gobierno mexicano por su incapacidad para contener la violencia. Entre las recriminaciones, se señaló que México era un Estado fallido (Proceso, 2009; Crónica, 2009), donde existía narcoterrorismo y narcoinsurgencia (Carpenter, 2009; Gómez, 2010). Aunque es cierto que la inestabilidad que vivía México proporcionaba algunos elementos para sostener dichos señalamientos, también se puede argumentar que eran utilizados para presionar al gobierno mexicano, tal y como se hacía cuando no era aliado de Estados Unidos en contra del narcotráfico, cuando se resistía a involucrarse en la forma que a este país le interesaba.

3.1.1. El Estado Fallido

La violencia heredada por la administración de Calderón creció año con año. De acuerdo con cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2006 hubo 11,775 homicidios dolosos, de los cuales, 3,610 fueron con arma de fuego, un 30.7%. En 2007, los homicidios dolosos con arma de fuego llegaron a 4,040, representando 39.4% de los homicidios dolosos totales. Esta proporción siguió creciendo hasta que, en 2010, alcanzó 60.4% de los homicidios dolosos totales, con un total de 12,161 provocados por arma de fuego, tres veces más que en 2006 (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Homicidios dolosos y porcentaje por arma de fuego. México, 2000-2012



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las cifras de arriba demuestran el uso cada vez mayor de armas de fuego en los casos de homicidio. Si se presta atención únicamente a las cifras del INEGI, el crecimiento de “presuntos homicidios” es alarmante. Al considerar 2006 como año base, cuando inició la administración de Calderón, puede observarse que para 2008 los homicidios habían crecido 34%, para 2009 lo hicieron en 89.5% con respecto a 2006, un 146.4% en 2010, y 160% en 2011. Por otra parte, los homicidios acumulados de 2006 a 2012 sumaron 132,135 (ver Tabla 3).

En las primeras semanas de 2009, el General James N. Mattis y el Almirante Michael Mullen, en aquel entonces máximas autoridades militares de Estados Unidos, sólo por debajo del Secretario y Subsecretario de Defensa de Estados Unidos, señalaron que México era un Estado fallido o estaba a punto de serlo, al comparar la situación de este país con la de Pakistán. Mullen dijo que “el número de asesinatos y secuestros que han ocurrido en los últimos dos años, y el rápido incremento que ha tenido [esta situación], tiene toda nuestra atención”. Agregaba que todo el esfuerzo realizado por las

fuerzas armadas del país, no ha servido para mitigar el surgimiento de nuevos grupos armados y el fortalecimiento de las organizaciones criminales (Proceso, 2009).

Lo dicho por estos militares estadounidenses de alto rango, confirma que en las esferas del gobierno de aquel país sí se esperaban mejores resultados (es decir, menor violencia y mayor estabilidad) tras el involucramiento total del gobierno mexicano en contra del narcotráfico. Aunque la postura de Mattis y Mullen no era la posición oficial del gobierno estadounidense, sus declaraciones introdujeron tensión en la relación bilateral. El propio presidente Calderón salió a responder que México no era un Estado fallido ni había perdido el control de su territorio. Según una nota periodística, Calderón expresó que: “cuando alguien en el Departamento de Estado o en el área de inteligencia del gobierno estadounidense dice que México perdió parte de su territorio, primero no es cierto, segundo esa actitud hace un daño tremendo en las autoridades mexicanas” (Crónica, 2009).

Tabla 3. Homicidios. México, 2006-2012

Año	Total dolosos	Cambio con respecto a 2006
2006	10,452	
2007	8,867	-15.2%
2008	14,006	34.0%
2009	19,803	89.5%
2010	25,757	146.4%
2011	27,213	160.4%
2012 ^{/P}	26,037	149.1%
Total	132,135	

Fuente: INEGI, Boletín de prensa Núm. 288/13, 30 de julio de 2013.

^{/P} Cifras preliminares con corte al 26 de julio de 2013.

Nota: comprende los registros marcados en el certificado de defunción como "presunto homicidio".

Desde 2005, The Fund for Peace, un *think tank* radicado en Washington, D. C., ha publicado el Índice de Estados Fallidos, pero fue utilizado para criticar y presionar al gobierno mexicano hasta principios de 2009. Este índice se compone de 12 indicadores políticos, sociales y económicos. Cada uno tiene una escala del 1 al 10, donde 1 es más estable y 10 es con riesgo de colapso o violencia. Al sumar la calificación de los 12 indicadores, se obtiene una calificación total que va de 12 a 120, siendo 12 la que denota mayor estabilidad y 120 un colapso o enorme inestabilidad (The Fund for Peace)⁴.

El *Índice de Estados Fallidos 2008*, donde se calificó a México como país al borde del colapso, se publicó a mediados de ese año, sin generar mayores repercusiones inmediatas. En dicha edición, México ocupó el lugar 105 de 177 países, con una calificación de 72.2 puntos, siendo su peor *ranking* desde 2005. Aún así, esta calificación estuvo muy por debajo de los 89 puntos que obtuvo Colombia, los 84.2 de Bolivia o los 81.7 de Nicaragua, por citar algunos ejemplos de Latinoamérica.

Según Benítez Manaut, México no es un Estado fallido, y si algunos lo han calificado como tal es debido a la percepción generada por el incremento desmesurado de las ejecuciones cometidas por narcotraficantes y a la reaparición de los secuestros de alto impacto (Benítez, 2009, 174). De acuerdo con los creadores del *Índice*, un Estado fallido es aquel que ha perdido control sobre su territorio y el monopolio del uso legítimo de la fuerza. Otras características son la erosión de autoridad para tomar decisiones colectivas, incapacidad de dotar de servicios públicos a la población, así como dificultad para interactuar con otros estados como un miembro pleno de la comunidad internacional (The Fund for Peace). Para María Amparo Casar, el uso indiscriminado del término “Estado fallido”, además de falta de precisión y rigor

⁴ The Fund for Peace, www.fundforpeace.org.

conceptual, es peligroso para la política. Argumenta que “tanto Estados Unidos como diversas agencias internacionales, la ONU entre ellas, contemplan como una solución válida —pretexto— ante la presencia de un Estado fallido la intervención en los asuntos interiores de naciones soberanas, la llamada soberanía compartida o de plano la intervención armada” (Casar, 2009).

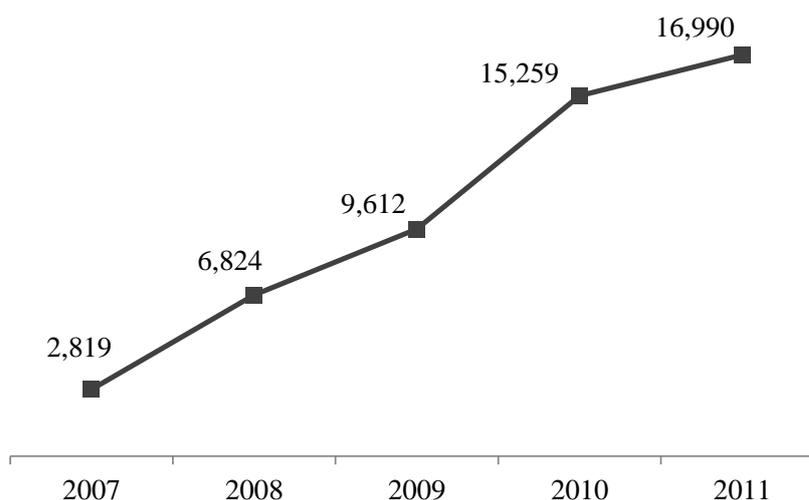
México no es un Estado fallido desde el punto de vista académico y conceptual. Pero en el plano político, sin importar que lo sea o no, el hecho de que en ciertas esferas del gobierno estadounidense se haya pensado y, más importante aún, se haya dicho que lo es, tuvo sin duda consecuencias. Una de éstas es que generó tensión en la relación bilateral. En el gobierno estadounidense, se esperaba que la guerra que Calderón le declaró al narcotráfico y las acciones que acompañaron esta posición iban a reducir la violencia y a estabilizar la situación en México. Pero la creciente violencia y los malogrados intentos del gobierno por controlarla, acabaron con la expectativa de estabilidad que había generado en Estados Unidos el discurso de Calderón.

3.1.2. Narcoterrorismo y Narcoinsurgencia

Cuando en Estados Unidos se hicieron los desafortunados comentarios de que México era un Estado fallido, la violencia no había llegado a su cénit. Según cifras del Departamento de Estado, durante los dos primeros años del gobierno de Calderón, más de 100 ciudadanos estadounidenses habían sido víctimas de homicidio; de éstas, ocho estaban directamente vinculadas con el narcotráfico y diez fueron ejecutadas. De hecho, los homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada crecieron más del doble entre el primer y el segundo año del gobierno de Calderón, aumentando de 2,819 en 2007, a 6,824 en 2008 (ver Gráfica 2). A pesar de que este indicador creció 142% en

dicho periodo, lo que tal vez orilló a decir que México era un Estado fallido fue el nivel de brutalidad de las ejecuciones.

Gráfica 2. Homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada, 2007-2011



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública

Tras la tortura, ejecución y decapitación de sus víctimas, los narcotraficantes colgaban las cabezas a la vista de cualquiera, en parques públicos, puentes, calles altamente transitadas y centros turísticos. Aunado a esta espectacularidad, durante 2008 hubo acontecimientos que alimentaron la percepción de México como un país extremadamente violento y con presencia, incluso, de narcoterrorismo. En mayo, por ejemplo, más de 100 personas fueron asesinadas en sólo una semana; mientras que a finales de octubre, en un periodo de siete días, 50 personas murieron en tiroteos o ejecuciones en Tijuana (Carpenter, 2009, 2).

En septiembre de 2010, la Secretaria de Estado del gobierno estadounidense, Hillary Clinton, dijo que “la bien organizada red de narcotraficantes que, en algunos casos, se está transformando o haciendo causa común con lo que podríamos considerar

una insurgencia en México y Centroamérica [...]. México se está pareciendo cada vez más a la Colombia de hace 20 años, cuando los narcotraficantes controlaban ciertas partes del territorio [...] Esos cárteles de la droga muestran ahora más y más rasgos de insurgencia; de repente han aparecido coches bomba en donde antes no estaban” (Gómez, 2010). Horas más tarde, tanto la canciller mexicana, Patricia Espinosa, como el zar antidrogas de Estados Unidos, Gil Kerlikowske, y el Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, rechazaron las afirmaciones de Clinton (Milenio, 2010). Aunque este tipo de declaraciones de la responsable de la política exterior de Estados Unidos tenían el potencial para generar tensión en la relación bilateral, ésta fue prontamente desactivada, logrando aislar sus efectos.

Sin embargo, pocas semanas después, a mediados de octubre, Clinton volvió a declarar en el mismo sentido: “Estos cárteles de la droga están adquiriendo muchos de los atributos de estos grupos terroristas e insurgentes en el mundo [...] por primera vez están empleando automóviles cargados de explosivos. Uno los ve mucho más organizados de un modo paramilitar [...] vemos cómo los narcotraficantes socavan y corrompen gobiernos en Centroamérica, y estamos observando la brutalidad y barbarie de sus ataques a gobernadores y alcaldes, la prensa, y entre sí, en México” (Milenio, 2010a). Era la segunda ocasión en que Clinton aducía que en México había narcoterrorismo y narcoinsurgencia, por lo que las autoridades mexicanas respondieron de manera más enérgica. Intentando contener la tensión que estaban generando las declaraciones de la Secretaria de Estado, el propio Obama mencionó que México se encuentra en una posición política y económica mucho mejor que Colombia en los años ochenta (*Ibid*).

A pesar de las airadas reacciones del gobierno mexicano frente a las declaraciones de Clinton, ya desde 2007 el Secretario de Seguridad Pública en México,

Genaro García Luna, había dicho que para intimidar a los grupos rivales, atemorizar a la sociedad y replegar la acción del gobierno, el crimen organizado en México emplea “estrategias de corte terrorista”⁵ (Franco, 2007). También en 2008, tras la explosión de varias granadas de fragmentación durante el festejo de la Independencia de México en la ciudad de Morelia, el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, declaró que “Es claramente un acto terrorista, según lo define nuestro propio marco legislativo [...] y claramente tiene que ser referido como tal” (Morales, 2008). En el mismo sentido, el Gobernador de Michoacán, Leonel Godoy, dijo que “técnicamente es un acto terrorista⁶, sin que todavía sepamos quiénes fueron quienes lo organizaron, pero estamos sin duda ante un atentado terrorista” (CNN Expansión, 2008).

En 2011, durante una conferencia a estudiantes en la Universidad de Utah, el Subsecretario de Defensa de Estados Unidos señaló que los cárteles mexicanos son una forma de insurgencia con potencial para tomar el poder del Gobierno. “Como saben hay una forma de insurgencia en México con los carteles del narcotráfico justo en nuestra frontera, y creo que esto es más una opinión personal, pero ciertamente lo he compartido con la gente de la Casa Blanca, esto no es solo sobre drogas y migración de ilegales, esto es potencialmente que tomen el control del Gobierno individuos que son corruptos y tienen una agenda diferente, y esto está pasando justo en nuestra frontera”, afirmó Joseph W. Westphal. La Secretaría de Gobernación contestó que era “lamentable

⁵ En junio de 2011, un documento de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno mexicano, titulado *Resultados de la Policía Federal en el Combate a la organización delictiva La Familia*, decía que dicha organización “realiza tácticas de propaganda de corte terrorista para generar un clima de violencia e intimidación social a través de ejecuciones, mensajes, amenazas en mantas y videos a través de internet, con la finalidad de crear espacios de impunidad para sus operaciones” (Vega, 2011).

⁶ Para Rodríguez y Arroyo (2008), hay al menos cinco elementos que configuran al terrorismo: 1) es violencia premeditada, es decir que debe existir la intención o decisión previa para cometer un acto terrorista; 2) es violencia políticamente motivada, característica que distingue al terrorismo de otro tipo de actos criminales violentos; 3) es violencia dirigida a objetivos no combatientes, o sea, que los terroristas atacan a la gente que no puede defenderse; 4) es violencia realizada por grupos subnacionales o agentes clandestinos, que no actúan mediante operaciones militares normales; y 5) es violencia que tiene la intención de atemorizar a la población.

que el funcionario articule visiones superadas de la relación con México que no reflejan la cooperación que ambos gobiernos han venido construyendo” (Noroeste, 2011). Westphal terminó por disculparse por sus comentarios, los cuales, explicó en una carta difundida por el Departamento de Defensa, no reflejaban la posición del gobierno de Estados Unidos, y lamentó que sus “afirmaciones inexactas hayan causado algún tipo de preocupación entre nuestros socios y amigos en la región, especialmente en México” (Crónica, 2011).

En suma, las declaraciones de varios funcionarios del gobierno estadounidense generaron tensión en la relación bilateral; no obstante, la postura oficial parecía ser apoyar la guerra de Calderón. Los discursos de Obama, más allá de las formas, siempre fueron respetuosos hacia su homólogo de México, incluso elogiosos acerca de sus esfuerzos en contra del narcotráfico. Una declaración de la entonces Secretaria de Seguridad Interior, Janet Napolitano, confirmaba dicho apoyo, al tiempo que dejaba ver que la cooperación bilateral seguía vigente: “Estamos trabajando muy de cerca con el gobierno de Calderón y necesitamos estar al lado de México hasta el final de esta guerra” (El Universal, 2011).

3.2. Prioridades diferentes

Mi segunda hipótesis, a diferencia de la anterior, no parte de las condiciones estructurales que de cierta manera determinan el comportamiento de México y Estados Unidos como estados, sino de la prioridad reinante, bajo un contexto muy particular, en cada uno de ellos.

Como ha quedado anotado previamente, México alineó sus intereses a los que habían prevalecido en Estados Unidos desde la década de los setenta. También mencioné que, con poca diferencia en la estrategia y grandes cambios en la retórica, los distintos presidentes de Estados Unidos fueron quienes imprimieron el nivel de importancia a la guerra contra las drogas. En este sentido, podemos decir que Obama ha sido un presidente para quien la guerra contra el narcotráfico, que libró México desde finales de 2006, a pesar de los discursos elogiosos hacia Calderón y su lucha, es un tema de poca relevancia. Más allá de sus intereses e inclinaciones personales, el narcotráfico no puede ser una de sus principales preocupaciones, porque está al frente de un país cuyos verdaderos intereses en materia de seguridad y política exterior se encuentran en otras regiones del planeta.

En octubre y noviembre de 2012, se llevaron a cabo tres debates entre los candidatos a la presidencia de Estados Unidos para el periodo 2013-2017. El republicano Mitt Romney se enfrentó al *incumbent* demócrata, Barack Obama. En ninguno de los tres debates se mencionó el tema del narcotráfico; ninguno de los dos se refirió a las drogas como un peligro para los jóvenes de América, como alguna vez dijera Nixon; México no fue mencionado ni siquiera tangencialmente por el tema de la migración. El último de los tres debates fue sobre política exterior; tampoco en éste hubo una mención a la relación bilateral con México. Los países mencionados por los debatientes fueron Irán, Irak, Afganistán, China e Israel, entre otros. En estos ejercicios, donde uno de los participantes había gobernado Estados Unidos por casi cuatro años, hay evidencia del poco interés de sus autoridades en el país con el que comparte más de tres mil kilómetros de frontera.

Si México, en general, no fue objeto de atención del Presidente de Estados Unidos, la guerra contra el narcotráfico aún menos. Hay tres hechos que nos indican que

este paradigma, hasta hace no mucho sin contendientes, ha empezado a declinar. En primer término, el zar antidrogas del gobierno estadounidense, Gil Kerlikowske, anunció en mayo de 2009 el fin del paradigma de “guerra contra las drogas”. En segundo lugar, en la *Estrategia Nacional de Control de Drogas* de Estados Unidos hubo un notorio énfasis en la prevención y el tratamiento, en detrimento de un enfoque meramente punitivo. Y por último, en noviembre de 2012, los estados de Washington y Colorado, aprobaron el uso de marihuana para fines recreativos.

El nuevo zar antidrogas del gobierno de Obama dijo que quería desterrar la idea de que Estados Unidos estaba librando una guerra contra las drogas, su posición era a favor del tratamiento en vez del encarcelamiento, en el intento por reducir el consumo de drogas ilícitas. “En su primera entrevista desde que fue confirmado al frente de la Oficina de Política de Control de Drogas de la Casa Blanca, Kerlikowske dijo que la analogía bélica era un obstáculo para hacer frente al problema de drogas de la nación”. (Fields, 2009). Sus comentarios eran una señal de que la administración de Obama tendría una postura más moderada acerca del narcotráfico.

La *Estrategia Nacional de Control de Drogas*, publicada meses después, llevaba los dichos de Kerlikowske a un documento oficial. Esta *Estrategia* proponía un “equilibrio entre la prevención, el tratamiento y la aplicación de la ley”, a través de siete líneas de acción: 1) fortalecer los esfuerzos por evitar el consumo de drogas en las comunidades; 2) buscar oportunidades para intervenir oportunamente durante la asistencia médica; 3) integrar el tratamiento de las afecciones a consecuencia del consumo indebido de sustancias a la asistencia médica en general y extender la ayuda para la recuperación; 4) romper el ciclo del consumo de drogas, el crimen, la delincuencia habitual y el encarcelamiento; 5) interrumpir el tráfico y la producción interna de drogas; 6) fortalecer las alianzas internacionales; y 7) mejorar los sistemas de

información con fines de análisis, evaluación y gestión a nivel local (Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas, 2010).

El equilibrio que buscaba la *Estrategia* sólo se puede detectar al compararla con las de administraciones anteriores. La de George Bush, antecesor de Obama, contemplaba tres ejes: el primero era detener el uso de drogas antes de que inicie; el segundo, intervenir y sanar a los usuarios de drogas; y el tercero, atacar las amenazas internacionales como parte de la Estrategia de Seguridad Nacional. El desarrollo de este último eje inicia con el texto siguiente: “Durante décadas, el narcotráfico ha constituido una significativa amenaza a la seguridad transnacional. Su poder e influencia amenazan gobiernos democráticos, socavan el estado de derecho, aterrorizan a la población, impiden el desarrollo económico, y causan inestabilidad regional. Sus operaciones, organizaciones y redes alimentan el tráfico de armas y de personas, el lavado de dinero y a violentas organizaciones criminales transnacionales. El narcotráfico financia insurgencias y a los enemigos extremistas de Estados Unidos y sus aliados en todo el mundo” (Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas, 2007, 27).

Mientras la *Estrategia* de Bush hablaba de amenazas internacionales, la de Obama se refería a alianzas internacionales; este ajuste en el lenguaje es sólo una pequeña muestra de cuan diferente era la visión de una y otra. También en el presupuesto del gobierno estadounidense en contra de las drogas, se puede observar la intención de la administración de Obama por alejarse del enfoque de reducción de la oferta dentro y fuera de Estados Unidos, o al menos de equilibrarlo frente a los componentes de prevención y tratamiento. La Tabla 4 ilustra que el gasto para reducir la demanda de drogas creció 6.5% entre 2010 y 2011, frente a un crecimiento del gasto para disminuir la oferta inferior a 2%.

Tabla 4. Gasto Federal para el Control de Drogas por función, Estados Unidos

Función	Año Fiscal		Cambio 2010-2011	
	2010	2011	Dólares	Porcentaje
Tratamiento	3,745.5	3,882.5	137.0	3.7%
Prevención	1,514.3	1,717.7	203.4	13.4%
Aplicación interna de la Ley	3,843.5	3,917.3	73.8	1.9%
Interdicción	3,640.1	3,727.0	86.9	2.4%
Internacional	2,288.0	2,308.1	20.1	0.9%
Total	15,031.5	15,552.5	521.0	3.5%
Oferta/Demanda				
Reducción de la demanda	5,259.9	5,600.2	340.3	6.5%
Reducción de la oferta	9,771.6	9,952.4	180.8	1.9%
Total	15,031.5	15,552.5	521.0	3.5%

Cifras en millones de dólares

Fuente: *National Drug Control Strategy: FY 2011 Budget Summary*.

Mientras el gobierno federal de Estados Unidos impulsaba una política balanceada en contra de las drogas, algunos estados de la unión americana discutían la posibilidad de legalizar el uso recreativo de la marihuana. El 6 de noviembre de 2012, Colorado y Washington se convirtieron en los dos primeros estados en legalizar su posesión y venta para uso recreativo. Hasta esa fecha, 17 estados –más el Distrito de Columbia– ya permitían su uso medicinal (Monge, 2012).

La guerra contra las drogas dejó de ser la postura –el discurso– dominante en Estados Unidos. Con al menos dos nuevos contendientes internos, era un paradigma que empezaba a declinar. Por un lado, la oposición mesurada de la administración de Obama, que privilegiaba la prevención y el tratamiento, intentando restarle importancia a la visión predominantemente punitiva para controlar el uso de drogas a partir del ataque a la oferta. Por el otro, había una oposición más radical, la cual pugnaba por legalizar el uso de ciertas drogas, empezando por la marihuana.

En un entorno así, no había cabida para un discurso contra las drogas tipo Nixon. A finales de 2012, la postura del zar antidrogas de Obama era la misma que al inicio de su administración. Como orador principal ante el Council on Foreign Relations, importante e influyente *think tank* de Estados Unidos, Kerlikowske dijo: “Cuando asumí el cargo hace poco más de tres años, quería terminar esta frase y este debate sobre la guerra contra las drogas [...] Esta metáfora de guerra contra las drogas ha estado ahí por un largo, largo tiempo. Pero, francamente, es inapropiada y engañosa” (Council on Foreign Relations, 2012). Mientras que en el gobierno estadounidense la guerra contra las drogas perdía vigencia, en México se libró y difundió durante los seis años de la administración de Calderón. Ambos países tenían una visión divergente sobre el problema que compartían.

La guerra contra el narcotráfico constituyó la prioridad del gobierno mexicano, pero sólo un tema más en la agenda de Obama. Hubo recriminaciones como en el pasado, cuando el narcotráfico era un asunto prioritario para Estados Unidos y combatirlo no estaba en el interés de México, pero en sentido inverso. La fuente de las recriminaciones ya no era el gobierno norteamericano, sino el de México; y los blancos fueron algunas autoridades estadounidenses.

De manera más específica, las expresiones de tensión tuvieron origen en el propio presidente de México. Expongo sólo cuatro de las recriminaciones de Calderón al gobierno estadounidense, por no hacer suficiente para enfrentar al narcotráfico. Un discurso oficial pronunciado en el Capitolio; un mensaje desde la cuenta de Twitter del presidente; un letrero en la frontera con Estados Unidos, con la leyenda “No More Weapons!”; y una declaración a medios internacionales desde España.

3.2.1. *El mensaje en el Capitolio*

En mayo de 2010, el presidente Calderón se dirigió a los congresistas estadounidenses con una clara exigencia. Su mensaje, cuidando las formas de la diplomacia y manifestando un absoluto respeto hacia la soberanía del Capitolio y de Estados Unidos en su conjunto, demandó frenar el tráfico de armas hacia México:

“Estamos haciendo todo lo que está a nuestro alcance para combatir esta amenaza y asegurar nuestro futuro común. Estamos cumpliendo nuestro deber como un buen vecino, haciendo la tarea de nuestro lado de la frontera [...]

“Existe un tema en donde México necesita de su cooperación: detener el flujo de armas de alto poder y otro armamento letal a través de la frontera [...]

“Muchas de estas armas no están terminando en manos de americanos honestos. En vez de eso, miles de estas armas están terminando en manos de criminales. Sólo para darles una idea. En México, en los últimos tres años, hemos decomisado 75 mil pistolas y armas de alto poder, y más de 80 por ciento de las que se han podido rastrear, provienen de Estados Unidos [...] La violencia en México empezó a crecer un par de años antes de que yo tomara posesión, en 2006. Esto coincide, por lo menos, con la derogación del Assault Weapons Ban en 2004” (Presidencia de la República, 2010).

Además de solicitar a los congresistas estadounidenses cambiar la legislación en materia de portación de armas, los culpó por la violencia que se vivía en México, no sin antes aclarar que su gobierno, como buen vecino, sí hacía lo que le correspondía para combatir la amenaza del narcotráfico (*Ibid*). No hace falta decir que el mensaje para los miembros del Capitolio fue que no estaban haciendo lo suficiente para ayudar a México en su guerra contra el narcotráfico, pues la legislación vigente en Estados Unidos permitía a los narcotraficantes contar con una enorme capacidad de fuego.

3.2.2. *El caso del Embajador Pascual*

En mayo de 2011, tras 19 meses de haber presentado cartas credenciales a Calderón, Carlos Pascual dimitió a su cargo como Embajador de Estados Unidos en México. Para diversos analistas, se debió a que el presidente de México lo desconoció como interlocutor válido.

En una entrevista que ofreció el antecesor de Pascual a la periodista Dolia Estévez (2013), Tony Garza le relata una anécdota que permite corroborar la percepción generalizada sobre cómo Pascual se vio obligado a renunciar:

“¿Habló con Calderón sobre la controversia en torno al embajador Pascual? A lo largo de estos años, desde que dejé la embajada⁷, continuamos viéndonos de vez en vez, pero no comentamos específicamente el asunto de esa controversia. Creo que lo más aproximado fue una ocasión –algún tiempo después de que el embajador Pascual había regresado a Washington-: estábamos reunidos en un pequeño grupo y alguien hizo el comentario de que yo era *el embajador que se quedó*. El presidente Calderón volteó a verme y, sonriendo, le dije: *No, al que no corriste*. Todos nos reímos. Pero, ya en serio, no me correspondía actuar de interlocutor en el asunto” (*Ibid*, 218).

Después de que Wikileaks divulgó varios cables diplomáticos confidenciales de la Embajada, tachando de ineficaz y con aversión al riesgo al ejército mexicano, y detallando la descoordinación, pugnas, corrupción e ineptitud de las agencias de procuración de justicia mexicanas, Calderón culpó a Pascual de causar un severo daño a la relación. El presidente mexicano lo acusó de “ignorancia” y remató diciendo que lo que se hace o no se hace en México “no es de la incumbencia” de “ese señor”. Unas

⁷ Tras dejar su cargo, Tony Garza permaneció en México, decisión que ninguno de sus antecesores había tomado. Trabaja para una firma de abogados transfronteriza y radica en la capital del país.

horas antes de entrevistarse con Obama en la Casa Blanca, en marzo de 2011, Calderón declaró a *The Washington Post* que no estaba seguro de si podía seguir trabajando con Pascual pues, “la confianza es difícil de construir y fácil de perder”. Expresiones tan directas y despectivas no se habían pronunciado contra un embajador estadounidense desde que Henry Lane Wilson respaldó abiertamente un golpe de Estado y México rompió relaciones con Estados Unidos en 1913 (Estévez, 2013).

Tal vez éste sea el momento de tensión más crítico de la relación entre ambas administraciones. Las declaraciones de Calderón contra el representante de Washington en México, fueron hechas no sólo en la capital estadounidense, sino también minutos antes de iniciar una reunión bilateral con Obama. En entrevista a Pascual, Estévez le preguntó de manera expresa si su decisión de renunciar fue tomada antes de que Calderón fuera a Washington en marzo de 2011, o a raíz de las declaraciones que hiciera en su contra a *The Washington Post* durante ese viaje. Su respuesta fue: “La decisión de que lo mejor para mí era renunciar la tomé a principios de marzo, porque el enojo que el presidente Calderón sentía hacia mi persona, y el que haya considerado necesario expresarlo públicamente fue tal que estaba distrayendo la atención de los temas verdaderamente importantes en los que teníamos que enfocarnos en la relación. Tal como me lo pidió la secretaria Clinton, pasé algunos días considerando y reflexionando sobre mi decisión. Volví a verla y le confirmé mi determinación. Fue entonces cuando unas semanas después, en marzo, decidimos proseguir y emitir la declaración pública sobre mi renuncia” (*Ibid*, 242).

El 11 de marzo de 2011, Calderón lanzó un claro mensaje a Washington de que su representante en México era irrelevante. Éste renunció ocho días más tarde, el 19 de marzo.

3.2.3. *No More Weapons!*

Los hechos en Aurora, Colorado, donde un joven armado disparó contra los asistentes a una sala de cine, dejando como saldo 12 personas muertas y 59 heridas, motivaron a que Calderón publicara desde su cuenta de Twitter un par de mensajes. El primero, de condolencias; y el segundo, criticando las leyes de control de armas en Estados Unidos. Juntos, los mensajes se leerían así: “Expreso mis condolencias al pueblo norteamericano por la tragedia de Aurora, Colorado. Por la tragedia de Aurora, Colorado, el Congreso Americano debe revisar su equivocada legislación en materia de armas. Nos daña a todos” (Calderón, 2012a y 2012b).

No era la primera vez que Calderón recriminaba a Estados Unidos por no hacer lo suficiente para reducir el tráfico de armas hacia México. En palabras de un analista, “Calderón ha culpado repetidamente a las leyes de armas de Estados Unidos, en lugar de hacerse responsable de su decisión de lanzar una ofensiva militar contra los cárteles de la droga, con la violencia resultante en su país” (Carpenter, 2012).

En febrero de 2012, el presidente de México encabezó un evento en Ciudad Juárez para inaugurar un letrero de ocho metros de alto por 20 de largo, justo en el cruce fronterizo entre Estados Unidos y México. Colocado en un lugar estratégico, quien cruzara la frontera de norte a sur, difícilmente evitaría ver el gigantesco mensaje: *No More Weapons*. Para agregarle dramatismo, las letras se hicieron con tres toneladas de armas decomisadas a bandas delincuenciales.

En su discurso, Calderón mencionó que “uno de los principales factores que permiten a los delincuentes fortalecerse, es el acceso ilimitado a las armas de alto poder, que se venden libremente y, también, de manera indiscriminada, en los Estados Unidos de América”. Reconoció al presidente Obama sus esfuerzos para tratar de frenar el

tráfico de armas hacia México, culpando a la anterior administración norteamericana y al Congreso, por no renovar la prohibición a la venta de armas de asalto expirada en 2004. No dejó pasar la oportunidad para reiterar que su gobierno ha solicitado a los congresistas de Estados Unidos el regreso de esa prohibición en repetidas ocasiones, con las siguientes palabras: “Lo hemos pedido los mexicanos de varias maneras y en varios tonos” (Presidencia de la República, 2012).

3.2.4. Mensaje desde España

A dos semanas de concluir su mandato, Calderón enunció palabras que permitían corroborar que no estaba satisfecho con las decisiones que se estaban tomando en Estados Unidos sobre el tema de las drogas. En España, en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, a la que asistieron más de una veintena de jefes de estado y de gobierno, declaró que la legalización del consumo de marihuana con fines recreativos, en los estados de Washington y Colorado, era prácticamente una burla hacia los esfuerzos de países que, como México, sacrificaban enormes recursos e incluso vidas para combatir el narcotráfico. “En nuestros países, un campesino que siembra media hectárea es perseguido y encarcelado. En nuestros países, miles de gentes [sic] son presas de las garras de la delincuencia, del crimen y del narcotráfico”, dijo Calderón. “En Estados Unidos, ahora, simple y sencillamente, se producirá la marihuana a niveles industriales, se comercializará con absoluta libertad en esos estados y se consumirá a discreción” (Román, 2012).

Calderón, que hizo de la lucha contra el narco uno de los principales ejes de su mandato, aseguró que México hubiera ganado hace tiempo esta guerra si no fuera por los millones de dólares que recibe el narco de los consumidores.

En síntesis, el nuevo interés de México por combatir el narcotráfico se topó con el nuevo desinterés de Estados Unidos en la materia. Conforme avanzaba la administración de Calderón, fue siendo más evidente que México había llegado tarde a una guerra librada por sus vecinos con firmeza en el pasado, sin encontrar eco en quienes parecían sus aliados naturales. El nivel de prioridad que le otorgó México al combate al narcotráfico y crimen organizado durante el mandato de Calderón, no tiene comparación con el nivel que le dio Estados Unidos durante el mismo periodo. Retomando el argumento constructivista que Velázquez y Schiavon (2009) utilizaron para explicar la cooperación bilateral en materia de seguridad y narcotráfico, cuando no se comparten percepciones e ideas sobre problemas comunes, la relación se puede tornar conflictiva.

Las expresiones de crítica y recriminación del presidente mexicano hacia las decisiones tomadas en distintos poderes y ámbitos de gobierno de Estados Unidos, son reflejo de la tensión en la relación bilateral. Hubo una exigencia al poder legislativo de aquel país por cambiar sus leyes en materia de portación de armas. Fue pública la censura de Calderón al representante de Obama en México, el embajador Pascual. La exigencia por cambiar las leyes armamentistas estadounidenses se llevó al cruce fronterizo, con un letrero volviendo a exigir “No More Weapons”, que inauguró personalmente el presidente de México. Y hubo un rechazo público a la legislación local que permitió en Washington y Colorado el uso recreativo de marihuana.

4. Conclusiones

En términos generales, en el periodo estudiado se pueden identificar dos etapas de la relación bilateral México–Estados Unidos, en cuanto al narcotráfico. La primera estuvo marcada por el optimismo en Estados Unidos, generado por la decisión de su vecino de sumarse de lleno, sin presiones, al paradigma prevaleciente en aquel país desde hace más de 40 años. Abarcaría desde el inicio del mandato de Calderón en 2006, hasta las últimas semanas de la administración de George Bush, a finales de 2008 y principios de 2009. En estos dos primeros años, el gobierno mexicano mostró un mayor involucramiento en la lucha contra el narcotráfico y fijó una postura belicista en el discurso y en las acciones contra el crimen organizado. Este discurso generó buenas expectativas en Estados Unidos y a los pocos meses de haber sido propuesta por Calderón se logró echar a andar la Iniciativa Mérida. Las principales características de esta etapa son la estrecha colaboración bilateral contra el crimen organizado, la creciente violencia en territorio mexicano y, a pesar de dicha inestabilidad, la ausencia de tensión entre ambos gobiernos.

La segunda etapa arrancó con el cambio de administración en el gobierno de Estados Unidos, a principios de 2009, concluyendo prácticamente con el término del gobierno de Calderón a finales de 2012. Es un periodo de recriminaciones mutuas. A pesar de las expresiones de confianza y responsabilidad compartida para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada, hay declaraciones en Estados Unidos que denotan preocupación y desconfianza en la capacidad del gobierno mexicano para hacer frente a la creciente violencia que padece en algunas regiones de su territorio, principalmente en su frontera norte. En este sentido, el optimismo estadounidense de la etapa anterior está, sin duda, en el olvido. De hecho, se detecta desinterés del gobierno estadounidense en los asuntos de México, de manera marcada en el tema del

narcotráfico. Si bien seguía estando en la agenda estadounidense, su nivel de importancia estaba muy por debajo de otros problemas que ocuparon la mayor parte de los esfuerzos, recursos y tiempo de la Casa Blanca. La principal característica de esta etapa es la presencia de tensión, resultado de recriminaciones de algunos actores gubernamentales de Estados Unidos hacia México, así como del presidente Calderón a Estados Unidos, en particular al Congreso. Las otras dos características son la estrecha cooperación bilateral frente al narcotráfico y la delincuencia organizada, y un escenario de violencia que no dejó de empeorar sino hasta finales de 2012, cuando ya había alcanzado niveles inusitados.

Es síntesis, son dos etapas en las que la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico se mantuvo constante y la violencia creció de manera sostenida; la diferencia entre ambas está en la ausencia o presencia de tensión.

¿Por qué, de 2006 a 2012, el narcotráfico fue una importante fuente de tensión entre ambos gobiernos? Las dos hipótesis presentadas en esta investigación resultaron útiles para dar respuesta a esta pregunta.

Explicar las recriminaciones de Estados Unidos a México como medidas de presión para que pusiera sus intereses en línea con los de Washington, resultó insuficiente. Por una parte, porque México había alineado sus políticas con las del gobierno estadounidense desde que declaró la guerra al narcotráfico y pidió ayuda para combatirlo, acordando la Iniciativa Mérida. Y por la otra, porque la violencia fue creciente; es decir, durante todo el periodo estudiado hubo inestabilidad en México, pero no recriminaciones. Esto se debe a la expectativa que, precisamente, generó en el gobierno de Estados Unidos el nuevo discurso de Calderón de guerra contra el crimen organizado. La tensión se presentó, como lo explica mi primera hipótesis, cuando dicha

expectativa no se alcanzó y algunas autoridades estadounidenses recriminaron a las de México.

El discurso contra las drogas de Calderón representó un profundo cambio en la definición del interés nacional de México. Tuvo, incluso, cierta semejanza con el del autor de la guerra contra las drogas de Estados Unidos, Richard Nixon. Sin embargo, durante el periodo estudiado el paradigma de guerra contra el narcotráfico parecía estar perdiendo fuerza en aquel país, lo que ayuda a explicar las recriminaciones de México.

Bajo la lógica de mi segunda hipótesis, la tensión que generaron los reproches de Calderón a Estados Unidos, de manera señalada al Capitolio, se debieron a la enorme diferencia en el nivel de prioridad que cada país le otorgó a dicha guerra. Mientras que para el gobierno mexicano fue el eje de su narrativa, para el de Estados Unidos fue, de todas sus guerras, tal vez la menos importante. De hecho, la presentación de la Estrategia Nacional de Control de Drogas del gobierno estadounidense buscaba dejar atrás este paradigma.

Hubo un intercambio de papeles entre ambos gobiernos. Mientras que para Estados Unidos el enfoque punitivo para resolver el problema de las drogas fue perdiendo fuerza, para México recobró cada vez mayor relevancia. Tradicionalmente, el gobierno mexicano había sido blanco de recriminaciones desde Washington por no hacer lo suficiente para combatir al narcotráfico. Durante la segunda etapa del periodo estudiado, fue México quien recriminó a Estados Unidos por la misma razón. Se observa que el país que hace suya la prioridad de la guerra contra el narcotráfico es el que recrimina al que la coloca en un nivel de importancia menor. Así, México se volvió el “recriminador” y Estados Unidos el blanco de las críticas.

Aunque un enfoque realista ayuda a entender parte de lo acontecido durante el periodo analizado, fue insuficiente para explicar dos situaciones. La primera, aquella en que un país débil le exige cambiar sus leyes a la primera potencia económica, política, militar y cultural del mundo. Y la segunda, referente a la profunda redefinición del interés nacional en México durante la administración de Calderón.

A nivel empírico, se identificó algo no visto anteriormente en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El primero alineó su postura frente al narcotráfico con una que históricamente había rechazado. Esto se debió al cambio en la definición del interés nacional de México. La salvaguarda de la soberanía nacional quedó por debajo de un objetivo, para Calderón, superior: vencer al narcotráfico y al crimen organizado. En el discurso y en los hechos, el presidente mexicano demostró que la guerra contra el narcotráfico no era simple retórica, al grado de hacer de esta lucha una prioridad nacional.

Una perspectiva constructivista resultó útil para explicar la redefinición del interés nacional en México. En este sentido, las identidades, el discurso, las ideas, y los paradigmas, son conceptos a tomar en consideración cuando se estudia la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El cambio en el interés nacional de México - representado por un discurso hegemónico, dominante, sin contendientes fuertes-, y el aparente declive del paradigma de guerra contra las drogas en Estados Unidos, tuvieron un peso importante en el comportamiento de ambos países.

Mientras que para los realistas los intereses están dados, para los constructivistas son creados a partir de una interpretación de lo que rodea a quienes conducen la acción del estado. En ambos países hubo una reinterpretación acerca de cómo combatir al enemigo que tienen en común desde inicios del siglo XX. México, además de hacer de

la guerra contra el narcotráfico su prioridad máxima, se acercó al tipo de lucha que había llevado a cabo su vecino históricamente, combatiendo el fenómeno fuera de Estados Unidos, en los países productores y de tránsito de drogas. Por su parte, Estados Unidos no tuvo en la guerra contra el narcotráfico una de sus prioridades, además de haber enfrentado este fenómeno a partir de una estrategia distinta a las que se habían establecido anteriormente en dicho país, y también distinta a la emprendida por México durante el periodo estudiado. Estas visiones encontradas fueron las que originaron la tensión entre ambos gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter, Eva Bertram, Morris Blachman y Kenneth Sharpe (1996), *Drug War Politics, The Price of Denial*, University of California Press.
- Benítez Manaut, Raúl (2009), “La Crisis de Seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, No. 220, marzo-abril.
- Benítez Manaut, Raúl y Ángel Armando Rodríguez Luna (2009), “Iniciativa Mérida, Seguridad Nacional y Soberanía”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?*, UNAM, México, pp. 37-54.
- Calderón, Felipe (2012b), *Twitter*, en @FelipeCalderon, 21 de julio de 2012, 12:35 pm, <https://twitter.com/FelipeCalderon/status/226732152069431296>.
- Calderón, Felipe (2012a), *Twitter*, en @FelipeCalderon, 21 de julio de 2012, 12:38 pm, <https://twitter.com/FelipeCalderon/status/226732866539769857>.
- Carpenter, Ted Galen (2003), *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*, Palgrave Macmillan, New York.
- Carpenter, Ted Galen (2009), “Vecino en problemas: La violencia relacionada con las drogas en México es una amenaza para Estados Unidos”, *Cato Institute*, 2 de febrero de 2009, http://www.elcato.org/pdf_files/ens-2009-02-02.pdf
- Carpenter, Ted Galen (2012), “Felipe Calderón's Arrogant Call for U.S. Gun Control”, *Cato Institute*, 1 de agosto de 2012, <http://www.cato.org/blog/felipe-calderons-arrogant-call-us-gun-control>

- Casar, María Amparo (2009), “Estados Fallidos: ¿De qué hablamos?”, en *Nexos*, 1 de febrero de 2009, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=127>.
- Chabat, Jorge (2001), *The Combat of Drug Trafficking in Mexico Under Salinas: The Limits of Tolerance*, Documento de Trabajo No. 87, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Chabat, Jorge (2002), “Mexico’s War on Drugs: No Margin for Maneuver”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 582, No. 1, pp. 134-148.
- Chabat, Jorge (2009a), “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, Documento de Trabajo No. 193, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Noviembre.
- Chabat, Jorge (2009b), “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM y BUAP, pp. 25-36.
- CNN Expansión (2008), “Ataques en Michoacán son terrorismo”, *CNN Expansión*, 16 de septiembre de 2008, <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/09/16/ataques-en-michoacan-son-terrorismo>
- Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos (1988), *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Council on Foreign Relations (2012), "Paradigm Shift: Efforts to Reform Drug Policy",
Octubre 2012, <http://www.cfr.org/drug-trafficking-and-control/paradigm-shift-efforts-reform-drug-policy/p29220>
- Craig, Richard B. (1978), "Mexico's Antidrug Campaign in the 1970s", en William O. Walker III (ed), *Drugs in the Western Hemisphere*, Jaguar Books, 1996.
- Craig, Richard B. (1989), "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en Guadalupe González y Marta Tienda (coordinadoras), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, pp. 97-121.
- Crónica (2011), "Subsecretario de EU teme que el narco tome el control del gobierno en México", 9 de febrero de 2011. Versión en línea: <http://www.cronica.com.mx/notas/2011/559560.html>
- De la Madrid, Miguel (1984), "Mexico: The New Challenges", *Foreign Affairs*, 1 de septiembre de 1984, Council on Foreign Relations, New York.
- El Financiero* (2008), "Confirma Godoy atentado terrorista en Morelia", 16 de septiembre de 2008.
- El Universal* (2011), "EU teme liga de 'Zetas' y Al Qaeda", 10 de febrero de 2011. Versión en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/743834.html>
- Estévez, Dolia (2013), *El Embajador*, Editorial Planeta, México.

- Falco, Mathea (1993), “Políticas y perspectivas de reducción de la demanda”, en Peter H. Smith (compilador), *El combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, pp. 284-290.
- Fields, Gary (2009), “White House Czar Calls for End to 'War on Drugs'”, *The Wall Street Journal*, 14 de mayo de 2009, <http://online.wsj.com/article/SB124225891527617397.html>
- Franco, Luciano (2007), “El crimen organizado emplea estrategias de corte terrorista: SSP”, *La Crónica de Hoy*, 26 de abril de 2007, <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/297775.html>
- Garza Elizondo, Humberto, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (2010), *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, Ciudad de México, El Colegio de México y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Gómez Leyva, Ciro (2010), “La inocente perversidad de nuestra amiga Hillary”, 9 de septiembre de 2010, <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/8829369>
- Hansen, Lene (2005), *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, London: Routledge.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye (1988), *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Merke, Federico (2008), *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, <http://hdl.handle.net/10469/3924>.

Milenio (2010), “Hasta EU rechaza críticas de Clinton contra México”,
9 de septiembre de 2010,
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a171a1241e5a048787f20d8c8ec12ba4>

Idem (2010a), “Narco mexicano: terroristas e insurgentes, dice Hillary Clinton”,
16 de octubre de 2010,
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/c9bf3233bdc19a11f955b9c851e1daa5>

Monge, Yolanda (2012), “Legalizado el uso recreativo de la marihuana en Colorado y Washington”, *El País*, 7 de noviembre de 2012,
http://internacional.elpais.com/internacional/2012/11/07/actualidad/1352270099_497515.html

Morales, Alberto (2008), “Atentados en Morelia: Califica Mouriño ataques como acto terrorista”, *El Universal*, 18 de septiembre de 2008,
<http://www.eluniversal.com.mx/notas/539429.html>

Morgenthau, Hans J. (1986), *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 3ª ed.

Noroeste (2011), “Fustiga México crítica de Westphal”, 9 de febrero de 2011. Versión en línea: <http://174.133.249.226/publicaciones.php?id=660263>

Norzagaray, Miguel David (2010), *El narcotráfico en México desde el discurso oficial*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales, FLACSO, Ciudad de México. Disponible en línea:

http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MCS_XVII_promocion_2008-2010/Norzagaray_MD.pdf

Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (2007), *National Drug Control Strategy*, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/216431.pdf>

Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (2010), *Estrategia Nacional de Control de Drogas*, Resumen, pp. 1 - 6, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/spanishhexsummay62010.pdf>

Oficina Ejecutiva del Presidente (2010), *National Drug Control Strategy: FY 2011 Budget Summary*, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy11budget.pdf>

Ojeda, Mario (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*, Ciudad de México, El Colegio de México.

Perl, Raphael F. (2000), “Narcotics Certification of Drug Producing Trafficking Nations: Questions and Answers”, *Congressional Research Service Reports for the People*, http://assets.opencrs.com/rpts/98-159_20000327.pdf

Peters, Gerard y John T. Woolley, *The American Presidency Project* [online]. Santa Barbara, CA: Internet: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>.

Presidencia de la República (2006), “Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional”, 1 de diciembre de 2006, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/palabras-al-pueblo-de-mexico-desde-el-auditorio-nacional/>

Presidencia de la República (2007), Primer Informe de Gobierno del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Honojosa, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México.

Presidencia de la República (2008), “El Presidente Calderón en la Ceremonia de Clausura y Apertura de Cursos del Sistema Educativo Militar”, 12 de septiembre de 2008, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/09/el-presidente-calderon-en-la-ceremonia-de-clausura-y-apertura-de-cursos-del-sistema-educativo-militar/>

Presidencia de la República (2010), “El Presidente Calderón en la Sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América”, 20 de mayo de 2010, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/05/el-presidente-calderon-en-su-participacion-en-la-sesion-conjunta-del-congreso-de-los-estados-unidos-de-america/>

Presidencia de la República (2012), “El Presidente Calderón en el Evento en el Puente Internacional de las Américas”, 16 de febrero de 2012, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/02/el-presidente-calderon-en-el-evento-en-el-puente-internacional-de-las-americas/>

Proceso (2009), “Extrema preocupación en EU por fracaso de política antinarco en México”, 27 de enero de 2009: <http://www.proceso.com.mx/?p=112314>.

Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, Madrid, España.

Rodríguez Luna, Armando (2010), “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, en Raúl Benítez Manaut (editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, pp. 31-68.

Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Mario Arroyo Juárez (2008), “Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo”, *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2008, citando a Paul R. Pillar.

Román, José Antonio (2012), “Calderón critica la legalización de la mariguana en estados de EU”, *La Jornada*, 18 de noviembre de 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/18/politica/003n1pol>

Saavedra, Horacio (2009), “El Realismo Político: Paradigma pragmático y piedra angular de las teorías de las Relaciones Internacionales”, en Gustavo Vega Cánovas (coord), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional*, Ciudad de México, El Colegio de México, pp. 305-350.

Schiavon, Jorge A. (2006), “La relación especial México-Estados Unidos: Cambios y continuidades en la Guerra y Pos-Guerra Fría”, Documento de Trabajo No. 137, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México.

Schiavon, Jorge A. y Rafael Velázquez Flores (2007), “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, Documento de Trabajo No. 150, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, mayo 2007, pp. 21.

Smith, Peter H. (1993), *El combate a las drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Vega, Aurora (2011), “La Familia es un grupo terrorista: SSP; mantiene extorsiones”, *Excélsior*, 27 de junio de 2011, http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=747941

- Velázquez, Rafael, y Jorge A. Schiavon (2009), “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación de México con Estados Unidos”, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM y BUAP, pp. 77-98.
- Waever, Ole (1996), “Discourse Analysis as Foreign Policy Theory: The Case of Germany and Europe”, Working Paper, Center for Government and European Studies, University of California at Berkeley.
- Walker III, William O. (1978), “Control across the Border: The United States, Mexico, and Narcotics Policy, 1936-1940”, *Pacific Historical Review*, Vol. 47, No. 1, pp. 91-106.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Addison Wesley Publishing Company, Massachusetts.
- Weldes, Jutta (1996), “La Construcción de los Intereses Nacionales”, en Arturo Santa Cruz (editor), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009, pp. 367 – 417.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.