

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

@CGBSenado

Senado de la República, 23 de marzo de 2017

LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES, DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA¹



El nivel de cooperación entre agencias gubernamentales mexicanas y estadounidenses con relación al tema de seguridad es el más alto en décadas. Pareciera que algunos sectores en ambos lados de la frontera asumen que ese grado de cooperación es un hecho esencial de la relación bilateral entre Estados Unidos y México, sin embargo, se trata de una dinámica más bien reciente y en la que, dada la coyuntura actual, existen dudas con respecto a su continuidad. Esto se debe en gran medida al énfasis unilateral en las acciones ejecutivas de Donald Trump, que contrasta con el enfoque de responsabilidad compartida que ambos gobiernos han trabajado desde hace poco menos de una década. Por tanto, el presente documento analiza los antecedentes y el estado actual de la cooperación bilateral en materia de seguridad, y presenta brevemente posibles escenarios a futuro sobre esta relación.

¹ Foto: (Ronaldo Schemidt/Agence France-Presse — Getty Images), “As Kelly and Tillerson Visit Mexico, Their Reassurances Differ From Trump’s Stance”, 23 de febrero de 2017. Consultado el 13 de marzo de 2017 en: https://www.nytimes.com/2017/02/23/world/americas/john-kelly-rex-tillerson-mexico.html?_r=0

Introducción

Actualmente, el nivel de cooperación entre agencias gubernamentales mexicanas y estadounidenses con relación al tema de seguridad es el más alto en décadas. Pareciera que algunos sectores en ambos lados de la frontera asumen que ese grado de cooperación es un hecho esencial de la relación bilateral entre Washington y la Ciudad de México; sin embargo, se trata de una dinámica más bien reciente y que, por lo tanto, es relativamente frágil frente a coyunturas como la que enfrentan el día de hoy ambos países a raíz de la retórica agresiva que el Presidente Donald Trump ha enarbolado contra México y los mexicanos desde el inicio de su campaña electoral.² Aun reconociendo que el mandatario estadounidense ha repetido en diversas ocasiones su intención de mantener la cooperación con México para enfrentar amenazas como el tráfico de drogas y el crimen organizado transfronterizo, lo cierto es que su perspectiva tiene un énfasis que tiende al unilateralismo, que contrasta con el enfoque de responsabilidad compartida que ambos gobiernos han trabajado desde hace poco menos de una década.

En una de sus órdenes ejecutivas sobre migración y seguridad fronteriza, emitidas el pasado 25 de enero,³ el Presidente Trump instruyó a su Secretario del Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés), John F. Kelly, a realizar un reporte en el cual se concentre toda la información sobre asistencia que Estados Unidos provee a México. En esta instrucción permea una percepción que, según estudios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, es ampliamente difundida entre la sociedad estadounidense, a saber, que para Estados Unidos su relación con México está garantizada, en vista de que este país es esencialmente dependiente de la cooperación estadounidense.⁴ A la luz de estas consideraciones, el presente documento de investigación plantea una revisión global de la cooperación que, en materia de seguridad, han llevado a cabo México y Estados Unidos durante su historia reciente, a fin de mostrar la importancia que ésta tiene para ambos gobiernos. De tal suerte, en primer lugar se hará una somera revisión histórica de los procesos en cuestión, pasando posteriormente a presentar un diagnóstico de la situación actual y concluye delineando algunos escenarios de prospectiva.

² Joshua Partlow, "U.S.-Mexico security cooperation is at a historic high. Will that change under Trump?", *The Washington Post*, 20 de marzo de 2017. Consultado en la misma fecha en: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-mexican-security-cooperation-is-at-a-historic-high-will-that-change-under-trump/2017/03/17/dee0e92f-8ae5-4b26-a5e0-fa32e7cf71ce_story.html?utm_term=.9b20000ae688

³ El contenido de dichas órdenes ejecutivas fue analizado a detalle en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "El Presidente Donald Trump suscribe órdenes ejecutivas en materia migratoria y de seguridad fronteriza en el contexto de un primer esfuerzo de diálogo con México: la controversia sobre la renegociación del TLCAN y la construcción del muro", *Nota de Coyuntura*, Senado de la República, 27 de enero de 2017. Consultado el 13 de marzo de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC-TRUMP_EPN_270117.pdf

⁴ Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, " (presentación)", junio de 2016. Consultado el 20 de marzo de 2017 en: www.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/reu/docs/presentaciona_220616_2.pdf

Evolución histórica de la cooperación mexicano-estadounidense en materia de seguridad

Desde su afirmación como la potencia hemisférica del continente americano en 1898 – luego de su triunfo en la Guerra Hispano-Estadounidense y la consecuente expulsión de la última potencia colonial de América – Estados Unidos ha visto su frontera con México principalmente como una fuente de riesgos para su seguridad interna, en vista de un muy difundido prejuicio sobre el país que adquirió fuerza durante las primeras décadas del siglo XX y con motivo de la Revolución mexicana. Según esta percepción, diseminada por medio de la cultura popular estadounidense de la primera mitad del siglo pasado,⁵ México es un país esencialmente violento. Y así como en Estados Unidos se difundió ese prejuicio sobre México, en éste último país también había una sospecha y desconfianza generalizada frente a Estados Unidos, explicable por la amenaza que representó para México el expansionismo estadounidense, lo que significó la pérdida de la mitad del territorio mexicano después de la invasión estadounidense de 1847.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el espíritu del panamericanismo y la política del buen vecino implementada por el Presidente Franklin D. Roosevelt llevaron a México a sumarse a la causa de los Aliados.⁶ Con el fin de la guerra, los Presidentes Alemán y Truman buscaron mantener el espíritu de cooperación, aunque había una diferencia importante en las intenciones de cada uno de los mandatarios, pues mientras el interés principal de México era la industrialización y el desarrollo económico nacionales, Estados Unidos intentó profundizar la cooperación hemisférica en materia militar y de seguridad, de cara a la entonces naciente Guerra Fría. Así, Estados Unidos promovió el establecimiento de una alianza militar continental por medio del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en septiembre de 1947. Si bien México terminó formando parte del mecanismo, durante las negociaciones intentó despojar del componente militar a la alianza para enfocarla en el desarrollo, consiguiendo evitar la conformación de una fuerza militar continental permanente y el establecimiento de un Estado Mayor continental.⁷ En el mismo sentido, y en contraste con la posición de varios Estados latinoamericanos, México se rehusó a suscribir un acuerdo bilateral de cooperación en temas de seguridad con Estados Unidos.⁸

⁵ Hollywood retrataba constantemente a México no sólo como país refugio de los gánsteres estadounidenses, sino como también un país que se regía principalmente por medio de la violencia. Las crónicas de viaje de algunos escritores estadounidenses, a su vez, ayudaron a fortalecer esos prejuicios sobre México. Véase Pablo Picatto, “America helped create the racist myth of the violent Mexican that Trump is exploiting today”, *Quartz*, 20 de marzo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://qz.com/934680/donald-trump-wall-with-mexico-america-helped-create-the-racist-myth-of-the-violent-mexican-that-trump-is-exploiting-today/>

⁶ A pesar de este espíritu de cooperación, México se mantuvo renuente a hacer concesiones ante las peticiones estadounidenses de establecer radares y aeropuertos militares en Baja California como medida preventiva ante un hipotético ataque japonés en la costa oeste estadounidense. Aceptó el establecimiento de radares pero exigió que fuesen operados por personal mexicano, al tiempo que se negó por completo a la construcción de los aeropuertos. Véase Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, 4ª ed., p. 185.

⁷ Roberta Lajous, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2013, pp. 253-254.

⁸ Joshua Partlow, *op. cit.*

Estos primeros acercamientos reflejan dos hechos de gran relevancia: 1) un mantenimiento de la sospecha y desconfianza por parte de México hacia Estados Unidos; y 2) el reconocimiento tácito, por parte de Washington, de que su seguridad nacional implicaba necesariamente a un México cooperativo y estable. A su vez, estos hechos influyeron considerablemente en la evolución de la relación durante la Guerra Fría, durante la cual, aún en los momentos de mayor discrepancia – principalmente los casos del derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954) y la expulsión de Cuba del sistema interamericano (1962) – la diplomacia mexicana logró mantener el antagonismo frente a Washington en niveles mínimos.⁹

Sin embargo, la sospecha y desconfianza mutua volvieron a asumir un papel central en los temas bilaterales de seguridad a partir de la década de los setenta, deteriorándose la relación considerablemente en los años ochenta. El tema central de esta nueva era de desencuentros fue el tráfico de estupefacientes, que el Presidente republicano Richard Nixon (1969-1974) identificó como una de las principales amenazas a la seguridad nacional estadounidense al declarar una “guerra contra las drogas” en 1971. Dos años antes, de forma unilateral, Estados Unidos implementó la Operación Intercepción en la frontera con México, mediante la cual incautó cantidades moderadas de drogas ilegales, provocando importantes costos económicos para la región fronteriza,¹⁰ y generando una vocal reacción por parte del gobierno de México, que condenó el operativo por “levantar un muro de sospechas entre nuestros pueblos”.¹¹

Para gestionar esta nueva prioridad de la política estadounidense, el gobierno del Presidente Nixon estableció la Agencia de Combate a la Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) en 1973, cuya operación se basó en el supuesto de que la “guerra contra las drogas” habría de ganarse por medio del combate directo a la oferta y, en consecuencia, en los países productores, dentro de los cuales se encuentra México.¹² La política estadounidense para el combate al narcotráfico adquirió un nuevo vigor a partir de 1982, cuando el Presidente Reagan retomó el ahínco con el que Nixon había tratado al problema diez años antes. En consecuencia, el gobierno estadounidense adoptó una retórica crítica e incrementó la presión sobre aquellos países latinoamericanos, incluido México, que eran productores y exportadores de drogas ilegales hacia Estados Unidos.¹³

El relativo éxito que tuvo Estados Unidos en cerrar las rutas marítimas de la cocaína que llegaba a su territorio procedente principalmente de Colombia, provocó que el trasiego se diera cada vez más por tierra, a través del territorio mexicano. De tal suerte, para 1984 las autoridades aduaneras estadounidenses reprochaban a sus contrapartes mexicanas el hecho de que 30% del total de las drogas que ingresaban a Estados Unidos lo hacían a través de la frontera

⁹ En 1964, el entonces embajador estadounidense en México declaró explícitamente que las diferencias entre ambos países con respecto a Cuba “no afectaba sus relaciones bilaterales”. Véase Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, pp. 203 y 207.

¹⁰ De acuerdo con Roberta Lajous, el costo de la operación fue de 30 millones de dólares y contó con la participación de más de 2 mil agentes estadounidenses, lo que contrasta con los limitados resultados en cuanto a decomiso de estupefacientes. Véase Roberta Lajous, *op. cit.*, p. 292.

¹¹ Gustavo Díaz Ordaz citado en Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 210.

¹² Véase Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, pp. 146-148.

¹³ Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 227.

terrestre con México.¹⁴ Las críticas y la presión estadounidense incrementó considerablemente al año siguiente, luego de que el Cartel de Sinaloa secuestró y asesinó a Enrique Camarena, agente de la DEA activo en territorio mexicano, provocando como reacción inmediata un ejercicio similar a la Operación Intercepción de 1969, con los consecuentes costos para la economía de la región fronteriza. En la segunda mitad de la década de los ochenta, la relación se continuó deteriorando ya que, a pesar de que México utilizó considerables recursos de la Procuraduría General de la República (PGR) y del Ejército para combatir al narcotráfico y destruir sembradíos de droga,¹⁵ Estados Unidos siguió acusando al gobierno mexicano de proteger a los narcotraficantes más prominentes del país. En 1987, como respuesta tanto al desprestigio interno de la agencia como a las constantes acusaciones estadounidenses en el sentido de que fungía como protector de narcotraficantes, el entonces Presidente Miguel de la Madrid decretó la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS).¹⁶

Si bien para entonces ya era claro que el tema del narcotráfico era un tema de seguridad de la agenda bilateral, el intercambio no se dio en un espíritu de colaboración, sino más bien entre constantes acusaciones mutuas – Estados Unidos señalaba a México de no hacer lo suficiente para combatir el tráfico de drogas, al tiempo que México reviraba que ningún esfuerzo sería suficiente de mantenerse la demanda por esas sustancias en Estados Unidos. Durante la década de los noventa, el tema controversial en la materia fue el proceso de “certificación” anual, mediante el cual el Congreso de Estados Unidos calificaba unilateralmente el desempeño de varios países en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo naturalmente a México.¹⁷ No obstante, a partir de 1996 México comenzó a extraditar a nacionales mexicanos que enfrentasen cargos criminales en Estados Unidos,¹⁸ al tiempo que se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel, mediante el cual el gobierno estadounidense adquirió la capacidad de participar en la selección de los agentes anti-drogas mexicanos de forma institucional.¹⁹ Es decir, había una creciente cooperación, aunque se mantuvieron las posiciones de desconfianza mutua.

Con la llegada del siglo XXI, los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos marcarían un nuevo punto de inflexión en la agenda de seguridad con México ya que, si bien el narcotráfico mantuvo un papel preponderante en la relación bilateral, Washington sumó su lucha contra el terrorismo a las discusiones sobre seguridad fronteriza. Por su parte, el Presidente mexicano Vicente Fox modificó sustancialmente la percepción de desconfianza frente a Estados Unidos, llevando la intención de acercamiento con Washington a niveles inusitados y que trascendieron el ámbito comercial, como lo mostró el establecimiento – en 2005 – de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), iniciativa que también incluyó a Canadá. Si bien la ASPAN fracasó institucionalmente, al desaparecer sin

¹⁴ Roberta Lajous, *op. cit.*, p. 331.

¹⁵ Según Meyer y Vázquez, en 1987 el 60% del presupuesto de la PGR estuvo destinado a combatir el narcotráfico. Véase Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida Vázquez, *op. cit.*, p. 227.

¹⁶ Roberta Lajous, *op. cit.*, p. 330.

¹⁷ *Ibid.*, p. 363.

¹⁸ Joshua Partlow, *op. cit.*

¹⁹ Jorge Chabat, “La seguridad en la política exterior de Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 53, núms. 3-4, julio-diciembre de 2013, p. 731.

mayor aspaviento en 2009, cuando concluyó el mandato del Presidente Fox, había una inusitada alineación de intereses en materia de seguridad entre México y Estados Unidos.

El internacionalista Jorge Chabat señala cuatro características principales de la seguridad en la política exterior mexicana en diciembre de 2006, cuando Felipe Calderón asumió la Presidencia: a) un discurso de colaboración fomentado por ambas partes; b) creciente intercambio de información de inteligencia, aunque limitado a determinadas agencias; c) limitada cooperación material derivada de la histórica desconfianza mutua; y d) colaboración bilateral centrada en el combate al narcotráfico pero con un énfasis creciente en el combate al terrorismo a partir de 2001.²⁰ Estas condiciones, a pesar de que el Presidente Calderón no compartió la afinidad con Estados Unidos que sí tenía Vicente Fox, llevaron a un incremento exponencial en la cooperación bilateral sobre temas de seguridad. Este incremento se cristalizó de forma institucional en octubre de 2007, por medio de la suscripción de la Iniciativa Mérida, cuyos componentes y evolución se examinan más a detalle en el siguiente apartado de esta nota.

Al respecto, conviene hacer una acotación relevante. Durante el proceso de negociaciones entre los gobiernos de los Presidentes Calderón y George W. Bush para dar forma a la Iniciativa Mérida, analistas y medios de comunicación hicieron la comparación entre este mecanismo y el Plan Colombia, instrumento de cooperación que Estados Unidos implementó en el combate al narcotráfico en ese país sudamericano, y que implicó la participación directa de fuerzas estadounidenses en territorio colombiano.²¹ Sin embargo, el gobierno de México insistió desde el principio en la diferencia de la Iniciativa Mérida con respecto al Plan Colombia, en parte por la histórica reticencia y desconfianza a esfuerzos de cooperación en seguridad con Estados Unidos. Y así como, aún en escenarios de creciente cooperación se ha mantenido algo de esa sospecha desde el lado mexicano; lo propio ha ocurrido en Estados Unidos.

La muestra más contundente de la permanencia de visos de desconfianza entre ambos gobiernos en sus esfuerzos cooperativos de seguridad se encuentra en la llamada Operación Rápido y Furioso, implementada por la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de Estados Unidos entre 2009 y 2011. Mediante dicho operativo, autoridades estadounidenses permitieron que más de mil armas fueran traficadas de forma ilegal hacia México, con la intención de rastrearlas hasta sus usuarios finales en los cárteles de la droga.²² Amén de que el flujo de armas monitoreado ayudó al incremento de la violencia en México durante el sexenio del Presidente Calderón, la Operación Rápido y Furioso y ejercicios previos de esta naturaleza se realizaron sin haber informado a las autoridades mexicanas.

Desde que el tráfico de drogas se convirtió en un tema contencioso entre México y Estados Unidos, el primero ha insistido en la importancia de que Washington legisle e implemente

²⁰ *Ibid.*, p. 732.

²¹ Una evaluación sistemática de los éxitos y limitantes de esta iniciativa se puede encontrar en Daniel Mejía, *Plan Colombia: analysis of effectiveness and costs*, Brookings Institution, 2016. Consultado el 20 de marzo de 2017 en: <https://www.brookings.edu/wp.../07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>

²² CNN, "Operation Fast and Furious Facts", 26 de septiembre de 2016 (actualización). Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <http://edition.cnn.com/2013/08/27/world/americas/operation-fast-and-furious-fast-facts/>

políticas públicas que mitiguen el tráfico ilegal de armas hacia México, que permite el fortalecimiento de los grupos del crimen organizado. De acuerdo con el académico Raúl Benítez Manaut, alrededor del 90% de las armas que circulan en México han llegado al país de forma ilegal provenientes de Estados Unidos.²³ Sin embargo, casos como el de la Operación Rápido y Furioso sugieren que, aún en un escenario de estrecha cooperación en materia de seguridad entre ambos países, Estados Unidos mantiene sus reservas frente a sus socios mexicanos, así como la disposición a la acción unilateral en temas que conciernen a la seguridad interna de México.

A pesar de que, como se verá a continuación, los fondos transferidos a México en el marco de la Iniciativa Mérida se han disminuido considerablemente a partir del ascenso de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de México,²⁴ lo cierto es que el grado de cooperación entre agencias de ambos países se mantiene en altos niveles en lo que a intercambio de información y trabajo conjunto se refiere. Un caso en cuestión es, por ejemplo, el permiso que ambos países han otorgado para que agentes aduanales armados operen en instalaciones ubicadas en territorio del otro país. Aunque al momento este mecanismo sólo ha sido implementado en tres puntos fronterizos (Tijuana, Laredo, y más recientemente, Ciudad Juárez²⁵), se trata de un programa piloto que refleja la “calidez” con la que el ex Comisionado de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés), Gil Kerlikowske, definió la relación de cooperación mexicano-estadounidense en temas de seguridad.²⁶ Con todo, y como se ha visto en este recuento histórico, este espíritu cooperativo es más bien reciente, por lo cual no se puede dar por sentado necesariamente ante un cambio de escenario como el que ha significado el ascenso del Presidente Trump.

La Iniciativa Mérida: un repaso de sus alcances y reseña de su estado actual

Como ya se hace mención en el presente documento, en 2007 la administración Calderón y la administración Bush, anunciaron la Iniciativa Mérida (IM), un proyecto de cooperación internacional en materia de seguridad entre México, Estados Unidos, y Centroamérica que inició en 2008, basado en un plan que enfatiza la responsabilidad compartida entre el Gobierno mexicano y estadounidense para hacer frente al crimen organizado, y a la venta y consumo de estupefacientes. Este proyecto fue el primer esfuerzo a gran escala entre EUA y México en

²³ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad ante los cambios de gobierno en México y Estados Unidos”, en Pellicer, Olga y Guadalupe González, coords., *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)-Siglo XXI Editores, 2013, p. 132.

²⁴ De hecho, a inicios del gobierno del Presidente Peña Nieto, en Estados Unidos algunos sectores manifestaron su preocupación ante la posibilidad de que el nuevo mandatario cancelara muchos de los esquemas de cooperación que se habían establecido durante el gobierno de Felipe Calderón. Véase Dana Priest, “U.S. role at a crossroads in Mexico’s intelligence war on the cartels”, *The Washington Post*, 25 de abril de 2013. Consultado el 20 de marzo de 2017 en: https://www.washingtonpost.com/investigations/us-role-at-a-crossroads-in-mexicos-intelligence-war-on-the-cartels/2013/04/27/b578b3ba-a3b3-11e2-be47-b44febada3a8_story.html?utm_term=.c257ade60fe6

²⁵ Gonzalo Soto, “Sumarán agentes armados de EU en aduanas”, *Reforma*, 12 de octubre de 2016. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=960652&md5=efbce2b70a2baa4ac588c8759792796b&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&po=4>

²⁶ Joshua Partlow, *op. cit.*

materia de seguridad, ya que, durante años, el Gobierno mexicano había evitado institucionalizar la cooperación con los estadounidenses en dicha materia para evitar posibles intervenciones del vecino del norte en la política interna de México. Con todo, como señala Raúl Benítez Manaut, la agenda bilateral ya estaba narcotizada desde finales de los años noventa y por tanto México tarda algunos años en transformar su paradigma de seguridad bajo la nueva premisa de que los problemas globales se solucionan con estrategias transnacionales.²⁷

La cooperación por parte de Estados Unidos, inicialmente se enfocó en tres aspectos: la lucha contra el narcotráfico, seguridad fronteriza y antiterrorismo; seguridad pública y aplicación de la ley; y desarrollo institucional y del estado de derecho. Asimismo, se estableció que el 15% del presupuesto asignado a las fuerzas policiales y a las fuerzas armadas sería retenido por el Congreso estadounidense hasta que el Departamento de Estado (DoS) emitiera un reporte al legislativo sobre las medidas que se llevan a cabo en México para resolver la crisis de derechos humanos que enfrentaba el país.²⁸

En 2011, ambos gobiernos revisaron las disposiciones establecidas en la estrategia de cooperación y acordaron extender los esfuerzos bilaterales mediante una estrategia de cooperación enfocada en cuatro pilares: 1) Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado, 2) Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho, 3) Crear la estructura fronteriza del Siglo XXI, y 4) Construir comunidades fuertes y resilientes.²⁹ Desde ese año, el segundo pilar (*Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho*) ha sido el que ha recibido más asistencia por parte del gobierno estadounidense.

*Pilar 1. Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado*³⁰

El primer pilar de la Iniciativa Mérida (IM) busca disminuir el alcance y poder de las organizaciones del crimen organizado, enfocándose en la captura de sus líderes, decomisando la producción de narcóticos y reduciendo las ganancias de estas organizaciones. Durante la primera fase de la IM, la asistencia se enfocó en la compra de equipo para apoyar las actividades de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales que participaron en programas para combatir a las organizaciones del crimen organizado. En este sentido, 590.5 millones de dólares fueron asignados mediante aviones, helicópteros, y equipos forenses para los laboratorios de criminología en México. Estados Unidos otorgó más de 125 millones en equipo de inspecciones no intrusivas, y equipos caninos para apoyar a interceptar flujos ilícitos de

²⁷ Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México- Estados Unidos- Centroamérica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 87, octubre de 2009, p. 222, consultado el 23 de marzo de 2017 en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n87/benitez.pdf>

²⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service*, 18 de enero de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

²⁹ *Departamento de Estado*, “Los Cuatro Pilares de la Cooperación, Iniciativa Mérida”, s.f. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation__ESP.pdf

³⁰ El análisis de los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida en el presente documento se basa en información obtenida en: Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service*, 18 de enero de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>



drogas, de armas de fuego y de dinero. Asimismo, se proporcionó entrenamiento a oficiales mexicanos para desmantelar laboratorios clandestinos para la elaboración de estupefacientes y desarrollar planes que acabaran con la producción y tráfico de heroína.

Por su parte, en 2010, el Gobierno mexicano impuso límites a la cantidad de dólares estadounidenses que podían ser transferidos por mes, para así debilitar el financiamiento de las operaciones del crimen organizado. En 2012, el Congreso mexicano aprobó la Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, estableciendo una Unidad Especializada en Análisis Financiero dentro de la Procuraduría General de la República (PGR), obligando a industrias y empresas vulnerables a participar en estas actividades a incluir una serie de nuevos requisitos en la presentación de sus informes financieros, y estableciendo delitos penales por lavado de dinero. Como parte de estos esfuerzos, durante el periodo de 2010 a 2015, la IM asignó alrededor de 22 millones de dólares en equipo, software, entrenamiento y asistencia a esta unidad de inteligencia, con el fin de apoyar en las labores de análisis de información en transacciones sospechosas.

Colaboraciones como el *Border Enforcement Security Task Force* (BEST, por sus siglas en inglés), liderada por el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) se enfocaron en identificar y desmantelar organizaciones del crimen organizado que presentan una amenaza a la seguridad fronteriza a lo largo de la frontera entre EUA y México.

El *Congressional Research Service*, reporta que el combate contra la trata de personas, respaldado bajo este pilar de la IM, ha presenciado cierto progreso gracias a la cooperación para resolver casos transfronterizos y a la información recolectada en ambos lados de la frontera. Posteriormente, en 2015, ICE lanzó la Unidad de Investigaciones Criminales Transnacionales, en conjunto con oficiales de la Policía Federal de México para combatir la trata de personas.

En 2015, ambos gobiernos aprobaron un programa de 75 millones para desarrollar en México un sistema biométrico que ayudaría a diversas agencias de los dos países a recolectar, almacenar y compartir información sobre criminales e inmigrantes.

Pilar 2. Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho

El segundo pilar de la IM se enfoca en implementar las capacidades de las instituciones mexicanas con el fin de mantener el estado de derecho en México. Por tanto, busca combatir la corrupción en todos los niveles de gobierno e implementar las reformas del 2008 al sistema de justicia penal.

Bajo este pilar, la Iniciativa Mérida se enfocó en promover programas para reformar a las fuerzas policiales. La administración del ex presidente Felipe Calderón, incrementó el presupuesto para las fuerzas policiales a nivel federal, así como su equipo y entrenamiento. De igual manera, creó una base de datos a nivel nacional mediante la cual, miembros de la fuerza policial pueden compartir información y acelerar el registro nacional. Por su parte, la actual



administración del Presidente Enrique Peña Nieto, ha colocado a la Policía Federal y al Secretaría de Seguridad Pública (SSP) bajo la autoridad de la Secretaria de Gobernación (SEGOB), creando una nueva Gendarmería dentro de la policía federal, la cual cuenta con el apoyo y ofrecimiento de capacitación por parte de los estadounidenses.

En términos locales, la reforma de las policías estatales y locales ha quedado muy por detrás de los esfuerzos de reforma de la policía federal. Ante esto, los Estados Unidos han otorgado alrededor de 24 millones de dólares en equipo y asistencia para la capacitación y han apoyado la aplicación de estándares, controles internos de oficiales de la aplicación de la ley, el establecimiento de unidades de asuntos internos y la centralización de los registros de personal. Los recursos estadounidenses también ayudaron a las instituciones policiales a adoptar estándares comunes, crear trayectorias profesionales y disuadir a la policía de involucrarse en la corrupción. No obstante, el CRS reporta que hasta mayo de 2015, 14,100 de los 134,600 policías municipales reprobaron los exámenes de verificación, mientras que este monto fue de 17.000 policías en las fuerzas estatales.

Con respecto al sistema judicial, la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL, por sus siglas en inglés), ha proporcionado entrenamiento, asistencia técnica y equipo con el fin de reformar los sistemas penitenciarios a nivel federal y estatal, logrando que 42 prisiones en México obtuvieran una acreditación independiente por parte del *American Correctional System* (ACA, por sus siglas en inglés).

Asimismo, México cumplió con el plazo establecido en las reformas constitucionales del 2008 (junio 2016) para reemplazar, tanto a nivel federal como estatal, los juicios a puerta cerrada basados en argumentos escritos, por un sistema de juicios públicos con argumentos orales, bajo la presunción de que el acusado es inocente hasta que se pruebe lo contrario.

Entre otros proyectos de este pilar, se encuentra el “Proyecto Diamante”, impulsado por la PGR y el Departamento de Justicia, mediante el cual se capacitó a alrededor de 9,000 fiscales, investigadores y forenses para trabajar bajo el nuevo sistema acusatorio. Destaca a su vez, que la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), asignó alrededor de 87 millones de dólares en programas para promover el estado de derecho y otorgar asistencia a autoridades federales y/o estatales en todos los estados de la República mexicana.

Pilar 3. Crear la estructura fronteriza del Siglo XXI

Este objetivo se encuentra bajo supervisión del Comité Bilateral *Twenty-First Century Border Bilateral Executive Steering Committee* (ESC, por sus siglas en inglés), el cual comenzó actividades en 2010 con el fin de promover proyectos de infraestructura, flujo comercial y flujo de personas en la frontera entre Estados Unidos y México, reuniéndose periódicamente para desarrollar planes binacionales que aseguren la implementación de esta agenda. Destaca que, en 2015, ESC anunció las nuevas instalaciones en el puerto de San Isidro-Tijuana, un puente peatonal transfronterizo en el aeropuerto de Tijuana, la apertura del puente ferroviario

internacional Brownsville-Matamoros y la creación del "Programa de Pre-Inspección de Carga" en la aduana. Fue en este mismo año (2015), cuando el Gobierno de México autorizó una ley que permitía a los agentes migratorios y aduanales de Estados Unidos portar armas de fuego en territorio mexicano.

Bajo este pilar, la cooperación para reforzar la seguridad fronteriza se ha enfocado en profesionalizar y promover que los mismos agentes aduanales de México realicen inspecciones de entrada (*inbound inspections*), al mismo tiempo en que los agentes estadounidenses han incrementado sus inspecciones de salida (*outbound inspections*) en la frontera. En este sentido, resalta que el Departamento de Seguridad Interior reportó que el 100% de los envíos ferroviarios en ruta al sur, son sujetos a rigurosas inspecciones que buscan armas, drogas y dinero.

Otro aspecto en el que se ha buscado la cooperación bajo la IM, se relaciona con la mala conducta y posibles casos de corrupción del personal de la Agencia de Protección de Aduanas (CBP, por sus siglas en inglés) por parte de Estados Unidos. En 2012, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés) publicó un reporte donde señala que entre 2015 y 2012, 144 oficiales de CBP fueron arrestados por actividades relacionadas con la corrupción, de los cuales, el 65% se encontraba asignado en la frontera sur con México. Sin embargo, este pilar no ha sido abordado por completo por la IM.

En cuanto a la frontera sur de México, la Iniciativa Mérida ha otorgado apoyo para establecer 12 bases navales en los ríos que unen a México con los países centroamericanos, y tres cordones de seguridad a lo largo de más de 100 millas (160.9 km) en la frontera de México-Guatemala y México-Belice. En este contexto, el DoS otorgó 24 millones en equipo y entrenamiento para apoyar a funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INAMI) que laboran en la frontera sur de México.

Pilar 4. Construir comunidades fuertes y resilientes

El cuarto y último pilar de la Iniciativa Mérida, busca fortalecer a las comunidades, haciendo frente a la raíz de las causas que provocan la violencia y fortifican al crimen organizado. Por lo tanto, se enfoca en promover la seguridad y el desarrollo social mediante el desarrollo de programas comunitarios en áreas con altos índices delictivos, empoderando a líderes locales, representantes de la sociedad civil y empresarios. El reporte del CRS destaca el Programa "Todos Somos Juárez", como un ejemplo exitoso de este tipo de estrategias.³¹ El apoyo estadounidense al cuarto pilar ha superado los 100 millones de dólares.

³¹ "Todos Somos Juárez", es un programa de acción integral del Gobierno Federal con la participación del Gobierno del Estado de Chihuahua, el Gobierno Municipal de Ciudad Juárez y la sociedad, que incluye 160 acciones concretas que se realizarán en la ciudad, la mayoría de las cuales mostraron resultados concretos en menos de 100 días. Para ver más información, véase: *Secretaría de Educación Pública*, "Todos somos Juárez", s.f. Consultado el 17 de marzo de 2017 en: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarez\(1\).pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/889/2/images/todossomosjuarez(1).pdf)

El estado actual de la Iniciativa Mérida

La IM ha incluido nuevas zonas de interés a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, y busca hacer frente también a la producción y tráfico de heroína. Actualmente, los Estados Unidos se enfrentan a una epidemia del consumo de heroína, y por ende, a un incremento en la producción de ésta sustancia. La cantidad de heroína que ha sido incautada a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos se duplicó entre 2010 y 2015. A su vez, la creciente demanda estadounidense ha impulsado el cultivo de opio y la producción de heroína en México, así como la violencia relacionada con el narcotráfico en áreas donde los grupos buscan controlar esta producción.

Casi diez años después, la Iniciativa Mérida se enfrenta a un futuro incierto e incluso, y a un posible retroceso debido a las políticas de la actual administración Trump. Es menester recordar que este último ya ha señalado en varias ocasiones su rechazo a mantener la noción de que Estados Unidos es el “guardián” del mundo.

Sin embargo, importantes actores en la política estadounidense, especialmente dentro del Congreso, reconocen la importancia de la cooperación internacional, especialmente en la política contra las drogas, y más aún de la cooperación interinstitucional desarrollada a través de los años. Aunado a lo anterior, no cabe duda de que ambos gobiernos buscan asegurar la seguridad fronteriza, recordando que, una de las principales promesas de campaña de Trump -el muro- se basa en premisas que parten de reforzar las medidas de seguridad en esta región, las cuales solamente lograrán ser exitosas si se realizan de manera bilateral, ya que como la BBC señala “una estrategia efectiva contra el narcotráfico y la violencia que genera necesita de acciones contundentes de Estados Unidos, pero también de sus países vecinos”.³² En este sentido vale la pena mencionar la Resolución (H.Res. 104)³³ recientemente introducida por el Representante demócrata Eliot Engel (Nueva York) en la Cámara Baja del Congreso, que busca “reafirmar un firme compromiso con la alianza Estados Unidos-México” y que exhorta al Presidente Trump “a priorizar una relación bilateral basada en el respeto mutuo”.

Análisis de las asignaciones presupuestales de la Iniciativa Mérida en el Congreso y de las operaciones de ayuda al exterior de Estados Unidos

Asignaciones presupuestales de IM en el Congreso

Aunque las solicitudes de presupuesto para la Iniciativa Mérida han disminuido, existe un consenso más o menos generalizado entre miembros del Partido Republicano y del Partido Demócrata para continuar con esta cooperación.

³²Alberto Nájjar, “Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?” *BBC Mundo*, 19 de febrero de 2015, Ciudad de México. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an

³³ U.S. Congress, “H.Res.104 - Reaffirming a strong commitment to the United States-Mexico partnership”, 7 de febrero de 2017. Consultado el 13 de marzo de 2017 en: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-resolution/104/text>

De acuerdo con un reporte publicado por el *Congressional Research Service (CRS)*, entre el año fiscal 2008 y el año fiscal 2016, el Congreso estadounidense ha asignado más de 2.6 mil millones de dólares para los diversos programas de la Iniciativa Mérida. Durante el año fiscal 2016 (FY2016) el Congreso estadounidense asignó 139 millones de dólares para los programas de la Iniciativa Mérida, destacando que este monto supuso el otorgamiento de 20 millones más del presupuesto originalmente solicitado por la Casa Blanca para el año fiscal en mención. Asimismo, para noviembre de 2016, alrededor de 1.6 mil millones han sido distribuidos en recursos, equipo especializado, entrenamiento y asistencia técnica.³⁴

Cabe destacar que, en agosto de 2016, un grupo de 69 legisladores expresaron su preocupación por la crisis de derechos humanos en México al entonces Secretario de Estado, John Kerry, y solicitaron que la agenda bilateral estableciera como una prioridad la protección de los derechos humanos en México.³⁵

Por su parte, es necesario añadir que la última solicitud de fondos al Congreso 114 por parte de la administración del Presidente Obama fue de 129 millones para el año fiscal 2017 (FY2017), no obstante, el Comité de Asignaciones Presupuestales de la Cámara de Representantes, mediante la iniciativa H.R. 5912, buscaba asignar 149 millones para la Iniciativa Mérida. A la par, el Comité de Asignaciones Presupuestales del Senado, asignó el monto solicitado por la administración del ex presidente Obama en la medida S. 3117. Sin embargo, la Legislatura 114 no autorizó los paquetes presupuestales y recurrió a una resolución de continuidad³⁶ para mantener el financiamiento asignado a operaciones de cooperación con México en el presupuesto del FY2016, hasta el 28 de abril de 2017. Por tanto, se espera que la nueva Legislatura estadounidense (Congreso 115) autorice un nuevo paquete de fondos presupuestales para la Iniciativa Mérida. De acuerdo a información publicada por el periódico *Excelsior*, la solicitud de este presupuesto busca asignar 80 millones de dólares al programa de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE) y 49 millones de dólares al Fondo de Estabilización Económica (ESF).³⁷

³⁴ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op. cit.*

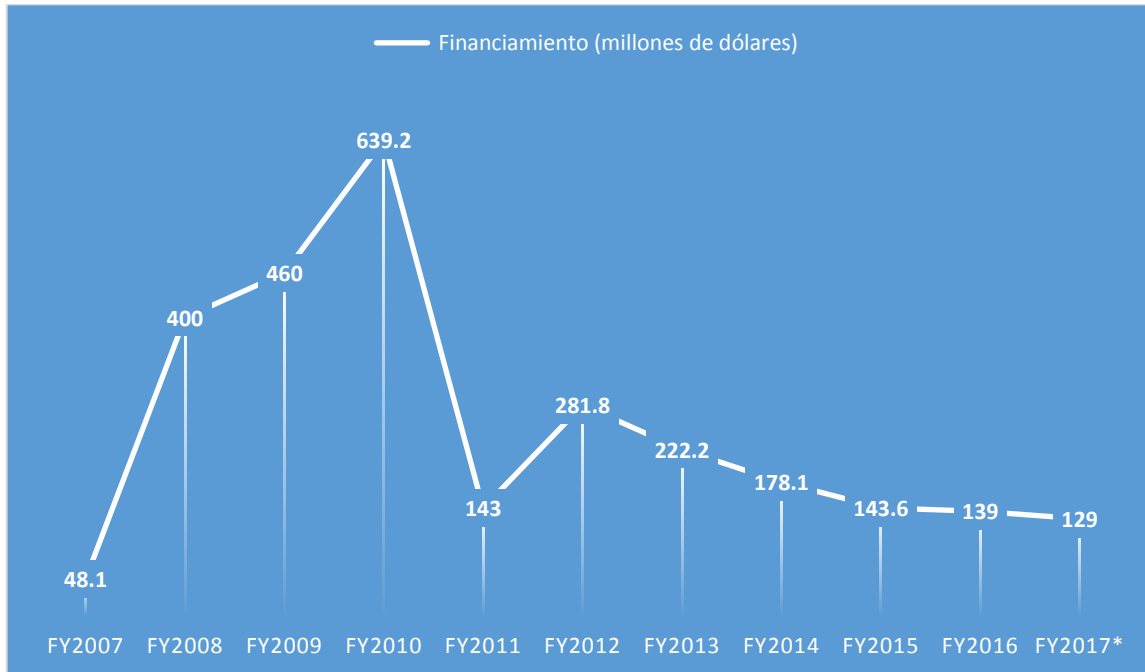
³⁵ *U.S. Congressman Alan Lowenthal*, "Carta de 69 legisladores al Secretario John Kerry", 9 de agosto de 2016, Washington, D.C. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: http://lowenthal.house.gov/uploadedfiles/lowenthal-mexico-human-rights-letter-final_signed-8-9-16.pdf

³⁶ Una Resolución de Continuidad se presenta cuando el nuevo año fiscal está a punto de comenzar o ha comenzado, y se otorga autoridad presupuestaria a organismos y programas federales para que continúen funcionando hasta que se promulguen las nuevas asignaciones presupuestales. Para más información véase: *U.S. Senate*, "Glossary: Continuing Resolution", s.f. Consultado el 19 de marzo de 2017 en:

https://www.senate.gov/reference/glossary_term/continuing_resolution.htm

³⁷ *Excelsior Notimex*, "Pidió Obama al Congreso de EU 133.5 mdd para apoyar lucha antinarco de México", 9 de febrero de 2016, Ciudad de México. Consultado el 15 de marzo de 2017 en: <http://www.excelsior.com.mx/global/2016/02/09/1074023>

Gráfica 1. Presupuesto para la Iniciativa Mérida 2007-2017



*Se refiere al presupuesto solicitado para el año 2017, que a la fecha no ha sido aprobado por el Congreso.
Fuente: Elaboración propia con información de CRS.

Como se puede constatar, la información de la Gráfica 1 respalda el argumento anteriormente señalado donde se resalta que el financiamiento autorizado por el Congreso estadounidense para proyectos de la Iniciativa Mérida ha ido disminuyendo progresivamente, alcanzando un despunte en el año 2010 con 639.2 millones de dólares asignados, frente a una baja en 2011 con tan solo 143 millones. A partir de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto y en los últimos años de su gobierno, se percibe una baja en el presupuesto sin que sean reducciones significativas como en años anteriores.³⁸ Cabe destacar que los 129 millones estipulados para el año fiscal 2017, se refieren a la solicitud de presupuesto que no ha sido autorizada por el Congreso estadounidense. A su vez, los montos presentados en la Gráfica 1, sustentan el previamente referido sobre un total de 2,654.9 millones de dólares asignados por Estados Unidos para programas de la IM durante el periodo de 2007 a 2016.

Diversos expertos en la materia recuerdan que la inversión mexicana para los programas de dicha iniciativa es mucho mayor que el financiamiento otorgado por el Gobierno estadounidense. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación, en 2015 el presupuesto mexicano para seguridad en el país –que incluye tareas e infraestructura para el combate al narcotráfico y la violencia que genera- fue de alrededor de 13,000 millones de dólares,

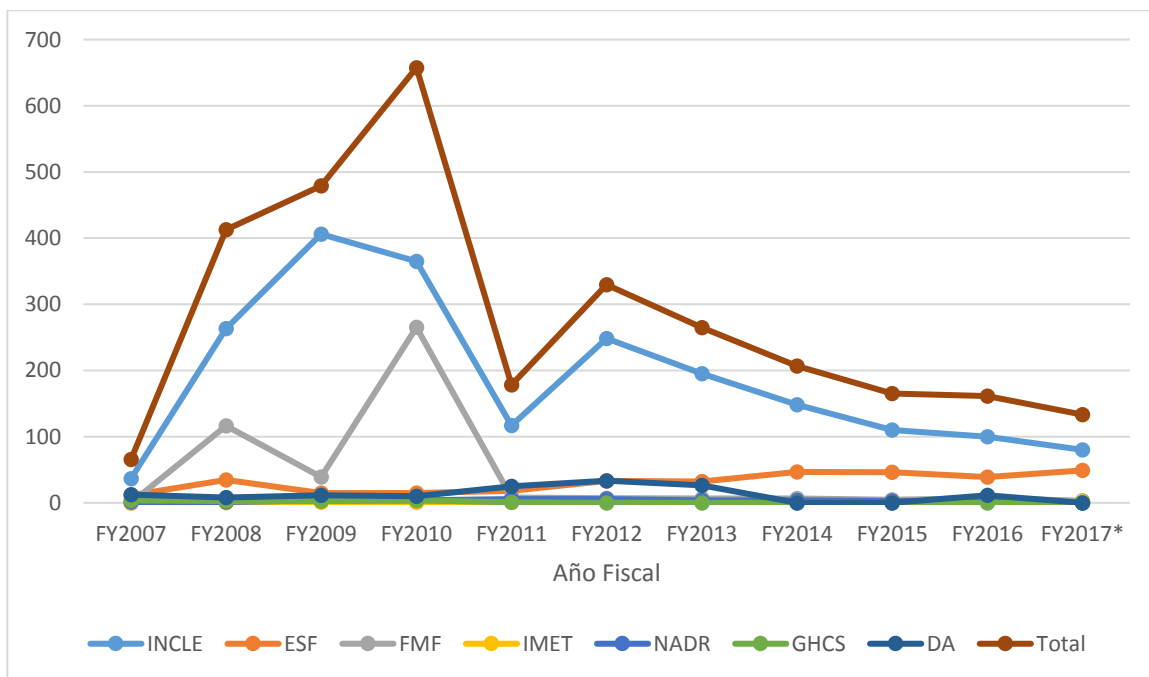
³⁸ Ver anexo 1 para analizar más a detalle las asignaciones presupuestales por programa de la Iniciativa Mérida.

subrayando que aproximadamente por cada dólar invertido por Estados Unidos, México ha contribuido con alrededor de entre 20 y 30 dólares.

Asignaciones presupuestales de operaciones en el exterior (Foreign-Ops)

Además del financiamiento obtenido para los programas establecidos bajo los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida, México ha recibido en los últimos años ayuda para el desarrollo socioeconómico por parte de diversas agencias gubernamentales como el Departamento de Estado (DoS), USAID, y el Departamento de Defensa (DoD). Estos recursos se utilizan para hacer frente a la pobreza, las brechas de salud y a la inequidad económica que enfrenta una parte de la población mexicana, los cuales se consideran también factores de origen de determinados fenómenos de inseguridad. De igual manera, México ha recibido apoyo a través de otros programas financiados por el Departamento de Estado que se enfocan en actividades militares (*International Military Education and Training -IMET*, por sus siglas en inglés) y de no proliferación y combate al terrorismo (*Non Proliferation, Anti-Terrorism and Related Programs -NADR*, por sus siglas en inglés). El Gráfico 2 presenta el presupuesto asignado a diversos programas de asistencia a México como los anteriormente mencionados, a través del periodo 2007 a 2017.

Gráfica 2. Presupuesto de EUA para programas de asistencia y cooperación en México 2007-2017 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información de CRS.

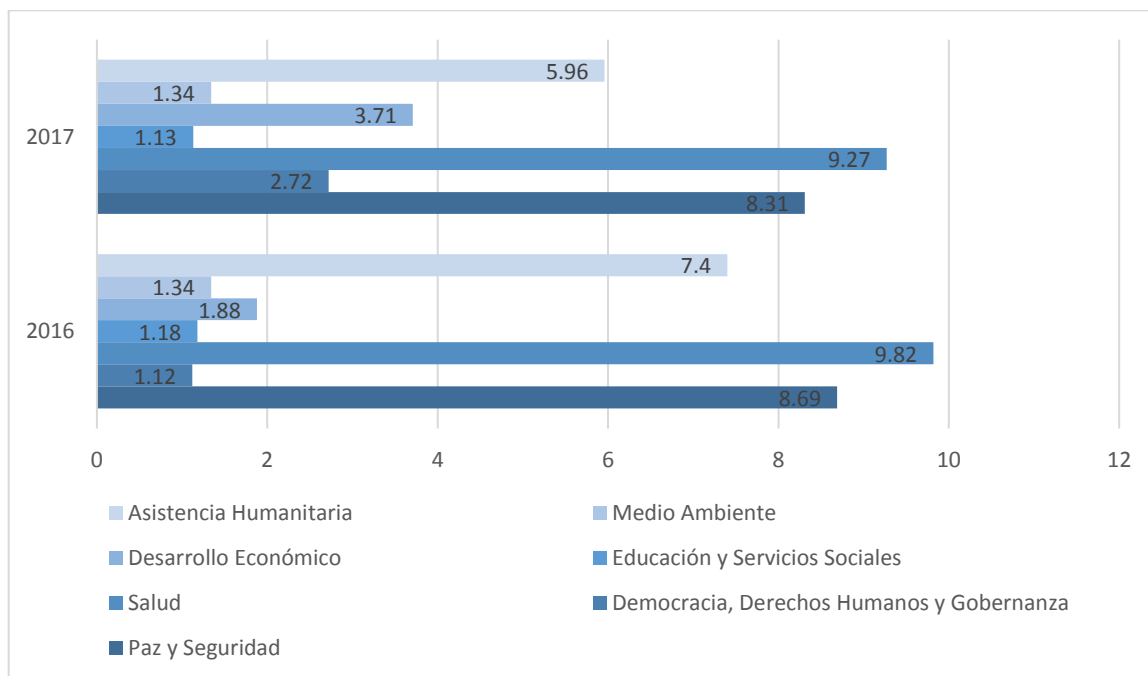
GHCS=Global Health and Child Survival (USAID)
 DA= Development Assistance (USAID)
 ESF= Economic Support Fund (USAID)
 FMF=Foreign Military Financing (DoS-DoD)

IMET= International Military Education and Training (DoS-DoD)
 INCLE=International Narcotics Control and Law Enforcement (DoS)
 NADR=Non-Proliferation, Anti-terrorism and Related Programs (DoS)

Se puede observar en la Gráfica 2 que se estima un recurso de 133.5 millones para FY2017 en comparación con los 161.2 millones de dólares asignados en el FY2016, para los diversos programas de asistencia y cooperación en México. En caso de ser aprobados esto representará una disminución de alrededor de 27.7 millones. El FY2010 se registra como el año con más presupuesto para los programas de cooperación en México, con un total de 657.6 millones, brecha que surgió gracias al incremento de presupuesto del Programa de Financiamiento Militar Extranjero (FMF), el cual apoya las transferencias de armas en el extranjero de los Estados Unidos con base en donaciones.

Sea como fuere, vale la pena destacar para fines del presente análisis que, en general, Estados Unidos -en comparación con el presupuesto de 2016 para asistencia en el extranjero- ha recortado casi todos los rubros de programas que apoya alrededor del mundo para el 2017.

Gráfica 3. Comparación del presupuesto de EUA (2016-2017) para programas de asistencia y cooperación a nivel mundial (mil millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información de Foreign Assitance.gov.

La continuidad de la cooperación entre México y Estados Unidos: posibles escenarios

La cooperación entre Estados Unidos y México ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas, siendo la Iniciativa Mérida el marco institucional por excelencia, y que a pesar de los cambios en las administraciones, se ha mantenido vigente. Desde el inicio de la administración de Donald Trump, se avizoraban algunos cambios en materia de cooperación y seguridad fronteriza que han puesto en duda la continuidad de los esfuerzos por mantener los mecanismos de cooperación a través de ambos lados de la frontera. Y es que en el “Contrato con el Votante Americano” de Donald Trump para los primeros 100 días de su administración, se establecieron cinco acciones para restablecer la seguridad y el estado de derecho, entre otros, cuyo fin consiste también en determinar la ruta a seguir para lo que serán los cambios en materia de inmigración no autorizada y de seguridad fronteriza.³⁹

Tales cambios se han venido concretando mediante las distintas órdenes ejecutivas implementadas por el Presidente Trump,⁴⁰ un ejemplo son las acciones de gobierno suscritas el pasado 25 de enero de 2017, relacionadas con seguridad fronteriza y migración: 1) Implementar la Seguridad Pública al Interior de los Estados Unidos (*Enhancing Public Safety in The Interior of The United States*);⁴¹ y 2) Seguridad Fronteriza y Mejoramiento en la Implementación de las Leyes Migratorias (*Border Security and Immigration Enforcement Improvements*).⁴²

La primera de ellas establece, “la asignación de fondos para la construcción de un muro en la frontera entre México y Estados Unidos y el fortalecimiento de distintas medidas para la vigilancia, la agilización de procesos de deportación y la multiplicación de centros de detención a lo largo de la frontera”. La segunda que tiene que ver con migración está “encaminada a la eliminación de los recursos federales destinados a las denominadas ciudades santuario y la reinstauración del programa *Comunidades Seguras* a fin de [facultar] a las policías locales para perseguir la migración indocumentada”, entre otros aspectos.⁴³

Con respecto a la segunda orden ejecutiva, es importante destacar que en ella se instruyó “a todos los departamentos y agencias del Gobierno a identificar y reportar al Ejecutivo el monto

³⁹ Donald J. Trump, “Donald Trump’s Contract with the American Voter”, 22 de octubre de 2016. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <https://assets.donaldtrump.com/landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf>

⁴⁰ Véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, “El Presidente Donald Trump cumple su primer mes al frente de Estados Unidos: evaluación general de sus acciones de gobierno”, 20 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_1erMesTrump_200217.pdf

⁴¹ The White House, “Executive Order: Enhancing Public Safety in The Interior of The United States” Office of The Press Secretary, 25 de enero de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>

⁴² The White House, “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements” Office of The Press Secretary, 25 de enero de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>

⁴³ Para un análisis más profundo al respecto consulte: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, “El Presidente Donald Trump suscribe órdenes ejecutivas en materia migratoria y de seguridad fronteriza en el contexto de un primer esfuerzo de diálogo con México: la controversia sobre la renegociación del TLCAN y la construcción del muro”, *op. cit.*

total de fondos destinados en ayuda a México”⁴⁴ en rubros que van desde la ayuda para el desarrollo hasta la de carácter militar, pasando por la asistencia económica y que, como ya se ha referido, impactan en buena medida en programas como Iniciativa Mérida. En ese sentido, el Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) hizo público un memorándum el 20 de febrero en el que materializa la instrucción emitida mediante la orden ejecutiva sobre identificar y cuantificar los recursos de ayuda o asistencia federal directa e indirecta al Gobierno mexicano, y establece un plazo máximo para la elaboración de dicho reporte en un plazo no mayor de 30 días después de la publicación de dicho memorándum.⁴⁵

Estas acciones tienen lugar en un contexto en el que no se ha concretado un encuentro formal entre los Presidentes de ambos países, Enrique Peña Nieto y Donald Trump, y donde la propuesta por parte del mandatario estadounidense de construir un muro a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos se ha interpuesto en el diálogo binacional.⁴⁶ Es de destacar que el hecho de que haya sido incluida la revisión de los fondos de ayuda para México en una orden ejecutiva relativa a la seguridad fronteriza, sugiere que la administración de Trump vincule ambos temas y, que además, vea viable la posibilidad de financiar la construcción del muro fronterizo, con un costo estimado de hasta 25 mil millones de dólares, con esos recursos.⁴⁷

Ante las primeras medidas tomadas por Donald Trump, el Congresista Eliot Engel, el demócrata de más alto rango en el Comité de Relaciones Exteriores del Congreso estadounidense, advirtió mediante un comunicado que “construir un muro a lo largo de nuestra frontera de 2.000 millas con México, mientras afirmamos que el gobierno mexicano va a pagar por él pone en riesgo nuestra propia seguridad”, mientras que reconoció que “la Iniciativa Mérida [...] permitió llevar la cooperación en materia de seguridad entre ambos países a un nuevo nivel”, por lo que “exhortó al Presidente Trump a reconsiderar sus acciones para que la relación entre Estados Unidos y México pueda volver a ponerse en marcha”.⁴⁸

Más adelante, el 7 de febrero el Secretario de Seguridad Interior, John Kelly, insistió en una comparecencia ante el Comité de Seguridad Interior de la Cámara de Representantes, en la construcción del muro, esperando que se logre un “buen avance” dentro de los próximos dos años, por lo que se comprometió a continuar con el proyecto aunque reconoció que todo depende en gran medida “de la financiación”. Además, propuso una “alianza” entre México y Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas, considerando que “México puede convertirse

⁴⁴ *The White House*, “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, *op. cit.*

⁴⁵ *U.S. Department of Homeland Security*, “Implementing the President's Border Security and Immigration Enforcement Improvements Policies”, 20 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/17_0220_S1_Implementing-the-Presidents-Border-Security-Immigration-Enforcement-Improvement-Policies.pdf

⁴⁶ Véase también, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República, “El Presidente Donald Trump suscribe órdenes ejecutivas en materia migratoria y de seguridad fronteriza en el contexto de un primer esfuerzo de diálogo con México: la controversia sobre la renegociación del TLCAN y la construcción del muro”, *op. cit.*

⁴⁷ Gardiner Harris y Kirk Semple, “Entre amenazas por deportaciones y el muro, Rex Tillerson visita México”, *The New York Times*, 23 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://www.nytimes.com/es/2017/02/23/entre-amenazas-por-deportaciones-y-el-muro-rex-tillerson-visita-mexico/>

⁴⁸ *Sitio Oficial del Congresista Eliot L. Engel*, “Engel Statement On U.S.-Mexico Relations”, Comunicado de Prensa, 26 de enero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://engel.house.gov/latest-news1/engel-statement-on-usmexico-relations/>

en un ‘gran aliado’ si Estados Unidos le ayuda a erradicar los cultivos de amapola y los laboratorios de producción de heroína y metanfetaminas, de la misma forma que Colombia colabora con Washington⁴⁹ para combatir el contrabando de cocaína” y de esa forma evitar que la droga llegue a territorio estadounidense.⁵⁰

Ese mismo día, el Secretario Kelly sostuvo una conversación vía telefónica con su contraparte mexicana, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong en la que ambos reconocieron la importancia de mantener la cooperación entre ambas dependencias y acordaron llevar a cabo una reunión en la Ciudad de México con la intención de abordar de manera amplia los temas de la agenda bilateral.⁵¹ James Mattis, Secretario de Defensa de Estados Unidos y los Secretarios de Defensa Nacional y de Marina, Salvador Cienfuegos y Vidal Soberón, respectivamente, acordaron vía telefónica “fortalecer la colaboración en seguridad”. Asimismo, expresaron su compromiso para atender los retos comunes de defensa, en forma conjunta con Canadá, y acordaron llevar a cabo la Tercera Reunión Trilateral de Ministros de Defensa de América del Norte que tendrá lugar en abril de este año en Washington, la cual permitirá tratar temas de seguridad regional, asistencia humanitaria y apoyo al mantenimiento de la paz, generando áreas de oportunidad para la cooperación en derechos humanos, entre otras.⁵²

Ambos acercamientos derivaron en una visita oficial a México del Secretario de Estado, Rex Tillerson quien vino acompañado del Secretario de Seguridad Interior, John Kelly, el pasado 23 de febrero de 2017. Dicha visita consistió en una reunión de los altos funcionarios estadounidenses con sus contrapartes del Gobierno mexicano: el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong y el

⁴⁹ Las afirmaciones del Secretario John Kelly han despertado un serio debate sobre la estrategia que propone Estados Unidos en materia de cooperación fronteriza y combate al narcotráfico. De acuerdo con el periodista mexicano, Salvador García Soto, el Secretario Kelly ha dejado en claro el tipo de colaboración y ayuda que la administración de Donald Trump quiere para México en materia de combate al narcotráfico, similar al Plan Colombia: “un plan de ayuda militar en el que el Ejército de Estados Unidos y su Departamento de Defensa diseñen y coordinen la lucha contra las drogas en territorio mexicano, con estrategias, bases militares y recursos económicos con los que los estadounidenses coordinen y ejecuten, con el Ejército y las fuerzas armadas mexicanas como ‘aliadas’ y subordinadas, acciones para erradicar plantíos y producción de drogas naturales y sintéticas en nuestro territorio y evitar que lleguen al suyo”. En ese sentido, el planteamiento consistiría en llevar la Iniciativa Mérida al siguiente nivel y consolidarla como un nuevo “Plan México” con el que se “autoricen operaciones militares del Ejército estadounidense en nuestro territorio con el fin no solo de combatir y perseguir el tráfico de drogas, sino ampliarlo también a otros objetivos”. Véase: Salvador García Soto, “Kelly: un ‘Plan Colombia’ para México”, *El Universal*, 8 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/salvador-garcia-soto/nacion/2017/02/8/kelly-un-plan-colombia-para-mexico>

⁵⁰ *Agencia de Noticias EFE*, “Kelly proposes US-Mexico anti-drug pact, but insists on border wall”, 8 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <http://www.efe.com/efe/english/world/kelly-proposes-us-mexico-anti-drug-pact-but-insists-on-border-wall/50000262-3172531#>

⁵¹ *Secretaría de Gobernación*, “Conversan el Secretario de Gobernación de México y el Secretario de Seguridad Interior de Estados Unidos”, comunicado de Prensa, 7 de febrero de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <http://www.gob.mx/segob/prensa/conversan-el-secretario-de-gobernacion-de-mexico-y-el-secretario-de-seguridad-interior-de-estados-unidos?idiom=es>

⁵² Ignacio Alzaga, “Secretarios de Defensa de México y EU pactan mayor cooperación”, *Diario Milenio*, 7 de febrero de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: http://www.milenio.com/policia/salvador_cienfuegos-vidal_soberon-james_mattis-seguridad_mexico_eu-milenio_noticias_0_898710362.html

Secretario de Hacienda, José Antonio Meade. Dicho encuentro permitió abordar los temas prioritarios para ambos gobiernos, sobre todo en lo relativo a las medidas migratorias recientemente implementadas por el Presidente Donald Trump, así como a la seguridad fronteriza y cooperación en el combate al narcotráfico.

Al término de la misma, en una rueda de prensa conjunta, el Canciller mexicano se refirió a la “coincidencia que existe entre ambos gobiernos en la necesidad de trabajar para lograr acuerdos” y señaló “que la relación debe ser integral en temas de seguridad, migración y comercio”. Por su parte, el jefe de la diplomacia estadounidense, Rex Tillerson aseguró que se discutió sobre “la amplia gama de desafíos y oportunidades que compartimos” y que “tenemos que aprovechar la oportunidad de modernizar nuestra relación comercial” para lo cual, “es necesario detener las redes criminales de terroristas y el narcotráfico”. Asimismo, el Secretario Chong aseguró que durante la reunión, la parte mexicana manifestó su desacuerdo con las medidas migratorias adoptadas por Estados Unidos que afectan directamente a los connacionales que residen en ese país, y dijo que “el gobierno de México considera que los esquemas de comunicación y los mecanismos de cooperación requieren un diálogo permanente que ponga las necesidades de ambos países por delante”.⁵³ En un comunicado conjunto del Departamento de Estado, ambos Secretarios:

“reconocieron la cooperación existente entre Estados Unidos y México para frenar la migración irregular, asegurando la frontera sur de México y apoyando los esfuerzos de Guatemala, Honduras y El Salvador, a través de la Alianza para la Prosperidad y trabajando con organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, para reducir la violencia y estimular las oportunidades económicas en la región [...] conviniendo en la importancia de fortalecer los mecanismos institucionales existentes”.⁵⁴

Posteriormente, ambos Secretarios se reunieron en la Residencia Oficial de los Pinos con el Presidente Enrique Peña Nieto quien señaló que “la presencia de ambos Secretarios en México, en esta etapa inicial de la Administración del Presidente Donald Trump, acredita el interés de construir una relación positiva que depare mejores condiciones de seguridad, desarrollo y prosperidad para México y Estados Unidos”.⁵⁵

Sin embargo, aunque la administración de Donald Trump ha dejado claras cuáles son sus intenciones en materia de seguridad, con el “recorte al presupuesto del Departamento de Estado y ayuda al exterior” que ha planteado Trump en su plan presupuestal para el próximo

⁵³ Albinson Linares, “No habrá deportaciones masivas”, dice el secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos en México”, *The New York Times*, 23 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://www.nytimes.com/es/2017/02/23/no-habra-deportaciones-masivas-dice-el-secretario-de-seguridad-nacional-de-estados-unidos-en-mexico/>

⁵⁴ U.S. Department of State, “Joint Statement by Secretary of State Rex Tillerson and Secretary of Homeland Security John Kelly on Bilateral Discussions in Mexico City”, Bureau of Public Affairs: Office of Press Relations, 23 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/02/268023.htm>

⁵⁵ *Presidencia de la República*, “Recibe el Presidente Peña Nieto a los Secretarios de Estado y de Seguridad Interna de los Estados Unidos”. Comunicado de Prensa, 23 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/recibe-el-presidente-pena-nieto-a-los-secretarios-de-estado-y-de-seguridad-interna-de-los-estados-unidos?idiom=es>

año fiscal,⁵⁶ se ha dado lugar a un nuevo periodo de incertidumbre con respecto a la continuidad en los programas e iniciativas para la cooperación bilateral, en tanto que el nuevo proyecto de Trump propone un recorte en este rubro por 10.9 mil millones de dólares, el equivalente a un 29% menos con respecto al del año 2017 que fue de 38 mil millones de dólares. En concreto y de cumplirse con lo propuesto, el presupuesto en este rubro para 2018 sería de un total de 27.1 mil millones de dólares.⁵⁷

A su vez, el plan presupuestal contempla un aumento considerable en la erogación en seguridad fronteriza con un aumento de 2.8 mil millones de dólares con respecto al 2017, lo que representa un aumento del 7%, de los cuales 2.6 mil millones estarán destinados a la “planificación, diseño y construcción” de las primeras etapas del muro entre Estados Unidos y México. Además, la propuesta de presupuesto destina \$314 millones de dólares para contratar y capacitar a 500 agentes de la Patrulla Fronteriza y 1,000 agentes de Inmigración y Aduanas para el próximo año. Otros 1.500 millones de dólares se destinarán a apoyar la detención y la expulsión de inmigrantes no autorizados.⁵⁸

Aunque el plan presupuestal no detalló sobre cuáles programas tendrá impacto el recorte, existe una preocupación en torno a la posibilidad de que se vean afectados programas que mermarían los esfuerzos por fortalecer la cooperación para el desarrollo regional, “como la cooperación entre Estados Unidos y México en una serie de asuntos bilaterales”,⁵⁹ además de que se debilitaría el centro de la diplomacia estadounidense y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).⁶⁰

Al respecto, el Congresista Eliot Engel advirtió que, de llevarse a cabo tales medidas, “se deteriorarían las relaciones con aliados de la región, debilitando la influencia de Washington, [...] y poniendo en riesgo programas consolidados de asistencia para combatir el crimen organizado en México, Colombia o Centroamérica”, recordando que “la diplomacia nos mantiene a salvo al prevenir los conflictos, desactivar las crisis y construir puentes de amistad y cooperación”.⁶¹ Por su parte, Adam Isacson, Asociado Senior en Supervisión de Defensa de WOLA, considera que “junto con un enfoque ya militarizado de la seguridad fronteriza, este plan

⁵⁶ Alicia Parlapiano y Gregor Aisch, “Who Wins and Loses in Trump’s Proposed Budget”, *The New York Times*, 16 de marzo de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://www.nytimes.com/interactive/2017/03/15/us/politics/trump-budget-proposal.html>

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Ídem.*

⁵⁹ WOLA Organization, “Trump Budget Plan Prioritizes Militarization Over Investing in Smart Diplomacy”, Advocacy for Human Rights in the Americas, 16 de marzo de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://www.wola.org/2017/03/trump-budget-plan-prioritizes-militarization-investing-smart-diplomacy/>

⁶⁰ Nicolás Alonso, “La Casa Blanca: ‘Por supuesto que vamos a recortar en cooperación al desarrollo’”, *Diario El País*, 17 de marzo de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/17/estados_unidos/1489710062_577856.html

⁶¹ *United States House of Representatives*, “Engel Statement on International Affairs Budget Cuts”, Committee on Foreign Affairs, Press Release, 28 de febrero de 2017. Consultado el 22 de marzo de 2017 en: <https://democrats-foreignaffairs.house.gov/news/press-releases/engel-statement-international-affairs-budget-cuts>

empeorará las relaciones de Estados Unidos con el resto del hemisferio en un momento frágil para la democracia”.⁶²

Consideraciones finales

Sin lugar a dudas la cooperación en materia de seguridad ha sido uno de los pilares de la relación bilateral México-Estados Unidos, tan solo detrás de la cooperación económica. Esta colaboración, como se plasma en el presente documento, ha evolucionado a través de los años, intensificándose después de los atentados terroristas del 9/11.

Ambos países, se han beneficiado de esta reciprocidad, la cual se ha mantenido constante de manera independiente a la alternancia en los gobiernos en ambos países de diversos tintes políticos. Frente a la actual coyuntura política en Estados Unidos, el Gobierno de México se enfrenta a un sustancial reto donde deberá recordar a sus contrapartes estadounidenses de su importancia como aliado estratégico para la Unión Americana, especialmente frente a un gobierno que como se menciona anteriormente, parece inclinarse a un cierto aislacionismo y proteccionismo basado en la premisa electoral del actual mandatario estadounidense (*Make America Great Again*). Sin embargo, Trump ha manifestado en varias ocasiones su desdén por los grupos del crimen organizado y sus líderes, así como su intención de acabar con estos. Por tanto, si la administración Trump en realidad busca hacer frente a este problema, será inevitable que el acercamiento en materia de seguridad con México se lleve a cabo recordando que, aun cuando México es país de tránsito y producción de estupefacientes, la demanda de estos productos principalmente tiene su origen en Estados Unidos.

A la par, la concepción aislacionista de Trump se presenta claramente con el presupuesto solicitado por la Casa Blanca dado que busca incrementar el gasto militar en 54 mil millones de dólares, en comparación con el presupuesto asignado durante el 2016, y elimina recursos para programas de cooperación y asistencia con el exterior, así como para el ejercicio mismo de determinadas tareas diplomáticas.⁶³

Asimismo, ante las actuales amenazas económicas a México, diversos miembros del gabinete mexicano han declarado en numerosas ocasiones que si bien, estarían abiertos a iniciar negociaciones en materia comercial, éstas formarían parte de un paquete integral de negociaciones donde sin duda alguna se incluirían cuestiones de cooperación en materia de seguridad. No obstante, de acuerdo con varios de expertos en la relación bilateral, como Guillermo Valdés Castellanos, ex director del CISEN, la relación en materia de seguridad corre

⁶² WOLA Organization, *Op. cit.*

⁶³ *Idem*

el riesgo de “sufrir un retroceso de 50 años”.⁶⁴ Por ende, la cooperación en materia de seguridad podría ser el parteaguas donde Estados Unidos se enfrente a posibles cambios que no le beneficiarían del todo, como detener la cooperación institucional entre agencias de seguridad de ambos países, un escenario que, aunque es poco probable, no está definitivamente fuera de la mesa de negociaciones. Aunado a lo anterior, la cooperación podría ser susceptible a cambios de forma y fondo tras los resultados de las próximas elecciones presidenciales que se celebrarán en México en 2018. En cualquier caso, para algunos analistas comienzan ya a vislumbrarse los efectos inmediatos de un viraje en ciernes de esta política. Según afirmó Jorge Castañeda, ex Secretario de Relaciones Exteriores de México, en un foro reciente en el Senado de la República, el CISEN ha dejado de compartir información como solía hacerlo con distintas agencias de seguridad de los Estados Unidos.⁶⁵

Anexos

Anexo 1. Desglose de presupuesto asignado de la Iniciativa Mérida por programas (millones de dólares)

Año Fiscal	ESF (<i>Economic Support Fund</i>)	INCLE (<i>International Narcotics Control and Law Enforcement</i>)	FMF (<i>Foreign Military Financing</i>)	Total
2007	11.4	36.7	0	48.1
2008	20	263.5	116.5	400
2009	15	406	39	460
2010	9	365	265.2	639.2
2011	18	117	8	143
2012	33.3	248.5	n/a	281.8
2013	32.1	190.1	n/a	222.2
2014	35	143.1	n/a	178.1
2015	33.6	110	n/a	143.6
2016	39	100	n/a	139
Total	235	1,943.20	428.7	2,654.90

Fuente: Elaboración propia con información de CRS.

-*Economic Support Fund (ESF)*: Fondo de Apoyo Económico (FSE), utiliza la asistencia económica para avanzar en los objetivos políticos y estratégicos de los Estados Unidos en países de especial importancia para la política exterior estadounidense.

⁶⁴ Víctor Hugo Michel, “México debe contemplar salida de la DEA: experto”, *El Financiero*, 17 de noviembre de 2016. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-debe-contemplar-salida-de-la-dea-experto.html>

⁶⁵ “Cisen ya no informa a Estados Unidos, dice Castañeda”, *Reforma*, 21 de marzo de 2017, consultado en misma fecha en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1071891&v=2&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1071891&v=2>



-*International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE)*: Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley, financia actividades internacionales contra el narcotráfico; programas contra la delincuencia, incluida la lucha contra la trata de personas; y las actividades relacionadas con el estado de derecho, incluido el apoyo a la reforma judicial. Por ejemplo, los fondos respaldan los esfuerzos en México para fortalecer la cooperación bilateral y regional para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada.

-*Foreign Military Financing Program (FMF)*: El Programa de Financiamiento Militar Extranjero apoya las transferencias de armas en el extranjero de los Estados Unidos con base en donaciones. El Departamento de Estado controla los fondos y tiene autoridad política; mientras que el Departamento de Defensa implementa este programa.⁶⁶

⁶⁶ Curt Tarnoff y Cory R. Gill, “State, Foreign Operations Appropriations: A Guide to Component Accounts”, *Congressional Research Service*. 9 de junio de 2017. Consultado el 18 de marzo de 2017 en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R40482.pdf>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración del documento:
Jorge Armijo de la Garza
Ana Margarita Martínez Mendoza
J. Enrique Sevilla Macip