

2016-12-05

The Merida Initiative: Perceptions, Interests and Security Cooperation in the Mexico-U.S. Relationship (2006-2012)

Alberto Lozano-Vázquez
University of Miami, alozanov1@hotmail.com

Follow this and additional works at: http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations

Recommended Citation

Lozano-Vázquez, Alberto, "The Merida Initiative: Perceptions, Interests and Security Cooperation in the Mexico-U.S. Relationship (2006-2012)" (2016). *Open Access Dissertations*. 1751.
http://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations/1751

This Open access is brought to you for free and open access by the Electronic Theses and Dissertations at Scholarly Repository. It has been accepted for inclusion in Open Access Dissertations by an authorized administrator of Scholarly Repository. For more information, please contact repository.library@miami.edu.

UNIVERSITY OF MIAMI

THE MERIDA INITIATIVE: PERCEPTIONS, INTERESTS AND SECURITY
COOPERATION IN THE MEXICO-U.S. RELATIONSHIP (2006-2012)

By

Alberto Lozano Vázquez

A DISSERTATION

Submitted to the Faculty
of the University of Miami
in partial fulfillment of the requirements for
the degree of Doctor of Philosophy

Coral Gables, Florida

December 2016

©2016
Alberto Lozano Vázquez
All Rights Reserved

UNIVERSITY OF MIAMI

A dissertation submitted in partial fulfillment of
the requirements for the degree of
Doctor of Philosophy

THE MERIDA INITIATIVE: PERCEPTIONS, INTERESTS
AND SECURITY COOPERATION IN THE MEXICO-U.S.
RELATIONSHIP (2006-2012)

Alberto Lozano Vázquez

Approved:

Bruce M. Bagley, Ph.D.
Professor of International Studies

William C. Smith, Ph.D.
Senior Professor of Political Science

Laura Gómez-Mera, Ph.D.
Associate Professor of Political
Science

Guillermo J. Prado, Ph.D.
Dean of the Graduate School

Elvira María Restrepo, Ph.D.
Assistant Professor of Geography and
Regional Studies

LOZANO VÁZQUEZ, ALBERTO
The Merida Initiative: Perceptions, Interests and Security
Cooperation in the Mexico-U.S. Relationship (2006-
2012).

(Ph.D., International Studies)
(December 2016)

Abstract of a dissertation at the University of Miami.

Dissertation supervised by Professor Bruce M. Bagley
No. of pages in text (614).

This dissertation asserts that bilateral cooperation can be possible when specific perceptions and identities -socially constructed- converge between two states, creating subsequently rational incentives to cooperate strategically. Both states can derive domestic and international benefits from mutual cooperation materialized through a specific bilateral policy. However, the evaluation of such cooperative program requires, as another stage of analysis, different analytical tools based on materialist and constructivist criteria opening then the possibility to find successes and failures simultaneously in the same bilateral policy. Taking the Merida Initiative as a case study of security cooperation, this research engages in the analysis of the Mexico-U.S. relationship from 2006 to 2012, finding some theoretical and political lessons about bilateral cooperation and regional security affairs.

Dedication

To Gabino and Lydia.

Acknowledgments

My deepest gratitude and admiration to my professors Dr. Bruce Bagley and Dr. Bill Smith for inspiring me with their great knowledge about Mexico and International Politics. Thanks to them, my Ph.D. experience in the United States has been one of the best of my life.

My sincere appreciation is extended to Dr. Laura Gómez Mera and Dr. Elvira María Restrepo for their direction and advice in this project.

I am also grateful to professor Hasmet M. Uluorta, who inspired me to go deeper in the study of IR Theory.

TABLE OF CONTENTS

	Page
LIST OF FIGURES	vii
LIST OF TABLES	viii
 Chapter	
1 INTRODUCTION TO THE STUDY OF THE MERIDA INITIATIVE	1
2 THE MERIDA INITIATIVE IN HISTORICAL CONTEXT	22
2.1 The Merida Initiative in the Historical Evolution of the Mexico-U.S. Relations: Bilateralism of Interests and Identities	22
2.2 Antecedents of Cooperation between Mexico and U.S. against Drug Trafficking	37
2.3 Antecedents of the Merida Initiative	39
3 ORIGINS OF SECURITY COOPERATION UNDER THE MERIDA INITIATIVE: <i>CONSTRUCTIVISM</i> AND <i>RATIONALISM</i> AT WORK	49
3.1 Theoretical Ground	49
3.2 Understanding the Origins of Security Cooperation in the MI: The Dialogue between <i>Rationalism</i> and <i>Constructivism</i> at Work	67
3.3 The Convergence with the Regional Security Complex Theory (RSCT)	105
4 EVALUATING PERFORMANCE: SUCCESS OR FAILURE OF THE MERIDA INITIATIVE?	117
4.1 How Difficult is to Assess the MI?	117
4.2 Materialist Evaluations	118
4.3 Constructivist Evaluations	167
4.4 Success in the Complementarity of the Four Pillars: The Creature of Four Heads	202

5	LESSONS FROM THE MERIDA INITIATIVE AS A CASE OF BILATERAL SECURITY COOPERATION	206
5.1	Policy Lessons	206
5.2	Political Lessons	215
5.3	Theoretical Lessons	239
6	CONCLUSIONS	246
	REFERENCES	259
	APPENDIX A. INTERVIEWS	292

LIST OF FIGURES

Figure 1. Identities of the U.S. and Mexico are context contingent, linked to strategic interaction	36
Figure 2: Area of possible ontological dialogue.....	57
Figure 3. Soft/thin/moderate constructivism in an intermediate position between rationalism and reflectivist/alternative approaches.....	61
Figure 4. The shift in budget. Grant military and police aid to Mexico. All programs, 1996-2012.....	88
Figure 5. Diagram of the process of securitization in the MI: the seed for a RSC in North America.....	116
Figure 6. Kingpins arrested or killed by presidential period	124
Figure 7. Individuals Extradited from Mexico to the United States 1995-2014	126
Figure 8. Seizures of heroin.....	127
Figure 9. Seizures of opium gum.....	128
Figure 10. Seizures of cocaine	128
Figure 11. The Merida Initiative and its current focus on institution-building.....	146
Figure 12: <i>Unstable Approval</i>	185
Figure 13. Perception-Rational Interest-Interaction Model (PRIIM) of <i>deseuritization</i>	193
Figure 14. Overdose death rates in the U.S. from 1999 to 2013.....	199

LIST OF TABLES

Table 1. Basic and distinguishing features between positivism and post-positivism.	66
Table 2 Leading topic in the Bilateral Foreign Policy Agenda	87
Table 3. The Merida Initiative as rational strategic interaction	101
Table 4. Table of gains at domestic and external level	105
Table 5 . FY2010–FY2016 Mérida Funding for Mexico	132
Table 6. Question 1	179
Table 7. Question 2	179
Table 8. Question 3	180
Table 9. Question 4	181

Chapter 1

Introduction to the study of the Merida Initiative

In security issues cooperation matters: States and International Relations –as discipline and praxis- place great value on cooperation as a rational and positive way of interaction between states and between states and other international entities. This research examines the bilateral cooperation between Mexico and the U.S. against drug-trafficking and transnational organized crime (TOC) through the Merida Initiative (cited hereafter as MI) from 2006 to 2012. First, it raises the research question of 1) what are the origins of security cooperation under the MI? And second, how can we evaluate its performance?

The first question is responded with two different but complementary theoretical approaches that explain its origins in two stages: *the constructivist moment*, based on shared perceptions that shape state identities, leading to a security shared belief system, evidently socially constructed; and the *rationalist moment*, that deals with the subsequent rational interests to cooperate that emerge from that security shared belief system. Thus, the MI is analyzed as a win-win / two-level game considering the rational incentives of the two actors that created the bilateral program: presidents Calderón and Bush.

The second question, evaluating performance in terms of success or failure, is addressed drawing upon both materialist and constructivist evaluations. The first provides an evaluation of each of the four pillars while the latter evaluates success or failure of the Merida Initiative to securitize TOCs. In the same line, this section evaluates if desecuritization is a successful fate for the MI and what would be the implications for the Mexico-U.S. relationship.

Addressing security bilateral cooperation in this way, this work will advance the knowledge that strengthens the argument that there is a theoretical and empirical dialogue, rather than a paradigmatic debate only, between positivist and post-positivist traditions to the study of International Relations, particularly at single case studies of bilateral cooperation.

In other words, this is a work of empirical research based on a combination of constructivism and rationalism because, as it has been suggested by some constructivist authors, this kind of combinations “cross-cut research traditions in potentially fruitful ways”¹ and enrich our understanding of the world.

Furthermore, this work locates the MI in the historical evolution of the Mexico-U.S. relations within a framework of bilateralism of interests and identities. We explore, therefore, the historical antecedents of the bilateral relationship as episodes characterized by different interests and identities in order to locate the MI as the latest episode of interaction with its own interests and identities, following a kind of historic pattern. Thus, we see the MI as the most recent episode of strategic interaction shaped by identities mutually perceived by Mexico and the U.S.

This research will contribute in the understanding of future exercises of bilateral of cooperation where three conditions are met: when both states face common threats; when both states share a geographical area; and where both states experience relations of asymmetrical interdependence.

¹ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink. *International Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization* 52, 4. Autumn 1998, pp. 889.

This work was developed keeping in mind the importance of conceptual innovation, methodological rigor, and the consideration of substantive content on the topic.²

What is the Merida Initiative?

The Merida Initiative is the name of a cooperative program to fight against the activities of transnational organized crime (TOC) issued by the Presidents of Mexico and the United States (U.S.) on October 22nd, 2007. Its name makes reference to the city of Mérida, Yucatán, where president Calderón proposed it to former president George W. Bush, earlier in March of the same year. The program foresaw initially USD 1.4 billion as aid from the U. S. to Mexico distributed within a period of three years, but it has been modestly expanded under the Obama's administration up to USD 2.4 billion.

The MI departs from three general assumptions: (1) the U.S. and Mexico are facing transnational threats; (2) the only effective way to face them is cooperation between Mexico and U.S. and other countries; and (3), both nations will ultimately benefit from this cooperation. To understand and explain its origins and how can we evaluate it is the task undertaken by this research project.

Literature Review on the Merida Initiative

Notoriously, the MI has been the subject matter of different books, journals, dissertations, newspapers, governmental reports, interviews and debates in mass media. Besides the origins and the appropriate dimension of the program,³ there has been particular attention

² Adam Przeworski and Frank Salomon. "Some Candid Suggestions on the Art of Writing Proposals". Social Science research Council, 1988, 1.

³ Carlos Rico F. La Iniciativa Mérida y el Combate Nacional al Crimen Organizado. Foreign Affairs en Español. (México, D.F: Vol. 8. Num. 1, 2008), 3-14.

in the amounts and allocation of funding, compliance with human rights conditions and the future of the U.S.-Mexican security cooperation.⁴ Some analysts have stressed the role of intelligence sharing and law enforcement cooperation;⁵ while others have focused their attention on organized crime, national security and geopolitics,⁶ or on the antecedents of the cooperation in the 1990s and the role of the legislative power.⁷ Other scholars have examined if the MI meant either change or continuity⁸ of the war on drugs⁹ under the Obama administration,¹⁰ or even more, if the MI represents a new paradigm in the bilateral relationship¹¹ given the nature of threats and the transformation of the U.S. national security system.¹² Different analyses have

⁴ Clare Ribando Seelke, Mexico: *Issues for Congress*. Congressional Research Service (Washington, June 3, 2010). <http://fpc.state.gov/documents/organization/145101.pdf>; Clare Ribando Seelke, and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, May 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>. Other reports by Ribando Seelke were written for developments in 2009 and 2013.

⁵ Sigrid Arzt. U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation. In: Olson, Eric L., David A. Shirk, and Andrew Selee, eds. 2010. *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy*. Wilson Center. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/publication/shared-responsibility>.

⁶ Raúl Benítez Manaut, “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut (México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE, 2010), 9- 30.

⁷ Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut (México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE, 2010), 31-68.

See also: Alejandro Chanona, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano”, in Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallande, eds. *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (México: UNAM-BUAP, 2009), 55-75.

⁸ Jorge Rebolledo and Alberto Lozano, “Iniciativa Mérida: ¿Viejo vino en botella Nueva?”, in Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallande, eds. *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, 159-172.

⁹ Laurie Freeman. *Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos*. Foreign Affairs en Español. (México, D.F: Vol. 8. Num. 1, 2008), 15-23.

¹⁰ Maureen Meyer, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut (México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE, 2010), 69-75.

¹¹ Rafael Velázquez and Juan Pablo Prado Lallande, eds. *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* (México: UNAM-BUAP, 2009), 411p.

¹² Abelardo Rodríguez Sumano. “Transformaciones Internas y Externas de la Seguridad Nacional Estadounidense y Algunas de sus implicaciones para México”. In: Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallande, eds. *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* 121-136.

focused also on the border,¹³ on the links between organized crime and terrorist tactics,¹⁴ on opinion polls about national security,¹⁵ and on the mass media covering the activities of TCOs.¹⁶ Results¹⁷ and interpretations of them have been explored too, not without controversy. It was known from the beginning that there are no easy solutions¹⁸ for the problems the MI addresses, despite the renewed vision of a shared responsibility,¹⁹ and particularly when trust²⁰ is extremely important to achieve successful cooperation. Comparative analysis with Plan Colombia, developed by different authors,²¹ also has been useful for a better understanding of the MI. Finally, others have wondered why, given the limitations of the program seen so far, the policy continues at all.²²

¹³ José María Ramos García, “La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut, 77-85; and also Patricia H. Escamilla Hamm, “La lucha contra el crimen organizado en Estados Unidos: Alcances y límites para la frontera,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut, 129-141.

¹⁴ Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Judith A. Nieto Muñoz, “El terrorismo como método del crimen organizado en México,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut, 87-95.

¹⁵ Azucena Cháidez Montenegro y Edgar Valle Álvarez, “Seguridad nacional, crimen organizado y opinión pública,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez Manaut, 97-111.

¹⁶ Fernando Jiménez, “Medios y crimen organizado,” in *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos*, ed. Raúl Benítez, 113-128.

¹⁷ Clare Ribando Seelke, and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, May 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>. See also: Sebastián Tadeo Campos Groth, “La Iniciativa Mérida 2008-2011: evaluación, resultados y alternativas,” (degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012), 141p. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/julio/408093705/Index.html>

¹⁸ Selee, Andrew. Overview of The Merida Initiative: May 2008. *Woodrow Wilson Center for Scholars*, Available in: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/overview_merida_initiative.pdf.

¹⁹ Eric L. Olson, David A. Shirk, and Andrew Selee, eds., *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy* (Wilson Center, 2010), 369p. <https://www.wilsoncenter.org/publication/shared-responsibility>.

²⁰ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida,” in *La Iniciativa Mérida: ¿Un nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* coords. Rafael Velázquez Flores y Juan P. Prado Lallande, 25-36.

²¹ Laura Carlsen, “A Plan Colombia for Mexico,” *Foreign Policy in Focus*, September 10, 2010, http://fpif.org/a_plan_colombia_for_mexico/. See also: Alejandro Hope, “Sobre la experiencia colombiana,” *Animal Político*, September 20, 2012, <http://www.animalpolitico.com/blogeros-plata-oplomo/2012/09/20/sobre-la-experiencia-colombiana/> and John Bailey, *Plan Colombia and the Mérida Initiative: Policy Twins or Distant Cousins?* (Washington, D.C., 2009).

²² Paul Ashby. NAFTA-land Security: The Mérida Initiative, Transnational Threats, and U.S. Security Projection in Mexico. Doctoral Dissertation, University of Kent, September 2014.

Throughout this work, we will find much more different sources that have examined the MI so we can enhance our analysis on how cooperation was possible and how can we evaluate this anti-crime and counterdrug bilateral program. For example, the literature that informs the ontological dialogue between constructivism and rationalism in IR and the literature that enriches the analysis of securitization studies is taken into account in Chapters 2 and three, respectively.

The puzzle

The problem of drug trafficking in Mexico and between Mexico and the United States has existed throughout the 20th century and the ongoing two decades of the 21st century. Traditionally, each country has identified the causes of the problem in different aspects, which has led them to blame each other as a constant historical dynamic: on the one hand, the U.S. authorities have seen the problem as one of supply, in which Mexico has not been able to either strengthen its institutions or eliminate high levels of corruption sufficiently to stop drug smuggling. Such U.S. leaders' perceptions -widespread in Washington- explain much of the traditional mistrust towards Mexican governments.

On the other hand, in Mexico, the issue of drug trafficking has been generally viewed as a matter of demand, in which the U.S. has not been capable of decreasing substantially high levels of drug consumption within the U.S. territory. From the Mexican perspective, this U.S. demand is what drives drug trafficking in and through Mexican territory. Moreover, in Mexican leaders' view Washington has systematically failed to address effectively the issues of arm smuggling from the U.S. to Mexico or to halt the laundering of drug profits within the U.S. territory.

Besides this divergent traditional understanding about the causes of the problem, a second aspect comes to the analysis: the war that President Felipe Calderón waged against drug cartels in Mexico, from December 2006 to the end of his administration in 2012, represented a watershed in the way a Mexican government sought to address drug trafficking domestically. Such watershed was characterized by militarizing the problem from the outset of his government, unleashing increasing levels of violence not seen in Mexico since *the Cristero* war. In contrast to Mexico, no analogous strategy against domestic traffickers has been implemented within U.S. territory by any U.S. government.

Then, the puzzle raises the question of why cooperation was possible given three counterintuitive aspects: a) the traditional opposite perceptions (from government and society) regarding the causes of drug trafficking; b) the different strategies applied domestically by each country, and c) that drug trafficking is not a new phenomenon within the bilateral agenda at all. Therefore, the question about what triggered bilateral cooperation –in 2007 and not before- is still in the air.

Do we have a puzzle?

The MI represents an *anomaly* or *deviation* in the traditional pattern followed by the foreign policy of both countries: it did not seem likely to be possible when assessed at first sight. This anomaly or *shift* in the bilateral relationship is a puzzle as long as we can show that none of the “other” traditional explanations account for it. So, four other explanations (alternative hypotheses) are rejected here to explain *the shift* in the levels of security bilateral cooperation through the MI:

1) A traditional constructivist account: The cultural practice of distrust (or lack thereof) is not an independent variable to create alone a change (an *anomaly*) on political leader's behavior to cooperate. It would imply that the traditional mutual distrust would have almost or totally disappeared among elites in both sides so it was possible to cooperate in deeper levels as the official MI's joint statement defends. Since such distrust has existed for almost two centuries, it does still exist and will exist in different degrees in the bilateral relationship this explanation is rejected.

2) A neoliberal explanation: neoliberal-institutionalists would argue that the emergence of new important non-state actors, which are illegal and transnational in nature in a more globalized world, created the necessity for Mexico and the U.S. to cooperate in a deeper way with a new institutional mechanism –the MI-. This explanation is at some point valid, but not sufficiently. It is rejected because in Mexico, drug trafficking exists since the first half of the 20th century and drug cartels became more powerful with an important presence since the late 1980s which did not change the traditional levels of cooperation by then. TOC is not an independent variable that alone could have created the conditions for deeper cooperation in 2007.

3) A realist explanation: Power asymmetries have existed for decades. The realist approach would imply that 'forced' cooperation would have been achieved by power considerations, specifically by coercive diplomacy. Though we sustain in this project that this explanation has some validity, it does not explain itself the emergence of the MI. According to this version, it would have been created since 2001, when President G.W. Bush securitized the agenda and President Fox would not have been

reluctant towards this policy as he was. Therefore, power explanations are not enough to explain the origins of the MI.

4) A structuralist explanation (regime type): The type of government in power was not either a component to create new levels of cooperation. In Mexico, one would have expected that the traditional way in which the Partido Revolucionario Institucional (PRI), the former ruling political party, conducted foreign policy during 71 years would have changed to a more cooperative one when the right wing party Partido Acción Nacional (PAN) came into power in 2000 through democratic elections. A complementary argument affirms that democracies tend to cooperate more. This explanation is rejected too because the MI, or something similar with probably another name, would have occurred sooner during the administration of president Fox as a consequence of a structural change in the type of government or regime in Mexico. Democratic rotation does not explain alone deeper levels of cooperation.

Since none of these traditional explanations convincingly account for the origins of the MI, we consider we have a puzzle to solve with a non-traditional answer.

Instead of looking for traditional answers, this research proposes a dual approach to explain the origins of the MI based on a constructivist-rationalist explanation that we can call *the dialogical hypothesis*, an approximation to reality that calls for a dialogue between constructivism and rationalism as two different but complementary parts of the same puzzle, two different dimensions of the same political outcome. This project does not assert that we did not have rational actors in the past before the interaction between Presidents Bush and Calderón. All political actors (and presidents especially) behave rationally. However, what was before considered as “rational” behavior was to cooperate

on economic issues because both foreign policy agendas were focused on that. Then, it would have been irrational to prioritize national security focused on TOC when the economy was the reigning *shared belief system* in politics (*it's the economy stupid!*). This project asserts that until perceptions and interests of both countries overlap then higher levels of cooperation can be expected.

In 2007, it was rational then to cooperate for both countries in an unprecedented way when they found a convergence in their priorities, specifically, when they perceived the same threats synchronically. National security, as such, was a priority for President G. W. Bush related to terrorism and also for President Calderón related to TOC. At some point both shared the idea that a transnational threat –of any type- should be faced. This, described in much more detail in the constructivist moment, explains the *anomaly* in their traditional style of conducting cooperative foreign policy on security issues: Different perceptions and ideas from political elites exist and coexist with causal force in the levels of cooperation between Mexico and the U. S., sometimes taking those levels to a degree without precedent.²³ Only then, it is possible to explain the emergence of the MI based on constructivist (similar perceptions of threats) and subsequently on rational choice considerations (cooperation as a win-win game).

However, as it will be analyzed later on, despite the convergence of interests that was sufficient to launch cooperation, the fact that perceptions on both sides diverge regarding the outcomes of the MI makes its evaluation complicated.

²³ This assertion only makes reference to the relationship between Mexico and the U.S. Colombia or other countries are not considered here as references. “Without precedent” refers not only about money, but also considers qualitative aspects such as trust and softer notions of sovereignty reflected in the fact that it was President Calderon who asked for help, something unusual for the traditional Mexican Foreign Policy. Even intelligence sharing and law enforcement cooperation increased in unprecedented levels. Particularly, the paradigmatic aspect of the MI is not only found in the amount of economic resources, but also in the change of political discourse, going for the first time in the bilateral history from blaming each other to a “shared responsibility.”

Research Questions and Hypotheses

This research explores two different dimensions about the MI: origins and performance.

Accordingly, two central research questions (RQ) will drive this project:

RQ-1: What are the origins of security cooperation between Mexico and the U.S. under the MI?

RQ-2: How can we evaluate its performance?

To respond these questions we use two different hypotheses. For the first research question, the first hypothesis asserts that the origins of security cooperation between Mexico and the U.S. under the MI depended upon the conjunction of two key aspects: ideational factors such as perceptions, identities, and a shared belief system, in the one hand, and rational interests, on the other. Both aspects encompass a variety of analytical elements that play a role at different moments. In other words, the Dependent Variable is security cooperation, and the Independent Variable is twofold: In the one hand, perceptions, identities, and a shared belief system; and in the other, the emergence of rational interests.

Since we use this dual approach to explain origins of the MI based on the ontological dialogue between constructivism and rationalism, we call this hypothesis *the dialogical hypothesis*.

This work believes that this dialogical approach is helpful to better understand the causes of cooperation (or the lack thereof) and when. Following this reasoning we fragmented the genesis of the MI into two moments, Time 1 and Time 2, or *the constructivist moment* and *the rationalist moment*, as two different pieces of the same puzzle. Both are necessary since one alone cannot fully explain the origins of the MI.

The Dialogical Hypothesis		
<i>X1</i> + <i>X2</i>		= Y
<i>The constructivist moment</i>	<i>The rationalist moment</i>	Bilateral Security Cooperation
X 1= Ideational factors (perceptions, identities, and a shared belief system).	X2: Rational interests create incentives for bilateral cooperation under the logic of a two-level win-win game.	The Merida Initiative

To respond the second research question a second hypothesis asserts that the MI can be evaluated from materialist and constructivist approaches. By doing so we set aside notions of ‘either black or white’ at the moment of evaluating success and failure.

Materialist evaluations consider elements privileged by materialist approaches such as Neo-Realism and Neo-Liberalism, like law enforcement, state power, or institutional capacities. The materialist evaluation, therefore, evaluates aspects such as elimination/incarceration of drug lords, drug seizures, extraditions, increase of technological and military equipment, training, new bilateral bureaucracies and facilities, and of course, the rise of budgets.

Constructivist evaluations, in turn, consider non-material aspects or ideational features such as perceptions, speech acts, prestige, and shared understandings about threats and policy implementation. This constructivist evaluation is particularly keen in the efforts of the MI to securitize Drug Trafficking Organizations (DTO) based on the analytical criteria of securitization studies.

Methodological Approach and Techniques

This research applies a qualitative methodology, based on case study analysis. Four different methodological techniques were used in this dissertation to gather data: historical comparisons (of bilateral interaction); interpretive analysis (that implies speech act analysis, and descriptive identification of perceptions and interests as a driving force for causal mechanisms); descriptive statistical analysis, and interviews.

a) *The Case Study*

This is a single case study focused on cooperation involving two countries. This is not a case study about Mexico or a case study about the U.S., but the examination of a single case study of bilateral cooperation. The research design of this project then follows the tenets of traditional case study analysis, with an emphasis on within case analysis, using inductive analytical narratives (historical narratives plus rational choice approaches) and process tracing, as a tool of qualitative analysis focusing on the unfolding of events or situations over time.²⁴

If *a case* connotes a spatially delimited phenomenon, observed over some period of time, and it comprises the sort of phenomena that an inference attempt to explain²⁵ then we can say that this research analyzes a case of bilateral cooperation in matters of regional security known as “Merida Initiative” between two asymmetrically interdependent nation-states that share a geographic area. The period under analysis of the program goes from 2007 to 2012. The sort of phenomena it comprises refers to the origins of bilateral security cooperation based on the inference (hypothesis, proposition,

²⁴ Collier, David. Understanding Process Tracing. *Political Science and politics* 44, No. 4 (2011), 824.

²⁵ Gerring, John. “The case study: what it is and what it does” in Boix, Carles and Strokes, Susan, Eds. 2007. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 90-122.

or argument) that it depends on the particular combination of constructivist and rationalist components.

Consequently, this research is the intensive study of the MI as a single case for the eventual purpose of understanding a larger class of similar cases of bilateral cooperation for future research. Subsequently, this case study also analyzes within case variations (i.e. different levels of perceptions and securitization).

Following the conceptual framework provided for case study analysis, this research project is thus exploratory in nature and based on theoretical conjectures – hypothesis generating-, rather than a confirmatory/disconfirmatory research based on refutation –hypothesis testing-. Consequently, the internal validity will be stronger than the external validity, and causal mechanisms will be taken into account more than causal effects. Depth is preferred over breadth and data availability is expected to be found concentrated rather than dispersed.

Justification

This research departs from two fundamental ideas. First, transnational organized crime (TOC) is a great misfortune and tragedy for contemporary societies. Second, international cooperation is extremely important to decrease the influence of TOC in the world, but particularly in the American continent.

TOC is a great tragedy for societies since 1) it corrupts institutions through public bureaucracies; 2) it generates impunity; 3) it generates violence perpetrated with indescribable brutality; 4) it creates a sense of insecurity and collective fear; and 4) all of this combined, in many cases, threatens the survival/effectiveness/and stability of states

in terms of governability. All of these aspects have been suffered by Mexico in the last years, also affecting the U.S. because of its transnational nature.

Because of such situation, international cooperation is extremely important. This research elaborates on the need to enhance our understanding of international cooperation through theoretical development, that is, to achieve new and better mental maps to improve the quality of international cooperation to confront such a threat. From these two basic ideas is from where all this research departs, focusing specifically in the MI as a single case study of bilateral cooperation between Mexico and the U.S. to confront the regional common threat that the TOC poses to them.

Four Specific Considerations for This Single Case Study

1. This is an important case study: The case selected is justified on its own terms because the degrees of violence involved in activities and problems related to drug-trafficking make it critical to the national security of both countries. Analyzing origins and mainly performance of security cooperation -in terms of success or failure- is important to the security and stability of Mexico in particular, and it is certainly perceived to be important for the security of the U.S. too.
2. This case study is also important because it might provide insights about bilateral cooperation between a large and powerful country and a developing country, which could be applied to other cases of bilateral cooperation around the world. This research project will not develop such possible applications in other cases, but raises a case study that could provide potential insights (possible lessons) that speak to a constructivist perspective much more than to the a neorealist one. This case study

points out to areas where a smaller and weaker country can exert a degree of agency in policy making autonomy in its relation with a more powerful country. This autonomy is normally rooted in their different perspectives and approaches, grounded in history, culture, attitudes, and perceptions.

3. Limitations of the project as a single case study: Single case studies always suffer from problems of limited generalizability. U.S. negotiations with Mexico, although they may provide some insights, may not exhaust the universe of cases that could be studied, so alternative cases of cooperation might come to other kind of conclusions. For example, where asymmetries of size and power are more notorious, or where the institutional capabilities and resources of weaker states are so limited that they have virtually no capacity to resist the stronger state (*i. e.* Haiti and the U.S., Honduras and the U.S.) then there will probably exist less autonomy than in the case of an intermediate size country like Mexico. Another alternative case outside the universe contemplated here would be when a country is perceived not as a friend but rather as an enemy. In this case bilateral cooperation may involve simple strong-arm tactics: decertification, denunciation, destabilization, etc. And in the same line, in cases where countries are perceived as enemies from the outset the cooperation on drugs would be null (*i.e.*, U. S. with Iran or Cuba). If one takes those kinds of bilateral cases one will arrive to different conclusions. So, indeed there are other cases where bilateral relationships may not produce the kinds of insights that the U.S.-Mexican one does. The applicability of our case study might say something about places around the world that are friendlier and with an intermediate size (*i.e.* Colombia, Brazil, etc.) for which the particular case of U.S.-Mexico relationship is a useful

example. By mentioning these alternative cases it is clear that our single case study has clear limitations.

4. By drawing upon regime literature and proposing a process of regimentalization of security cooperation between institutions from Mexico and U.S., this dissertation aimed to make a sort of institutionalist analysis applied to security studies. Also, given the nature of the MI as a bilateral policy this work dealt with different aspects of policy implementation without being a formal policy-oriented research.

In summary, we can say that: First, this is an important case that is justified on its own terms because of the critical significance it has for both countries' national security. Second, it opens the possibility of finding new constructivist insights into autonomy for smaller countries *vis a vis* bigger ones. Third, this case study is not a nomothetic, all-encompassing case, but rather it has limitations to any generalization that one could derive from it. Finally, the case of the MI was subject to a kind of institutionalist and policy oriented analysis.

b) Methodological Techniques

As mentioned above, this dissertation considered four different methodological techniques to gather data: historical comparisons (of bilateral interaction); interpretive analysis (that implies speech act analysis, and descriptive identification of perceptions and interests); descriptive statistical analysis, and interviews.

This project collects data from publicly available statistical analyses and national accounts of information regarding, for example, how much money has the U.S.

appropriated, delivered and spent in Mexico; and how much, in contrast, has Mexico spent in the war on drugs too. Descriptive statistics is also considered, particularly for the task of measuring elimination/incarceration of drug lords, drug seizures, extraditions, institutional strengthening, training, budgets, or the increase of technological and military equipment.

Also, speech act analysis is useful at the moment on considering the significance and impact of speech acts made by authoritative political and governmental figures related to the MI. The criterion to select the samples considers the methodological task of assessing how “authoritative” is a given speech act to be sure that what they say matter (to get rid of the possibility that *anyone can say anything*). Primary sources as authoritative speech acts were considered, for example, those performed by political decision makers in power or cases where they were involved directly at the time of contextual decisions regarding the MI. In this way, this project conducted direct interviews and analyzed different newspapers, official speeches, joint statements made by the administrations of President Bush or President Calderón, or President Obama, official announcements from embassies and other sources that truly represent, for example, a securitization speech act and through which perceptions can also be gathered.

Access to sources: Even when the researcher could not interview President Bush or Calderón, it does not represent a problem to get access to their authoritative speech acts since they were registered in congressional records, official statements, press conferences, newspapers, and so on.

This project also used non-quantitative content analysis of secondary sources like newspapers, academic journals, dissertations, think tanks, and government reports (i. e. CRS and GAO) to complement the study of the MI.

Finally, this research performed 20 IRB approved interviews to get the pulse of perceptions about the MI from epistemic communities or knowledgeable informants (most of them Mexican). Using a traditional Likert-scale, the interviewees responded a semi-structured questionnaire with open-ended questions. The process of these interviews relied also on the “snowball” technique. It is worth saying that the role that these interviews have in this dissertation play a complementary role rather than a causal role. Transcriptions of the interviews can be found at the end of this dissertation in the appendix section.

Significance and Scholarly Contribution

This work made different contributions for IR scholars interested in IR theory as much as for scholars or politicians interested in the Mexico-U.S. relationship.

In terms of conceptual innovation, in Chapter 4, this dissertation proposes the concept of *Titanium Sovereignty* to guide the bilateral relationship at the moment of confronting transnational threats. Such sovereignty should be as its name indicates: flexible but unbreakable. In the same line, the analogy of *the institutional creature of four heads*, described also in Chapter 4, represents a solution proposed to improve the success of the MI in terms of policy implementation of the four pillars.

In terms of comparative foreign policy, a contribution is found in Chapter 2 in the fact of describing *the MI as a two-level game*, following Robert Putnam’s writings. This

dissertation tried to describe the MI as an empirical illustration of how such bilateral program was played as a two level game, showing the reciprocal influence between domestic and international affairs, according to this author.

Also based in Putnam, another possible contribution of this work -in Chapter 4- relies in proposing the identification of a *synergistic linkage* through and by the Mexico-U.S. bilateral cooperation. It would represent an interesting political feature derived from the MI if it achieves both increasing trust and political will among domestic groups in both countries, and expanding bilateral interconnectedness in security issues.

In terms of IR theory there are two contributions. First, the use of Wendt's three cultures of anarchy in Chapter 1, to identify different episodes of strategic interaction between Mexico and the U.S. in the history of their bilateralism. The use of the concept and method of *analytic narratives* in this section can also represent a contribution since it helped to identify the historical significance of the MI. And second, this research strengthens and furthers the argument that rationalist and constructivist analyses are not always at odds, but instead they can suitably complement each other in order to get a better grasp of political phenomena. More specifically, explaining both origins and performance of the MI using rationalist and constructivist approaches in a dialogical fashion represents, in our estimation, a contribution. In the same theoretical line, deeper analysis on the MI using constructivism –with the ingredient of securitization studies- has been little explored in the current literature on Mexico-U.S. relations. In this sense, this work fills modestly such gap.

In terms of security studies this dissertation makes a theoretical contribution by proposing and describing a *security cooperation regime* based on the MI, or rephrased,

the possible regimentalization of the Mexico-U.S. security relations. This security cooperation regime, as many regimes, finds foundations in the existent literature of regimes in IR.

Another contribution can be found in the adaptation of Goldstein and Keohane's three types of beliefs and three causal pathways to security studies. In the same line, the Barry Weingast's concept of *shared belief system* was adapted to security studies at the moment of identifying a security shared belief system in the bilateral relation previous to the creation of the MI. Closely related to this point, this research tried to demonstrate how ideas and perceptions matter in international politics in the sense that they can work causally as a driving force in the implementation of particular policies, for example, how ideas affect exercises of cooperation.

Finally, in order to solve the traditional, vague, imprecise and rough way of discussing the MI in terms of general success or failure -setting aside notions of "either black or white", this research tries to provide an analytical framework to measure quantitatively and qualitatively the different aspects in which it has been successful and those others in what it has failed at the same time. Such framework will be possible by analyzing the specific elements that constitute the four different pillars in a measurable and comparable fashion, diachronically and synchronically.

Chapter 2

The Merida Initiative in Historical Context

2.1 The Merida Initiative in the Historical Evolution of the Mexico-U.S. Relations: Bilateralism of Interests and Identities

Where is the Mérida Initiative (MI) historically in the bilateral relationship? This question helps us to identify the relevance of the MI from a historical perspective in comparison with other relevant events experienced before in the bilateral relationship. The MI can be located within a big historical picture of two-sided interaction as the last exercise of strategic cooperation.

If we frame the bilateral interaction in the years between 1847 and 2007, we will then be able to understand many of the most relevant events and aspects that have characterized the bilateral relationship between Mexico and the U.S., as well as observe what kind of interaction these countries have had during this time-line playing different identities for each other. The relationship between these two neighboring countries has been shifting from collaboration to tension but never indifference, and can be described as a swinging pendulum from conflict to cooperation for more than one and a half centuries. Different stages, divergent topics, varying circumstances, and disparate interests have shaped the identities of these countries through interactions that demonstrate how history unfolds in periods of both stability and instability, observable in important critical junctures²⁶ making such interaction not static, but very dynamic. Our

²⁶ Defined as “brief phases of institutional flux during which more dramatic change is possible. ... ‘Junctures’ are ‘critical’ because they place institutional arrangements on paths or trajectories, which are then very difficult to alter... and they constitute the starting points for many path dependent processes”. As stated by Capoccia and Kelemen, this concept is “an essential building block for historical institutionalism”. See: Giovanni Capoccia and R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics* 59, no. 3 (April 2007): 341-342. See also the classic piece: Collier, Ruth Berins y David Collier. 1991. *Critical Junctures*

goal is to analyze several chapters in history to further our understanding of the interaction between the U.S. and Mexico, and to thereby examine what factors the cooperation of these two nations depend on.

Instead of summarizing the relevant historical facts as antecedents involving Mexico and the U.S., we will identify episodes of strategic interactions during which each state's perceived identity of the other changed. From war-time enemy to ally, from a source of distrust to a strategic trade partner, and from antagonist diplomatic positions to joint postures in which the failure of one also represents the failure of the other (as it can be seen with regard to the MI), these situations provide complex but captivating combinations of interests and identities as elements of a transforming historical process. Analyzing the interactive nature of these episodes will help us understand the MI as one more historical chapter in which interests and identities shape the dynamic nature of the bilateral relationship.

The Mexican American War: Interaction of Conflict with Identities of Enemies

We will begin this historical tracing with one of the most delicate, sensitive, and uncomfortable episodes for both countries: The *Mexican American War* which took place from 1846-1848, preceded by the separatist experience of Texas and fueled by the U.S. geographical and political expansionist intentions that began some years before, based on the *Manifest Destiny* and the *Monroe Doctrine*. A war “that in 1879 former President Ulysses S. Grant dubbed as America’s most ‘wicked’ war”²⁷. This historical event had

and Historical Legacies. In *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, 27-39. Princeton: Princeton University Press.

²⁷ Enrique Krauze, “The April Invasion of Veracruz,” *The New York Times*, April 20, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/04/21/opinion/krauze-the-april-invasion-of-veracruz.html>.

structural, political, social, and economic consequences for both countries resulting in the physical expansion of one consequential to the loss of territory of the other (Alta California, Texas, New Mexico). As a clear expression of a zero-sum game, conflict was the undisputed nature of this interaction between Mexico and the U.S.; both had clear identities as enemies because of this territorial dispute, making their interactive experience at this critical juncture stringent on both states, especially for Mexico.

U.S Investments in Mexico: Interaction of Cooperation with Identities of Partners

Roughly fifty years later, another identity would be consolidated by around the year 1900 with regard to economic interests. Mexico would be seen as a stable source of business with the U.S. investing heavily during the regime of Porfirio Díaz;²⁸ investments strategically aimed at railroads and mining. Both states benefitted during this period, with the U.S gaining in terms of business profits, and Mexico in terms of investment²⁹ that would result in development. The nature of this interaction was more cooperative with mutual gains.

²⁸ Before the Porfiriato, during president Benito Juárez's rule, occurred an important but unsuccessful episode known as the McClane-Ocampo treaty of 1859 by which México offered free transit over the Tehuantepec isthmus in exchange of recognition for the government of Juárez by the U.S., without succeeding but implying strategic -though asymmetrical- measures for both sides. This actually represents a prevailing critique to president Juárez in its relationship with the U.S. See more in: Galeana, Patricia. 2005. *El Tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre comercio*. México: UNAM-Porrúa. And also Tamayo, Jorge L. 1972. El Tratado McLane-Ocampo. *Historia Mexicana* 21, no. 4 (April-June):573-613. Consulted in April, 2014. Available at: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/C24SVXIIC6E8I75SQMPSCQAL9CMC KK.pdf.

²⁹ On this see also: Barry Buzan and Ole Wæver. 2003. *Regions and powers. The structure of international security*. New York: Cambridge University Press, 274.

The Pact of the Embassy and the Occupation of Veracruz: Interaction of Conflict with Identities of Threatening Neighbors

In 1913, instability would come back again and identities would be reshaped by the coup d'état lead by the military-formed Victoriano Huerta. This coup was supported by the U.S. ambassador in Mexico, Henry Lane Wilson, in an alliance known as *the Pact of the Embassy* (February 19, 1913, at the core of what is known as the *Ten Tragic Days* in Mexico). This interaction by Mexico-U.S. officials ended in a plot against the recently elected President Francisco I. Madero (1910) whose murder, along with his vice president Pino-Suárez, would have terrible consequences by fueling the rising of rebel forces against such usurper dictator (Victoriano Huerta) in north and south Mexico as a consequence of this *magnicide*. Conflict of political interests with President Madero was the driving force behind this encounter. Elections took place in the U.S. and in March 4, 1914, President Howard Taft left office and Woodrow Wilson took position as the new President of the U.S. President Wilson did not recognize *the pact of the Embassy* and took action opposing the prevailing dictatorship by occupying the Mexican port of Veracruz in April, 1914. This occupation lasted roughly six months. One of the rationales behind the occupation and the subsequent imposition of a blockade of arms entering by this port was that Germany would supply arms to strength Huerta's dictatorial regime against the interests of the U.S. President Wilson would support the constitutionalist proposal of Venustiano Carranza, a Mexican revolutionary leader seen as capable of bringing stability to the nation in turbulent times. From this chapter we can deduce that Mexico, under General Victoriano Huerta's dictatorship, created and represented an identity of *threat* to U.S interests while the U.S. likewise represented a *threat* for

Mexicans with unclear interests at the moment of occupying the Mexican Port of Veracruz in 1914.

The Invasion of Columbus: Interaction of Conflict with Identities of Unstable Neighbor and Partial Enemy

Two years later, in 1916, the identity of Mexico would remain as an unstable neighbor and partial enemy represented by Doroteo Arango, best known as Pancho Villa, who invaded Columbus, New Mexico, on the early morning of march 9th of that year. This invasion was in retaliation to a particular weapons-sale performed by Samuel Ravel who was living in Columbus, as well as for the eventual support of President Wilson to Carranza, who was on bad terms with Villa. The U.S did not hesitate to act and began the Punitive Expedition³⁰ with 5,800 soldiers lead by General John Pershing with the goal of finding Villa in Mexican soil to make him accountable for his actions in U. S. soil. The soldiers failed in their task making the legend of Villa stronger, though it is said that the 11 month-task acted as military training for the U. S. troops who were involved in World War I later that year. These chapters (Villa's invasion to Columbus and the subsequent Punitive Expedition performed in Mexican territory) made the Mexico-U. S. relations even more uncomfortable because of both the possibility of a new Mexico-U.S war³¹ and

³⁰ A classic piece on this is: Salinas Carranza, Alberto. 1936. *La Expedición Punitiva*. México: Botas.

³¹ The Battle of "El Carrizal" of June 21, 1916, that confronted Captain Charles T. Boyd (part of the expedition) and General Félix Uresti Gómez could have triggered major conflicts between the U. S. and México. See: **Espinosa de los Monteros, Roberto**. "Expedición punitiva: fin de intento fallido". **México: Instituto nacional de Estudios Históricos de la revolución de México (INEHRM). 2010. Consulted in June, 14, 2014. Available at:** <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-expedicion-punitiva-articulo>.

the presence of U. S. troops in Mexican territory, a particularly difficult aspect experienced by Venustiano Carranza.³²

The Telegram Zimmermann: Interaction of Cooperation with Identities of Strategic Ally

An event linked to the poor results achieved by the Punitive Expedition provided another talking point in the Mexico-U.S relationship: The Telegram Zimmermann.³³ This telegram sent by the German minister of foreign affairs, Arthur Zimmermann, on January 1916 and intervened by the British intelligence, contained an offer to Mexico. The offer was directed at to Venustiano Carranza, requesting their allegiance to Germany in their war against the U.S. Accepting the offer would imply perpetrating attacks on U.S. soil and offering the opportunity to reclaim Texas, Arizona and Nuevo México in exchange. Carranza responded that he would not begin a war against the U.S. despite his eventual pro-German behavior that was seen as a result of his intentions of balancing the U.S. influence.³⁴ Thus, Mexico kept its strategic alliance with the U.S. by ignoring the strategic proposal made by Germany.

The 1938 Oil Expropriation: Interaction of Conflict with Identities of Threatening Neighbors

In a subsequent historical chapter, more than twenty years later in 1938, México would take an identity of an economic threat to the U.S. (and British) interests. Now however, it was related to their oil companies on Mexican soil. The nature and dynamic of their

³² For more details see: Friedrich Katz, "Las consecuencias de la Expedición Punitiva," in *Pancho Villa*, vol. 1 (México, D. F.: Ediciones Era, 1998), 202.

³³ See more in: Tuchman, Barbara Wertheim. 1973. *The Zimmermann Telegram*. New York: Macmillan.

³⁴ Katz, *Pancho Villa*, 258.

relationship emerged again as hostile³⁵ with a new rift. President Lázaro Cárdenas enacted the oil expropriation on March 18th 1938, limiting the control and influence that U. S. companies had over Mexican oil, resulting in gaining widespread support and inner legitimacy. This situation was not indifferent neither for Josephus Daniels –the then U.S. ambassador in Mexico nor for the U. S. President F. D. Roosevelt. In those years, oil companies –unlike the U.S. government- never accepted the Mexico’s right to expropriate its own properties.³⁶ Once again, division rather than cohesion characterized their interaction based on confronted rational interests from both sides. The Mexican nationalism promoted by president Cárdenas represented a threat for U.S. investors and their economic interests while the U.S. investors from oil companies represented a threat for Mexico’s oil economy as an obstacle to develop its own energy sector.

The World War II: Interaction of Cooperation with Identities of War Allies

Seven years later in 1945, Mexico and the U.S. would experience a cooperative interaction as war allies in World War II when Mexico decided to support the U.S. with the *Aerial Squadron 201*³⁷. This squadron consisted of 59 Mexican combat missions against Japanese positions over Philippines. Within a framework of world conflict, Mexico and the U.S. would go together opening space for an identity of collaborative interaction showing that in some contexts and under specific circumstance, both can work

³⁵ Lorenzo Meyer Cosío, “El Conflicto Petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942),” *Foro Internacional* 7, no. 1/2 (25-26) (July - December 1966): 99-159. Available at: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/1MXKJD2R7GLG8R711YG6AN6UIMGK8N.pdf.

³⁶ Meyer Cosío, “El Conflicto Petrolero entre México y los Estados Unidos (1938-1942):” 108.

³⁷ This team with nearly 300 men, with the official name of La Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana (FAEM) and also known as the “Águilas Aztecas”, made operations from June to August of 1945. They joined the US Fifth Air Force, the main US Army air unit in the Philippines. See more at SEDENA, “México en la II Guerra Mundial,” *SEDENA*, consulted, June, 14, 2014. Available at: <http://www.sedena.gob.mx/mexico-en-la-ii-guerra-mundial>

together against dictatorships;³⁸ situation encouraged by the positive relationship of Mexico with Philippines. This historical episode is a modest but meaningful experience in their relationship -given the aforementioned antecedents of conflicted interaction- which can be summarized as follows:

Due to the previous nature of the Mexican-U.S. relationship, Mexico fighting on the side of the U.S. in World War II was seemingly a surprise. Border disputes had been many, a full scale war had been fought between the two and the U.S. had taken much Mexican territory in the 19th century. During the Great Depression in the 1930s, Mexico nationalized foreign oil properties on Mexican soil and the US and Britain had threatened to intervene. World War II however brought the two countries together, and brought a unit of the Mexican air force to the Philippines in a little known aspect of the war. This was the first time the Mexican armed forces had ever fought outside of Mexican territory, and was a period when the Mexicans actively participated in world affairs. The reason was not so much to be on the side of the U.S., but more so for universal rights and peace and liberty. The fact that the Fuerza Aerea Expedicionari[a] Mexicana (FAEM, Mexican Expeditionary Air Force) fought in the Philippines against the Japanese was also highly symbolic, given the historical relationship of Mexico with Philippines.³⁹

The Murder of a DEA Agent: Interaction of Conflict with Identities of Doubtful Partners

In February of 1985, an event that broke the US-Mexico relationship again would occur: the abduction and murder of the DEA undercover agent, Enrique “Kike” Camarena. The official version that lasted from 1985 until 2013 said that the leader of the Guadalajara Cartel Caro Quintero was responsible for Camarena’s murder since the latter discovered his marijuana plantations and processing plants in the ranch *El Búfalo*. The U.S. government blamed Mexico for its incapacity to protect and provide security to their undercover agents and failure to hold drug traffickers and corrupt police officers accountable for this infamous act. Again, distrust from the U.S to Mexico increased,

³⁸ As stated by the Mexican president at the time Manuel Ávila Camacho.

³⁹ Ricardo T. Jose, “Águilas Aztecas: The Mexican Air Force in the Philippines in World War II,” Department of History, University of the Philippines Diliman, accessed on May 26, 2014, available at: <https://www.yumpu.com/en/document/view/27670710/aguilas-aztecas-the-mexican-air-force-in-the-philippines-in-paclas>.

perceiving Mexico as a source of corruption, impunity, and weak institutions. Eighteen years later, in October 2013, new information was released that rebuked the previous version inferring that the U.S. government was involved in this crime as agent Camarena had discovered an illegal collaboration between the Cartel of Guadalajara and some federal U.S. agents in charge of funding the counter-revolutionary movement in Nicaragua “La Contra”. The interaction of tension between Mexico and the U.S. arose again reinforcing the identities of distrustful partners.⁴⁰

NAFTA: Interaction of Cooperation with Identities Strategic Partners

In 1994, through the North American Free Trade Agreement, Mexico, the U.S. and Canada decided to go together as strategic economic partners with regional visions of cooperation to respond to a context of a globalized world. In this instance, cooperation was favored over isolationism and unilateralism as the goal was to create a common front in a world that was increasingly more interdependent. For the first time, a large-scale project of cooperation of economic nature envisioned gains for all –at least in theory– with important domestic regulatory modifications. Despite that, twenty years later we have witnessed a tendency of *dual-bilateralism*⁴¹ (favoring bilateral cooperation instead of trilateral) as U.S.-Mexico and U.S.-Canada relations. Originally NAFTA represented the promise of a new and better stage in the particular bilateral relationship of Mexico

⁴⁰ To see more recent information that makes the case even worse today see: Luis Chaparro and J. Jesús Esquivel, “A Camarena lo ejecutó la CIA, no Caro Quintero,” *Proceso.com.mx* October 12, 2013, <http://www.proceso.com.mx/?p=355283>.

⁴¹ Pastor, Robert A. 2008. Beyond NAFTA: The Emergence and Future of North America. In *Politics in North America Redefining Continental Relations*, eds. Yasmeen Abu-Laban, Radha Jhappan y Francois Rocher, 461-476. Peterborough, Broadview Press, There is available an electronic version of this paper at: https://www.american.edu/sis/cnas/upload/workingpaper6_rp.pdf.

and the U.S., however, both saw each other as trustful economic partners with a resolution to cooperate and build the institutions to make it possible.

The Merida Initiative: Interaction of Cooperation with Identities of Co-responsible Allies

Only thirteen years after NAFTA, another remarkable exercise of cooperation would take place, this time not to face economic challenges but security ones. Under the leadership of President Felipe Calderón and President George W. Bush the new strategic measure would be issued on October 2007, known first as *Plan Mérida* –following the logic of Plan Colombia- but later called *The Mérida Initiative*. Initially involving 1.4 billion dollars as aid from the U.S. to Mexico, the strategy was designed to face transnational threats common to both countries (mainly drug trafficking and its violence), based on a cooperative approach with an instrumental rationale to get benefits from such cooperation. At discursive level, the MI represented a kind of *bilateral tandem* in which one cannot succeed without the other, as stated by the U.S. Secretary of State Hillary Clinton: “*We progress and fail together.*” Thus, the MI responds to a context of transnational forces that go beyond the traditional notion of sovereignty, making strategic cooperation possible and recreating and shaping *ally* identities with a high sense of co-responsibility.

A Bilateral Relation under Construction in Three Cultures of Anarchy

This brief account of ten remarkable historical episodes along 161 years (1846-2007) shows us how complex the U.S.-Mexico relationship has been;⁴² the MI being the last

⁴² Complexity is a feature normally used to describe the bilateral relation. See for example: Arturo Sarukhan, “Chewing gum, whistling, and talking: Managing the complex U.S.-Mexico relationship,”

important episode of interaction with a cooperative nature. In a dialogical fashion we can identify rationalist and constructivist insights when combinations of strategic behavior and identities are at work, shaping and constructing the bilateral relationship between Mexico and the U.S. throughout history. From this brief collection of historical episodes we can deduce two things:

1) that the identities of the U.S. and Mexico are context contingent and are significantly linked to strategic interactions to achieve specific rational interests of a given moment. Figure 1 helps to illustrate this in a snapshot.

2) that this kind of analysis aimed to identify the historical significance of the MI (as the last experience of a larger framework of different identities and interests) has methodological and theoretical implications. Methodologically, the effort of making this brief historical analysis in the opening chapter responds to a constructivist methodology which is “inherently historical” since constructivists “see the world as a project under construction, as becoming rather than being.”⁴³ These ten examples help us then to see and learn that the interaction between Mexico and the U.S. has been and is under construction, becoming through history rather than simply being. Bilateral identities and interests are constructed, not (naturally or structurally) determined. Theoretically, by analyzing specific episodes of strategic behavior and finding identities of interactions,

Brookings, August 24, 2015, <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/08/24-us-mexico-relations-sarukhan>.

⁴³ Emanuel Adler, *Constructivism in International Relations*, in: Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons (London: SAGE Publications Ltd., 2002; reprint, London: SAGE Publications Ltd., 2010), 95; See also: Vincent Pouliot, “‘Subjectivism:’ Toward a Constructivist Methodology,” *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 2, (June, 2007): 364.

this kind of “constructivist historical analysis helps us place theories in context, rather than turn them into axioms that transcend the confines of time and space.”⁴⁴

Rational choice (strategic interaction) and constructivism (perceptions and identities) at times can be combined to deepen our understanding of global politics.⁴⁵ We use constructivism to identify how identity shapes state’s interests and then turn to rational choice for understanding state-centric motivations of strategic behavior.⁴⁶

Our historical account of a constructed bilateral relation opens the possibilities – and calls for more research- to apply different features of *analytic narratives*,⁴⁷ identified as an effort to find a ‘middle ground’ between rational choice and historical contexts, a plain combination of rationalism and constructivism. Indeed, the distinctiveness of *analytic narratives* “rests on a self-conscious effort to connect explicit and detailed rational choice models to historical events”⁴⁸ as we briefly and descriptively did in our ten historical episodes of strategic interaction between Mexico and U.S. In this way, we consider that some of the features of the *analytic narratives* can shed some light in both our historical antecedents of the bilateral relationship and the origins of the MI, because *analytical narratives* use rational choice “... as a qualitative empirical research tool for individual case studies, engaging the tension between the formal logic and parsimony of the rational choice framework on the one hand, and an effort to capture specific contexts

⁴⁴ Raza, Mir and Andrew Watson. 2000. “Strategic Management and the Philosophy of Science: The Case for a Constructivist Methodology”. *Strategic Management Journal* 21 (9). Wiley: 950.

⁴⁵ Michael Barnett. “Social Constructivism” en John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (eds.) (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press. p. 168.

⁴⁶ Barnett, “Social Constructivism”, 167.

⁴⁷ Robert H. Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast, “The Analytical Narrative Project,” *American Political Science Review* 94, no. 3 (September 2000): 696-702, <https://dash.harvard.edu/handle/1/3710302>.

⁴⁸ Duncan Snidal, “Rational choice and International Relations”, in: *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons (London: SAGE Publications Ltd., 2002; reprint, London: SAGE Publications Ltd., 2010), 81.

and analysis of developments over time characteristic of the narrative on the other hand. ...The analytic side encourages generalization while the narrative side encourages closer contextual specification”⁴⁹ helping in identifying underlying mechanisms of change⁵⁰ between one episode and another. In chapter two for example, we recognize rational incentives, as underlying mechanisms of change, that provide the elements to identify the MI as a *shift* in the bilateral security cooperation.

Finally, derived from the combination of these two approaches we can easily invoke, as an extra and complementary analytical tool, the use of Wendt's *three cultures of anarchy*⁵¹ to identify and briefly classify the above mentioned episodes of bilateral interaction. We don't see any ontological problem since, as we will see in the next chapter, rationalism and constructivism, in their soft versions, are amenable with positivism, just as Wendt's constructivism is. Let us remember that he himself said "I'm a positivist".⁵² In this way we could be able to identify México and the U.S. as enemies, competitors, and friends; three different identities experienced by both states along their history.

The ten episodes that occurred within this time period (1846-2007) can be located at -and responds to- three cultures of anarchy. The cause of any incident of conflict or cooperation is explained by the historical process influenced by the culture of anarchy in turn, being either Hobbesian , Lockean, or Kantian, shaping thus the interaction between both nations, whether conflictive, competitive or friendly.

⁴⁹ Snidal, “Rational choice and International Relations”, 81.

⁵⁰ Snidal, “Rational choice and International Relations”, 81.

⁵¹ See the Chapter 6 of Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 246-312.

⁵² Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 39.

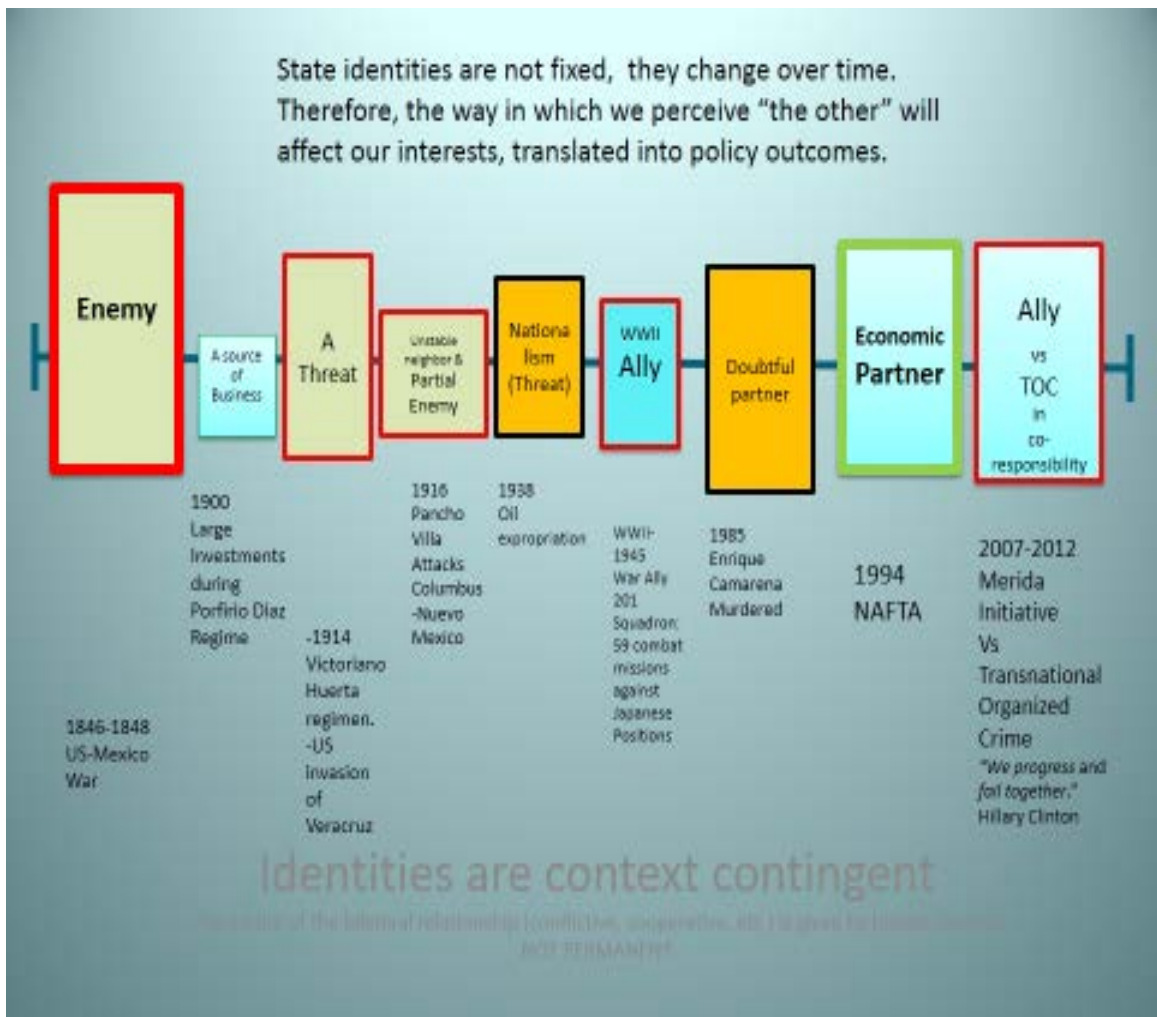
In the Hobbesian culture of anarchy we could identify processes of interaction between Mexico and the U. S. characterized by conflictive views and practices that generated a culture of violence, opposition, and confrontation among them. Within this culture of Hobbesian interaction we could identify the Mexican American War, the Pact of the Embassy and the Occupation of Veracruz, the Invasion of Columbus, and more recently the murder of a DEA agent. All of them characterized by conflictive interaction with identities of enemies, particularly as threatening, unstable or doubtful neighbors.

In the Lockean culture of anarchy we could identify processes of interaction between Mexico and the U. S. characterized by visions and practices of economic competition that more or less generated a culture of rivalry among them. Within this culture of Lockean interaction we could identify two episodes: the 1938 oil expropriation (that involved Mexican economic interests to compete in the oil sector) and the creation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994. Although these two chapters have important differences, both created identities of rivals, particularly in economic sectors with competitiveness involved.

And last but not least, in the Kantian culture of anarchy we could identify processes of interaction between Mexico and the U. S. characterized by friendly views and practices that generated a peaceful culture of cooperation among them. Both nations looked at each other as a source/recipient of foreign direct investment, as a war ally, or as a strategic neighbor for security cooperation. Within this culture of Kantian interaction we could identify four episodes: the U.S investments in Mexico at the beginning of the XIX century, the Zimmermann Telegram, the World War II, and the Merida Initiative.

Thus, after this historical account of different episodes of the interaction between Mexico and the U.S., considering alternative interests and identities, we are better able to frame and understand the MI in the historical evolution of the bilateral relation.

Figure 1. Identities of the U.S. and Mexico are context contingent, linked to strategic interactions



2.2 Antecedents of Cooperation between Mexico and U.S. against Drug Trafficking

The history of drug trafficking in Mexico presents events directly and indirectly related to the U. S. approach that aid our understanding of the MI and why it responds to public policy with a strong tendency towards a coercive and punitive profile. These antecedents lead us to see why collaboration was facilitated, at some point, by the path left by previous policies that followed similar criteria partially present in the MI: direct confrontation with drug cartels and border security.

Indirectly, the antecedents of cooperation between Mexico and US against drug trafficking are linked to the history of the criminalization of drugs that goes back to the meeting in China of the International Opium Commission. Also known as the Shanghai Conference of 1909 in which the Opium prohibition began, this meeting was one of the first steps toward international drug prohibition. Three years later in 1912, this effort lead to the First International Opium Convention signed at The Hague on January 23. Also known as The Hague Opium Convention, it was the first international drug control treaty, mandatory in nature, and represented at the same time the US international commitment to build drug controls at home⁵³.

Another indirect antecedent that explains the cooperation based on a prohibitionist approach is found in the Harrison Act of 1914, with which “the American government had redeemed its international pledges; a federal law [that] brought some control to the

⁵³Domestically, The Foster Bill designed by the state (1910) and the 1913 National Drug Trade Conference (NDTC) organized by the American Pharmaceutical Association (AphA) are also antecedents of drug control in the US. The first focused on “sale and availability rather than the modes of drug use” and the second was as a reaction to the government’s efforts to control narcotics. See Melissa Bull, *Governing the Heroin Trade: From Treaties to Treatment* (Aldershot, England: Ashgate, 2008), 71.

traffic in opiates and cocaine.⁵⁴ Other additional laws were established later to reinforce this draconian approach⁵⁵ domestically and internationally: The Marihuana Tax Act (1937), The Single Convention on narcotic Drugs (1961) and The Controlled Substances Act (1970).

All these events occurred during the 20th century constructing and reinforcing the idea that drug consumption is linked with crime.⁵⁶ The policies following this approach are well known: *Operation Intercept* in 1969 on the border with Mexico; its immediate response known as *Operation Cooperation* by the Diaz-Ordaz Government; the “war on drugs” which President Nixon launched in 1971; its continuation by President Reagan in 1982; the effective *Operation Condor* implemented by the Echeverría Government against drug trafficking in the mid-1970’s; the polemic *Operación Casablanca* of 1998 against money laundering, and various other initiatives and counter-narcotic strategies designed with the hardline approach.

Certainly, the 1969 Nixon administration’s unilateral imposition of *Operation Intercept* accentuated the criminalization of drugs in Mexico, and also “underscored the end of the ‘special relationship’ and the emergence of the new issue in the bilateral agenda: drug trafficking.”⁵⁷ *Operation Intercept* is the reference to trace the presence of drug trafficking in the bilateral agenda adding an ingredient for tensions between Mexico

⁵⁴David F. Musto, *The American Disease. Origins of Narcotics Control* (New York: Oxford University Press, 1999), 61.

⁵⁵ David Musto asserts that “Antidrug laws increased in severity from the 1930s well into the 1950s. The peak was reached in 1956 when the death penalty was applied to the sale of heroin to minors”. Musto, *The American Disease*, 246.

⁵⁶ For more on the history of criminalization of drugs see: Astorga, Luis. “Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment.” Discussion Paper No. 36. MOST Program. UNESCO. March 13, 2012. Available at: <http://www.unesco.org/most/astorga.htm>.

⁵⁷Jorge Chabat, “Drug Trafficking in U.S.-Mexican Relations: What You See is What You Get,” in *Drug Trafficking in the Americas*, eds. Bruce M. Bagley and William O. Walker III. (Coral Gables, FL: University of Miami, North-South Center Press, 1996), 373-374.

and the U.S. especially with what was known as the “poisoning effect” of narcotics. This effect was that the volume of drugs crossing from Mexico to the U. S. determines the level of conflict among them. Lesser levels of drug trafficking released tensions in favor of their political interaction. Such a hypothesis was weak in its explanatory power⁵⁸ but there was no doubt that all these government policies, derived from such punitive approach of drug trafficking, prepared the mindset for the MI to contain some aggressive elements of the traditional “war on drugs”.

In that sense, the fundamental motivations for the MI are not that different from the initiatives implemented in the 1970s, ‘1980s, and ‘1990s: to fight drug trafficking with the same prohibitionist logic. However, it is necessary to mention that the case of the MI presents a wider vision and deeper levels of cooperation between Mexico and the U.S., which are very different from all those exercises in the past.

2.3 Antecedents of the Merida Initiative

The MI finds antecedents in the history of drug trafficking both in Mexico⁵⁹ and throughout the Americas. In Mexico, we come from a period of time in which marijuana cultivation and consumption shifted from being a tolerated practice to a criminalized activity. Something changed in the way drugs were seen and perceived, but the changing dynamics on drug trafficking are not only found on perceptions about them but also on how drugs move regionally as a reaction of government’s policies. Because of this,

⁵⁸ “Jorge Chabat states that this thesis was inaccurate because: 1. Higher levels of conflict do not always correspond to higher levels of narcotics introduced into American territory and vice-versa; 2. Undesirable effects of drug trafficking do not necessarily poison the bilateral relationship; and 3. Drug trafficking is not a matter of the [then] national security defined by the government. In: Chabat, “Drug Trafficking in U.S.-Mexican Relations,” 374.

⁵⁹ A more detailed journalistic narrative of drug trafficking in Mexico see: Osorno, Diego Enrique. 2009. *El Cartel de Sinaloa. Una historial del uso político del narco*. Ciudad de México: Grijalbo.

scholars agree that the nature of drug trafficking is not only a domestic issue, but also a transnational one. Previous researches have shown that drug production and trafficking routes have changed overtime as a result of the “partial victories” in the war on drugs. When governments focus their efforts on combatting drug production and trafficking in one region or country, the immediate effect is that routes shift to other countries.⁶⁰ This is what scholars refer to as *the balloon effect*. Colombia has been present in the U.S. led war on drugs for decades but initiatives such as Plan Colombia have caused activity to shift to Mexico. According to Bruce Bagley, nowadays it is Mexico, and not Colombia, the one that has become the latest victim of the war on drugs today.⁶¹ As a result of the efforts in Mexico, the drug routes are now shifting towards Central America and even back towards Colombia.⁶² Therefore, the history and dynamics of production, trafficking, and consumption of drugs should be seen as transnational –and not only domestic– processes.

More directly, the MI finds its antecedents in four contextual aspects: 1) The PAN (Partido Acción Nacional) winning the presidency of the Mexican Republic at the beginning of the 21st Century; 2) the subsequent weakness of the new democratic regime in Mexico as a consequence of the political shifts that in turn changed the relations of power that used to exist between drug traffickers and the authoritarian system of the

⁶⁰ Bruce Bagley, “Introduction. Drug Trafficking And Organized Crime In Latin America And The Caribbean in The Twenty First Century: Challenges to Democracy,” in *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*, eds. Bruce M. Bagley and Jonathan D. Rosen (Gainesville: University Press of Florida, 2015), 4-6.

⁶¹ Consepec. “Ponencia Bruce Bagley,” *YouTube* video, 37:41, July 12, 2012, http://www.youtube.com/watch?v=sLbYHUs7F5c_. This presentation was part of the seminar: *Tráfico de drogas y crimen organizado en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI: retos de la democracia*, Encuentro Internacional Drogas, Usos, y Prevenciones, May 16-18, 2012. Quito, Ecuador. In the same line, Bruce Bagley argues that Mexico has become the latest victim in the war on drugs in the following interview: The Agenda with Steve Paikin. “Bruce Bagley on The War on Drugs,” *YouTube* video, 14:08, February 23, 2010, <http://www.youtube.com/watch?v=WwGZtFyaVyo>.

⁶² Consepec. “Ponencia Bruce Bagley.”

PRI;⁶³ 3) the strengthening and penetration of the drug trafficking groups in different Mexican institutions; and 4) the context of the U.S. security policies derived from “the war on terrorism.”

In 2000, Vicente Fox Quezada assumed the Presidency of Mexico through democratic election. The executive transition not only represented a positive step for the state, but also resulted in many challenges particularly the weaknesses of institutions that previously existed under a corruptive system under the rule of the PRI. In practical terms, the transition to democracy in Mexico led to greater cooperation and improved bilateral relations between the U.S. and Mexico as democracies tend to cooperate more.⁶⁴ In the first years of the Fox administration, he confirmed this logic when he launched various initiatives designed to combat drug traffickers, which led to the successful capture and extradition of several drug lords in Mexico.⁶⁵ However, the major changes produced by the opposition to the Presidency were limited by historical inertia as well as weak and corrupt institutions. Consequently, the Mexican political system evolved from an authoritarian centralized and non-democratic system to one with democratic features,⁶⁶ but continued to suffer from lack of accountability and weak institutions. As Bagley

⁶³ Links between drug trafficking and the Mexican political system are already described in: Luis Astorga, “Mexico. Drugs and Politics,” in *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*, ed. Menno Vellinga (Gainesville, FL: University Press of Florida, 2004), 85-102.

⁶⁴ As stated by the Democratic Peace Theory. For this context the idea was developed in: Jorge Rebolledo and Alberto Lozano, “Iniciativa Mérida: ¿Viejo vino en botella Nueva?” in *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* eds. Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallande (México: UNAM-BUAP, 2009), 160.

⁶⁵ During 2001 Fox administration launched an offensive against criminal organizations without precedents in Mexico. As result different leaders from the Arellano Felix cartel were captured. See: Gretchen Peters, “US, Mexico Finally Drug-War Allies: President Vicente Fox's Unprecedented Cooperation with the US Yields Big Blows to Latin Narcotraffickers,” *Christian Science Monitor*, July 9, 2002, 1.

⁶⁶ David C. Jordan calls this phenomenon *Anocratic Democracy*. See: Max. G. Mainwaring, *A ‘New’ Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies* (Strategic Studies Institute, 2009), 6.

notes, institutional change and democratic consolidation does not happen overnight; it is a rather extensive process.⁶⁷

Almost in a parallel way, the terrorist attacks of September 11, 2001 fortified Fox's policies against drugs and, at the same time, strengthened the supervision on the flow of goods and people on the U.S. border. The U.S.-Mexican border was fortified based on Washington's perception of the possibility that Al Qaeda terrorists could cross the border and penetrate the U.S. from Mexico.⁶⁸ Stricter border control policies made it more difficult – at least for several months – to traffic drugs into the U.S. Such policies resulted in excesses of marijuana and cocaine that could be sold in the U.S. market by Mexican drug traffickers.⁶⁹ In the absence of a new strategy to combat drug trafficking, drug traffickers strengthened in power like never before.

There has been a lot of speculation about organized crime as well as decreases in criminal activity during the Fox administration.⁷⁰ However, a closer look at the figures of violence during these years reveals an increase in the rates of violence.⁷¹ During this period, the governor of Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel (2001-2008), warned about the growth and empowerment of an organization dedicated to drug trafficking and extortion in his own state: *La Familia Michoacana*. Cárdenas Batel, the opposition

⁶⁷ El Colegio de la Frontera Norte - El Colef. "Seminario de Seguridad, Luis Aguilar, Bruce Bagley, Sergio Aguayo," *YouTube* video, 1:53:10, July 8, 2010, <http://www.youtube.com/watch?v=sMeqNJzWXC>

⁶⁸ See Ramón J. Miró, *Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002* (Washington, DC: Library of Congress, United States Government, 2003), 43-45.

⁶⁹ See Gómez Dantés, Héctor. 1999. El consumo de drogas en México: diagnóstico, tendencias y acciones. *Salud Pública de México* 41, no.3 (mayo-junio): 257-258. Available at: <http://www.scielosp.org/pdf/spm/v41n3/41n3a14.pdf>; Narváez, Jesús et.al. "Cada año aumenta más de 20% el consumo de drogas in México." *La Jornada*, January 19, 2006. Available at: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/19/index.php?section=sociedad&article=054n2soc>, and Rebolledo and Lozano, "Iniciativa Mérida: ¿Viejo vino en Botella Nueva?", 161.

⁷⁰ See Aguilar V. Rubén and Jorge G. Castañeda. 2009. *La Guerra Fallida*. México: Punto de Lectura.

⁷¹ Regarding variations of violence levels see: Escalante Gonzalbo, Fernando. 2011. Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso. *Nexos*, enero. Available in: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047013>.

governor at the time (a prominent member of the Partido de la Revolución Democrática - PRD-), and a believer in many ideas that contradict the PAN's vision, asked the federal government to intervene in his state. This state petition came in conjunction with the federal assessment that demonstrated that vast zones of the country were dominated by drug trafficking groups and empowered by the absence and inaction of the state,⁷² leading to the *Operación México Seguro*. In the last year of the Fox administration, Michoacán became the first arena of the deployment of state resources to combat organized crime and drug trafficking.

President Felipe Calderón continued the counter-narcotic efforts when he won the Presidency of Mexico in 2006 by a narrow victory. Calderón embraced the idea that the main task of his government was to confront drug trafficking and organized crime. Eleven days after assuming power of the Presidency, Calderón increased the national security budget by 24% and deployed 27,000 military and federal police forces to combat the cartels in eight Mexican states. Michoacán, his native state, was the first state to receive federal troops.⁷³

President Calderón admits that he assumed power during a weak period of the Mexican state, which he described as a terminally ill patient whose symptoms were visible in the violence perpetrated by drug cartels. According to him, Mexico was

⁷² A detailed explanation of the evolution of drug trafficking and the increase of violence in Mexico during the years of the government of Vicente Fox can be found in: Freeman, Laurie. 2006. *State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs*. Washington, DC: WOLA.

⁷³ This attitude has been recognized and praised by the U.S. government. See U.S. Government Accountability Office, *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States*, Washington, DC: U.S. Government Accountability Office, August 2007, 13-23, available at: <http://www.gao.gov/new.items/d071018.pdf>.

plagued by corruption, organized crime, and violence at an unacceptably high degree.⁷⁴ In a paradoxical way, the unfinished Mexican transition promoted even higher levels of corruption as a result of the transition being based on the same *clientalistic* state of the past and absence of legality and the rule of law. Consequently, the failure of institutional strengthening promoted battles for power vacuums generated by the absence of the state.⁷⁵ With Calderón facing such a severe state of affairs,⁷⁶ he recognized that the country needed assistance from its neighbor to the North. Any diplomatic initiative or devise to cooperate with the U.S. – then necessary and urgent – had to take this complex context into account. That explains why the MI could not be characterized by traditional diplomatic origins. Instead, the main diplomatic creators were Presidents Bush and Calderón, when in March 2007 they met in the city of Mérida, Yucatán. They planned a new scheme of cooperation that initially foresaw US 1.4 billion dollars in aid from the U.S. to Mexico distributed within a period of three years. The way this new measure took shape is quite interesting for several reasons. For instance, based on historical precedents, we know that Mexico has never allowed or requested the presence and/or action of U.S. government armed agents within national territory with the specific goal of assisting in the fight against drug trafficking. Despite this aspect, the levels of violence in Mexico during 2007 created fertile soil to speculate that a new plan of cooperation with

⁷⁴ The analysis of Felipe Calderón's discourse reveals that the drug trafficking phenomenon is not clearly defined but frequently presented as a social cancer. See: Miguel David Norzagaray López, "El Narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988 -2009" (master's thesis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Académica México, 2010), 224-228, available at: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MCS_XVII_promocion_2008-2010/Norzagaray_MD.pdf.

⁷⁵ See Stephen D. Morris, *Political Corruption in Mexico* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009), 21-22.

⁷⁶ Some critics point out that such severity was fictitious. See: Aguilar and Castañeda, *La Guerra Fallida*, 33-49.

the U.S. was under design. This eventually derived in what was informally called *Plan México*, which inevitably was associated and compared with Plan Colombia.⁷⁷

The almost secret nature of the MI's original negotiations led to numerous warnings about the negative consequences of *Plan Colombia* assuming that similar effects would occur in Mexico with an additional direct impact on its national sovereignty.⁷⁸ The most visible opposition came from the congresses of both countries. Since the MI was designed as a "program" and not as an "international treaty," parliamentary groups were relegated from original design and negotiations.⁷⁹ In Mexico for example, most parliamentary groups opposed U.S.-ATF agents (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives) being deployed in Mexico, reinforcing the historical trend of the rejection of U.S. actions in Mexico.⁸⁰ The relegation of congressmen from negotiations changed over time because of congressional pressures in both sides of the border.

Part of the antecedents of the MI is related to its association with the Plan Colombia. It is important to note that some differences exist between Plan Colombia and the MI, as Mexicans have been wary of the presence of the U.S. troops in Mexico; this has been a common theme in the history between the two countries. As a consequence,

⁷⁷ Bailey, John J. 2011. Plan Colombia and the Mérida Initiative: Policy Twins or Distant Cousins In *National Solutions to Trans-Border Problems? The Governance of Security and Risk in a Post-NAFTA North America*, ed. Isidro Morales, 149-160. Farnham: Ashgate.

⁷⁸ José Luis Piñeyro, "Plan ¿México?," *El Universal* (México, DF), Sept. 29, 2007.

⁷⁹ Mexican congressmen had knowledge of the negotiations on the Merida Initiative as a result of the intervention of Congressman U.S. Silvestre Reyes who unveiled the negotiations of the then called "Plan Mexico" during the XLVI Mexico-United States inter-parliamentary meeting held in Austin, Texas in May 2007. See: Alejandro Chanona, "La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano," in *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, 59.

⁸⁰ Chanona, "La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano," 67.

the U.S. military does not have a presence in Mexico under the MI.⁸¹ In essence, the Bush administration and the proponents of Plan Colombia argue that it should be a model for other countries experiencing drug trafficking and organized crime. Adam Isacson counters such sentiments and argues the opposite.⁸² The concept of a model is quite troubling for several reasons. First, Mexico and Colombia are two different countries that do not have the same problems. Colombia, for instance, has a long history of an internal armed conflict while Mexico does not.⁸³ This concept of a *one-size fits all* formula for combating drug trafficking fails to take into account the differences and nuances that exist in different countries. In addition, despite spending U.S. \$8 billion, Plan Colombia failed to achieve its goals in terms of drug trafficking and simply caused routes to shift from Colombia to Mexico and drug cultivation to shift back to Peru and Bolivia.⁸⁴

At one point, 80 percent of the money for Plan Colombia was allocated for “hard components” such as aerial spraying and the military. The militarization of the war on drugs has been quite troubling.⁸⁵ First, it fails to address the underlying issues such as institutional strengthening, democratic consolidation, and demand. Ultimately, some critics argue that the U.S. and Mexico failed to learn from the past and implemented a

⁸¹ For more on the differences between Plan Colombia and the MI, see Alejandro Hope, “Sobre la experiencia colombiana,” *Animal Político*, September 20, 2012, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2012/09/20/sobre-la-experiencia-colombiana/>; and Bailey, “Plan Colombia and the Mérida Initiative: Policy Twins or Distant Cousins.”

⁸² Isacson, Adam. *Don't Call it a Model: On Plan Colombia's Tenth Anniversary, Claims of 'Success' Don't Stand Up to Scrutiny*. Washington D.C: Washington Office on Latin America, July 14, 2010. Available at: <http://www.wola.org/es/node/1046>.

⁸³ The case of *Zapatismo* or *Las Autodefensas* do not present the same patterns of conflict. Comparison with these cases would not be very accurate.

⁸⁴ See: Consepec. “Ponencia Bruce Bagley”. And: United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Available at: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf.

⁸⁵ Adam Isacson, “Mission Creep: The U.S. Military's Counter-Drug Role in The Americas,” in *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*, eds. Bruce Bagley and Jonathan D. Rosen (Gainesville: University Press of Florida, 2015), 437.

“Plan Colombia” for Mexico,⁸⁶ titling it “Plan Mexico” (although the name eventually changed to the MI). At first sight, Plan Colombia was a negative reference for the MI for many, since the war on drugs model has failed in different dimensions as a public and transnational policy: environmental, economic and social costs; the *balloon effect* and its negative impacts on society and states dealing with violence, corruption and fear. Inevitably, all these negative – and sometimes unintended consequences– have brought the debate of making state-driven policies more flexible and to open the discussion to new understandings for drug consumption.

So, despite some similarities with Plan Colombia, I suggest to treat the MI as a different exercise of cooperation with the U.S. The relationship between the U.S. and Mexico can be described as one of complex interdependence as Mexico and the U.S. both share a large border and have many direct linkages. Criminal activity in Mexico has spilled over the border and impacted security within the U.S. President Bush recognized the need to help his southern neighbor in to combat the various organizations battling for the control of routes and territory, which inevitably could impact the situation within the U.S. In order to determine the origins of the MI we can deduce that it was rational for both presidents to create it; in other words, it was a win-win game for both players. While President Calderón would extend and institutionalize its domestic war against drug cartels with the United States, President Bush extended the militaristic approach of the “war on terror” to the Mexican Border. Both Presidents also used the MI to legitimize domestically their security policies under the concept of “shared responsibilities.”

⁸⁶ Even though that is almost a ‘common sense’ critique, it should be said that the MI also encompasses a very important social dimension embodied in the fourth pillar: building strong and resilient communities.

The original designers of the MI –Calderon and Bush- are not in power anymore. President Obama assumed office and needed to address the situation in Mexico and vowed to continue his support for the MI. However, Obama diminished the number of resources in Mexico for his 2013 budget proposal. The reason for the decreases in resources was a result of the U.S. “tightening its belt” as Obama focused on domestic issues such as the economy. In Mexico, President Peña Nieto (2012-2018), when was recently elected, did not show great enthusiasm to continue with the program. As a result, the future of the MI then seemed to be uncertain.

Historical antecedents matter. By putting the MI in a comparative historical context of exercises of cooperation and conflict we can get a better grasp of it, for example, to eventually assess whether or not this program is paradigmatic or just one more exercise of cooperation. Depending on the identities and interests in turn we can understand the current political situation of the bilateral relation. The MI, we affirm here, is an exercise in which constructivist aspects such as identities and perceptions converge with rational interests and behavior to make cooperation possible between Mexico and the U.S., as it has already happened in the past.

Chapter 3

Origins of Security Cooperation under the Merida Initiative: *Constructivism and Rationalism at Work*

In this chapter we focus our attention on the origins of the Merida Initiative (MI), particularly on how perceptions, identities and interests were shaped to achieve security cooperation translated into the program of the MI. In this way, *a constructivist moment* and *a rationalist moment* are two pieces of the same puzzle. To do this we need solid theoretical ground on which we can base our argument that asserts that we can use both rationalism and constructivism without analytical problems given the possible ontological dialogue between positivism and post-positivism. Thus, before trying to apply the dialogue between rationalism and constructivism let us see how this dialogue has taken place in the discipline of International Relations. Then we will be able to understand the origins of security cooperation under the MI using the tenets of constructivism and rationalism as two different stages of the same political process.

3.1 Theoretical Ground

How can one not return to the theoretical drawing board and give free rein to a combination of one's humility and creativity in order to explore new ways of describing and explaining what is transpiring on the world stage.⁸⁷
[Thus] ...the mechanisms for seeking comprehension are our sense of humility and puzzlement, and the use of theorizing to reveal patterns out of the endless details.
James Rosenau.⁸⁸

⁸⁷ James Rosenau, "Probing puzzles persistently: a desirable but improbable future for IR theory," in *International theory: positivism and beyond*, eds. Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 310.

⁸⁸ James Rosenau paraphrased in the introductory part by Smith, Booth and Zalewski, introduction to *International theory: positivism and beyond*, 6.

This is a try, as some scholars suggest, of doing social science *using theory in smart ways to guide research*.⁸⁹ Research that deals with issues of cooperation on problems that affect a specific region of the world in particular ways. So, being aware that the world as a whole is extremely complex, this analysis will focus its efforts on the particular complexity of the region of North America, specifically in the interaction between Mexico and the U.S., which traditionally has demanded –and still does- special scholarly attention.

The complexity of the bilateral relationship between Mexico and the U.S. demands the invaluable role of theory as a guide to understand behavior,⁹⁰ as a provider of mental maps to categorize information that apparently is dispersed and disconnected. It will try to make sense on factors that seem blurrily interrelated -like states, transnational organized criminals, drug trafficking, weapons smuggling, human trafficking, money laundering, violence, corruption, institutional distrust, cooperation, ideas, values, perceptions, diplomacy, power, interests, social fabric, and so on- and also will assess how they play in such complexity at the moment of cooperative interaction between these two countries through the bilateral program known as the MI.

The way in which this thesis was crafted was inductively, from the particular to the general, looking at the empirical evidence and then trying to connect the dots and making sense with theoretical explanations, and not the other way around. That is, this research did not begin with theoretical assumptions and then tried to fit every single fact

⁸⁹ John J. Mearsheimer, and Stephen M. Walt, “Leaving theory behind: Why Hypothesis testing Has Become Bad for IR”, Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers Series RWP13-001, January, 2013, p.5, available at: <https://research.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=8723>.

⁹⁰ Bruce Bueno de Mesquita, and David Lalman, *War and reason. Domestic and International Imperatives* (New Haven y London: Yale University Press, 1992), 19-20. As abstraction, they say, theory should be confronted by reality.

to the principles of such theory. By looking at such empirical data, namely facts, is that this researcher realized that explaining and describing those facts through a single theoretical approach would be an incomplete and unfruitful task. Theoretical reflections played a central role in guiding the research process but without paradigmatic fixation. Here is when dialogue among the two main current ontological positions in International Relations –generally known as *Rationalism* and *Reflectivism*- have a possibility to emerge with the conviction that a *diverse theoretical ecosystem is preferable to an intellectual monoculture*.⁹¹ To make our point, eclecticism is the way to go.

Theories help us to decide what factors matter most. In our case we consider that the MI could be better understood through the complementarity of both materialist factors and ideational factors, followed also by rational interests and subjective perceptions.

Considering that within traditional research approaches the combination of ontological positions has been complex and has been seen as contradictory or incompatible, one of the expected contributions of this work is to show that an ontological dialogue of different IR theories could be helpful to understand the relationship between Mexico and the U.S. As stated by Stephen Walt:

No single approach can capture all the complexity of contemporary world politics. Therefore, we are better off with a diverse array of competing ideas rather than a single theoretical orthodoxy. Competition between theories helps reveal their strengths and weaknesses and spurs subsequent refinements, while revealing flaws in conventional wisdom. Although we should take care to emphasize inventiveness over invective, we should welcome and encourage the heterogeneity of contemporary scholarship.⁹²

⁹¹ Mearsheimer and Walt, “Leaving theory behind,” 6.

⁹² Stephen M. Walt, “International Relations: One World, many Theories,” [Special Edition: Frontiers of Knowledge] *Foreign Policy*, no. 110 (Spring 1998): 30.

Such diversity does not make poorer any theory but instead enriches the analysis through analytical complementarity without necessarily an ontological contradiction.

Just because there are three different key elements at interplay in every political phenomenon –structural power, rational interests, and intangible ideas-, in a specific moment at a specific place we should keep present that “in the field of International Relations, there are three approaches to reality: power based, interest based, and knowledge based approaches. Each of them corresponds to one theory, realism, liberalism and constructivism respectively.⁹³ Using only one theory would leave our analysis inevitably with important blind spots. Our argument is that, theoretically, we must be open and flexible rather than self-enclosed and inflexible.

3.1.1 The Dialogue between Positivism and Post-positivism in International Relations

For our analysis, a reasonable degree of theoretical eclecticism is needed. As it was stated by James Fearon and Alexander Wendt in 2002, “...Rather than a dialogue of the deaf in which each side tries to marginalize or subsume the other in the name of methodological fundamentalism, the challenge now should be to combine insights, cross boundaries and, if possible, synthesize specific arguments in hope of gaining more compelling answers and a better picture of reality”.⁹⁴ This is the justification of this section that, ontologically and theoretically, will provide in the next chapters more compelling answers and a better picture of the reality of the Merida Initiative as an expression of

⁹³ This classification is mentioned in: Ronald B. Mitchell, “International Environment,” in *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons (London: SAGE Publications Ltd., 2002; reprint, London: SAGE Publications Ltd., 2010), 500.

⁹⁴ James Fearon, and Alexander Wendt, "Rationalism v. Constructivism: a skeptical view," in *Handbook of International Relations*, 68.

bilateral cooperation. In this section are the theoretical and ontological foundations from which we depart to get a better understanding of our case study.

The overall objective of this theoretical reflexion is to elaborate on the possibility of dialogue between two traditionally assumed positions in debate and antagonism in International Relations (IR): positivism and post-positivism.

The current classification of debates⁹⁵ is certainly helpful in locating the evolution of visions, ideas and methods within the discipline. However, if the state of the art of IR has steadily established its theoretical evolution through seemingly irreconcilable approaches, the question that emerges is: Can there be dialogue between these theoretical approaches generally understood only in debate? Research of some prominent scholars suggest an affirmative answer.

The dialogue between positivism and postpositivism, particularly between rationalism and reflectivism, is one of the relatively recent innovations in the theoretical dimension of IR. The emergence of a dialogue has virtue and makes sense being an attempt to overcome the *status of debate* in which they find themselves. In fact, the Fourth Great Debate, the last so far, is represented by positivists vs. postpositivists, or rationalists vs. reflectivists since the late 1980s. However, the study of the relationship between both positions -traditionally assumed in conflict- dates back centuries.

Since the Greeks we have reference of human endeavor to employ coherently on the one hand, the ideas and reflection with an ideational/abstract sense (Plato), and on the other, reason and logic, with a material sense of reality (Aristotle), both useful to understand and explain respectively the world we live in: a kind of cognitive duality. This

⁹⁵ There are generally recognized four debates.

duality resurfaces in the relationship between positivism (developed through rationalism) and postpositivism (developed through reflectivism).

In the discipline of IR we mean by rationalism a school of thought in which reason has the primary role to acquire knowledge. From this derives *Rational Choice* as a methodological approach through which one can know and understand the world -or the society- as the aggregate result of constant rational individual choices. Being individualistic, this approach places individuals as actors who will select the result that gives them the most benefit possible and expected. Their choice is based on a particular set of preferences previously given and from a fixed range of choices with certain restrictions at the time of calculation.

Choosing rationally is the constant search for greater benefit at the lowest cost.⁹⁶ When we transfer this approach to the level of international relations that vision may seem useful to explain wars, the international system, free trade agreements, or international cooperation (or the lack thereof) on environmental issues. Political or social phenomena we observe are then the result or collective byproduct of individual decisions made by rational unitary actors.⁹⁷ Reason is the unifying thread of a finite or infinite concatenation of cost/benefit instrumental analysis. In the field of IR, theories based on and associated with positivism and rationalism are Realism, Liberalism, Neorealism and Neoliberal Institutionalism and traditional Marxism.

In the same vein, it is generally understood as postpositivism, particularly reflectivism, to what Robert Keohane in 1988 identified as the intellectual work of

⁹⁶ In ordinary life we all make rational choices: the shortest way to school; the goods of higher quality and lower cost for use in our daily lives; the effective implementation of our labor-skills for an ascent position with better pay, and so on.

⁹⁷ Stephen M. Walt, "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies," *International Security* 23, no. 4 (Spring 1999): 5-48.

academics who criticize the limitations of the positivist, rationalist and scientific models in the study of world politics and, instead, they put emphasis in the "intersubjective meanings" of international institutional activity, the understanding of how people think about institutional norms and rules, and the discourse they engage in.⁹⁸ Also, they stress both historical/textual interpretation and the human reflection on the nature and character of world politics. That is why they are identified as reflectivists or interpretivists (reflective/interpretive scholars).⁹⁹ This classification which groups all the writers of different currents, accepts Keohane, clouds substantial differences among them and the evolution that each has done in their own field,¹⁰⁰ however, for now this classification is practical enough to make the distinction from positivism, particularly from rationalism.

If we compare, for example, rationalism with constructivism can see that differences between these two approaches are clear. While rationalism treats actors as pre-social, for constructivism they are social; for the first interests are fixed and for the latter are constructed by the environment and interactions. In rationalism, the environment constrains and regulates the actions of already constituted actors, while in constructivism the environment shapes and construct the identities and interests of the

⁹⁸ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly* 32, no. 4, (1988): 381.

⁹⁹ Reflectivism puts much analytical attention to intersubjective meanings, basically understood as the set of shared meanings between subjects, built through everyday interaction. Hence, the role played by discourse, values, norms, ideas, knowledge, rules, cultural practices, language and context in behavior and decisions of individuals is emphasized. In the field of IR, theories based on and associated with post-positivism and reflectivism are Constructivism Feminism, Postmodernism/Post-structuralism, Critical Theory, Normative Theory, and others. All commonly seen as alternative schools. Even more, within each of these theories are subdivisions from which emerge kinds of moderate and radical standpoints.

¹⁰⁰ Keohane, "International Institutions: Two Approaches," 379-396.

actors.¹⁰¹ Rationalism follows the logic of the consequences while constructivism follows the logic of appropriateness.¹⁰² This type of basic premises are traditionally put by those who insist on keeping the debate as such, which does not mean that they are wrong on those premises, but we cannot say that they are either mutually or radically exclusive: options of reciprocal enrichment are possible –and even desirable-.

The dialogue, which looks feasible, is obviously in moderate versions of both rationalism as the reflectivism, and only to take on certain problems. The most radical versions will always be in a perennial debate -and sometimes dogmatic- about their respective superiority¹⁰³ (See Figure 2).

Finally, to reinforce the viability of dialogue is enough to remember that the essence of complementarity that results from such dialogue is not new in science: both the *complementarity principle* (associated with De Broglie, Bohr and other physicists) and the perspective of *The Same and Not the Same* -of Roald Hoffmann-¹⁰⁴ identify the vision of a whole composed of different parts that do not deny each other, but instead they complement each other. Complementarity then, between positivism and post-positivism, “is opposed to conceptual or philosophical monism, as it argues that there is

¹⁰¹Identities and interests normally play a different role in constructivism and rationalism. Goldstein and Keohane assert that constructivists “share a cognitive, inter-subjective conception of process in which identities and interests are endogenous to interaction, rather than a rationalist-behavioral one in which they are exogenous.” In rationalist models, “actor’s preferences and causal beliefs are given, and attention focuses on the variation in the constraints faced by actors. Most analysts who rely on such approaches have relegated ideas to a minor role.” In: Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), 4-5.

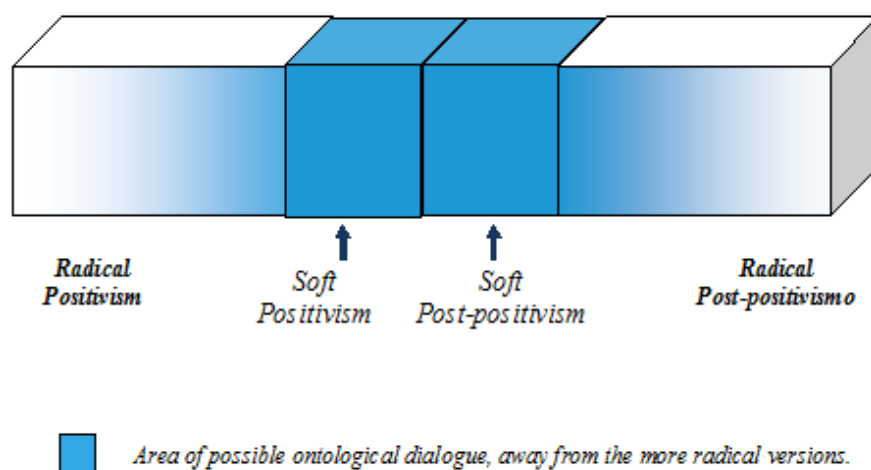
¹⁰² Michael Barnett, “Social Constructivism,” in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens, eds. 4ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), 163.

¹⁰³ Atul Kohli mentions two theoretical and methodological extremes: At one end of the methodological spectrum there are those with postmodern or culturally relativistic claims and in the other extreme those with nomothetic claims. See Kohli, Atul, Evans, Peter, Katzenstein, Peter J., Przeworski, Adam, Rudolph, Susanne Hoeber, Scott, James C., and Skocpol, Theda. 1995. The role of theory in comparative politics: A symposium. *World Politics*, 48, n.1 (October). 1-49.

¹⁰⁴ Hoffmann, Roald. 1995. *The Same and Not the Same*. New York: Columbia University Press.

no a single conceptual network to frame all phenomena. ...The whole and the parts have a complementary relationship. ...Therefore, complementarity implies that the idea of a single description of reality, which can be formulated in human language, seems doomed".¹⁰⁵

Figure 2: Area of possible ontological dialogue



Literature on the Dialogue

It has been notably written before on the divide between those who seek to explain the world and those who want to understand it.¹⁰⁶ Much literature sees this division as an irreconcilable debate. However different scholars from the fields of IR and Comparative Politics have worked on a possible ontological and epistemological reconciliation between rationalists and reflectivists that would result in affinity and dialogue rather than division and debate. They have even opened the possibility of an eventual synthesis of

¹⁰⁵ Jairo Roldán Ch., Yoav Ben-Dov, German Guerrero, *La complementariedad: una filosofía para el Siglo XXI* (Colombia: Universidad del Valle, 2004), 186-192.

¹⁰⁶ Hollis, Martin and Steve Smith. 1990. *Explaining and Understanding International Relations*. New York, USA: Oxford University Press, Clarendon Press.

both perspectives¹⁰⁷ or at least they favor the coexistence of the different research traditions.¹⁰⁸

The defenders of this dialogue hesitate, for example, that constructivism is in an irreconcilable debate with rationalism¹⁰⁹ and assert that constructivism is itself compatible with a scientific approach to social research,¹¹⁰ as opposed to its alleged incommensurability, mainly argued by the thick and radically post-modern versions of it. Among the authors building the bridge connecting both extremes are those from the rational choice school seeking to integrate rationalists and interpretivist versions;¹¹¹ those building a dialogue particularly between realism and constructivism;¹¹² and those linking rational choice and the role of ideas.¹¹³

On the causal force of ideas in foreign policy we find the compilation edited by Judith Goldstein and Robert Keohane of 1993.¹¹⁴ Their classification of the three types of beliefs: world views, principled and causal; as their three causal pathways: ideas as roadmaps, ideas as focal points and ideas through institutionalization are all helpful in

¹⁰⁷ Keohane, "International Institutions: Two Approaches." See the conclusions. p. 393.

¹⁰⁸ Mearsheimer, and Walt, "Leaving theory behind," 44.

¹⁰⁹ Fearon, and Wendt, "Rationalism v. Constructivism: a skeptical view," 52-72.

¹¹⁰ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 41.

¹¹¹ See: Bates, Robert, Rui de Figueiredo, and Barry Weingast. 1998. The Politics of Interpretation: Rationality, Culture, and Transition. *Politics and Society* 26, no. 4 (December): 603-642. Also: Laitin. David D. 1998. *Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca: Cornell University Press. See also: Bates, Robert, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast. 2000. The Analytic Narrative Project. *The American Political Science Review* 94, no. 3 (September): 696-702. Available at: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3710302/bates_analyticalnarrative.pdf?sequence=4.

¹¹² There are several references but we suggest three: Barkin, J. Samuel. 2010. *Realist constructivism*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Also: Jackson, Patrick Thaddeus, Daniel H. Nexon, Jennifer Sterling-Folker, Janice Bially Mattern, Richard Ned Lebow and J. Samuel Barkin. 2004. *Bridging the Gap: Toward a Realist-Constructivist Dialogue*, *International Studies Review* 6, no. 2: 337-352. And, Sterling-Folker, Jennifer. 2004. Realist-Constructivism and Morality. *International Studies Review* 6, no. 2 (June): 341-343.

¹¹³ Weingast, Barry. 1995. A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas: Shared Belief Systems and State Sovereignty in International Cooperation. *Politics Society* 23, no. 4: 449-464.

¹¹⁴ Goldstein, Judith and Robert O. Keohane, eds. 1993. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press.

operationalizing the role that ideas have on political outcomes. Even methodologically, other authors suggest that constructivism could use similar methodologies to those used by rationalists in practical research to answer constructivist research questions.¹¹⁵ Similarly, the compilation edited by Katzenstein in 1996 links culture, norms and identities to national security, a topic with important empirical dimensions.¹¹⁶

Dialogue in Action

Our goal is to make sense and put into practice the combination of rationalism and reflectivism on real problems (dependent variables). Any attempt to do it should take into account different limitations or risks; we should be aware for example, that formal modeling of international cooperation studied by rational choice approaches are limited in their ability to predict because the possible outcomes -equilibriums- may be several, therefore it is necessary to know more about the context, identities, details and assumptions of such strategic interaction.¹¹⁷ One possibility of an applied epistemological dialogue involves the use of reflectivist tools first and the rationalist tools afterwards. That is, in phase one context, ideas, perceptions, identities, history, and social structures are specified; and once the researcher has such qualitative information then phase two consists in determining the interests, strategies, benefits and costs to satisfy them. For scholars like Martha Finnemore and Kathryn Sikkink this is a combination of two methods to illuminate different parts of a larger puzzle.¹¹⁸ An example is the

¹¹⁵ Martha Finnemore, and Kathryn Sikkink, "TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics," *Annual Review of Political Science* 4 (2001):395.

¹¹⁶ Katzenstein, Peter J. 1996 *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Columbia University Press.

¹¹⁷ Keohane, "International Institutions: Two Approaches," 388.

¹¹⁸ Finnemore and Sikkink, "TAKING STOCK," 396.

construction of regional threats and the subsequent strategic cooperation among states sharing the region to address them.

Also rules and identities can interact with rational interests. In fact, some rules or ideas embedded in and provided by the institutions offer the "focal points" that allow some rational actors to converge in one of many possible equilibria.¹¹⁹ For example, the international regime against illegal drugs and the subsequent construction of identities for countries as producers, transit or consumers has derived in international strategic cooperation on the issue.¹²⁰

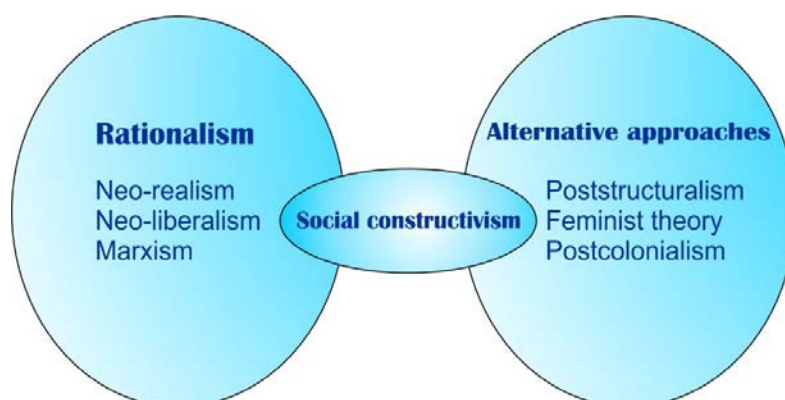
Finally, in our search for a possible *dialogue in action* is constructivism the approach that offers more fruitful possibilities: constructivism (in its soft/thin/moderate version) has the eclectic virtue of being placed in an intermediate position between reflectivism and rationalism, having a dialogue with both sides (see Figure 3). In this way, instead of an ontologically antagonistic debate between rationalism and constructivism there is a viable pragmatic coexistence between them if we take them as approaches useful to answering questions about real problems of international politics

¹¹⁹ Geoffrey Garret, and Barry Weingast, "Ideas, interests and institutions: Constructing the European Community's internal market," in *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*, 173-206. Also see: Hall, Peter, and Rosemary C.R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44, no. 5 (December): 936-957.

¹²⁰ In our effort to find validity of the dialogue between rationalism and reflectivism we found an example in the three kinds of knowledge offered by Jürgen Habermas in his work of 1968 "Knowledge and Interest". "Habermas claims that each of these types of knowledge has its own set of *cognitive interests*". The very first type of knowledge is defined as *empirical-analytical*, obtained from natural sciences with a *technical interest* in control and prediction, which puts it on a par with the tenets of rationalism. The second type is the *historical hermeneutic* concerned with meaning and understanding with a *practical interest in understanding*. And the third kind of knowledge is derived from critical sciences, concerned with *emancipation* with an *interest of enhancing freedom*. "The epistemological implication of this transcendental claim is that there can be no such thing as true empirical statements, for example in the realm of natural sciences, independent of the knowledge-constitutive interest in control and prediction."¹²⁰ Our point here is to demonstrate that even in the research agenda of one of the most important critical-reflectivist schools there are partial recognition to acquire knowledge via rationalist interests.

rather than two competing theoretical world views or *Weltanschauungen*.¹²¹ Unlike neorealism and neoliberalism that take material power -both military and economic- as a source of authority and influence in world politics, for constructivism both material and discursive power are necessary to understand world politics, also recognizing as precursors of discursive power the link between power and knowledge (Foucault) and the role of ideological hegemonies (Gramsci) in politics.¹²² Constructivism is then in-between mainstream and reflectivist/alternative approaches.

Figure 3. Soft/thin/moderate constructivism in an intermediate position between rationalism and reflectivist/alternative approaches.¹²³



Rational Constructivism, for example, searches for instances where rules are created and subsequently guide and build the interests and identities of the states. For example, “human rights activists try to encourage compliance with human rights norms not only by naming and shaming those who violate these norms, but also by encouraging states to identify with these norms because it is the right thing to do. Another possibility is to

¹²¹ Fearon, and Wendt, "Rationalism v. Constructivism: a skeptical view," 67.

¹²² Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security* 23, no. 1, (Summer 1998): 177.

¹²³ Taken from Lene Hansen, "Poststructuralism," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 169.

consider the relationship between the normative structure and strategic behavior. **Some use Constructivism to identify how identity shapes the state's interests and then turn to rational choice for understanding strategic behavior.**"¹²⁴ For the purpose of our research, the logic of this argument is very important given the situation where states see each other with similar identities –as threatened states sharing vulnerability- which in turn shapes their rational incentives to cooperate –against those threats-.

Finnemore and Sikkink describe a two-stage process to explain this behavior, where the first stage is constructivist and the second rationalist: "...what game theorists have called 'common knowledge' provides an opening for conversation between rational choice scholars and constructivists, and they further suggest a two-stage division of labor between the frameworks: 'Constructivists seek to understand how preferences are formed and knowledge generated, prior to the exercise of instrumental rationality'".¹²⁵ According to them, the combination of both approaches offers possibilities of empirical research and also can enrich our understanding of the world, and of course, this ontological dialogue between both approaches can also help us to get useful insights to analyze the bilateral interaction between Mexico and the U. S.

In the effort to open our own space to combine rationalist with constructivist/ideationalist elements we could paraphrase Finnemore and Sikkink to strengthen our argument:

...we argue that the current tendency to oppose [ideas, identities, perceptions and] norms against rationality or rational choice is not helpful in explaining many of the most politically salient processes we see in empirical research. [...] Rationality cannot be separated from any politically significant episode of [ideational]

¹²⁴ Barnett. "Social Constructivism" in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 167.

¹²⁵ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, no. 4 (Autumn 1998): 910.

influence or [ideational] change, just as the [ideational] context conditions any episode of rational choice. [Perceptions] and rationality are thus intimately connected, but scholars disagree about the precise nature of their relationship.¹²⁶

Following this logic, a dialogue between both approaches makes sense, for example, in the role played by values that determine rational actions: Reputation can rationally affect the behavior of individuals to cooperate (i. e. heads of state) just because it is rational to comply with agreements in order to maintain the recognition of others and reaffirm the way they want to be identified and perceived by other actors (states).

In the same line, the concept of *Strategic Social Construction* proposed also by Finnemore and Sikkink¹²⁷ puts the above mentioned stages in the other way around: first the rational component and then the constructivist effect; a situation “in which actors strategize rationally to reconfigure preferences, identities, or social context. [...] These debates cross-cut research traditions in potentially fruitful ways.”¹²⁸ The possibilities that emerge to combine rationalism with constructivism, in different scenarios, open the space for more research, including ours.

Final Considerations on the Dialogue

The main goal of this theoretical section is to demonstrate that for the study of the Merida Initiative we have an eclectic characteristic that provides meaning to its origins. It is a combination, a theoretical bridge between constructivism and rationalism. What I propose here is to establish a dialogue between constructivism and rationalism to understand why cooperation was possible between Mexico and the United States. Both

¹²⁶ Words in square brackets are added by the author. The original idea is drawn from Finnemore and Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” 888.

¹²⁷ Finnemore and Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 887-917.

¹²⁸ Finnemore and Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 889.

constructivism and rationalism get close to each other and help us to understand the political outcome known as the Merida Initiative. First, we identify the shared imaginary of leaders and society, specifically we identify the perception of a common threat; a social construction shared in both society and political leaders -presidents- of both countries, and later, these political leaders respond to these social constructions with rational measures: bilateral cooperation to increase security levels appears as the rational path to follow. Constructivist and rationalist aspects influence political results.

This work puts this eclectic combination into practice because I believe it works. Such theoretical dialogue to explain international political results is one of the main contributions of this work. This is not about a new theory, but about to demonstrate that there is compatibility, a dialogue between both theoretical positions. This is a way of approaching them eclectically. This eclecticism expands our understanding of some levels of reality (bilateral cooperation) and some levels of the problems (insecurity and organized crime). We have to learn to choose from different theories those that correspond to both the level of the problem under analysis and the nature of the problem that one tries to understand. One approach to reality (Constructivism) does not replace the other (Rationalism); they are complementary and they go well together.

It is worth to say that the dialogue between rationalism and constructivism (within reflectivism) is possible but it still is under construction. A pending task for scholars and practitioners of IR is to encourage it through the creation of theoretical and methodological bridges without dogmatic assertions of superiority. It would be desirable to encourage the creation of theoretical bridges at the moment of trying to create dialogues between those theories associated with positivism and rational choice (Realism,

Liberalism, Neorealism, Neoliberal Institutionalism, traditional Marxism, etc.) and those associated with reflectivism (Constructivism, Feminism, Post-modernism, Post-structuralism, Normative Theory, Critical Theory, etc.).¹²⁹

We aspire to get an approach that aims to take the relative strengths of each perspective that, once combined, will enrich our understanding of the world. When possible, this dialogue will help us understand political and social phenomena disaggregated at different moments: i. e. first, a *reflectivist time* and second, a *rationalist time –or vice versa–*, two stages of the very same phenomenon under analysis. This ontological bridge, like any other bridge, only connects two different points, it does not deny them. It implies then abandoning the idea of theories as isolated buildings when it is pragmatically and suitably convenient for the sake of knowledge.¹³⁰

If the Greeks, in an attempt to define ‘man’ called him *zoon lógon éjon* whose meaning is not "rational animal" but "animal provided with the *word*"¹³¹ then the possibility of a fruitful dialogue between those who see and get to know differently the world, as the positivists and post-positivists, should not be so incongruous, but rather necessary.

¹²⁹ Similarly it is desirable to encourage the creation of methodological bridges because the elements of quantitative research (associated with positivism/rationalism) and qualitative research (traditionally associated with post-positivism/reflectivism) creatively combined (multi-methods) will analytically enrich academic research producing innovative and consistent knowledge.

¹³⁰ It is also necessary to say that not all political phenomena require this theoretical dialogue to be explained or described. Although dialogue is an option, it won't be always the best explanatory option, it depends on the problem (dependent variable) to be analyzed: there will be events that may require more theoretical purity than others, where a more eclectic-dialogical position is needed.

¹³¹ Luis Villoro, *La Significación del Silencio* (México: Verdehalago-UAM Azcapotzalco, 1996), 1.

Table 1. Basic and distinguishing features between positivism and post-positivism.

Positivism	Post-Positivism
<ol style="list-style-type: none"> 1. Foundationalist ontology and epistemology. 2. Reality is objective, independent of our perceptions. 3. In the subject-object relationship separation is clear. The subject is independent of the object. 4. Deductive Logic. 5. Reality (and its range of elements) is objective, knowable, measurable and comparable. 6. <i>Facts</i> are different from <i>values</i>. 7. Power is objective and rational. 8. Quantitative Methodology; statistics; game theory; rational choice. 9. Theories are explanatory: They make causal statements about the relationship between dependent and independent variables. 10. Focus on the similarities of cases. 11. Rigorously scientific approach. 12. Generalizations about social phenomena. 13. Social science is analogous to the natural sciences. 14. Use of rigorous scientific methods that allow social scientists to develop laws that remain constant over time and space. 15. Test hypotheses derived from theory. 16. Explanation of human behavior based on causality and prediction. 17. Search for regularities of human behavior in situations of conflict, war and cooperation. 18. Universality or nomothetic position (proposing universal laws of general application). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Anti-foundationalist ontology and epistemology. 2. Reality is subjective and is not independent of our perceptions. 3. No separation in the subject-object relationship. The subject and object are mutually constituted. 4. Inductive Logic. 5. Reality is socially constructed. 6. There is no distinction between <i>facts</i> and <i>values</i>. 7. Power is subjective. 8. Qualitative Methodology; ethnographic and anthropological techniques; abundant descriptions; cultural and historical narratives. 9. Theories are constitutive: They elaborate on the relationship between 'variables' that constitute each other, so it cannot be said that such 'variables' are separated in a causal relation. 10. Focus on the differences of cases. 11. Focus on learning and understanding the meanings that people give to reality. 12. Emphasis on understanding the use of discourse, identities, beliefs and subjective interpretations of actors. 13. It is not possible to identify purely causal relations. 14. Objectivity is impossible: researchers' beliefs and preferences affect the way how they interpret reality. 15. It is contextual, cultural, spatial and historical. 16. It is made up of interpretive theories. 17. Language and the construction of meaning in human behavior is fundamental. 18. Experience is acquired within a previously existing discourse.

3.2 Understanding the Origins of Security Cooperation in the MI: The Dialogue between *Rationalism* and *Constructivism* at Work

As we said in chapter one, we are focusing our attention on the analytic narratives that help us to understand the origins of the MI using constructivism and rationalism as two different but complementary frameworks/stages of the same political process. We put attention, principally, on how perceptions, identities and interests took shape to achieve security cooperation between Mexico and the U.S. Thus, we must fragment the *genesis* of the MI by dividing it into two important moments: first *a constructivist moment*, and second, *a rationalist moment*; understanding them as two pieces of the same puzzle. In this way we take the suggestion made by Judith Goldstein and Robert O. Keohane, “that ideas as well as interests have casual weight in explanations of human action”.¹³²

We draw on these two approaches (normally seen at odds) because the IR theories we traditionally use (i. e. neorealism, neoliberalism) are limited in both scope and by the fraction of reality they try to explain, so their isolated account for our problem is limited; and the cooperation embodied in and by the MI cannot be explained by traditional single theories only. That’s why we appeal for mutual dialogue, enrichment and complementarity when and where it is possible.¹³³

Doing so we are -as Michael Barnett put it- using “constructivism to identify how identity shapes the state’s interests and then turning to rational choice for understanding strategic behavior.”¹³⁴ We go from ideas to choices. At the end, there is an “increasing

¹³² Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 4.

¹³³ It has been said already that the era of paradigm wars has given way to a form of ‘theoretical peace’. See: Daniel Nexon, “Symposium. The End of International Relations Theory?” June 9, 2013, available at: <http://duckofminerva.com/2013/09/the-end-of-international-relations-theory.html>.

¹³⁴ Barnett. “Social Constructivism”, 167.

realization that constructivism and rationalism are complementary rather than contradictory”.¹³⁵

We must clarify that this analysis is aware that neither rationalism nor constructivism are substantive theories of world politics¹³⁶ but they can be seen “in either ontological, empirical, or analytical terms”.¹³⁷ Following such advice, the implications of looking a *constructivist moment* and a *rationalist moment* in the creation of the MI are ontological while its analysis, description and monitoring as a bilateral public policy can be considered empirical.

In this way, we are trying to identify the formation of perceptions, identities and interests between Mexico and the U.S. as key elements in the emergence of the MI, creating, in turn, security cooperation. The dialogue between *rationalism* and *constructivism* is at now work.

3.2.1 Time 1 or the *Constructivist Moment*

The version of constructivism we draw on here is a moderate one, also known as *soft*, *thin* or *neoclassical*; a constructivist approach that can be more flexible and compatible with soft rationalism. Thus, a *constructivist moment* recognizes the process in which the perceptions of decision-makers in each country (*threats*) shaped their intersubjective identities (*allies*) and then affected and encouraged their political behavior (*cooperation*).

¹³⁵ Emanuel Adler, “Constructivism in International Relations,” in *Handbook of International Relations*, 108.

¹³⁶ Alexander Wendt has argued that constructivism is not a theory of international politics; it only encourages us to look at how actors are socially constructed but, he says, it does not tell us which actors to study or where they are constructed; before we have to choose units or levels of analysis or agents and structures in which they are embedded. See: Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 7.

¹³⁷ Fearon and Wendt, "Rationalism v. Constructivism: a skeptical view", 56.

In the *constructivist moment*, the role of shared perceptions and identities has causal weight on their interests.

In the Mexico-U.S. relations we can find several instances of convergence and divergence of perceptions and identities, as we historically explored in the first chapter. When there has been compatibility of perceptions and identities cooperation increased, but when these two elements diverge the possibility of conflict increased. The convergence of perceptions and identities on security issues between President Calderón and President Bush, that motivated and led to the creation of the MI, emerged in a similar way as it happened with the convergence of perceptions and identities on economy and trade between the President Salinas and President Clinton in the case of NAFTA. The overlapping of interests created subsequent rational interests that motivated their political behavior too. The convergence of perceptions and identities between Mexico and the U.S. may put economic, political or security issues at the front as leading topics. In this way, constructivism considers that states' identities and interests are highly malleable because the context of interaction constantly changes: they are product of specific historical processes.¹³⁸

Just as Alexander Wendt described how anarchy imposed collective meanings internationally, the war on drugs -that finds antecedents since 1909- is part of a collective social reality that also has imposed collective meanings on objects and actions because it has been collectively produced and collectively interpreted. In 2007, by the time the MI was created, Mexico and the U.S., at some level, shared a collective meaning regarding drug trafficking and transnational criminal organizations as objects, subjects and actions that may affect them negatively. Previous understandings and meanings about TOCs

¹³⁸ Walt, "International Relations: One World, many Theories," 29-32; 40.

were shared and reinforced intersubjectively, creating the ideational fertile ground to sow the seeds of security cooperation.

The *constructivist moment* identifies a *mutual constitution process* linked to subsequent behavior or actions in foreign policy derived from that process. Either as a producer, transit or consuming country, state identities were shaped as part of the international political economy of drug trafficking¹³⁹ throughout the American continent. Since the MI, instead of pointing fingers to each other, Mexico and the U.S. made a shift in the official discourse changing mutual accusation for mutual cooperation. They looked at each other as both part of the problem and the solution. Identities were mutually constituted in a new fashion affecting their subsequent cooperative behavior. Both perceived TOCs as a threat to the region and to each one of them; both understood that cooperation is the way out to face it; and both understood that unconventional threats demand much more than domestic-conventional solutions. Constructivists call this “Intersubjective Meanings”, that is the collective knowledge and understandings that can make these identities possible. A cycle of *Signaling, Interpreting and Responding* as the process whereby intersubjective meanings, and therefore *Identities* and *Interests* are created.¹⁴⁰

We take seriously the constructivist contribution for our analysis of the MI because, from this perspective, we cannot take identities and interests for granted, like the purest versions of materialist or utilitarian theories do. Constructivism tells us the process by which an identity such as “strategic allies” between Mexico and the U.S. originated or

¹³⁹ For other constructivist aspects on drug trafficking see: Peter Andreas and Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2006), viii, 7, 13.

¹⁴⁰ Jennifer Sterling-Folker, “Constructivist Approaches,” in *Making Sense of International Relations Theory*, Jennifer Sterling-Folker coord. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006), 116.

changed.¹⁴¹ In this sense, in the bilateral relationship, as in many other dynamics of international relations, “material factors matter at the limit, but *how* they matter depends on ideas”.¹⁴² The threats that both countries face have their natural materialist burden but the ideational charge with which they provide meaning to such materialist manifestations is crucial. In a similar line of arguments, Wendt asserted that “human beings are animals whose material needs are key constituting element of their interests, but in the end their interests are mostly a function of their ideas, not their genes.”¹⁴³ Ideas, then, have some causal power in life, but particularly, in political life; they have an impact on what we commonly understand as reality: “Ideas don't exist in the abstract”¹⁴⁴ only. Our *constructivist moment* is fed and powered by these constructivist arguments.

Thus, in the MI perceptions, identities and interests were constructed. Cooperation then was directly or indirectly constructed. Social Constructivism provides the informative account of the way in which the process of construction took place, tracing it back to a particular historical context¹⁴⁵ or identifying the construction of cooperation with the specific moment of bilateral interaction.

¹⁴¹ Finnemore and Sikkink, “TAKING STOCK,” 394.

¹⁴² Fearon and Wendt, “Rationalism v. Constructivism: a skeptical view”, 58.

¹⁴³ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 133.

¹⁴⁴ This phrase is taken from Peter Marcuse, Herbert's son. In: Carlin Romano, “Occupy This: Is It Comeback Time for Herbert Marcuse? *The Chronicle of Higher Education*, December 11, 2011, available at: <http://chronicle.com/article/Occupy-This-Is-It-Comeback/130028/>.

¹⁴⁵ Adapted from: Byron Kaldis, ed. “Kinds: Natural Kinds versus Human Kinds.” *Encyclopedia of Philosophy and the Social Sciences* (Sage: 2013), 517.

Sharing Perceptions and Shaping Identities: Constructing a Security Shared Belief System

What we identify here as the Time 1 or *the constructivist moment* is the emergence of a *shared belief system* on security issues, a kind of ideational template that guides and coordinates states' behavior once perceptions and beliefs are shared, and identities are shaped. Thus, in the MI the *constructivist moment* occurred in 2007 and can be fragmented in three phases: perception-belief sharing, identity shaping and the construction of a security shared belief system.

1. Sharing Perceptions and Beliefs:

- a. Mexico and the U.S. share a similar perception and understanding of a specific fraction of reality: both perceive a threat to their national security in the illegal activities of transnational criminals, either drug traffickers or terrorists.
- b. Both states perceive drug trafficking as a shared threat and a shared responsibility.
- c. Both states believe in cooperation as necessary to ensure regional security.
- d. Both states share principles that guide cooperation through the MI.
- e. A double-sided perception -toward a common external threat and toward each other (Mexico-U.S.) - creates and reinforces emerging identities among them.

2. Shaping Identities:

- a. The convergence of these perceptions creates in them identities as *vulnerable states* in front of external-transnational threats.

- b. Both nations perceive each other not as enemies, guilty or rivals, but as *co-responsible allies and strategic neighbors*: this is the new identity that emerges.
3. Constructing a Security Shared Belief System:
- a. Derived from these perceptions and identities emerges a *security shared belief system*, an ideational cooperation mechanism, that shapes their rational interests.
 - b. The idea of a shared-transnational threat, as a belief held by Mexico and the U.S., plays a key role for establishing and maintaining international cooperation.

World Views, Causal Beliefs and Principled Beliefs in the MI

To elaborate on our constructivist analysis we depart, firstly, from the arguments provided by Goldstein and Keohane on the causal weight of ideas;¹⁴⁶ and secondly, from Barry R. Weingast's shared system of beliefs.¹⁴⁷ Both works merge in the attempt to build a bridge between constructivism and rationalism, establishing how the connection between perceptions, ideas, or beliefs and rational interests may affect political outcomes.

Thus, we consider that ideas can be defined as beliefs held by individuals that help us to explain political outcomes in foreign policy.¹⁴⁸ There are three types of beliefs: world views, principled beliefs and causal beliefs. This categorization of ideas is helpful to see the three kind of beliefs that are embedded in the MI.

¹⁴⁶ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 3-30.

¹⁴⁷ Weingast, "A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas."

¹⁴⁸ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 3.

A *world view* works as a broad social construction. It is said that “ideas have their broadest impact on human action when they take form of world views,¹⁴⁹ and it has been the case, for example, with the prohibitionist approach against drug consumption, which has been ruling the international regime of drugs for more than a century. It has affected our understanding of drug consumers, drug producers and drug traffickers, and subsequently it has affected our way of understanding those transnational criminals dedicated to this illegal activity -and others-. This world view or social construction full of symbolisms, which in turn shape thoughts and discourse, lead us to the identification of causal and principled beliefs about drug traffickers, as TOCs, and how to deal with them. The MI follows this type of world view or social construction shared and promoted by the U.S.

Causal beliefs can also be identified in the MI. These are beliefs about cause-effect relationships that derive authority from the shared consensus of recognized elites, in this case from the Mexico-U.S. political elites. Causal beliefs also imply strategies for the attainment of goals.¹⁵⁰ There are at least two causal beliefs in the MI: 1) *transnational threats establish and maintain bilateral cooperation*; and 2) *bilateral cooperation can reduce the power of TOCs, regionally and domestically*. Particularly, bilateral cooperation can reduce the intensity of the threat that TOC represents for both their sovereignty and their populations. A causal idea will tell us how to achieve preferred objectives,¹⁵¹ namely, how to achieve cooperation and how to stop the pervasive influence and power of TOCs. It is evident that *transnational threats* and *bilateral cooperation* are both causal beliefs playing a role in the MI.

¹⁴⁹ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 8.

¹⁵⁰ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 10.

¹⁵¹ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 11.

Finally, we identify also *principled beliefs* in the MI. This category of ideas “consists of normative ideas that specify criteria for distinguishing right from wrong and just from unjust”.¹⁵² In the same line as “slavery is wrong”, “abortion is murder” and “human beings have the right of free speech”,¹⁵³ also the MI is based on the principled belief that TOC is a terrible menace to societies. Mexico and the U.S. fight against TOCs because it is the right thing to do and because they share values and principles that enable them to do it. Additionally, the MI itself is based on principles of common and shared responsibility, mutual trust, and respect for sovereign independence.¹⁵⁴

By creating the MI, presidents Bush (and later Obama) and Calderón, at some point, decided to choose bilateral cooperation against transnational threats, such as terrorism and drug traffickers, also because it is right to do. The correct and appropriate thing is to confront and destroy evildoers. Bueno de Mesquita and Lalman assert that “Rational decision makers are motivated by their values and constrained by their power; [their preferences] or the utility attached to them, are in part expressions of the values that decision makers hold”.¹⁵⁵ The *constructivist moment* of the MI was influenced simultaneously by perceptions, beliefs and values held by both leaders, working as the fertile soil for the rational incentives to seek bilateral cooperation in 2007.

Similar to the principled beliefs, *the realist-constructivist nexus*, as put by Samuel Barkin, can help us to see -within this *constructivist moment*- how normative identities can trigger bilateral cooperation to fight transnational criminals. When Mexico and the U.S., guided by shared principles, discursively become the carriers of political morality to

¹⁵² Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 9.

¹⁵³ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 9.

¹⁵⁴ U.S. Department of State, “Merida Initiative” *U.S. Department of State*, consulted in September 2012. Available at: <http://www.state.gov/j/inl/merida/>.

¹⁵⁵ Bueno de Mesquita, and Lalman, *War and reason*, 19.

fight against the wickedness of TOCs, they turned to use the state power against them through the MI program. This is a clear example of what Barkin called *realist constructivism*, to describe the combination of normative components and the exercise of power,¹⁵⁶ which in turn could be framed as a specific combination of constructivism and rationalism as well.

Without getting deeper on it, we can also identify the *three causal pathways* through which such types of beliefs have the potential of influencing policy outcomes: ideas as roadmaps, ideas as focal points, and ideas as rules and norms (or institutionalized).¹⁵⁷ The causal principled beliefs of the MI work as *road maps* because “they increase actor’s clarity about goals, preferences or end-means relationships tracing the way/route to follow once the idea is selected, limiting choice because it logically excludes other interpretations of reality.”¹⁵⁸ In the MI, the roadmap shows that shared threats will lead to cooperation, and cooperation will lead to the reduction of power in TOC’s.

The second causal pathway is that ideas may serve as *focal points*. This aspect is closely related to the next section that describes the Time 2 or the *rationalist moment*, because focal points define cooperative solutions or act as coalitional glue to facilitate cohesion between two players. Mexico and the U.S., using their rationality to achieve a common beneficial result, will find in the MI a focal point to solve a problem that is common for them: TOCs. Interests and strategic interactions can be influenced by their ideas, helping or hindering joint efforts (the MI) to attain “more efficient” outcomes

¹⁵⁶ Samuel Barkin, “Realist Constructivism,” *International Studies Review* 5, no.3 (September 2003): 338.

¹⁵⁷ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 12.

¹⁵⁸ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 12.

(increasing security and reducing TOC's power): "The ideas held by players are often the key to a game's outcome".¹⁵⁹

And the third causal pathway is *institutionalization*; when ideas become institutionalized at some point in time. As we will suggest in chapter 5, with the regimentalization of security cooperation between Mexico and the U.S. there is a possibility that the ideas that created and sustain cooperation in the MI are eventually incorporated into some norms and rules, or embedded in bilateral and domestic institutions. As we can see, the way ideas have an impact in policy outcomes varies with the paths: "Still, on all three paths, ideas matter: policy would have been different in the absence of the idea in question."¹⁶⁰ Ideas matter in the *constructivist moment*.

The Construction of a Security Shared Belief System

The third phase of *the constructivist moment* implies the construction of a *security shared belief system*. In the literature of International Relations and Comparative Politics different authors have elaborated on this concept. According to Neta C. Crawford, shared belief systems are crucially important because "shared beliefs help individuals see the same things, share a vision of the group, and come to an agreement about goals and policies. Belief systems do what rational actor theorists and game theorists would describe as facilitate coordination".¹⁶¹ In our analysis, we consider that the culmination of *the constructivist moment* in the creation of the MI occurs when the construction of a security shared belief system begins to coordinate bilateral efforts.

¹⁵⁹ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 12; 17-20.

¹⁶⁰ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 13.

¹⁶¹ Neta C. Crawford, *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 80.

On the role of ideas in international cooperation, and from the perspective of rational choice, Barry R. Weingast,¹⁶² and Garret and Weingast¹⁶³ have provided useful insights on the dynamics of a shared system of beliefs that stimulates cooperation. A shared belief system is a coordination mechanism or facilitator; a mechanism that, by coordinating the interpretations and reactions of its members, helps to maintain cooperation.¹⁶⁴ It tells us the way actors choose to cooperate and the stability of such cooperation.¹⁶⁵ At the same time, within the shared belief system, cooperation must embody and propagate coordinated expectations.¹⁶⁶

In a shared belief system ideas, perceptions and beliefs are their key components.¹⁶⁷ For example, the very idea of *shared-transnational threats* represented by TOCs helped establish and maintain international cooperation among specific states, Mexico and the U.S.: “shared beliefs may act as ‘focal points’ around which the behavior of actors converges.”¹⁶⁸ The above mentioned world view about drugs (the international drug control regime) provides the *ex ante* conventions, concords, agreements, perceptions, ideas and visions that create social constructs, more or less accepted, on the topic.¹⁶⁹

¹⁶² Weingast, “A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas.”

¹⁶³ Garret, and Weingast, “Ideas, interests and institutions,” 173-205.

¹⁶⁴ Weingast, “A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas,” 455.

¹⁶⁵ Garret, and Weingast, “Ideas, interests and institutions,” 176.

¹⁶⁶ Garret, and Weingast, “Ideas, interests and institutions,” 177.

¹⁶⁷ Also social norms, institutions and expectations. However, culture, history, ideas and institutional legacies might also provide the basis of a shared belief system. See: Garret, and Weingast, “Ideas, interests and institutions,” 182.

¹⁶⁸ Garret, and Weingast, “Ideas, interests and institutions,” 176.

¹⁶⁹ The *ex ante* recognition of a social construction leads to the selection of a specific rational strategy by decision makers. But it depends on how strong the shared believed system is. This is related to what other constructivists have called “commonality”, that is “on how many actors of a social system share a value-based expectation of behavior, and it could be high, medium degree or low, depending on how many actors share a social construction, either an idea, a perception, or a norm. The point is that there is concordance or a sufficient *degree of intersubjective agreement*. See: Legro, Jeffrey. 1997. Which norms matter? Revisiting the “failure” of internationalism. *International Organization* 51, no.1: 31-64 Cited in: Henning

As Weingast put it, in the shared belief system:

The role of ideas arises because a set of shared *ex ante* conventions helps reduce ambiguity by serving as a focal point, thus allowing members of a community to coordinate their behavior by arriving at similar conclusions in a new situation. Put another way, unforeseen contingencies reveal the importance of a shared system of beliefs about cooperation and defection. In their presence, the absence of a shared system of beliefs implies that full cooperation cannot be sustained.¹⁷⁰

Thus, the creation of the MI was possible because a shared belief system began to take place as a coordination mechanism driven by the *idea of shared-transnational threats* (threats to the region, to the states' population and to their sovereignty). The role of this idea is important because:

- a. It served, and still does, as one component of that mechanism for maintaining cooperation between Mexico and the U.S.
- b. It helps Mexico and the U.S. form common and mutually consistent expectations of cooperation and,
- c. It helps to define the conditions for cooperation instead of defection in the bilateral relation.

The role of this idea in the MI is crucial since shared ideas, perspectives and ideologies are not just components of statesmen's preferences and information sets, but fundamental to defining them.¹⁷¹ The individuals holding this idea (of shared threats) are the groups in power in both countries, the political elites that decided to cooperate based on such shared belief, partially defining in turn the identity of the bilateral relationship.

Boekle, Volker Rittberger, and Wolfgang Wagner, "Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory," *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, no. 34a (1999): 6, 7, 39. Available at: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47193>.

¹⁷⁰ Weingast, "A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas," 450.

¹⁷¹ Weingast, "A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas," 461.

Facing shared threats is rational and correct. Shared threats embody both causal and principled beliefs, because Mexico and the U.S. belief TOCs are the cause of transnational danger, then the subsequent cause of transnational cooperation. At the same time there is a normative belief that follows a logic of appropriateness. Shared beliefs about TOCs may act as focal points around which the cooperative behavior of both states converges, then such shared beliefs are essential to the maintenance of cooperation. This is why a shared belief system is constructed.¹⁷²

The shared belief system took place along different speech acts, particularly in the official joint statements issued in a coordinated way by the two governments. There, we can identify the shared perceptions, the shaped identities and the subsequent interests that facilitated cooperation. Officially and publicly both states declared that the MI departed from three general assumptions:

1. The U.S. and Mexico are facing transnational threats;
2. The only effective way to face them is cooperation between them.
3. Both nations will ultimately benefit from this cooperation.
4. According to the joint statement, the MI represents a watershed in the bilateral cooperation because the problem is understood for the first time, at discursive level, as “shared responsibility”. That means that the MI works as a *Bilateral Tandem*:

- a. The US should decrease drug consumption, and stop arms and money smuggling;
- b. México should be more effective in stopping drug trafficking northward and in strengthening its institutions.

¹⁷² Garret, and Weingast, “Ideas, interests and institutions,” 176.

- c. Discursively, the identity of strategic allies took place in official speech acts: “We will either succeed together or fail together”.

This discursive shift is very important in the *constructivist moment* of the origins of the MI, because there is a common ground among constructivists that put special attention in “the capacity of discourse to shape how political actors define themselves and their interests, and thus modify their behavior”.¹⁷³

In a simple attempt to show the emergence of the security shared belief system, as an ideational mechanism that shaped Mexico-U.S. rational interests, we just have to take a look in discourse and budget.

Discourse

Speeches or statements made by Presidents Bush and Calderón and other officials representing their governments in both countries, show us that there was a social construction created and fed by the circumstances in the years 2006 and 2007. Since Calderón took office as president on December 1st. 2006, he perceived the Mexican State as seriously threatened by organized crime who infiltrated its bureaucracies deeply in high levels of public administration. For him, it also revealed the inability of Mexican institutions to work effectively and without corruption, particularly the national police. His perception was such that, for him, the only viable solution was an inner purge. This perception in the Mexican leader is linked to the situation of his own homeland, the federal state of Michoacán, where he identified a large presence of organized crime; so he made the decision to send troops to "clean" the area, militarizing the problem. In addition, the political opposition to his government that represented the leftist wing with

¹⁷³ Walt, “International Relations: One World, many Theories,” 41.

Andrés Manuel López Obrador forced president Calderón to legitimize himself with a social demand: security. Public opinion, based on perceptions of insecurity, prioritized security above all else. This was demonstrated by public surveys.

In the U.S. the belief that the border should be safe from terrorist threats or organized crime activities –specially drug trafficking- had been a constant in recent decades, but especially since the border control proved to be vulnerable in 2001. By 2006 the strategy of President Calderón's government fit perfectly with such traditional U.S. security policy. This is critical to show that what brings the spark of creating this new bilateral security mechanism called *Merida* is the internalization of a remarkable concern about stability, control, and security in both sides of the border and fueled by the complex context provided in 2006 by the elections and polls in Mexico.

Identifying this “constructivist moment” –political context and perceptions- represents an effort to fill an important gap in the understanding of our case study of bilateral cooperation; this is the constructivist aspect that derives in an specific political outcome. Here, we can see how context and perceptions built the mechanism that represents a response and an exit to the problem of security for Mexico and the United States: the Merida Initiative.

Clearly, drug trafficking -and the criminals running the business- represented a threat regionally and worldwide. The very idea of drugs as a menace has been fairly widespread. In President Bush, the idea of eradicating drug trafficking as a threat for the U.S. was present before the creation of the MI. During a visit to Afghanistan in 2006, Condoleezza Rice describes: “[...] The President turned the conversation with Afghan President Karzai to the training of the Afghan security forces, fighting corruption, and -

more troubling- the failing effort to rid Afghanistan of poppy. The President gently suggested that we might have to use some of the methods that had succeeded in Colombia, including aerial spraying.”¹⁷⁴. The same Condoleezza Rice describes the first encounter between Bush and Calderón from which the MI was going to emerge. Her description gives us more details of context and perceptions held in 2007:

“When the newly inaugurated president of Mexico, Felipe Calderón, met with President Bush for the first time in March 2007, he was very blunt about what he faced. ‘We need your help in training the army to do the work that the police can’t,’ he said. It was shocking to hear the Mexican president ask for the help of the Americans in a matter of internal security, since Mexico’s stance for years had been to defend proudly its ‘sovereignty’ from the ‘gringos’ to the north.”¹⁷⁵

The coincidence of both presidents about security issues was key to enhance and improve bilateral cooperation in this regard. Even more, those perceptions of threats were shared (not without the lobby of the Secretary of State) at subnational level by senators of states that share border with Mexico:

“When I couldn’t convince Pat [Senator Patrick Leahy] to release the funding bill from committee for a vote, I called senators of California, New Mexico, Arizona, and Texas (states that bordered Mexico and suffered from spillover violence) and told them the problem. They had no trouble convincing their fellow legislator from Vermont that the Mérida Initiative was a national security priority”.¹⁷⁶

As for Mexicans, transnational criminal forces represented a domestic threat more emphatically since 2006, since president Calderón decided to securitize them.

¹⁷⁴ Condoleezza Rice. *No Higher Honor, A Memoir of My Years in Washington*. Crown Publishers, New York. 2011. p.445-446.

¹⁷⁵ Condoleezza Rice. *No Higher Honor*, 2011, pp. 566.

¹⁷⁶ Condoleezza Rice. *No Higher Honor*, 2011, pp. 566.

Throughout his presidential term, the idea of the threat posed by organized crime was present in the Mexican president's speech, which insisted that Mexico's security should focus on three actions in particular. These three actions were present in his speeches and in the implementation of his security policies, which in turn reflected his own view of the problem.¹⁷⁷ The regional and national threat had to be tackled with three concrete actions: 1) The containment and weakening of criminal organizations; 2) Purification and strengthening of institutions and agencies responsible for security and justice, and 3) The reconstruction of the social fabric.¹⁷⁸ These perceptions of security were translated into public policies domestically and clearly reflected in the Mérida Initiative as pillar 1, 2 and 4.

Curiously, despite initial opposition in both Congresses,¹⁷⁹ at the end, the majority of legislators recognized how important and transcendental the new *initiative* for cooperation could be as long as national sovereignty, interdependence and shared responsibility were recognized.¹⁸⁰ In the context of the June 2008 U.S.-Mexico Inter-parliamentary Group meeting in Mexico, the lobbying work of Mexican legislators succeeded in getting the U.S. counterparts to recognize that security was a matter of *shared responsibility* and also succeeded in making them to decline their intention to put conditions on aid against organized crime. The general perception of combating

¹⁷⁷ We can identify this perception even up until 2012. See: Calderón, Felipe. “Debe ONU Revisar Prohibición Sobre Drogas: Calderón”. Extracto del discurso del presidente Felipe Calderón sobre el combate al crimen organizado y las drogas el 26 de septiembre de 2012 durante su participación en la asamblea general de la ONU.

<https://archive.org/details/DebeOnuRevisarProhibicionSobreDrogasCalderon>

¹⁷⁸ Also quoted by president Calderón himself in: Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, 41.

¹⁷⁹ Different Mexican political parties showed their opposition to Mérida Initiative at the congressional level given the lack of information around it. In the same line, “U.S. representatives Eliot Engel (D-NY) and Tom Lantos (D-CA) complained that Congress had not been involved in—or even notified of—the proposal’s development”. See Weinberg, Bill. *Guns: The U.S. Threat to Mexican National Security*. See: <https://nacla.org/article/guns-us-threat-mexican-national-security>.

¹⁸⁰ Chanona, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano,” 69.

organized criminals in the border gained more and more ground among the groups of the most important decision-makers of both countries.¹⁸¹

As we mentioned above, all this process was conforming little by little the constructivist moment; that is, the process in which perceptions of key decision-makers in each country (perceptions of threats) shaped their intersubjective identities (as allies) and affected and encouraged their political behavior (*behavior of cooperation*). In this *constructivist moment*, the role of shared perceptions and identities had causal weight on their interests, later translated into cooperation as a political outcome (*the Merida Initiative*).

Budget

As we will see below, interests are reflected in budget; behavior of political elites is traceable and evident in economic support (or the lack thereof) on different policies.

Table 2 schematizes when presidents of Mexico and the U.S. found divergence and convergence in security agendas. When perceptions (world views and causal/principled beliefs) and identities are similar or coincide both presidents found rational incentives to cooperate. The MI could be seen as an anomaly or deviation in the pattern of distrust and little cooperation previously followed by their respective traditional foreign policy. Figure 4 represents the shift or anomaly in a graph, in terms of budget.

¹⁸¹ Chanona, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano,” 74-75.

Table 2:

- a) From 1998-2012 a value of zero (0) is assigned when the priority of Mexico or the U.S. is other than security, and a value of one (1) if security was a priority in their foreign policy.
- b) The intersection between presidents Salinas and Bill Clinton shows a foreign policy predominantly focused on trade and NAFTA (0, 0).
- c) The intersection between presidents Zedillo and Bill Clinton shows a foreign policy focused on deepening NAFTA (0, 0).
- d) The intersection between presidents Fox and G.W. Bush shows different priorities. While President Bush focused his agenda on security and terrorism derived from the 9/11 tragic experience, President Fox insisted on migration and *the whole enchilada*¹⁸² (1, 0).
- e) The intersection between presidents G.W. Bush and Calderón shows a foreign policy predominantly focused on security: terrorism and organized crime respectively (1, 1).
- f) This overlap in security priorities shows how the rational incentives emerged in both countries to cooperate in an unusual way that itself represented an anomaly in their traditional style of conducting foreign policy about security issues.
- g) The idea of a shared-transnational threat, as a belief held by Mexico and the U.S., played a key role for establishing and maintaining bilateral cooperation.

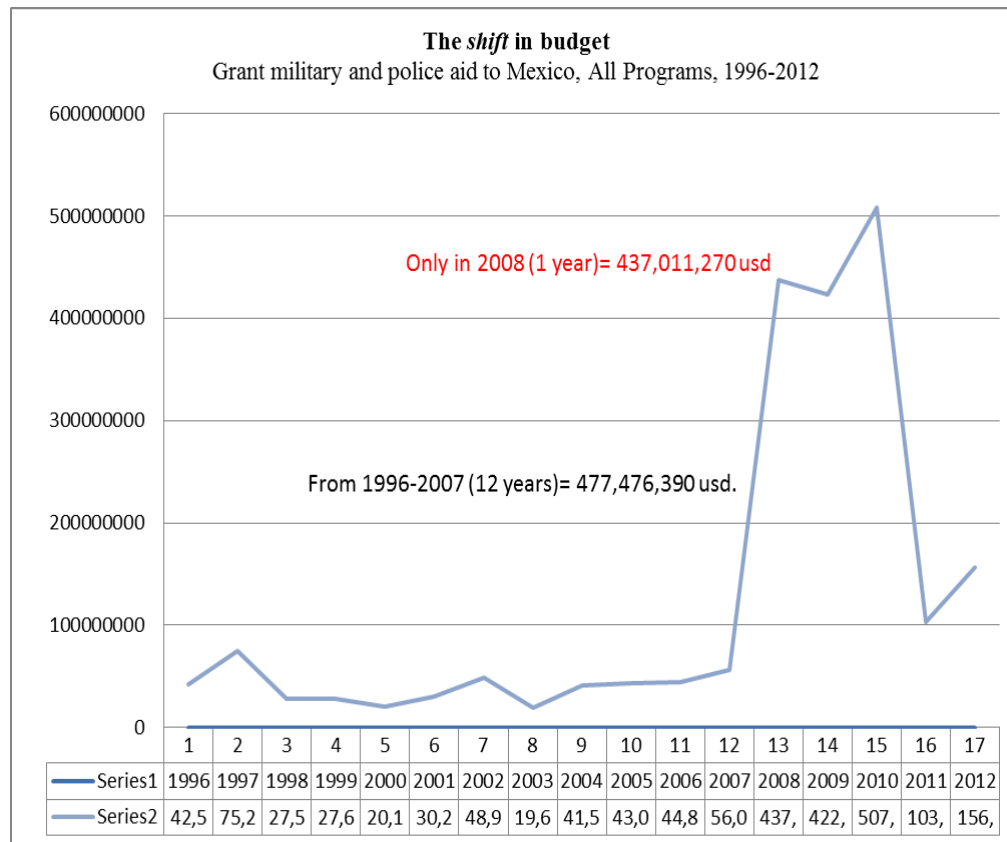
¹⁸² Former Mexican Foreign Minister Jorge Castañeda labelled in that way the comprehensive immigration reform sought by the government of Vicente Fox since 2001, based on the name of the typical Mexican dish.

Table 2 Leading topic in the Bilateral Foreign Policy Agenda (Where 0 = Other than security; and 1= Security).

Presidents	Carlos Salinas 1988-1994	Ernesto Zedillo 1994-2000	Vicente Fox 2000-2006	Felipe Calderón 2006-2012						
Bill Clinton First Term	<table border="1"> <tr> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Economy</td> <td>Economy</td> </tr> </table> <p>NAFTA</p>	0	0	Economy	Economy					
0	0									
Economy	Economy									
Bill Clinton Second Term		<table border="1"> <tr> <td>0</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Economy</td> <td>Economy</td> </tr> </table> <p>Deepening NAFTA</p>	0	0	Economy	Economy				
0	0									
Economy	Economy									
G. W. Bush First Term			<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Security</td> <td>Social</td> </tr> <tr> <td>Terrorism</td> <td>Migration</td> </tr> </table>	1	0	Security	Social	Terrorism	Migration	
1	0									
Security	Social									
Terrorism	Migration									
G. W. Bush Second Term				<table border="1"> <tr> <td>1</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Security</td> <td>Security</td> </tr> <tr> <td>Terrorism</td> <td>TOC</td> </tr> </table>	1	1	Security	Security	Terrorism	TOC
1	1									
Security	Security									
Terrorism	TOC									
Grant military and police aid to Mexico, All Programs, 1996-2012. All amounts in U.S. dollars.	Not available	1996-2000 193,126,474	2000-2006 228,303,072	2007-2012 1,683,678,195 4 times higher in 5 years than in the previous 10 years together.						

From Table 2 we could develop a subsidiary constructivist hypothesis, intuitively affirming that higher levels of successful cooperation are feasible when the priorities of both countries converge and overlap. And the same happens in the opposite way: when Mexico's priorities do not overlap with those of the U.S., then lower degrees of cooperation are expected. So, where they agree on the priorities, in terms of perceptions, cooperation is more likely to occur than where they disagree. The MI is the case in which both nations perceived a growing threat as a challenge that required co-responsibility and cooperation.

Figure 4. The shift in budget. Grant military and police aid to Mexico. All programs, 1996-2012.



Opening our own theoretical space we would say that we have a case in which what has been labeled as *Rational Constructivism* is at work. A rational constructivist argument would tell us that in 2007 Mexico and the U.S. shared a world view and causal beliefs, and also saw each other with similar identities –as threatened states sharing vulnerability and responsibility- which in turn shaped their rational incentives to cooperate against those threats posed by TOCs. Now is time to start exploring the rational exercise of political leaders derived from this *constructivist moment*.

From a Shared Belief System to Strategic Behavior

The *constructivist moment* is then the first of the two-stage process that explain the origins of this bilateral cooperative behavior. The *constructivist moment* seeks to understand how perceptions, beliefs, identities and preferences were formed among Mexico and the U.S. prior to the exercise of instrumental rationality¹⁸³ to fight against their transnational enemies. By now we are observing that perceptions, beliefs, identities and rational choices were intimately connected in the emergence of the MI.

The shared belief system provided both states with the elements by which they perceive a similar reality and see each other with similar identities –as threatened states sharing vulnerability and responsibility- which in turn shaped their rational incentives to cooperate –against those threats-. This is similar to what Bates, Figueiredo and Waingast called “theoretical integration”, meaning the incorporation of concepts used by constructivists (interpretivists) into the rational choice theory.¹⁸⁴ Or as Ted Hopf merged both approaches similarly: “the identity of a state implies its preferences and consequent actions”¹⁸⁵

In the first constructivist stage, it is a matter of understandings and meanings in the leaders, in the second rationalist stage they have to choose the strategies that bring the major benefit at the lowest cost. In other words, once the mutual perception of the threat is consolidated and the identity of cooperative states among them has been formed, rational incentives start to work. In Bueno de Mesquita and Lalman’s words: “It is

¹⁸³ Finnemore and Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 910.

¹⁸⁴ Bates, de Figueiredo, and Weingast, “The Politics of Interpretation: Rationality, Culture, and Transition,” 606.

¹⁸⁵ Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory,” 175.

fundamentally the leaders understanding of international circumstances that dictates the selection of the state's tactical and strategic actions."¹⁸⁶

The *rationalist moment* occurs when those interests, derived from the ideational framework –the shared belief system–, are at work. In some way, the *rationalist moment* unfolds as follows:

- a. Rational interests to cooperate emerge from an ideational framework, also known as shared belief system, compound of shared perceptions-beliefs and shaped identities.
- b. Such interests, that foster bilateral cooperation, are not only external but also domestic.
- c. Their shared interest to cooperate is operationalized through the creation of the bilateral program known as the MI.
- d. The interests to cooperate got materialized once speech acts, budget and security personnel begins to work.
- e. The rational interests that lead to strategic behavior remain connected with the identity of both states. Rational behavior of states in the MI is “in touch with identity” in the sense of maintaining consistency between behavior and a conception of self in a social role".¹⁸⁷ In this way Time 1 and Time 2 remain linked and the theoretical dialogue between constructivism and rationalism is at work.

How these rational interests lead to bilateral strategic interaction belongs to the *rationalist moment* explained in the next section.

¹⁸⁶ Bueno de Mesquita, and Lalman, *War and reason*. 13.

¹⁸⁷ Boekle, Rittberger, and Wagner, “Norms and Foreign Policy,” 5.

In the origins of security cooperation of the MI, once the Time 1 or the *constructivist moment* has occurred and the shared belief system began to work with key ideas operating as a driving force of bilateral political life, then the Time 2 or the *rationalist moment* is about to begin when decision makers, namely Mexican and U.S. political leaders behaving strategically, will consider the rational choices that will provide the best strategies to achieve the goals of the challenge of confronting their common threat. Time 2 or the *rationalist moment* begins.

3.2.2 Time 2 or the Rationalist Moment

It has been said by some scholars that the Rational Choice approach is less relevant in Latin American countries than in advanced industrial democracies since the former do not have consolidated and well organized institutions with formal, stable, known and followed rules (and structural constraints) as the latter,¹⁸⁸ making the “core assumptions of rational choice models inapplicable or even misleading”¹⁸⁹

However, with the goal of explaining the origins of the MI as a cooperative bilateral exercise we consider useful to draw on some of the logical reasoning of rational choice within an environment of strategic interaction between Mexico and the U.S. Game theory can be useful to explain why the MI was possible. Our use of this approach is limited only to show how we have a *rationalist moment* (Time 2) when trying to explain the origins of the MI without going too deep in formal modeling. We add in our favor, as

¹⁸⁸ Evelyne Huber, and Michelle Dion, "Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics," in *Market, state, and society in contemporary Latin America*, William C. Smith, and Maria Laura Gómez Mera, eds. (Chichester: Wiley-Blackwell, 2010), 11-31.

¹⁸⁹ Describing the argument of Huber and Dion: Smith, and Gómez Mera, "Market, state, and society in contemporary Latin America," in *Market, state, and society in contemporary Latin America*, 2. It is also mentioned that the Latin American instability and unpredictability in power relations also inhibits the explanatory power of the rational choice approach.

stated by Duncan Snidal,¹⁹⁰ that formalization¹⁹¹ is by no means a necessary feature of rational choice; in other words “...Theoretical rational choice need no rest on mathematical models”.¹⁹² Thus, we are applying this approach in its *soft* version. In this point our work calls for more research from other scholars trained in these methodological tools that may apply formal modeling to this case study. It is possible.

In Time 2 we identify a *rationalist moment* in the process of creating the MI; we see the emergence of rational incentives that make cooperation possible between Mexico and the U.S.

We call this *rationalist moment* “Time 2” because is the second part of a same process. Put simply, without the *ex ante* construction of certain beliefs the rational choices taken by decision makers would have been different. In this way, we consider that these two different stages help us to arrive to a potential analytic narrative that explains the origins of the MI.

The term ‘analytic narratives’ was coined by Robert Bates and other authors¹⁹³ to describe “a more systematic use of rational choice as a qualitative empirical research tool for individual case studies.”¹⁹⁴ The use of a rational choice framework complements and guides in a clear way the description of our single case of cooperation between Mexico and the U.S. in terms of actors, preferences, choices, environmental constraints, strategic interdependencies, etc. and then could eventually invoke stronger theoretical results to

¹⁹⁰ Duncan Snidal, “Rational choice and International Relations,” in *Handbook of International Relations*, 77.

¹⁹¹ Snidal defines formalization as “... the use of mathematical models to represent theoretical arguments and simplified versions of the real world”. Snidal, “Rational choice and International Relations,” 77.

¹⁹² And he adds: “Early rational choice political economists, including Adam Smith and David Hume, did not invoke mathematics.”Snidal, “Rational choice and International Relations,” 77.

¹⁹³ Bates, Greif, Levi, Rosenthal, and Weingast. “The Analytical Narrative Project.”

¹⁹⁴ Snidal, “Rational choice and International Relations”, 81.

assess the underlying mechanisms that lead to specific cooperative results.¹⁹⁵ An analytic narrative of the origins of the MI helps to understand the underlying mechanisms of change in the levels of cooperation between the U.S. and Mexico: the MI as a shift in bilateral strategic interaction within a specific context. “The analytic side encourages generalization while the narrative side encourages closer contextual specification. Analytic narratives are an effort to find a ‘middle ground’;”¹⁹⁶ a middle ground between constructivism and rationalism, T1 and T2 are the constitutive elements of the origins of the MI.

The MI as a Win-Win / Two-Level Game

Drawing from Robert Putnam’s *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*,¹⁹⁷ it is possible for us to identify how the MI responded to both domestic and international politics. Indeed, Putnam’s metaphor of two-level games has been applied to a number of international negotiations¹⁹⁸ and it is widely cited to legitimate work on domestic politics.¹⁹⁹ According to such metaphor, national leaders play strategic material power games, albeit domestically and internationally constrained.²⁰⁰

Putnam, for whom two-level games seem a ubiquitous feature of social life,²⁰¹ provided a useful analysis on ‘the entanglements’ of domestic and international politics. His contribution is useful for our purpose here because the creation of the MI responded

¹⁹⁵ Rephrased from Snidal, “Rational choice and International Relations”, 81.

¹⁹⁶ Snidal, “Rational choice and International Relations”, 81.

¹⁹⁷ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no. 3 (Summer, 1988): 427-460.

¹⁹⁸ Christer Jönsson. “*Diplomacy, Bargaining and Negotiation*,” in *Handbook of International Relations*, 226.

¹⁹⁹ Peter Gourevitch, “Domestic Politics and International Relations,” in *Handbook of International Relations*, 309.

²⁰⁰ Adler, “Constructivism in International Relations,” in *Handbook of International Relations*, 110.

²⁰¹ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 460.

to both domestic and international politics. First because he asserted²⁰² that among interdependent economies, like Mexico and the U. S., policies can often be effective if they are internationally coordinated, like it happens in the MI with shared security oriented policies.

Putnam's concern is not whether a policy is wise or effective but how it became possible politically, that is, the political mechanisms behind the creation of an agreement. It is valid then, as a first step, to ask how international cooperation was possible before elucidating on its performance²⁰³ (Chapter 3).

A crucial aspect for our analysis on the creation of the MI is that, for Putnam, an agreement "is possible only because a powerful minority within each government actually favored on domestic grounds the policy being demanded international."²⁰⁴ We assert here that for the creation of the MI the power of domestic elites in Mexico and the U.S. was necessary to support policies internationally. It was rational for the domestic political elites of both nations, lead respectively by President Calderon in Mexico and President Bush in the U.S., to promote international-bilateral cooperation between each other based on their governmental domestic interests. Domestic strategies can foster international cooperation.

At the same time both states experienced external pressures to cooperate put by criminal transnational forces, mainly given the situation that one state alone cannot break down a threat that is common or shared, regional and transnational. It is because of the size of the threat that it is rational for both to cooperate in order to achieve results that

²⁰² Together with Nicholas Bayne in: Robert D. Putnam and Nicholas Bayne, *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, rev. ed. (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987), 62-94. Cited in Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 427.

²⁰³ Our chapter III is dedicated to such endeavor.

²⁰⁴ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 428.

none of those two states can achieve by acting alone. Along with domestic interests, this international pressure also creates incentives for Mexico and the U.S. to cooperate through the MI as a policy shift.

We identify at this point a *rationalist moment* because of the presence of mutual gains derived from the cooperative behavior of both states by creating the MI, fitting (at least in part) with the Robert Putnam's strategic model of interaction based on domestic interests and international pressures, resulting in an exercise of cooperation that represented a win/win game for both players, namely, Mexico and the U.S. at two levels: domestic and international.

This reasoning lead us to think that central decision makers (at "the state") in Mexico and the U.S., were and should be "concerned simultaneously with domestic and international pressures. [...] Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign."²⁰⁵

Other authors have also worked on this dual nature of politics by which domestic and international issues are intertwined. In 1977, Bayles Manning²⁰⁶ used the term *intermestic* to describe those issues²⁰⁷ which simultaneously have an external and an internal dimension. In 1978, Peter Gourevitch²⁰⁸ coined the term *the second image reversed* "to express the impact of international pressures on domestic politics, and the

²⁰⁵ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics", 431, 434.

²⁰⁶ Manning, Bayless. "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals." *Foreign Affairs*, January, 1, 1977. Accessed September 2014. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1977-01-01/congress-executive-and-intermestic-affairs-three->

²⁰⁷ To see how *intermestic* analysis has been applied to the problem of drug trafficking on Mexico-U.S relations see: Tripp Villanueva, José Octavio, and Carlos Mendoza Mora. 2012. *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México-EE. UU. Pautas para el diseño de una política interfectica*. México: Porrúa.

²⁰⁸ Gourevitch. Peter. 1978. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization* 32 (Autumn): 881-911.

consequences that has back on international relations”,²⁰⁹ which in turn was based on Kenneth Waltz’s 1959 Second Level/Image of analysis. In the same vein Roland Roberts considered in 1995²¹⁰ that many aspects of politics are now *glocal* (the combination of global and local). Although such idea was referred before, the spread of the neologism *glocalization* is attributed to him.

Whatever the approach, by analyzing only one dimension of this kind of transnational issues, our study would be incomplete. Putnam put it as follows:

Neither a purely domestic nor a purely international analysis could account for this episode. Interpretations cast in terms either of domestic causes and international effects ([Waltz’s]“Second Image”) or of international causes and domestic effects ([Gourevitch’s]“Second Image Reversed”) would represent merely “partial equilibrium” analyses and would miss an important part of the story, namely, how the domestic politics of several countries became entangled via an international negotiation. [...] we must aim instead for “general equilibrium” theories that account simultaneously for the interaction of domestic and international factors.

It is assumed that Calderón, to achieve his domestic security goals, needed interstate negotiations abroad with the U.S., favoring the neoliberal interdependence approach and, evidently, the two level game approach, which “begins by assuming that statesmen are typically trying to do two things at once; they seek to manipulate domestic and international politics simultaneously. ... The image of the executive as a “Janus-faced” –forced to balance international and domestic concerns in a process of “double-edged” diplomacy”.²¹¹ The international negotiation made by president

²⁰⁹ Gourevitch, “Domestic Politics and International Relations,” 309.

²¹⁰ Roberts, Roland. 1995. Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity In *Global Modernities*, Mike Featherstone, Scott Lash and Roland Robertson, eds. 25-44. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications.

²¹¹ Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert Putnam, eds., *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (United States: University of California Press, 1993), 15.

Calderón with president Bush made it easier to implement the domestic policy against TOCs with the support of the U.S.

Following Robert Putnam's words and theoretical approach, unlike the "Second Image" or the "Second Image Reversed," the two-level approach recognizes that both presidents Calderón and Bush, as central decision-makers, strove to reconcile their own domestic and international security imperatives simultaneously when created the MI. Because of this, both statesmen in this predicament faced distinctive strategic opportunities and strategic dilemmas²¹² (for example, with their own Congressmen).

This two-level theoretical approach highlights, according to Putnam, several significant features of the links between diplomacy and domestic politics, including among others, "the importance of targeting international threats, offers, and side-payments with an eye towards their domestic incidence at home and abroad"²¹³ The MI successfully meshed domestic and international pressures to target international threats.

The Rationalist Moment: Playing the Game

Borrowing the terminology from recreational games, the creation of security bilateral cooperation, particularly the creation of the MI, can be termed as a "game" and the individuals making the decisions to create it can be termed "players". In general games it is not necessarily true that one player "wins" only if the other "loses". Games that have winners and losers in this sense are called zero-sum games.²¹⁴ This is not the case for the

²¹² Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 460.

²¹³ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 460.

²¹⁴ James N. Webb, "Static Games," in *Game Theory. Decisions, Interaction and Evolution* (London: Springer-Verlag, 2007), 61-87.

MI since we are focusing our attention in the two players –both presidents- that made it possible at the very beginning as top-level decision makers. The MI, as an interactive decision problem, involves two individuals making a decision in a situation where the payoff to each individual depends (at least in principle) on what every individual decides –whether to cooperate or not-. Cooperation to create the MI for both presidents brought a win/win situation.

The MI then is the byproduct of a bilateral exercise of cooperative interaction between two countries acting in a specific moment, with full rationality and complete information, under the logic of a two-level win-win game. Both cooperate under the assumption, social construction or causal/principled belief that they face a common threat, therefore absolute gains rather than relative gains characterize such cooperation.

If the MI was a zero-sum game then we would have a winner and a loser, either Mexico or the U.S. This is not the case. In general terms the program was designed and implemented by both countries; however in particular terms, more than countries, the MI is an exercise of cooperation between two governments, two different administrations (two agents) willing to cooperate to face a threat perceived as shared by both players. The players are President Calderón (and his bureaucracy), and President Bush (and his bureaucracy). After the *constructivist moment* an instrumental reasoning would suggest that the U.S. and Mexico saw each other as a strategic partner in the fight against terrorism²¹⁵ and organized crime.²¹⁶ Each leader “is the conventional unitary actor

²¹⁵ Some of these aspects are described in: Isidro Morales, “México-Estados Unidos: Los límites de la cooperación “intermística” en materia de seguridad,” *Foreign Policy. Edición Mexicana* 1, núm.6 (noviembre 2012), 44-45.

²¹⁶ Andrew Selee, “Esperando a la embajadora,” *El Universal*, 31 Octubre 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/andrew-selee/mundo/2015/10/31/esperando-la-embajadora>.

selecting policy objectives with the constraints of the international environment firmly in mind and implementing strategies to maximize those chosen objectives.²¹⁷ And more or less, that is what happened in the strategic interaction played by Calderón and Bush in 2007.

For this game –the creation of the MI- we consider the following observations:

- Each player has two pure strategies: to cooperate or not to cooperate.
- There are two pure strategies for each player; then there will be $2 \times 2 = 4$ types of pure strategies.
- A tabular *description* of a game, using pure strategies, is called the *normal form*²¹⁸ or *strategic form* of a game.²¹⁹
- Both players, by following their individual self-interest and by cooperating, end up better off than if they had not cooperated.
- The payoffs are assumed to be a representation of the preferences of rational individuals so that an individual's aim is to maximize their payoff.²²⁰
- Both players have complete and perfect information because every player knows the pay offs and strategies of the other player.
- A solution of a game is a pair of strategies that a rational pair of players might use.
- The coincidence of a common preference²²¹ facilitates cooperation.
- The MI can be also studied, therefore, with an individualistic²²² and utilitarian approach.

²¹⁷ Bueno de Mesquita, and Lalman, *War and reason*. 13.

²¹⁸ As opposed to extensive forms. Normal forms describe a game using a matrix, instead of graphs.

²¹⁹ Webb, *Game Theory. Decisions, Interaction and Evolution*. 64.

²²⁰ Webb, *Game Theory. Decisions, Interaction and Evolution*, 65.

²²¹ Briefly mentioned in: Bueno de Mesquita, and Lalman, *War and reason*,” 103.

- The MI is also the byproduct of decisions made by unitary actors maximizing a subjective expected utility.²²³
- Rational choice generally recognizes two main incentives: power and wealth. The MI responds to the maximization of political power, not wealth, even if it means the transfer of financial funds.

By bringing benefits to both actors we can say that instrumental reasoning is at work. No matter if the strategy in the long term is wrong –the war on drugs itself for example-. For policymakers, achieving such payoffs (either regional security or domestic political and electoral power) justifies international cooperation, or as put by Peter Andreas “stupid policies can be smart politics... the political success of flawed and failing policies”²²⁴

In the *rationalist moment*, the narrative of the strategic interaction is as follows: Mexico took the initiative to begin this collaboration. That’s why the name of ‘initiative’: In a smart move, it was Calderon who presented a proposal for an increase of U.S.-Mexico cooperation in Mérida when meeting with President Bush.²²⁵

With similar perceptions and identities, these two players found enough rational incentives to cooperate in an unusual way on issues of regional security. Those two players are President Felipe Calderón, from Mexico, and President George W. Bush, from the U.S.; both with constitutional capacities as top-level decision makers. Such exercise of cooperation was called the *Merida Initiative* in 2007. Every single player

²²² Walt, “Rigor or Rigor Mortis? 10.

²²³ Walt, “Rigor or Rigor Mortis? 10.

²²⁴ Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, 2ed. (Ithaca; London: Cornell University Press, 2009), 148.

²²⁵ Arzt, Sigrid. 2010. U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation In *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy*, eds. Olson, Eric L., David A. Shirk, and Andrew Selee. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/publication/shared-responsibility>.

found rational incentives to play a win-win game to increase their respective political power, where payoffs play at two levels: domestic gains and external gains.

To illustrate this rational strategic interaction we show two different representations: first, a simple representation of the strategies to cooperate under the MI based on the prisoner's dilemma; and second, the representation of mutual gains at two levels, domestic and external, once both players decided to cooperate.

Table 3. The Merida Initiative as rational strategic interaction

The Merida Initiative: Rational strategic interaction between two state actors: Mexico and the U.S.		
President Bush Player 2 ----- President Calderón Player 1	Don't cooperate (Defection)	Cooperate
Don't cooperate (Defection)	(0, 0)	(0, 1)
Cooperate	(1, 0)	(1, 1)

This first representation of the possible strategies within the framework of the MI shows four different scenarios (Table 3):

(0, 0): Neither Calderón nor Bush decide to cooperate. This scenario makes impossible for both presidents to reap any benefit from cooperation.

(1, 0): Calderón cooperates, Bush defects. This scenario shows that president Calderón would try to cooperate to both decrease the intensity of the threat posed by TOCs and increase domestic political legitimacy. Without the cooperation of the U.S. those goals are hard to achieve.

(0, 1): Calderón defects, Bush cooperates. If the Mexican president decides not to cooperate (because of distrust, sovereignty issues or any other reason) the U.S. president would not be in position either of strengthening his national security policies or braking the progress of both drug related violence and TOCs power at its southern border.

(1, 1): The best solution is (cooperate, cooperate) since both players find more stability (or equilibrium). In other words, this is the strategy to each player that would maximize their expected utilities, therefore, both rational actors would have no incentive to deviate unilaterally.²²⁶ The strategy (cooperation) benefit both players as long as both play bilaterally, not unilaterally.²²⁷ As a consequence, the MI is created.

The second representation comes when we focus our attention only in the mutual gains or expected utilities when both players decide to cooperate (1, 1). We identified such payoffs at domestic and international levels (Table 4).

By cooperating, and at the very moment they decided to do it, Mexico and the U.S. stop competing each other, mixing efforts to achieve common goals, winning or losing as a team. Taking a look to the payoffs at two levels we identify a cooperative game with win-win gains.

²²⁶ Stephen Walt adds that *equilibrium is prediction*: “If the game structure is an accurate representation of the phenomenon in question, and if there are no mathematical mistakes, the equilibria of the game identify the only outcomes that are logically possible. These equilibria form the basis for any subsequent empirical testing.” Walt, “Rigor or Rigor Mortis? 10.

²²⁷ These elements can configure a Nash Equilibrium. See: Walt, “Rigor or Rigor Mortis? 11.

President Calderon Payoffs

Domestic Level: Calderón would gain domestically by decreasing the intensity of the threat posed by TOCs to the survival of the state. This gain was officially stated by Calderón and his government based on the argument that TOCs had been dangerously efficient in penetrating Mexican institutions via corruption.

An additional gain was implicit: the benefit of increasing domestic political legitimacy after contested elections. The then candidate Calderón won presidential elections only with 0.56% of advantage.²²⁸ Although it cannot represent a real mandate, it was institutionally legitimate, but he knew it was not sufficient. Public polls showed that 80% of Mexicans found drug trafficking as a critical threat in 2006. A direct struggle against DTOs would increase his political legitimacy in the eyes of the Mexican population, which in turn was translated in political power. The support of the U.S. was an important feature to deal the transnational nature of the problem of drug trafficking.

External Level: Calderón would also gain internationally by 1) making the U.S. co-responsible not only discursively but also by increasing security budget with U.S. resources; 2) he would get external institutionalization of his domestic policy against TOCs, and finally 3) he would promote the conditions to achieve, eventually, regional security with the U.S. against an external and shared threat.

²²⁸ That is 233,831 out of 41+ million electorates that voted in 2006. Calderón had 15 million votes (35.89%); the whole nominal list was 71 million out of a country of 103 million inhabitants by then.

President Bush Payoffs

Domestic Level: Bush would gain domestically by strengthening his national security policies against TOCs (and terrorists by the token) deriving in more security for U.S. citizens, mainly at the border.

External Level: Bush would also gain internationally by 1) Braking the flow of drug related violence and TOCs power in its southern border. Their force would be limited and degraded regionally; and 2) he would collaborate to promote the conditions to achieve, eventually, regional security with Mexico against an external and shared threat.

In regional terms, the most important payoff is an absolute gain: with the MI, Mexico and the U.S. are better able to decrease the power of TOCs in benefit of their regional security.

Merging Time 1 and Time 2, namely the constructivist and the *rationalist moment*, this work shows that there can be an ontological dialogue between the two approaches and that the empirical anomalies in the explanatory power of rationalism can be resolved only when ideas are taken into account.²²⁹ In other words, the MI, as a policy outcome, can be explained only when interests are combined with a rich understanding of human (political leaders) beliefs.²³⁰ Finally we can say that origins are explained by constructivism and rationalism; while performance demands another analysis. Origins and performance are not the same thing in the study of the MI.

²²⁹ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 6.

²³⁰ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 13.

Table 4. Table of gains at domestic and external level

Table of mutual gains in the Merida Initiative: Rational interaction between two state actors, at two levels, in a win-win game.						
Levels / Players	Domestic Level Domestic gains	External Level External gains				
President Calderón	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="text-align: center;">Official Gain</td> <td style="text-align: center;">Political Gain</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">To decrease the intensity of a threat posed to the Mexican State</td> <td style="text-align: center;">Political Legitimacy</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;">Both were rational incentives to achieve/increase Political Power</p>	Official Gain	Political Gain	To decrease the intensity of a threat posed to the Mexican State	Political Legitimacy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Making the U.S. co-responsible not only discursively but also by increasing security budget with U.S. resources. 2. External institutionalization of his domestic policy against TOCs. 3. Regional Security.
Official Gain	Political Gain					
To decrease the intensity of a threat posed to the Mexican State	Political Legitimacy					
President Bush	<p>Strengthening national security policies against TOCs</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Braking the progress of drug related violence and TOCs power in its southern border. 2. Regional Security. 				
<p>The Rational Incentive: Political Power Actors as: Power Maximizers (not wealth Maximizers)</p>						

3.3 The Convergence with the Regional Security Complex Theory (RSCT)

3.3.1 The MI as a Possible Regional Security Complex

Global Security is, at best, an aspiration.²³¹ Something that is impossible to achieve; it does not exist in reality. Instead, regional security has more possibilities to be achieved when it comes to international security. That is why the MI makes sense for North America, at least theoretically: it is regional and faces threats shared continentally, sub-continentally and transnationally, like TOCs and drug trafficking.

²³¹ Barry Buzan and Ole Waever, *Regions and powers. The structure of international security* (New York: Cambridge University Press, 2003), 43.

Unlike neorealism, that privileges -and departs from- the international or global level,²³² regional analysis departs from specific geographic areas that suffer common security issues. In their important contribution to this approach “Regions and Powers. The Structure of International Security”, Barry Buzan and Ole Waever provided the theoretical elements for this kind of analysis in what they called *Regional Security Complex Theory* (RSCT). For them, “the fact that the regionalist approach features a *distinct* level of analysis located between the global and the local is what gives RSCT its analytical power.”²³³

The MI could represent a case study that fits the definition of a Regional Security Complex (RSC), which in 1983 originally stated that “[a] security complex is defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”,²³⁴ which later in 1998 was reformulated by the same authors as “a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another”.²³⁵ Two units, Mexico and the U.S., indeed are sharing similar processes of securitization (of TOCs, particularly DTOs) and desecuritization (drug consumption, especially marijuana) simultaneously, and certainly their situation of sharing threats and processes of legalization or decriminalization cannot be solved apart from one another.

²³² Buzan y Waever, *Regions and powers*, 28.

²³³ Buzan y Waever, *Regions and powers*, 27.

²³⁴ Barry Buzan, *People, states and fear* (Brighton: Wheatsheaf, 1983), 106. See also Buzan y Waever, *Regions and powers*, 44.

²³⁵ Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis* (Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers, 1998), 233.

The MI has convergence with Buzan and Waever's theory on regions because it can tell us something about the different levels of analysis the MI tries to reach as a bilateral policy. Indeed, it could take the MI as an empirical study and theory-based scenarios of cooperation between Mexico and the U.S. can be explored on the basis of the known possible forms of, an alternatives to, RSCs.²³⁶ Such is not our main task for this work. For now is enough just to point out that our understanding of the MI can be enriched by the analytical contribution made through the RSCs²³⁷ as the third possible moment of an evolving security cooperation between these units, namely Mexico and the U.S. So far, we have explored Time 1 or the *constructivist moment*, when similar perceptions of threats converge, shaping states' identities that facilitate cooperation; and time 2 or the *rationalist moment*, when rational incentives create interests that produce cooperation. An eventual Time 3 would represent the creation of a RSC between Mexico, the U. S. and eventually Canada.

Different academic efforts have been made before to respond to the question if North America can be a RSC, a "trilateral North American theatre" that needs the development of a North American "regional consciousness".²³⁸ Others have identified the obstacles to achieve security cooperation,²³⁹ and others have explained how the role of different threat perceptions based on identities, institutions and interests may hinder the cooperation, integration and consolidation of the RSC in North America.²⁴⁰

²³⁶ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 45.

²³⁷ As theory and method for studying security in specific regions.

²³⁸ Brian Bow. "North America as an Emergent Regional Security Complex" (Conference Papers-International Studies Association (ISA) 2010), 1.

²³⁹ Roberto Domínguez and Rafael Velázquez, "Obstacles to Security Cooperation in North America," in *North American Integration. An Institutional Void in Migration, Security and Development*, eds. Gaspare M. Genna and David A. Mayer-Foulkes. (New York; London: Routledge, 2013), 178.

²⁴⁰ Richard J. Kilroy, Jr., Abelardo Rodríguez Sumano, and Todd S. Hataley, *North American Regional Security: A trilateral framework?* (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 2013), 4.

What we have clear today is that the character of the post-Cold War security order seems not to apply anymore;²⁴¹ then exclusive unipolar, multipolar or globalized descriptions of security are not as accurate as they used to be before. For Buzan and Waever, the category of “regions” is a better response to the study of international security. A blend of constructivist and materialist approaches is at the roots of their RSCT. This theory is constructivist by considering both patterns of identity (amity/enmity)²⁴² and process of securitization in their analysis; and also it is materialist and neorealist by sharing a root in terms of territoriality and security.²⁴³

From a neorealist, materialist and structuralist perspective, Mexico and the U.S. should take into account different material factors if they want to consolidate a RSC. The structural factor of the border is crucial. Both will be neighbors *per saecula saeculorum*, (forever and ever) as long as the other aspects remain equal (*ceteris paribus*).²⁴⁴ Because of this border-factor Buzan and Waever, “along with David Lake and Patrick Morgan have suggested that an appropriate level for analyzing security interaction is to begin at the regional level [which may provide] a more accurate picture of the security atmosphere since most threats travel over shorter distances, and therefore, insecurities that states feel are frequently a result of the neighborhood”.²⁴⁵ Neighborhood matters. In that sense, the discursively symbolic and important shift that represented the vision of a

²⁴¹ For Buzan and Waever, the *structure of international security* at the outset of the 21st century, after the end of bipolarity, is of one superpower plus four great powers (1+4). In other words, the first 10 years of the Post-Cold War period shows the U.S. as Superpower; and China, the European Union, Japan and Russia as Great Powers. The authors consider that this structure of 1+4 remains the most likely structure for the next two decades. Buzan and Waever, *Regions and powers*, 30; 445-446.

²⁴² Buzan and Waever, *Regions and powers*, 40.

²⁴³ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 11.

²⁴⁴ War can change everything. In chapter 1 we already analyzed how war changed borders in 1846-1848.

²⁴⁵ Kilroy, Rodríguez Sumano, and Hataley, *North American Regional Security*, 2. See also: Buzan and Waever, *Regions and powers*, 461.

“shared responsibility” opened the idea that both the U.S. and Mexico are part of the problem, but also of the solution.²⁴⁶

From a constructivist, ideational, and intersubjective perspective Mexico and the U.S. should take into account identity factors if they want to consolidate a RSC. As we explained in chapter 1, the modern history of the interaction between Mexico and the U.S. depended on perceptions and interests, shaping identities ranging from the social constructions of enmity to amity, or something in the middle like partners or allies (as in NAFTA or the MI, respectively).

Again, as we tried to justify in our theoretical ground, using neorealism (a rationalist approach) and constructivism in the possible formation of a RSC (as the Time 3) could eventually mean that *nature* and *nurture* can work together in politics: “nature” given by the materialist and geographical factors involved,²⁴⁷ and “nurture” when identities of the units in the RSC are constructed to work together.

For the RSCT, the U.S. is considered by these authors as a *Superpower*²⁴⁸ around which the dynamics of regional security works. Thus, the epicenter of an eventually

²⁴⁶ Francisco Saynes Mendoza, Mexican Secretary of the Navy. See: Abelardo Rodríguez Sumano, coord. *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte. ¿de dónde venimos? ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?* (Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara; Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, 2012), 14.

²⁴⁷ For example, Mexico has a geostrategic location in North America since it “has coastlines on both of the largest oceans, the Pacific and the Atlantic, a fact that permits cultural and commercial interaction with Europe and Asia, along with the increasing exchange with the United States, Canada, and Central American countries.” Kilroy, Rodríguez Sumano, and Hataley, *North American Regional Security*, 148.

²⁴⁸ Buzan and Waever make the distinction between Super, Great and Regional Powers. They say that: “*Superpowers*: possess broad-spectrum capabilities exercised across the whole of the international system. Must be active players in the processes of securitization and desecuritization in all, or nearly all, of the regions in the system; they have first-class military-political capabilities and they perceive themselves, and are perceived by others, as having this rank. *Great powers*. They are perceived by other major powers as having clear economic, military, and political potential to bid for superpower status in the short or medium term. And *Regional powers*. Their capabilities are large within their region, but are not relevant in a broad-spectrum way at the global level. Higher-level powers respond to their influence and capabilities in the securitization processes of a particular region, but they are excluded from the higher level calculations of system polarity.” Buzan and Waever, *Regions and powers*, 34-37.

consolidated RSC is the unit represented by the U.S., playing the role of a Superpower leading dynamics regionally in North America. This model is called a “Centred RSC” (as opposed to “Standard RSC”²⁴⁹) because it is regionally unipolar and the power concerned is a superpower.²⁵⁰

However, the North American RSC has some challenges to overcome. First, the fact that it is not yet a united cluster as the RSCT would ideally expect. There are two different sub-clusters: one driven by the U.S. dual bilateralism²⁵¹ with Canada and Mexico, and the other in Central America and the Caribbean, which is still weak and in the process to be strengthened. We have then two different kind of stages in the North American RSC; two sub-clusters working with different dynamics and rhythms in the same region.

For example, in one side, the MI has been gaining and developing a relative autonomy in regional security between Mexico and the U. S. from 2006 to 2012 -as a first stage-, and later from 2012 to 2016 as a continued bilateral policy. It has been identified as a bilateral program between those two countries more than a regional one. In the other side, the MI also considered initially Central America (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, and Panama) and the Caribbean (Haiti and the Dominican Republic). Both sub-clusters have different attention and relevance. The Central American Regional Security Initiative (CARSI)²⁵² is also known as the Central

²⁴⁹ The Standard RSC is anarchic in structure, defined by regional powers only and may vary from unipolar to multipolar. See: Buzan and Waever, *Regions and powers*, 55.

²⁵⁰ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 55.

²⁵¹ Robert A. Pastor, “Beyond NAFTA: The Emergence and Future of North America,” in *North American Politics: Globalization and Culture*, eds., Yasmeen Abu-Laban, Radha Jhapan, and Francois Rocher (Toronto: Broadview Press, forthcoming, 2007), 6. See an optional electronic version at: https://www.american.edu/sis/cnas/upload/workingpaper6_rp.pdf.

²⁵² Kennon Pearre, “CARSI: Central America’s Mérida Initiative,” *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, February 17, 2011, available at: <http://csis.org/blog/carsi-central-americas-merida-initiative>

America's Mérida Initiative. Two kinds of MI in the same region in what should be represented in one single cluster, namely the North American RSC, but it is not.

In the same line, the MI could be considered as a milestone for a RSC and a significant stage in the development of the Mexico-U.S. relations, the beginning of an institutionally-built cluster of security interdependence, but Canada should be on board and we are far from that. At the regional level, North America has not worked trilaterally. Instead, the axe of the relations between the three countries was and has been delineated through the U.S. bilateralism with Canada and Mexico separately. Robert Pastor elaborated on the U.S. preferences for separating bilateral relationships with each country. For him, the U.S. dual-bilateralism represents a mechanism to deal with different threats avoiding the construction of trilateral institutions that either prepare a common agenda²⁵³ or exert a collective decision-making power. This "bilateral approach might yield satisfaction for particular U.S. interest at the cost of the long-term interest of building a community."²⁵⁴ On the disadvantages of working in such a way, Pastor says:

It is a puzzle why the three governments prefer their two dysfunctional relationships rather than a more equal trilateral relationship. For Canada and Mexico, dual-bilateralism accentuates their weakness and reinforces the imbalance in power. Asymmetry means that the United States can, and usually does, impose its will or ignores its neighbors. In means that the United States can avoid the hard trade-offs that so many of the transnational issues require.²⁵⁵

The RSC the would require that the North American relationships, for security issues, will demand a trilateral dimension, a kind of North America Security Community²⁵⁶

²⁵³ Robert A. Pastor, "Beyond NAFTA," 6.

²⁵⁴ Robert A. Pastor, *The North american idea. A vision of a continental future* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 151.

²⁵⁵ Pastor, *The North american idea*, 150.

²⁵⁶ Buzan and Waever define a Security Community as the pattern of security interdependence in which the units do not expect or prepare for the use of force in their political relations with each other. See: Buzan and Waever, *Regions and powers*, 491.

based on the principles of interdependence (not dependence); reciprocity (not unilateralism); and a negotiating style based on a community of interests (not a quid pro quo/something for something).²⁵⁷

For this kind of problems, Buzan and Waever provided interesting insights that shed light in the current status of the MI as a seed for a RSC. For example, according to them, the MI would be classified as a *Pre-complex*, particularly for the case of Mexico and the U.S., that exists when a set of bilateral security relations seems to have the potential to bind together into an RSC, but has not yet achieved sufficient cross-linkage among the units to do so.²⁵⁸ For the case of the whole region of the whole North American RSC, which includes Central America and the Caribbean,²⁵⁹ the term that better fits is what they called a *Proto-complex*, that exists “when there is sufficient manifest security interdependence to delineate a region and differentiate it from its neighbours, but the regional security dynamics are still too thin and weak to think of the region as a fully-fledged RSC.”²⁶⁰

Whatever the classification, two different aspects in the study of security complexes are crucial: 1) “the identification of threats as well as the intensity of their movement and the accumulation of vulnerabilities that might facilitate their impact; and 2) What is the source of a threat and how did it originate?”²⁶¹

But, what elements do we have to consider the existence of an evolving North American Regional Security Complex (NARSC)? At first glance, we can identify

²⁵⁷ Pastor, *The North american idea*, 145.

²⁵⁸ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 490-491.

²⁵⁹ See the Map 2 “patterns of Regional security Post Cold War” at: Buzan and Waever, *Regions and powers*, xxvi.

²⁶⁰ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 491.

²⁶¹ Kilroy, Rodríguez Sumano, and Hataley, *North American Regional Security*, 140.

common threats, geographic interaction based on their territorial borders, state capabilities, and social constructions (like the perception of friendship or partnership). We should then focus our attention in the coinciding aspects when they share a geographical region, borders, and threats to their interests and identities.²⁶² For example, at the fifth summit meeting of the three North American leaders in Guadalajara, Mexico, in 2009, the three key policy areas addressed were:

- 1- Common prosperity: increase trade not restrict it, legal migration, and clean energy.
- 2- Common safety and security: H1N1 cooperation, defeat drug cartels, control flow of arms.
- 3- Common values: peace, democracy, human rights.”²⁶³

We can recognize that the idea of a “region” that suffers from common problems is at the core of the meeting. Such is a good step to begin with. As mentioned before, the “region” is the level where states link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other.²⁶⁴ Pandemics, human trafficking, arms smuggling, drug trafficking, stable and democratic regimes, trade, or migration are aspects related to regional security. Regarding to our subject matter, the MI could represent the first step that considers Mexico and the U.S. at the beginning, and subsequently it would consider Canada, Central America and the Caribbean as the complementary components of “the cluster” characterized by close security interdependence at the regional level.²⁶⁵

For this work, we consider that the successful securitization of the TOC, operationalized through the MI in both Mexico and the U.S. could represent a true seed

²⁶² Abelardo Rodríguez Sumano, introduction” to *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 23.

²⁶³ Kilroy, Rodríguez Sumano, and Hataley, *North American Regional Security*, 158.

²⁶⁴ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 43.

²⁶⁵ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 43.

for the creation of a possible Regional Security Complex in North America, either as a *Pre-complex* or as a *Proto-complex*.

3.3.2 The Securitization of TOC as the Seed for a RSC

In Chapter 3 we will analyze in detail if the MI was successful or not in securitizing TOCs, with especial attention to drug cartels. For the purpose of this chapter it is enough to point out that the very act of securitizing TOCs could be the seed, the genesis, or the detonator to create a RSC of North America.

According to the RSCT, most threats travel more easily over short distances, therefore *security interdependence* and *security cooperation* is organized in *security complexes* that work as regionally based clusters. A security complex will be then the arena where processes of securitization and security interdependence occur with more intensity between the actors inside of such complex.²⁶⁶ Mexico and the U.S., belonging to the same complex, are more exposed to the intensity of processes of securitization within the perimeter of their own region.²⁶⁷ The MI represents, since 2007, the successful exercise of regional securitization of transnational criminal groups, with special attention to drug trafficking organizations.²⁶⁸

A RSC would imply that the political elites in Mexico and the U.S. were successful in securitizing TOCs and keeping them in that way: as the main threat to their societies and institutions. The success of such securitization relies also in the way both

²⁶⁶ Buzan and Waever, *Regions and powers*, 4.

²⁶⁷ Although global powers may have influence in any security complex, RSC preserve a substantial degree of autonomy from the patterns set by other global powers.

²⁶⁸ Since the Copenhagen School considers that *desecuritization* is the optimal stage of security policies this work does not take a position regarding the question if it is “appropriate” or “inappropriate” for Mexico and the U.S. promoting, building, and maintaining a RSC. My point here is to open the analysis of what we see as politically possible, based on the IR literature and security studies, considering the obvious importance of bilateral cooperation to face transnational problems.

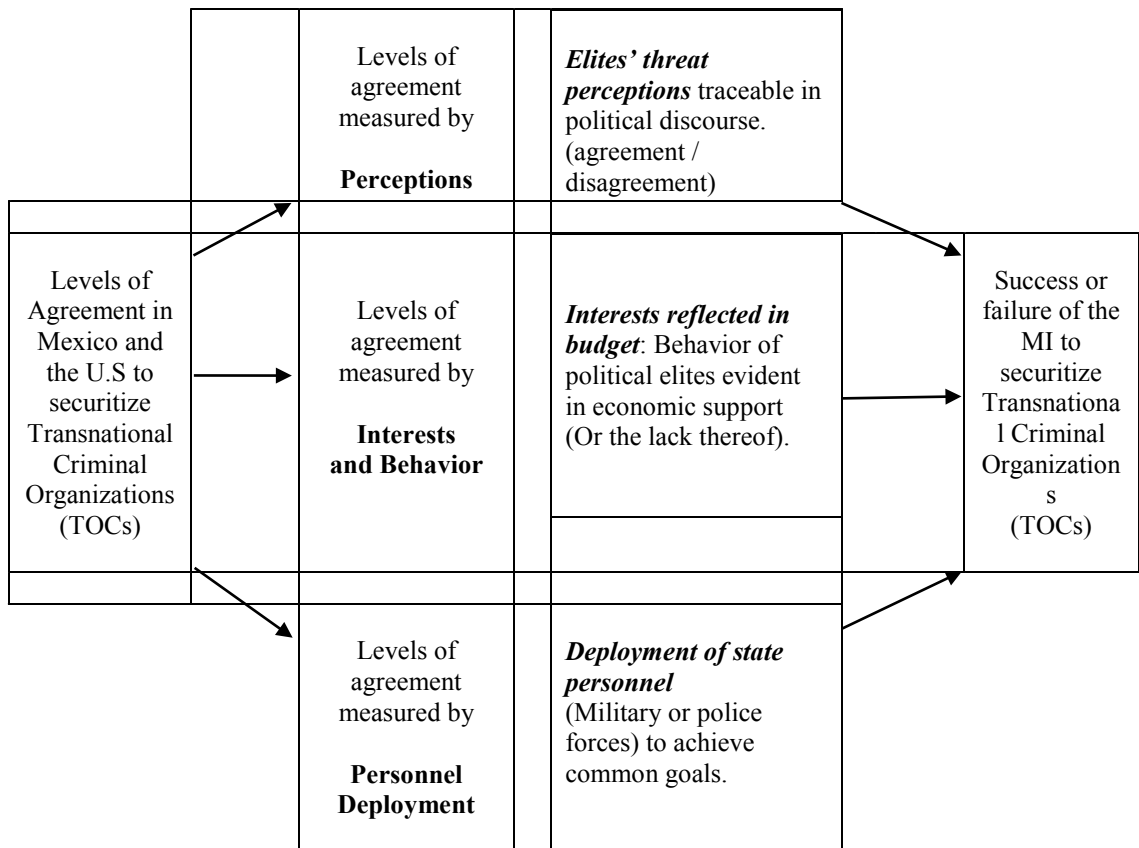
elites are able to keep the Mexico-U.S. cooperation under this vision, which also opens the possibility of having different degrees of securitization in each side of the border.

This brief section only tries to show the MI as the bilateral policy that represents the ignition of the securitization process which in turn sowed the seeds of a North American Security Complex. At the moment of securitizing TOCs, the MI had a significant influence in the Mexico-U.S. political agenda. As said above, we identify this stage as a third moment or Time 3 of an evolving security cooperation between Mexico and the U.S.

This third moment, the beginning of the securitization process, combines constructivist and rationalist components. It considers 1) similar threat perceptions from the political elites, traceable in political discourses;²⁶⁹ 2) the levels of agreement measured by interests and behavior. Interests are reflected in budget, so we must follow the money because behavior of political elites is evident in their economic support (or the lack thereof) for policy implementation; and 3) the deployment of state personnel, either military or police forces to achieve common goals. The combination of these three elements set the beginning of the process of regional securitization of TOC by Mexico and the U.S. opening the possibility to create the North American RSC (See Figure 5).

²⁶⁹ Speeches given meetings, communications, and joint statements of summit conferences.

Figure 5. Diagram of the process of securitization in the MI: the seed for a RSC in North America



In other words, the success or failure to securitize TOCs depends on the levels of agreement in threat perceptions, economic support, and personnel deployment in both countries. The more they coincide in what they perceive as a threat; the more they invest to decrease the threat's intensity; and the more they deploy state forces to achieve common security goals then the more intense and successful the securitization process will be. Discourse, budget and personnel deployment mattered in the creation and consolidation of the MI as a regional policy designed to inhibit the multidimensional threat that TOCs represents for the region of North America.

Chapter 4

Evaluating Performance: Success or Failure of the Mérida Initiative?

4.1 How Difficult is to Assess the MI?

Attributing praise and blame has been almost a rule at the moment of evaluating performance of the MI. Distinguishing success from failure is not easy. Deciding how to evaluate it is under debate because we don't certainly know "what specific metrics the U.S. and Mexican governments are using to measure the impact of the [program]. ... How one evaluates the Mérida Initiative largely depends on how one has defined the goals".²⁷⁰ Therefore, success and failure are both possible.

Regarding performance, it is normally said, from a material, rational and pragmatic position, that if we are not able to measure results then we cannot tell success from failure, therefore we cannot claim or reward success or avoid unintentionally rewarding failure. So, if we cannot recognize success, we cannot learn from it. If we cannot recognize failure, we cannot correct it.²⁷¹ This is almost conventional wisdom. However, for our case, things are more complicated. It is not enough measuring success or failure of the MI -with only materialist and rationalist criteria- as a bilateral program to tackle the strength of transnational criminals just by measuring the elimination or incarceration of them, by increasing drug seizures, extraditions or simply by raising the budget. At most, we could say that such aspects would be a necessary but insufficient condition for success. We need to consider other aspects that are intangible/immaterial/ideational in nature that also have an impact at the moment of

²⁷⁰ Clare Ribando Seelke, and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, May 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

²⁷¹ Bob Garvey, *A Very Short, Fairly Interesting and Reasonably Cheap Book about Coaching and Mentoring* (York St John University: SAGE, 2012), 73-74.

evaluating the bilateral program. The ontological dialogue between positivism and post-positivism emerges again as useful for our purpose of evaluating performance of the MI.

We argue that the MI can be evaluated in two ways: by using materialist evaluations on the one hand, and constructivist evaluations on the other. The first includes materialist aspects such as elimination/incarceration of drug lords, drug seizures, extraditions, increase of technological and military equipment, training, new bilateral bureaucracies and facilities, and of course, the rise of budgets. The second follows the analytical criteria of securitization framework considering ideational aspects such as speech acts, perceptions, and shared understandings about threats and policy implementation.²⁷² It is important that we set aside notions of ‘either black or white’ at the moment of evaluating success and failure, and we do that by considering both materialist and constructivist factors.

4.2 Materialist Evaluations

4.2.1 Materialist Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism

The MI has a dimension that can be evaluated in materialist terms. Neorealism and neoliberalism, as IR theories, can be helpful in providing some insights to our understanding because they depart from materialist and rationalist aspects which in turn are considered positivist in any analysis of social sciences. In other words, we argue that by using together neorealism and neoliberalism we can better evaluate success and failure of the MI on its materialist dimension. In order to simplify we can use what is known as the neo-neo synthesis because both (neorealism and neoliberalism) see states as rational

²⁷² Shared understandings –as ideational factors- guiding the administration of material ones such as budget, personnel deployment and the conception of what is considered as effective bilateral cooperation.

–utility maximizer- entities; both agree that the international system is anarchic; both find solutions to security problems through the strengthening of the state and institutions; both pay attention to the concept of power based on material factors (such as economic support and military equipment); both, as problem solving theories,²⁷³ regard the state and rational cooperation as important to achieve practical results; and together represent a synthesis because both theories are positivist. Thus, we draw on this materialist, rationalist and positivist orientation to measure outcomes achieved by the MI since these factors are important for Pillars 1, 2, and 3, with lesser degree for Pillar 4.

4.2.2 Materialist Evaluations by Pillar

Pillar 1: Disrupt Capacity of Organized Crime to Operate

This pillar is about *facts*. And “facts are stubborn things”.²⁷⁴ If there is one dimension of the MI that can be measured irrespective our beliefs about it or our disagreement with the punitive-prohibitionist model against drug consumption that is the Pillar 1. The materialist side of its evaluation, as an implemented program designed to disrupt the capacity of organized criminal groups, is visible and measurable in drug seizures, incarceration or elimination of kingpins, extraditions, the decreasing of money laundering and the reduction of drug production. These aspects are materialist in nature.

If the Merida Initiative was created deliberately for this purpose –among three other pillars-, and this purpose can be translated into facts, then such facts must be part of the evaluation made to the MI within the nature of Pillar 1. If this program achieves to

²⁷³ As opposed to Critical Theories that seek deep transformations of the world problems.

²⁷⁴ Following what John Adams said almost 250 years ago in 1770. “*Facts are stubborn things. Whatever our wishes, our inclinations, or the dictums of our passions, they cannot alter the state of facts and evidence.* ‘*Argument in Defense of the Soldiers in the Boston Massacre Trials,*’ December 1770. John Adams was a U.S. diplomat and politician (1735 - 1826).

“diminish the power of Mexican organized criminal groups by systematically capturing and incarcerating their leaders and by reducing drug trade revenues by interdicting drugs, stopping money laundering, and diminishing production”,²⁷⁵ then these facts should be considered a success of the program even if they are *a necessary but insufficient condition* of an overall strategy. We can say that this dimension of the MI is easier to evaluate since what we measure here is closer to a notion of “events” or “facts” which - being “stubborn things”- remain there regardless our perceptions.

As an example of these facts, one of the official versions regarding effective measurable results of the MI was presented on April 29, 2011 during the third meeting of the high level officials from Mexico and the U.S.,²⁷⁶ in Washington, D.C. The statement highlighted the following aspects as successes:²⁷⁷ a) higher levels of information sharing that led to the capture of at least 29 important leaders of TOC’s; b) the increasing use of non-intrusive inspection mechanisms, which strengthened the capacities of the common border; c) the received training by (more than) 8,500 federal police, 2,600 judicial officials and 1,800 prison employees; d) the improvement of the bilateral mechanisms against trans-border illegal flows of money and money laundering; e) the transfer of 11 helicopters that increased the mobility of Mexican armed forces; f) the opening of the Bilateral Implementation Office (BIO) with personnel from both countries in order to monitor activities related to the MI.

²⁷⁵ United States Diplomatic Mission to México, “Policy an Issues: The Merida Initiative -An Overview,” *United States Diplomatic Mission to México*, access on November 11, 2015. <http://mexico.usembassy.gov/eng/ataglance/merida-initiative.html>.

²⁷⁶ Prior meetings were held on November 2008 and march 2010. See: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/46/1/images/pdf/Declaracion_Conjunta_GAN.pdf. Accessed on July 2013.

²⁷⁷ Patricia Espinosa Castellano, *Libro Blanco. Acciones Para La Consolidación de la Relación Estratégica con América del Norte-2006-2012*, México: SRE, 2012, p. 29, <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/2lbreaan.pdf>

We know that despite such effective efforts on their own, the results have been limited regarding combating TOC and drug traffickers in Mexico. Indeed, as we will explain below, the MI never had the goal of eliminating drug trafficking and violence since such task is nearly impossible.

In order to be more accurate in our materialist evaluations of the MI we are going to disaggregate these facts dividing them by results:

Success in Capturing or Eliminating Drug Cartel Leaders

The Pillar 1 is neorealist; it consists in the state frontal attack to organized crime. It is characterized by the use of coercive methods based on the deployment of force by the state against TOCs. The objective is twofold: the first is to diminish the power of the TOC by capturing, killing and/or extraditing the leaders of drug cartels. The second is to reduce the profits of drug trafficking making an impact in their capacity to operate.

Based exclusively on a materialist criterion the very enlargement of military capacity of the Mexican state to destroy TOCs is a success in terms of both bilateral cooperation and law enforcement institutional strengthening.²⁷⁸ The MI-Aerial equipment deliveries included four CASA 235 maritime surveillance aircraft, nine UH-60 Black Hawk helicopters, and eight Bell 412 helicopters. Also an Intelligence Surveillance and Reconnaissance (ISR) Dornier 328-JET arrived in late 2014.²⁷⁹

²⁷⁸ The institutions that received technology equipment were Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Seguridad pública (SSP), y la Procuraduría General de la República (PGR). To see details about what kind of particular equipment every institution received see: Felipe Calderón Hinojosa, “Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad: 1.10 Cooperación Internacional” in *Sexto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República, Septiembre 2012, p. 99. Available at: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/INFORME_ESCRITO/01_CAPITULO_ESTADO_DERECHO_Y_SEGURIDAD/1_10_Cooperacion_Internacional.pdf

²⁷⁹ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015). See also: Embajada de los Estados Unidos en México, “Hoja informativa: Programa de Aviación de la

In the same line, this pillar has been successful in the captures and killings of major leaders such as: Arturo Beltran Leyva (El Barbas) and Edgar Valdez Villareal (La Barbie) from the Beltran Leyva cartel; Ezequiel Cárdenas Guillén (Tony Tormenta) of the Golfo cartel; Vicente Carrillo Leyva (El Vicentillo/El Ingeniero) of the Juárez cartel, Ignacio Coronel Villareal (Nacho Coronel) of the Sinaloa cartel, Heriberto Lazcano Lazcano “El Lazca-Z-14” of the Zetas cartel and other important *capos*. In this regard, President Calderon declared:

Through operational and intelligence activities we sought to weaken the structure of all criminal organizations without distinction. From the list of 37 alleged criminals most in Mexico, published in 2009 by the Attorney General of the Republic (PGR), in November 2012 were only 13 fugitives . Of all persons named on the list 17 were captured, two had allegedly been murdered by criminals, and five had been killed resisting the arrest.²⁸⁰

We must keep in mind here that the MI is the international complement –and one of the components- of the broader strategy implemented by Mexico, under the government of Felipe Calderón.²⁸¹ In that sense, the MI fits also with the definition provided by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (INL) in 2008, which asserts that “the initiative complements broader efforts by Mexico... to fight criminal organizations and drug trafficking”.²⁸² Thus, Pillar 1 complements the Mexican struggle against TOCs. It must be said also that much of this success can be attributed to the fact that the U.S. and Mexican security agencies shared and used intelligence

Iniciativa Mérida,” *Embajada de los Estados Unidos en México*, diciembre 2011, accessed December 4, 2015. http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/29nov11/Aviation_DEC_2011__esp_.pdf

²⁸⁰ Felipe Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)* (México: DEBATE, 2014), 43.

²⁸¹ Carlos Rico F., “La Iniciativa Mérida y el Combate Nacional al Crimen Organizado,” *Foreign Affairs en Español* 8, no. 1 (2008):13.

²⁸² Bureau of International Narcotics and Law Enforcement. “Explaining the Merida Initiative: Myth vs Fact”, *U.S. Department of State (Archive)*, last modified November 28, 2008, accessed December 4, 2015, <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/112467.htm>

information in both sides of the border,²⁸³ which in turn could be considered another success in terms of bilateral cooperation.²⁸⁴

According to the Figure 6 there was a substantial improvement in the specific goals of Pillar 1, focused on capturing or eliminating a significant number of kingpins,²⁸⁵ since the creation of the MI in 2007 and compared to the two previous administrations.

However, the main criticism to this aspect is that although the leaders of some cartels were killed and removed -which inevitably made other cartels stronger- the absence of leadership is substituted by other members within the organization, which reinforces the thesis that the main problem of drug trafficking lies not in an individual's profile (leadership, personality, intelligence, etc.) but in structural features (economic incentives, rampant corruption, drug criminalization, etc.).

Another criticism relies in the fact that the Calderón administration did not capture *El Chapo* Guzmán, therefore his strategy and the effectiveness of the MI were highly questioned, reinforcing the accusation that he favored the Sinaloa cartel over other organizations (aspect analyzed below).

Finally, in neorealist terms, Pillar 1 and its brutal dimension is, like it or not, a necessary evil, since the state should provide security to its citizens using the legitimate monopoly of violence, mainly considering that “in Mexico, drug-trade related violence

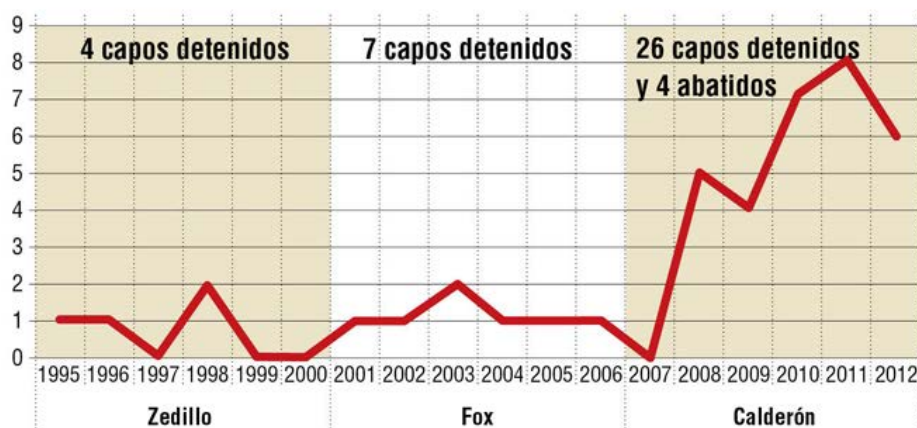
²⁸³ Official comments on the importance of information sharing are available in the 6th. Presidential address of President Calderón in 2012. See: Calderón Hinojosa, “Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad: 1.10 Cooperación Internacional,” p. 99.

²⁸⁴ For a deeper analysis on this aspect see: Arzt, Sigrid. 2010. U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation. In *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, eds. Eric L. Olson, David A. Shirk, and Andrew Selee, 351-369. Washington: Wilson Center. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/publication/shared-responsibility>

²⁸⁵ Traditionally associated to what is known as the “Kingpin strategy” developed by the DEA in 1992 and focused on the direct and specific combat against drug leaders. See for example: Octavio Rodríguez Araujo, “Kingpin strategy,” *La Jornada*, April 17, 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/17/politica/016a1pol>

was the primary driver of a 64 per cent increase in the homicide rate.”²⁸⁶ As said before, one of the main goals of Pillar 1 is not to end with drug trafficking as such but with the public violence perpetrated by DTOs. Derived from this approach a partial success has been achieving that some cartels and their violence moved towards Central America. From the Mexican perspective, the *cockroach effect* is positive in national terms, but it is not in transnational terms since the threat is still regional.

Figure 6. Kingpins arrested or killed by presidential period



Nota: La información de la gráfica relativa al sexenio de Calderón incluye información hasta el 10 de octubre de 2012.

Source: Eduardo Guerrero. “La Estrategia Fallida. Gráfica 3: Capos detenidos o abatidos por sexenio”. Revista Nexos. 1 Diciembre, 2012. <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

Success in Extraditions from Mexico to the United States

Extraditions is an area in which bilateral security cooperation showed optimal results, which in turn can be measured and compared throughout different administrations. Since the outset of the MI in 2007 we can witness a notable increase in extraditions to the U.S. “Starting at 83 in 2007, in the six full years of the Calderón Administration, extraditions

²⁸⁶ Institute For Economic and Peace, *Global Peace Index 2015*, Australia: IEP, June 2015, p.54. Available at: http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_0.pdf

rose to nearly 100 a year. Cooperation on extraditions peaked in 2012, the final year of the Calderón government, with 115 favorable responses to U.S. extradition requests”²⁸⁷ (Figure 7). Within the parameters of the Pillar 1, this can be considered one of the clearest examples of success of the MI in terms of bilateral cooperation against DTOs.

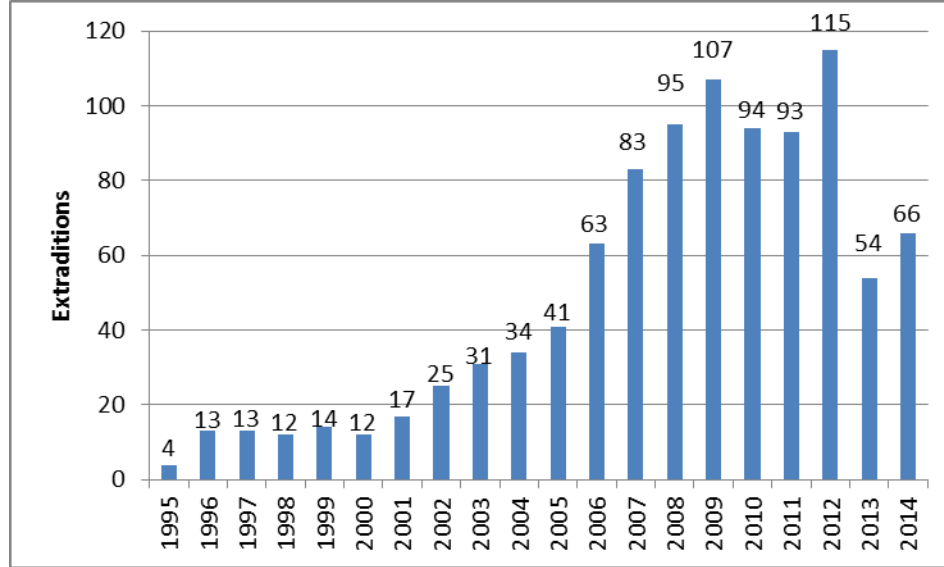
In that sense, improving bilateral coordination against DTOs in both countries was a success from 2007-2012. According to Sigrid Arzt, the role that extradition played in promoting bilateral law enforcement cooperation was very important given the natural sensitivity of sharing information, mainly considering the antecedents of distrust, the interagency rivalries and the domestic political obstacles. That’s why she asserts that “sharing information amongst agencies is a daunting task.”²⁸⁸ As she points out: “U.S.-Mexico cooperation in law enforcement has to do with the leadership of the respective agencies and the commitment those in charge of this cooperation give to the exchange of information, the extradition mechanisms and the building of trust between actors on each side. There is no doubt that trust remains a key component to bilateral cooperation.”²⁸⁹ Bilateral cooperation to extradite criminals from Mexico to the U.S., within the framework of the MI simply worked out.

²⁸⁷ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 20.

²⁸⁸ Arzt, “U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation,” 351.

²⁸⁹ Arzt, “U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation,” 358.

Figure 7. Individuals Extradited from Mexico to the United States 1995-2014



Sources: U.S. Department of Justice and U.S. Department of State. In: Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service (2015), 20.

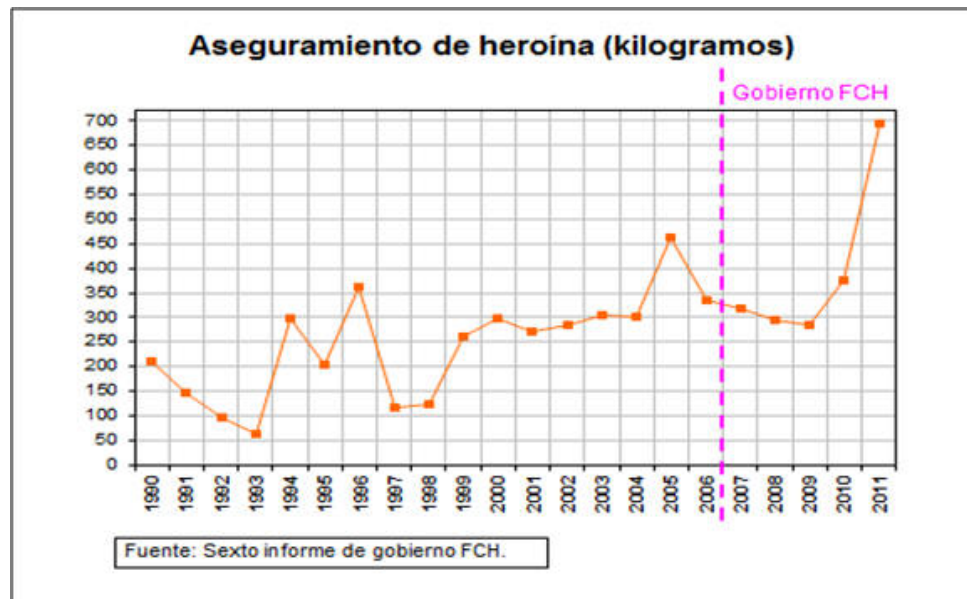
Partial Success in Seizure of Drugs and Arms

Mexican institutions have had other successful events regarding seizures of drugs and arms, weakening TOC's. According to official versions, there were unprecedented seizures of drugs and chemical precursors ready for manufacturing, vehicles, weapons and cash. For example, in the Port of Manzanillo, which, at the time, was the largest cocaine seizure globally: more than 23 tons.; and in Reynosa, the government made one of the largest seizures of weapons in the country: 314 rifles, 113 short weapons, one rocket launcher, and 287 grenades. Also, with the permanent deployment of federal forces throughout the country, the government made eradication operations and confiscation of cocaine, marijuana and heroin whose magnitude would have distributed

more than 2,000 doses of those drugs to each young Mexican between 12 and 25 years old.²⁹⁰

Reports and statistics on these data abound, so we will only consider some graphics to provide a visual idea of seizures to reflect materialist success of Pillar 1 regarding seizures of some drugs, especially heroin, opium gum, and cocaine since 2006-2007.

Figure 8. Seizures of heroin.

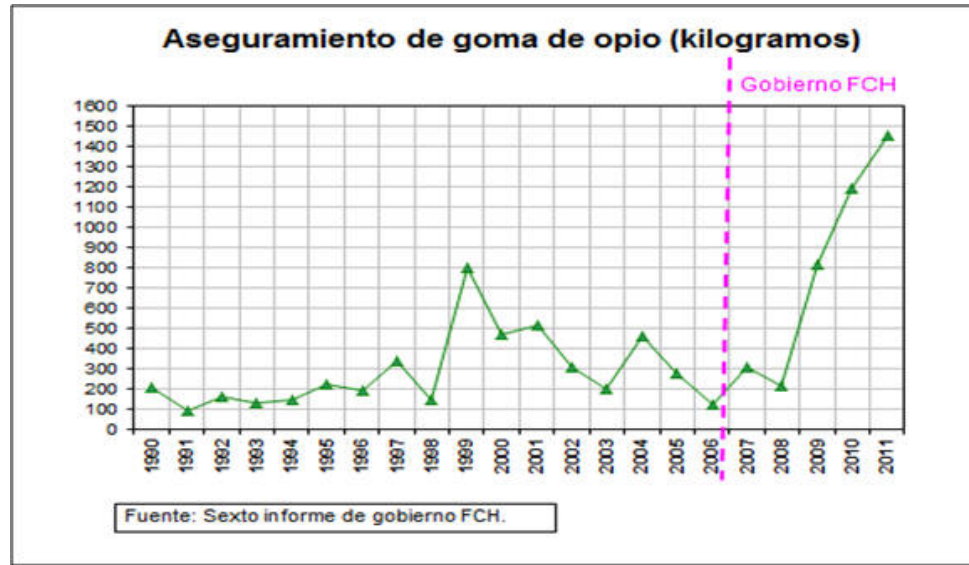


Source: Sexto Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa. Presidencia de la República, 2012, 45.²⁹¹
 The graph is found at: Leopoldo Escobar. “10 mitos izquierdistas sobre la violencia en México”, 2012, 11.

²⁹⁰ Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, 43.

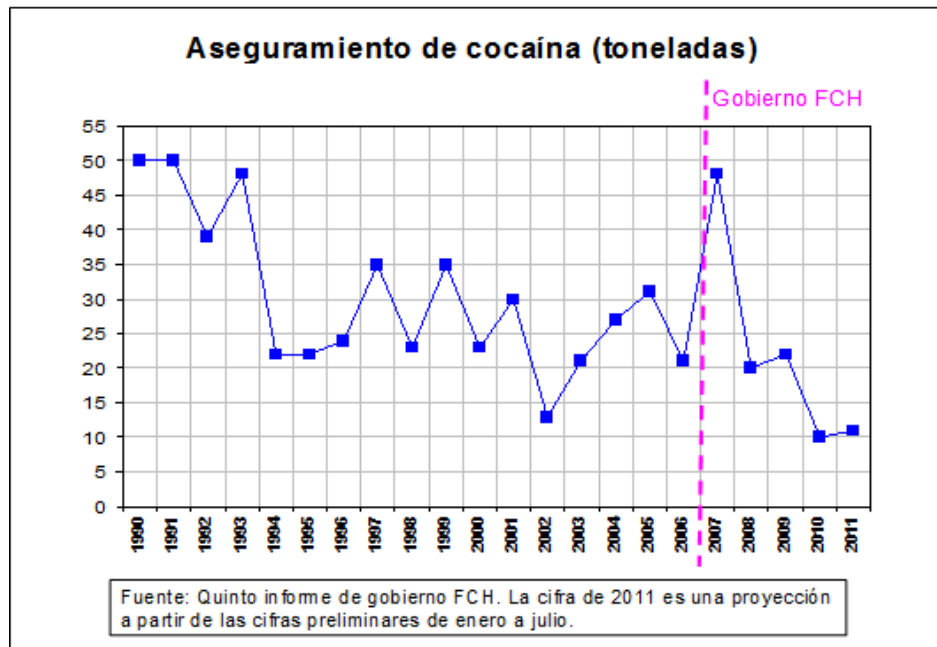
²⁹¹The electronic version of the 6th address to the Mexican nation by President Calderón is available at: http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexto/pdf/INFORME_ESCRITO/Sexto_Informe_de_Gobierno.pdf

Figure 9. Seizures of opium gum.



Source: Sexto Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa. Presidencia de la República, 2012, 45. The graph is found at: Leopoldo Escobar. “10 mitos izquierdistas sobre la violencia en México”, 2012, 11.

Figure 10. Seizures of cocaine



Source: Quinto Informe de Gobierno, Felipe Calderón Hinojosa. Presidencia de la República, 2011. The graph is found at: Leopoldo Escobar. “10 mitos izquierdistas sobre la violencia en México”, 2012, 14.

These graphs provide an idea of a specific success in terms of drug seizures affecting partially the power of DTOs by stopping the amount of drugs that were intended to cross the border. It calls our attention that the “strikes against the cartels have not had an immediate effect on the supply of drugs entering the U.S. through the border. In fact , seizures of each drug except cocaine (which is not produced in Mexico) in the border area increased –successfully- during the years of the MI”²⁹²

As we now, many other shipments achieve to cross the border illegally satisfying the demand of the drug market in the U.S. That is why we consider these drug seizures as partial successes in their own conceptualization as goals of the Pillar 1.

Partial Success in Seizing Illegal Money

Reducing the profits from drug trafficking to decrease their capacity to operate, shows even more limitations because, on the one hand, the drug market in Mexico (\$ 25 billion per year) and in the U.S. (\$ 150 billion per year)²⁹³ does not seem to decline but instead it seems to be constantly generating the highest economic incentives to keep the business up. On the other hand, tracking money laundering activities is a very complicated process in which the Financial Intelligence Unit (UIF by its name in Spanish: a branch of the Mexican treasury that receives benefits from the MI) should be much more effective than it has been to freeze illegal assets that allow drug cartels to buy weapons and bribe public servants. By 2015, the MI “assistance has provided \$16 million in equipment,

²⁹² Adam Isacson, "La Iniciativa Mérida, vista por el espejo retrovisor," in *El NARCOTRAFICO Y SU COMBATE. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, eds. Günther Maihold, and Stefan Jost (México: Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt; Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, 2014), 108.

²⁹³ Bruce M. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos” in *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, eds. Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, and Armando Rodríguez Luna (México City, México: CASEDE, 2009), 25

software, training, and technical assistance to the Financial Intelligence Unit, which is helping in analyzing the increasing volumes of data on suspicious transactions that have occurred in recent years and preparing cases for referral to the attorney general's office."²⁹⁴ Increasing the technological (materialist) infrastructure to attack the financial dimension of TOC could be here considered an institutional improvement but with minor results.

One partial but no less important success on this regard occurred in Mexico City, when the government of president Calderón achieved the greatest seizure of cash in the world for more than \$ 205 million dollars, linked to Zhenli Ye Gon, a drug lord related to the business of methamphetamines.²⁹⁵ Such success is partial compared to the huge profits derived from the drug business only in Mexico.

Partial Success by the Economic Magnitude

Money in the MI is an important materialist feature that can be also measured and compared in a positivist fashion. No doubt that making the U.S. to invest more money in counter narcotic policies is a success itself in relative terms, compared with the amounts the same U.S. used to spend to deal with the problem before.

The United States Government Accountability Office (GAO) described, in 2009, the economic and cooperative shift as follows:

The Mérida Initiative brings a shift in both scale and scope to U.S. assistance to the region, particularly Mexico. For example, under Mérida, the average annual counternarcotics and related law enforcement assistance to Mexico increased from about \$57 million from 2000 through 2006 to \$400 million for fiscal year 2008. Similarly, collaboration between the United States and Mexico has intensified,

²⁹⁴ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 10.

²⁹⁵ It must be said that it happened before the implementation of the MI, in march 2007.

providing an unprecedented opportunity to address the mutual threat of drug trafficking.²⁹⁶

The success of the MI in this economic and contested aspect is that the “paradigmatic”, “unprecedented” and “historic”²⁹⁷ character of the MI was its economic magnitude,²⁹⁸ but by no means it represents a success either as an innovative strategy to solve the problem of DTOs or as the reference by which the U.S. invested as much as Mexico -through its domestic policies- to deal with the same problem.

The staunchest critics of the MI have said that the amount of money provided by the U.S. is very low, compared with the amount it could and should contribute with, given the magnitude and their share of the problem.

Table 5 shows the Mérida Funding for Mexico from 2010 to 2016, touching almost USD 2.5 billion dollars, compared to the original amount of the program, USD 1.4 billion.

The fact that there was a substantial increase in the amount provided by the U.S. compared with previous years to counter narcotic policies and the fact that the Obama administration did not stop the flow of money under the MI can be considered here a partial success.

²⁹⁶ The United States Government Accountability Office (GAO), *Status of Funds for the Mérida Initiative*, GAO-10-253R. Mérida Initiative Funding (Washington, D.C.: December 3, 2009), available at: <http://www.gao.gov/assets/100/96493.pdf>.

²⁹⁷ As Condoleeza Rice called the MI in October, 2008.

²⁹⁸ Laurie Freeman, “*Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos,*” *Foreign Affairs en Español* 8, no. 1 (2008): 20.

Table 5 . FY2010–FY2016 Mérida Funding for Mexico²⁹⁹
(\$ in millions)

						FY2015 (est.)	Account Totals	FY2016 Request
Account	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014			
ESF	15.0a	18	33.3	32.1	46.1	46	179.5	35
INCLE	365	117	248.5	195.1	148.1	148	1,743.20	80
FMF	5.3	8	N/Ab	N/A	N/A	N/A	428.8	N/A
Total	385.3	143	281.8	227.2	194.2	194	2,351.50	115

Sources: U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2015*.

Notes: ESF=Economic Support Fund; FMF=Foreign Military Financing; INCLE=International Narcotics Control and Law Enforcement.

a. \$6 million was later reprogrammed for global climate change efforts by the State Department.

b. Beginning in FY2012, FMF assistance is not included as part of the Mérida Initiative.

In: Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 8, accessed december 4, 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

Partial Success in Demand Reduction

The Bureau of International Narcotics and Law Enforcement stated in 2008 that the drug demand reduction in the U.S. is a fact, labelling as a *myth* the argument that the U.S. “is not doing its part, on its own side of the border, in reducing demand for drugs” Instead, the Fact Sheet goes on indicating that “Cocaine use among 18-25 year-olds, the leading demographic in the U.S., dropped 23% between 2006 and 2007...(and) Cocaine positive tests in the workplace, with no breakdown by age, dropped 19% in the same time period.”³⁰⁰

More recently, the White House affirmed in its official site that “cocaine use has dropped by 40 percent, and meth use in America has been cut by half”³⁰¹ from 2002 to 2010.

²⁹⁹ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 8.

³⁰⁰ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement, “Explaining the Merida Initiative: Myth vs Fact”,

³⁰¹ Office of National Drug Control Policy, “Reducing Drug Demand in the U.S. Unprecedented Efforts to Reduce Drug Demand in the U.S.,” *the White House*, access December 22, 2015, <https://www.whitehouse.gov/ondcp/ondcp-fact-sheets/reducing-drug-demand-in-the-us>

Though causality of this cannot be attributed directly to the MI since the tendency of this change occurred before its implementation, we can see that since 2008 cocaine consumption continued to decrease.³⁰² Thus, it can also be considered a partial domestic success for the U.S., but keeping a doubtful position since the cause of such decreasing can be also attributed to other factors (such as prices, market supply of new drugs, etc.). Even so, in the absence of a significant general demand reduction in the main market, the U.S., profits are still high and are still a big incentive to smuggle drugs into the U.S.

Furthermore, decreasing but existing demand of methamphetamines in the U.S. market and the void caused by U.S. law enforcement to stop its production on American soil presented Mexican DTOs with a new and profitable opportunity. According to the United States Government Accountability Office (GAO), “reported seizures along the U.S. border rose from about 500 kilograms in 2000 to highs of almost 2,900 kilograms in 2005 and about 2,700 kilograms in 2006.”³⁰³ It is estimated that nowadays, Mexican TOCs introduce 80 percent of the meth consumed in the U.S. It should be noted that Mexican TOCs became key players in the meth trade only after the number of local meth labs seized in the U.S. went down from 10,212 to 5,846 between 2003 and 2006.³⁰⁴

The inability of Washington to reduce significantly the demand for drugs demonstrates that the U.S. has not been yet an ideal effective partner in the war on drugs in Mexico. There are no incentives then for Mexican drug cartels to stop the traffic of these substances as long as a market exists. Today, the major market remains the U.S.

³⁰² Office of National Drug Control Policy, “Reducing Drug Demand in the U.S. See Table 7.3A.

³⁰³ GAO, *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States*, GAO-07-1018 (Washington, D.C.: August 17, 2007), available at: <http://www.gao.gov/new.items/d071018.pdf>

³⁰⁴ José Luis León Manríquez, “El Tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos,” in *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, eds. Sergio Aguayo y Raúl Benítez (México: CASEDE, 2012), 28.

But Mexico has addicts too. As border control became stricter, Mexican DTOs grew in power and opened up local markets for cheap and very accessible drugs. Through the last report we know now that drug consumption in Mexico during 2002 and 2008 grew, and became stable between the years of 2008 and 2011.³⁰⁵

The official data signals marijuana and cocaine as the preferred drugs of Mexican consumers and disregards other forms of highly addictive drugs like crack-cocaine and ice (methamphetamines). Other accounts, however, point out that consumption of methamphetamines increased rapidly and has been used by DTOs as a form to recruit and maintain their labor and armed forces. Indeed, accounts of young *sicarios* coming in and going out of private rehabilitation centers only to feed DTOs groups have pervaded media reports along these years. In sum, although Pillar 4 encompasses drug demand reduction in specific local areas, the MI has poorly succeeded, in general terms, in reducing drug demand so far both in Mexico and the U.S.

Failure by Asymmetrical Co-responsibility

If interdependence is asymmetrical co-responsibility should not. *It takes two to tango*: drug producers/traffickers are as much responsible as the drug consumer. Tackling drug trafficking and organized crime needs the will and active cooperation of Mexico and the U.S. leaving behind the mutual blame traditionally laid on both countries. Mexico cannot do it by itself and neither the U. S. That's why cooperation matters a lot. One failure of the MI based on materialist factors is the disproportional amount of economic support from each side. In the MI, asymmetrical co-responsibility occurs when the economic support given by the U.S. under this program rises up to USD 2.4 billion in almost six

³⁰⁵ Secretaría de Salud. Encuesta nacional de Adicciones, 2011.

years (2008-2014) while Mexico invested between 10 to 12 billion a year.³⁰⁶ According to other specialist, by 2012 “the amount of resources allocated by the MI is equal to 4% of security spending from the Mexican federal government.³⁰⁷ These numbers tell us that the idea of co-responsibility, once operationalized in terms of budget, is asymmetric. The term of co-responsibility implies, at first glance a 50-50 share of the pie in terms of being responsible for something. The MI shows a different case. If we put the ‘budget’ factor as the comparable variable, we can see that the U.S. and Mexico have collaborated disproportionately in terms of invested money on security issues.³⁰⁸ This would not represent a problem if the threat, (organized crime that is transnational in nature), was not a shared one. Since the threat is for both countries’ region, the amount of money given by each government should be more or less similar in proportion. Even more, since this is both a demand and supply problem, it is illogical that one invest more than the other. Thus, co-responsibility is a success of the MI but the asymmetry of it is a flaw of such success. One can deduce then that the threats posed by transnational organized crime are also asymmetrically securitized.

In part, asymmetry happens because drug policies are not a top priority for the U.S. at the domestic level. As Sigrid Arzt puts it:

Even with the Mérida Initiative, Mexico has to understand the political reality of its Northern neighbor — drug policy is not a priority on the U.S. domestic political agenda at this time. The institutional arrangements to undermine drug sales in the U.S. are focused on the local level and fall mostly to local law enforcement. If local

³⁰⁶Information provided by Clare Ribando Seelke. Mexico on the Move: Reforms for the 21st Century -- Mexico Moving Forward 2014 min. 51.20 last time seen on Dec. 18. Available at: University of California Television (UCTV). “Mexico on the Move: Reforms for the 21st Century -- Mexico Moving Forward 2014,” *YouTube* video, 1:27:21, May 19, 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=ra6AegdrG9A>

³⁰⁷ Eduardo Guerrero, “La Estrategia Fallida,” *Nexos*, Diciembre 1, 2012, <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>.

³⁰⁸ See Laura Carlsen and Jorge Chabat debating on this topic during an interview organized by Al Jazeera. The South Flank. “The Merida Initiative and Collapse by Design, Part 1.” *YouTube* video, 10:55. May 6, 2009. Min. 3.33: <https://www.youtube.com/watch?v=77hwkyTUNKk>.

police come upon a particularly violent gang they might receive reinforcements from federal agencies. Therefore, there are limits to the information gathering process that can be performed by federal agencies and then shared with international partners.³⁰⁹

However, as said before, co-responsibility should not be asymmetrical: *It takes two to tango*, and the U. S. can dance much better with Mexico.

Failure of Incarceration Despite Successful Outcomes

Rates of incarceration traditionally were seen as indicators of success: the higher the number the better the law enforcement policy. However, for many observers, this pillar of the MI based on prohibitionist, punitive and coercive strength has been a failure from the very beginning by demonizing, segregating, excluding, and incarcerating many people on racist basis.³¹⁰ Incarceration has been unfair not only for many young people, but also for very dangerous people. On the other side of the coin, drug leaders' sentences have been far too short: "When the captured leader of one of the largest cartels in Mexico serves less time than length of the investigation,"³¹¹ the war against TOCs is a failure. Justice, then, is not present neither in incarceration of consumers nor in the size of sentences for drug lords. In this case, "even when the war on drugs succeeds, it fails."³¹²

³⁰⁹ Arzt, "U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation," 366.

³¹⁰ This aspect is described by Ethan Nadelmann as the Director of the Drug Policy Alliance at the opening session of the International Drug Policy Reform Conference in Washington DC.in: DRUG Reporter. "Ethan Nadelmann: We are a movement for Freedom," *HCLU FILM* video, 40:49, November 20, 2015, <http://drogriporter.hu/en/ethan2015>_Access on November 22, 2015.

³¹¹ Vox. Policy and Politics. "How the DEA's successful takedown of a drug cartel shows the drug war's real failure" *Vox. Policy and Politics*, Updated by German Lopez on December 18, 2015, available at: <http://www.vox.com/2015/12/18/10592144/war-on-drugs-propublica-afo>. The original idea was taken from: David Epstein, "Devils, Deals and the DEA. Why Chapo Guzman was the biggest winner in the DEA's longest running drug cartel case," *ProPublica*, December 17, 2015, <https://www.propublica.org/article/devils-deals-and-the-dea>.

³¹² Vox Policy and Politics. "How the DEA's successful takedown of a drug cartel shows the drug war's real failure."

Failure in Human Security

An important critique for this Pillar 1 is that it fits into traditional conception of a “war on drugs” strategy, which -besides of increasing human rights violations by the military forces- resulted in more than 47,000 deaths as of 2011³¹³ and more than 70,000 as of 2012, including drug traffickers, forces of the state, and civilian deaths.³¹⁴ This cannot be considered as a success by any measure but a significant failure of the overall strategy. As posed by Laurie Freeman, the MI has no precedents in the economic magnitude but the strategy and content is not new,³¹⁵ based on the well-known and failed contemporary international drug policy with only short term results.

In the same line, the critics of the MI assert that the war on drugs “has become a cloak for military expansion in Latin America (while) military and counternarcotics spending (INCLE) have sucked up billions of dollars ostensibly to stop the flow of illegal drugs to the United States.”³¹⁶ By 2012, Laura Carlsen said that “new Obama administration must end the Merida Initiative to Mexico immediately. We must create a more balanced and logical way of relating to our southern neighbor, instead of spending millions of dollars on a violently counterproductive policy.”³¹⁷ This is not about reshaping the MI but finishing it.

³¹³ This number reflects the official account made by Mexico’s General Attorney’s office (Procuraduría General de la Republica-PGR). For a good picture of the recrudescence of violence in Mexico see: Eduardo Guerrero Gutiérrez, “2011: La Dispersión de la Violencia,” *Nexos*, Febrero 1, 2012. available at: <http://www.nexos.com.mx/?p=14705>.

³¹⁴ Independent projections made in February 2012, predicted that the death toll of the Calderón years would modestly reach the number of 61 thousand, an estimated mean of 66 thousand, and a toll of 71 thousand death people in the worst case scenario. See: Eduardo Guerrero, *Diario Milenio*, México, D.F., 23 febrero de 2012.

³¹⁵ Freeman. “*Déjà vu.*” 20.

³¹⁶ Laura Carlsen, “Obama Must Rewrite His Foreign Policy Legacy,” *Huff Post Politics*, October, 16, 2012, http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/obama-must-rewrite-his-fo_b_2115337.html

³¹⁷ Carlsen, “Obama Must Rewrite His Foreign Policy Legacy.”

Failure in the Strategy of Tracking Weapons

The U.S. is the main source of weapons that empower Mexican drug cartels. Ninety per cent of the weapons circulating in Mexico come from the U.S. arriving in small scales, across the land border, in private cars. The White House, the Congress and the ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives) have failed to control the sale of weapons³¹⁸ with disastrous consequences. Things got worse since the availability of assault weapons in the U.S. arose from the expiration of the law that prohibited them (The Federal Assault Weapons Ban) in 2004.³¹⁹

The most remarkable failure was *Fast and Furious*, whose responsibility is attributed to the ATF in 2009, a year in which the MI was totally active. An operation that was intended to track weapons sold to Mexican cartels in Arizona with the final goal of capturing violent drug dealers. Only 700 out of 1960 weapons were traced, and 150 killings of civilians were attributed to these weapons. Its secrecy, unilateralism and failure created a significant bilateral problem between Mexico and U.S. “*Fast and Furious* made an enormous damage to the trust that Mexico had on the U.S. commitment to stop the trafficking of firearms.³²⁰ This episode of regrettable bilateral consequences taught us that, as Eric L. Olson says, “the confidence and certainty built up to date are not irreversible”³²¹

There is a kind of myth that reforming the second amendment to the U.S. Constitution (which maintains the culture of self-defense) and overcoming the opposition

³¹⁸ Georgina Olson Jiménez, “El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México,” en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2012*, 55.

³¹⁹ Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, 30.

³²⁰ Eric L. Olson, “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida,” in *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, 2012*, 39.

³²¹ Olson, “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida,” 39.

of the NRA (National Rifle Association) the problem would be solved. This aspect would certainly help, but it would not solve the underlying problem at all. In Mexico there are several possibilities for the drug cartels to be supplied with weapons from other countries. The MI has a big challenge at this particular dimension of the bilateral and regional problem.

Other Limitations of the MI: Temporality, Delivery and Information

The effectiveness of the material results of the MI is limited by three factors: its uncertain temporality, the slow delivery and/or reduction of resources, and the lack of information about the MI itself. The medium and long-term implications of pillars 2, 3, and 4, challenge the success of the MI because since its creation it was conceived with a limited duration. In addition, the National Intelligence Council forecasts that by the year 2025, Latin America will continue being one of the most violent and unsafe regions of the world, especially some regions of the Caribbean and Central America due to the persistence of drug traffickers and increasing levels of drug consumption.³²² Paradoxically, the presence of cartels in Central America is possibly a practical result of the MI and Calderon's strategy which is referred to as *the balloon and cockroach effect*.³²³ The *cockroach effect* occurs when a government attempts to eliminate or fragment organized crime, leading the criminal organizations to move and operate in the weakest neighbor states. It is associated with the recent displacement of the Zetas to

³²² National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, U.S.: Government Printing Office, 2008, 15.

³²³ Bruce M. Bagley and Jorge Chabat coined and use this allegory as a way to illustrate how drug trafficking organizations move around when facing pressure or are cornered by law enforcement (just as cockroaches do when trying to exterminate them).

Honduras, Guatemala, and Costa Rica, while the Sinaloa cartel also spread to these countries as well as to Nicaragua and Panama.

The results of the MI also are impacted by the slow delivery and reduction of its resources. Indeed one of the constant and most repeated criticisms is that the MI is little money and flowing at a very slow pace from the beginning. Jess T. Ford, Director of International Affairs and Trade at the U.S. Government Accountability Office (GAO) explains that such delay was the consequence of different things: 1) the small number of staff dedicated to manage the program in Mexico; 2) the time consumed in both countries to review the legal or technical terminology to carry out the agreements and joint statements; and 3) the fact that the original goals from 2007/8 were modified in 2010, so the evaluation with performance metrics became confusing.³²⁴

In addition to that, the U.S. economic crisis of 2008 stalled the delivery of the funds. The budgetary reduction made by President Obama in 2013³²⁵ also affected the results, although it is justified by the goal of strengthening the institutions and not only the acquisition of military equipment. During times of crisis, it is normal for the U.S. Congress become stricter with regards to the management of resources, especially since the U.S. has had other foreign policy priorities.

The measurement of practical results is more difficult because of the lack of information in the field of national security between Mexico and the U.S.³²⁶ For example, despite that in 2009 the Secretaría de Gobernación (SEGOB) and Secretaría de

³²⁴ Jess T. Ford. Available at: MichaelTMcCaul. "Congressman McCaul on the GAO's new report on the Merida Initiative.wmv," *YouTube* video, 10:44, uploaded on July 1st, 2010, <https://www.youtube.com/watch?v=YnMMJwdG1M0&feature=youtu.be>

³²⁵ Budget comprises 199 million dollars for the Merida Initiative and an additionally 35 million as an economic support fund which totals 234 million dollars, which is a reduction compared to 2012.

³²⁶ John Bailey, "Tiempo Fuera," *El Universal*, (México, DF), Marzo 30, 2009.

Relaciones Exteriores (SRE) established “the mechanism of dialogue with civil society about the Merida Initiative”³²⁷ the substantial information has not been widely spread in proportion to the high relevance for the public and the federal government.³²⁸

In the same vein, since August 31, 2010, the Mexican authorities announced the opening of the Bilateral Implementation Office (BIO) with headquarters in Mexico City, but the information provided by this office is exclusively for technical representatives and officials of the U.S. and Mexico. Though it is understandable the secrecy of some information both governments could provide more clear, precise, and accurate information about the real impact of the MI.

Overall, the practical results of the MI have been coming to fruition, but they are limited by various factors that could seriously erode its success. This circumstance threatens with making the MI just another program with contextual and contemporary results but without any real and profound repercussion for the problem that it is designed to combat. Moreover, as of 2015, it remains unclear how the MI will address highly contested topics such as the use of drones in the border region and on Mexican soil. In addition, the topic of the immigration reform and the renewed attempt to build a border wall will continue to be a highly contested and important issue for discussion.³²⁹

³²⁷ Gobierno Federal, “Iniciativa Mérida,” Boletín N°37/09.13 de Marzo de 2009, accessed on July 2013, http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/11/1/images/PDF/Boletin_12_marzo09.pdf

³²⁸ Although there were efforts to improve this situation. See for example: United States Diplomatic Mission to México, “Ambassador Wayne Celebrates Role of Civil Society during the Mechanism of Dialogue with Civil Society about the Merida Initiative,” *United States Diplomatic Mission to México*, accessed on November 29, 2015. <http://mexico.usembassy.gov/ambassador-wayne-celebrates-role-of-civil-society-during-the-mechanism-of-dialogue-with-civil-society-about-the-merida-initiative.html>

³²⁹ A critical view on how the MI addressed migration is in: Laura Carlsen, “A primer on Plan Mexico,” *Americas Program*, May 5, 2008, <http://www.cipamericas.org/archives/1474>.

Limits of Pillar 1

We must be careful at the moment of evaluating this Pillar 1 of the MI, since success here does not mean the eradication of drug trafficking or drug consumption definitively from Mexico and the U.S. This research does not consider that such a thing will happen, taking into account the following situation posed by Mark Galeotti:³³⁰

The turnover of the Global Criminal Economy is estimated at USD \$ 1 trillion. Narcotics are half of that -500 billion (others estimate 400 billion)-. Around 4% of the world population takes illegal drugs. [...]Five main commodities are dominant: opiates such as heroin (14 million users worldwide), cocaine (14 million), amphetamine-type stimulants (30 million), hallucinogens (25 million) and cannabis (140 million).³³¹

In 2004 -year of Galeotti's data – the world's population was estimated at 6.3 billion; then 4% of that population represents 252 million people taking illegal drugs. From this information we can deduce that at least 223 million people represents the world market and roughly 500 billion dollars is the economic incentive to keep the business working.

Given the world market and incentives to keep illegal drugs flowing there is no hint or logic argument that make us think that drug trafficking and drug consumption will disappear in the short term. Keeping this in mind will allow us to evaluate Pillar 1 of the MI on well-grounded basis with a down-to-earth perspective.

In the same vein, it has been said that the failure of the MI is visible in the continuing presence of DTOs in Mexican territory but –as we mentioned before- it was never, and it will never be for sure, a goal of the original plan. It is better to base our evaluations in the original and subsequent goals of the MI, provided by the statements of

³³⁰ Mark Galeotti, ed. *Global Crime Today. The changing face of Organized Crime* (London: Routledge, 2005), 1.

³³¹ That adds up 223 out of 252 million. The rest can be attributed to other drugs and all these numbers are approximate estimations. The numbers of consumers were taken likewise from Galeotti, *Global Crime Today*, 1.

both governments, which basically were to stop the threatening growth of power of DTO at the border. It was never the goal of the MI to disappear most or all of the Drug Cartels either in Mexico or the U.S.: According to the DEA Intelligence Report published on July 2015, there are “eight major cartels currently operating in Mexico: Sinaloa, Cartel de Jalisco Nueva Generación (New Generation Jalisco Cartel or CJNG), Beltran-Leyva Organization (BLO), Los Zetas, Gulf, Juarez/La Linea, La Familia Michoacana (LFM), and Los Caballeros Templarios (Knights Templar or LCT); however, leadership losses for LFM and LCT over the last year have significantly degraded their operational capabilities and organizational cohesion.”³³² Notably, CJNG has been identified as the organization with the most significant growth, visible mainly in coastal areas like Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Colima, Jalisco, parts of Michoacán, and in a smaller proportion Tijuana and Guerrero. The very existence of DTO cannot be identified as a failure of the MI itself, but as a failure of the overall prohibitionist approach of the war on drugs. The dynamics in presence, strengthening or weakening of these DTOs (and those existing at the moment in which the MI was created) can eventually be attributed to the program of cooperation between Mexico and the U.S. but most of the time it is hard to define exactly the causal forces of such dynamics: States vs. DTOs; DTOs vs. DTOs, or autodefensas vs. DTOs.³³³ We must keep realist expectations about what Pillar 1 of the MI can achieve and what cannot achieve.

³³² DEA Intelligence Report. *Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control*. DEA-DCT-DIR-064-15. July 2015. Available also in Lucio R., “2015: Map of major cartels operating in Mexico” *Borderland Beat*, October 6, 2015, available at: <http://www.borderlandbeat.com/2015/10/2015-map-of-major-cartels-operating-in.html>

³³³ See for example: *Borderland Beat*, “Autodefensas ‘Hun’ for Caballeros Templarios Leader ‘El Tucan’,” *Borderland Beat*, January 12, 2014, available at: <http://www.borderlandbeat.com/2014/01/video-autodefensas-hunt-for-caballeros.html>.

Pillar 2: Institutional Strengthening

Institutions matter. How and when they matter is the most difficult part to respond, particularly at the moment of discovering how institutions may or may not affect human behavior, either in positive or negative ways.

However we have learned some things along the way. We know that institutions matter because they reduce transaction costs; provide information and transparency (then uncertainty decreases); generate trust among actors; increase reciprocity; establish focal points for coordination; and make commitments more credible, then prediction, at some degree, is possible.³³⁴ Reversing the argument, we also know that corrupt institutions will inevitably have a negative impact on society's behavior.

These two sides of the coin keep us believing in institutions as useful social devices to process needs and interests, but at the same time rise the alert that without institutional strength or capacity the possibilities to sustain the rule of law are low, for any program at any time. There cannot be any substantial success without functional institutions.

Previous Failure Based on the Wrong Approach

Previous institutional efforts failed in their attempt to solve the problem of drug trafficking, based on a misunderstood approach of the problem and no without a small dose of wishful thinking. For several decades, the governments and institutions of Mexico and the U.S. perceived and treated changes and developments of Mexican DTOs as merely an expanded challenge to Mexican local law enforcement. Such perceptions

³³⁴ Robert O. Keohane; Lisa L. Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security* 20, no. 1 (Summer 1995):42.

underlined the traditional reasoning that a strong police response in Mexico and harder control on the Mexico-U.S. border would reduce or eliminate drug trafficking. Political and institutional strategies implemented throughout the years rested in the optimistic assumption that containing the illegal supply of drugs from Mexico would make drugs in the black market more expensive and risky to obtain. Thus, keeping drugs relatively scarce and expensive would restrict its consumption in the U.S. market.³³⁵ Success of bilateral law enforcement strategies in maintaining high prices has been almost null as they have created greater opportunities for profits, and thus, have attracted new actors into drug trafficking in Mexico.

Due to the profits offered by the black market of drugs, Mexican DTOs have multiplied, reconverted themselves and shifted drug trafficking routes. Instead of fragmenting and weakening Mexican DTOs the institutional assault on Mexican DTO's implemented by the prohibitionist approach "fractionalized" them.

Success Based on a More Suitable Approach

Without effective institutions that 1) effectively capture drug leaders, 2) process them under a functional system of justice; 3) prevent prisoners from escaping from jails, 3) hire highly professional staff to conduct the institutional duties, then the rest of the pillars can hardly sustain themselves. Institutional strength is crucial to live under the rule of law. The fact that the MI now puts the emphasis on the institutional dimension is an achievement, a success, given the misperceptions from the past about the importance and role that institutions play in the problem. Consolidating Pillar 1, 3 and 4 is useless without institutions that work.

³³⁵ See: Karim Murji, *Policing Drugs* (Aldershot, Hants, England: Ashgate, 1998), 12-24.

The specialists in Latin American affairs and domestic security, Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, indeed assert that the current status and focus of the MI (2015) is the institutionalization of the rule of law. The bilateral strategy now focuses more on institution-building than on technology transfers.³³⁶ (See figure 11).

Figure 11. The Merida Initiative and its current focus on institution-building



Source: Congressional Research Service graphics.

Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 7, accessed december 4, 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

Partial Success in Institutional Training for the Justice System

The resources from the MI allocated to provide training to Mexican institutions have considered staff in jails, law enforcement, judicial and border systems. Special attention has been focused in supporting Mexico's transition to and implementation of oral, adversarial and accusatory criminal justice system, at the federal and state levels. The U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement

³³⁶ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 7.

Affairs (INL)³³⁷ funds different seminars and workshops in Mexico to support what they call the Rule of Law Program (ROL). Hiring different organizations they provide awards of up to \$USD 150,000 to ensure quality and professionalism of the training programs.

One example is the *Merida Initiative Litigation Workshop* (40 hours)³³⁸ designed to take place in Mexico City, as part of the *Universidad Nacional Autonoma de Mexico* (UNAM) “*Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Derechos Humanos*”, offered to 110 students enrolled in the *Diplomado*, many of which are federal and local judges and magistrates. There, “the two over-arching goals of the ROL program are (1) to support Mexico’s transition and implementation of an oral, adversarial and accusatory criminal justice system and (2) to address important institutional weaknesses, particularly those which exacerbate the problem of impunity.”³³⁹

This program sounds good. However we argue that this success is partial because the implementation of the MI resources through other agencies has not worked very well either. Such is the case of Management Systems International (MSI) México, a contractor for the Support Program in Security and Justice (Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia). An audit on January 2011 found that the mechanism for approval of the U.S. Agency for International Development (USAID) contracts used in the case of MSI did

³³⁷ Official U.S. sites describes INL as “part of the Department of State’s multi-faceted response to transnational criminal activity. Dedicated to strengthening criminal justice systems, countering the flow of illegal narcotics, and minimizing transnational crime, INL plays a key role in leading the development and synchronization of U.S. international drug and crime assistance. INL’s technical support is tailored to bolster capacities of partner countries through multilateral, regional, and country-specific programs.”

³³⁸ This information is part of the Funding Opportunity Number: INL13GR002WHPMEXICO-01042013. The Catalog of Federal Domestic Assistance (CFDA number. 19.703). Applicants may propose projects for one litigation workshop. The award ceiling on any single award is \$150,000.00 USD. There is no minimum award amount.

³³⁹ This information was extracted from a *Request for Applications (RFA)* published by INL, from the U.S. Embassy in Mexico City’s Rule of Law (ROL) program, as part of the Merida Initiative.

not comply with proper regulations.³⁴⁰ By March 2014, MSI continued to train different authorities in the southern state of Oaxaca.³⁴¹ Though useful, the general effectiveness of the Rule of Law Program (ROL) is still uncertain.

Institutional Strengthening vs. the Culture of Bribery

Pillar 2 of the MI deals with an institutional dimension. It is responsible for a crucial part of the war against TOC: the strengthening of institutions in charge of dealing with organized crime, violence, corruption, and injustice. Institutionalize state capacities to sustain the rule of law becomes important here. Any country that says that it lives under the rule of law must have strong institutions with minimal corruption so that they are effective in exercising justice and the rule of law. It, therefore, does not make sense in Mexico to declare a war on drug traffickers if the military, the police, the judicial and intelligence systems do not function efficiently.

The modernization and strengthening of institutions expected from the MI with constant training of customs personnel, corrections staff, canine teams, the police at all levels and officials from the Secretariat of Public Security (SSP), the Mexican Attorney General (PGR), the Secretariat of Civil Service (SFP), and the penitentiary system is urgent and necessary but insufficient if *la cultura de la mordida* (the culture of bribery), deeply rooted in many public spheres, is not combatted effectively.

The training courses funded by the MI must address these general problems. At the moment, it is difficult to make an evaluation and assess the exact results of this pillar,

³⁴⁰ Excelsior, "Restringen desembolso de USAID dentro de Iniciativa Mérida," *Excelsior*, July 20, 2011, <http://www.excelsior.com.mx/2011/07/20/global/754783>

³⁴¹ Quadratín Oaxaca, "Inician especialistas de MSI/USAID capacitación sobre Juicios Orales," *Quadratín Oaxaca*, March 10, 2014, <https://oaxaca.quadratín.com.mx/Inician-especialistas-de-MSIUSAID-capacitacion-sobre-Juicios-Orales/>

but not too much should be expected in the short term because of the mobility of many bureaucrats: “Despite the significant number of justice sector officials who have been trained over the past several years, high turnover rates within Mexican criminal justice institutions have limited the impact of U.S. training programs.”³⁴² Besides this, the “train the trainer” model used in some cases under the MI (in which the academies train instructors who in turn are able to train their own personnel)³⁴³ is useless unless institutions get rid of corrupt members.

Parallel to the MI, if we highlight the structural nature of institutions, we can see that major Mexican reforms -proposed by Calderon and postponed by the Congress- could eventually play a fundamental role in the institutional strengthening, especially those that suggest restructuring the police forces, improving the judicial system, increasing accountability of the federal states, and re-electing of state officials.

Success in Building Institutions: The Implementation of a Bilateral Office

Strengthening institutions is as important as creating them to achieve political goals. The MI opened a bilateral office in Mexico with the end to improve collaboration. Beyond the sensitive opinions in Mexico that this kind of facts normally provoke we know (as we will see in chapter 4) that communication and the effective flow of information between incumbents is remarkably important in situations in which trust is under construction. As Robert Keohane asserts, we must “appreciate the importance of the growing number of international institutions which circulate information and thereby ensure that states operate in an information-rich environment. The information engenders trust and reduces

³⁴² Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 9.

³⁴³ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 9.

uncertainty, thereby making states more willing to co-operate in the creation and maintenance of regimes”.³⁴⁴ This new spatial mechanism installed in Mexico follows (or at least it should) the rationale of improving the flow of information, the levels of trust and the pragmatic sense of immediateness to respond to the problems both nations try to solve. The fact of building bilateral institutions to achieve common goals based on a vision of a shared responsibility can be considered a success, since this is one of the building blocks to create functional regimes.

Institutional Weakness Goes Together with a Weak Rule of Law

If any state wants to confront DTO or any other criminal activity it should be strong through institutional structures, with acceptable levels of functional capacity, blocking any attempt to be penetrated by criminal organizations. Bureaucracies tend to be corrupted when they are weak and exposed to the bribes of criminals under the law of *silver or lead: accept this money or get shot* that is “*plata o plomo*”. Willingly or not, in front of such vulnerability, bureaucrats and institutions are weak to the penetration of criminal interests in their procedural mechanisms to favor their goals. Evidently, corruption by intimidation hinders any institutional effort to implement drug control operation.

Indeed corruption makes institutions, and the whole economy, inefficient. According to calculations by the Mexican Institute for Competitiveness³⁴⁵ (IMCO in

³⁴⁴ Richard Little, “The Growing relevance of pluralism?” in *International theory: positivism and beyond*, eds. Steve Smith, Ken Booth, Marysia Zalewski (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 81-82.

³⁴⁵ IMCO. “Corruption in Mexico: We Cheat and We Don’t Advance”. Originally in Spanish: IMCO. *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*. IMCO. Available at: <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-internacional-2015-la-corrupcion-en-mexico-transamos-y-no-avanzamos/>

Spanish) “Corruption could be costing Mexico some \$890 billion pesos a year (\$53 billion), or 5% of the country’s GDP.³⁴⁶ ...That amount would cover three times the budget of Mexico’s department of education and nearly eight times the spending by Mexico’s poverty-fighting agency”.³⁴⁷

The other side of the coin is impunity. Institutional weakness is visible in the incapacity of institutions to bring about justice and effectively punish rule breakers, at all levels. Research data shows that “Corruption is not a problem exclusive to Mexico, but impunity is”.³⁴⁸ According to Juan Pardinás, IMCO’s Director, corruption can be solved, but the solution is not a *silver bullet-one-shot* strategy, but an attack with one-thousand needles; single interventions are not sufficient, because combating corruption is going after networks, not individuals. According to this author, institutions need budget, technology, clear rules to operate and political autonomy. If we want to be effective against corruption, he adds, then we need to work seriously in institution building. While Honk Kong has 1,415 people working against corruption, Singapore has 88 and Mexico only 12. While Honk Kong invest 2,005 million of pesos against corruption, Singapore invest 406 and Mexico only 26.³⁴⁹ Based on this argument, budget and personnel are fundamental in institutional building and effectiveness. Notwithstanding the MI cannot be blamed of the weakness of the Mexican institutions. It is precisely because of it that

³⁴⁶ For other institutions like Banco de México, Forbes and the World Bank corruption represents 9% of Mexico’s GDP. See: María Amparo Casar, *México: Anatomía de la Corrupción* (CIDE; IMCO, 2015), 42, http://www.cide.edu/wp-content/uploads/2015/05/MXAnatomiadelaCorrupcion_MariaAmparoCasar.pdf

³⁴⁷ Ana Campoy, “Mexico would be an economic superstar without corruption,” *QUARTZ*, November 11, 2015, <http://qz.com/545958/mexico-would-be-an-economic-superstar-without-corruption/>

³⁴⁸ Juan E. Pardinás, “ Impunidad, Corrupción y Competitividad,” in *Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: Transamos y no avanzamos*, p.15. Also available under the title “Corruption in Mexico: We Cheat and We Don’t Advance”, by IMCO.

³⁴⁹Juan E. Pardinás. IMCO’s presentation: ¿Tiene Solución La Corrupción? “Corruption in Mexico: We Cheat and We Don’t Advance”. Available at: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/2015_ICI_Presentacion_Transamos_JEP_vf.pdf

the MI represents an effort to tackle such weakness and one of its founding principles is the strengthening of judicial, penitentiary and police institutions. Thus, the MI is insufficient to cover all the institutional needs of Mexico. The Mexican state itself should increase resources to make its institutions stronger, not only to combat DTO's but also to solve many structural problems affected by corruption and by a weak rule of law. Given the above numbers and the visible institutional needs, the economic resources of the MI allocated to institutional strengthening has been insufficient, which is a weakness of the bilateral program if not a failure.

Failure in Institutional Effectiveness: Impunity Reigns

One of the most considerable challenges in terms of human rights and justice is impunity. Only 2% of the crimes in Mexico are brought to justice. In other words, when 98% of criminal cases have not been resolved, this shows 1) the lack of protection that most Mexican citizens feel and experience (perceived and real), 2) their distrust to local or federal police and 3) the skepticism to improve the situation in terms of human security.³⁵⁰ This is an institutional weakness of the Mexican state, and a huge challenge for the MI.

³⁵⁰ See the comments of Ra'ad Zeid Al Hussein, the UN High Commissioner for Human Rights, visiting Mexico. See for example: Aristegui Noticias, "Impunidad en el país se debe combatir con "urgencia": Alto Comisionado ONU en CNN," *Aristegui Noticias*, October 9, 2015, <http://aristeguinoticias.com/0910/mexico/98-de-impunidad-en-el-pais-se-debe-combatir-con-urgencia-alto-comisionado-onu-en-cnn/>

Institutional Weakness and Levels of Penetration by Criminal Organizations: A Predatory, Parasite or Symbiotic Relationship?

Mexican institutions have been penetrated by criminal organizations. The levels of penetration are uneven and diverge depending on the federal entity (territory), the party ruling government at federal, state and local level,³⁵¹ and the period of time in question.

To have an idea of how much a state –and its institutions- has been penetrated by criminals, social scientists use classifications by levels of penetration. Peter A. Lupsha, a professor at the University of New Mexico, wrote in 1996 that the relationship of organized crime with the state, in a process of evolution, could be classified in three ways: The *predatory*, where organized crime consists on gang formation or consolidation without the needed weight or size to represent a threat to the survival -or regular operations of- the state. The *parasitic* is the second stage in which criminals have developed a corruptive capacity within the state and its central institutions, then the illegal business can be carried out with the complicity of bureaucracies that function as links between legitimate sectors and illegal organizations. State and criminals here are still two different entities. And the most dangerous of all, the *symbiotic*, where the political and / or economic system merges with the criminals to the degree of being the same entity. The state becomes an instrument of organized crime.³⁵²

Lupsha, when designing such a taxonomy, made a contribution to security studies -particularly for those studying the links between criminals and states- with a useful tool

³⁵¹ In the same line violence emerge depending who is in power. See for example: Rios Contreras, Viridiana. “How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico’s Drug War”. PhD diss., Harvard University, Cambridge, Massachusetts, 2012, available at: http://www.gov.harvard.edu/files/Rios_PhDDissertation.pdf.

³⁵² Peter A. Lupsha, “Transnational Organized Crime versus the Nation State,” *Transnational Organized Crime* 2, no. 1 (Spring 1996): 21-48.

for measuring and comparing several case studies. Different governments of Mexico and the U.S. have experienced cooperative and mutually convenient interaction with criminal organizations. In the case of the U.S. there is the classic emblematic case known as the “Operation Underworld” in which the State of New York and the Navy cooperated with the Italian Mafia, through Salvatore Lucania, Lucky Luciano, to get help in the early days of World War II against the Axis Powers. Other cases are located in the U.S. Borderlands in which organized criminals target officials in U.S. border control agencies, and other cases trying to penetrate U.S. law enforcement or judicial agencies.³⁵³

Mexican institutional weakness is not new. Evidence of a symbiotic relationship in the past is:

...the February 1997 arrest of the former division commander, and former commissioner of the PGR’s National Institute to Combat Drugs (INCD), General Jesús Gutierrez Rebollo, who was charged with protecting the major drug cartel leader, Armando Carrillo Fuentes and his organization. Allegedly, in exchange for gifts such as luxury apartments, vehicles, jewelry, and money, Gutierrez provided protection to the Carrillo Fuentes organization while attempting to dismantle the rival Arellano Felix drug trafficking organization of Tijuana. Witnesses have testified at the Gutierrez Rebollo hearings that drug trafficker Armando Carrillo Fuentes was in possession of PGR credentials allegedly provided by Gutierrez Rebollo. [...] The role played by the PJF and former DFS agents with organized crime has been abundantly portrayed in the media.³⁵⁴

Even worst, in the 1980s, between both parasitical and symbiotic level we find the case of the Federal Security Directorate (DFS-Dirección Federal de Seguridad), controlling criminal activity and being part of it. Within the Ministry of Interior (Secretaría de Gobernación), at the disposal of the president was the DFS, responsible for investigating matters affecting national security and other duties as directed by the

³⁵³ John Bailey and Roy Godson, eds. *Organized Crime and Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexico Borderlands* (University of Pittsburgh Press, 2000), 21-22.

³⁵⁴ Stanley A. Pimentel, “The nexus of Organized Crime and Politics in Mexico,” in *Organized Crime and Democratic Governability*, 44.

president, whose members were elite presidential Military Staff Guards (EMP) and paramilitary experts.³⁵⁵

On February 24th, the Washington Post and the American television network ABC unveiled statements of the then director of the DEA, Francis Mullen, which accused the authorities of DFS, the political police that depended on the Ministry of the Interior, of having protected Caro Quintero and letting him escape from. The DFS, created in 1947 (by President Miguel Aleman Valdes) and dismantled during the presidency of Miguel de la Madrid in 1985 after the death of Enrique Camarena, was throughout its existence the world illegal contact with the political class, the *de facto* regulating body of government activity.³⁵⁶

This kind of cases of institutional weakness is what the MI should prevent from happening. We are supposed to learn from our mistakes in the past but it seems that such a thing is not happening. One of the most recent and outstanding cases of institutional weakness (exhibiting with great shame the decay, inefficiency, corruption and cynicism that exists in some Mexican institutions) is the case of the Mexican prison system and the escape of the leader of Mexico's Sinaloa Cartel, on July 11, 2015. It reflects how a powerful inmate of the maximum-security prison *Altiplano* could scape avoiding all security systems that supposedly meet international standards.³⁵⁷ The implications are serious for the government:

The president cannot restore Mexican security until he roots out cartel corruption in the government, military, and police, and he has been struggling to do so. Guzmán's prison break seems like a perfect symbol of the president's failure to fulfill that goal. The nature of the trafficker's escape—the planning, the excavation, the sheer structural expense of it all— suggest that Guzmán escaped with the collusion of

³⁵⁵Stanley A. Pimentel, "Mexico's Legacy of Corruption," in *Menace to Society: Political Criminal Collaboration around the World*, ed., Roy Godson (Piscataway, NJ: Transaction Pub., 2003), 179.

³⁵⁶ Zermeño, Jéscica. 2012. Historia de las Drogas. In *Drogas Libres. Libre de Drogas*, coord. Inder Bugarin. México, D.F: LID Editorial Mexicana.

³⁵⁷ The institutional weakness is such that "prison breaks are common in state facilities, many of which are controlled by crime groups." Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 13.

prison officials. *Altiplano* may have thick walls and high-tech security, but that's all useless if the prison staffers are willing to help the prisoners escape.³⁵⁸

In this and other cases, corruption and threats are the mechanisms by which criminals penetrate the state, therefore any attempt to defeat them becomes even more dangerous for bureaucrats and difficult for the government. Corruption then is the weakness of institutions translated into ineffectiveness in their overwhelming task of defeating TCOs. Having occurred during 2015, while the MI is working and implemented, it is unclear though to what level it is a failure attributable to the bilateral program –in terms of insufficient institutional strengthening- or to the Mexican government –in terms of inefficacy to control corruption. Whatever the evaluation, this is a sign that there is much to be done to make Mexican institutions stronger. For our purpose here, the Peter Lupsha's "Stage-Evolutionary Model" is a useful analytical device to understand the level of complicity of the prosperous Sinaloa Cartel with some institutions of the Mexican state.

One of the last and evident hints of a *political-criminal nexus* is the informal and not proved statement made by Phil Jordan, former director of the DEA (Drug Enforcement Administration), who publicly declared in media that Joaquin Guzman Loera funded the electoral campaign of the current president of Mexico, Enrique Peña Nieto. That would be a signal, in principle, of state-criminal interaction at the middle stage of Lupsha's classification: a parasitic one, because the Cartel of Sinaloa would have developed a corruptive interaction with the then presidential candidate, who in turn would eventually control the Mexican political system as of December 1, 2012 without exercising power

³⁵⁸ Vox World, "Cartel leader "El Chapo" Guzmán's prison break is even worse than it seem" *Vox World*, Updated by Amanda Taub on July 13, 2015. <http://www.vox.com/2015/7/13/8949729/el-chapo-guzman-escape>

against it (top-down). From this situation it is expected –at least inferred- some influence from the cartel to such a top politician via the criminal money that supported his presidential campaign (bottom-up). Although the government of Peña Nieto termed this statement as *nonsense* and the DEA and the U.S. government did not take responsibility of the speech, it is impossible to ignore this probable line of *Lupshan connection* being as serious as provocative. Coming from someone who was very close to the facts at the DEA; close to very sensitive and firsthand information cannot be simply ignored.

The second hint of another *political-criminal nexus*, widespread in public opinion, is that the government of President Calderón (2006-2012) protected Chapo's Sinaloa Cartel, either by providing direct protection or by simple omission to tackle them. Contrary to this argument, politicians and scholars alike have debated that the reason or justification for such a situation is based on the argument proposed by Mark Kleiman³⁵⁹ in which the institutional weight of the state and all its legitimate violence -in the Weberian sense- should be directed against the most violent cartels; those employing kidnapping, extortion, beheadings, and other crimes not directly related with drug trafficking, but perpetrated with extreme and brutal violence. That is, the state created the incentives for not being violent.

In this way the state seek for putting the incentives for traffickers to only commit illegal drug trafficking and no other crimes having as payoffs their own survival and stable economic profits. Thus, it would be an irrational choice to be violent against the Mexican people. From this system of incentives, the Sinaloa Cartel would enjoy the benefit of differential law enforcement by the state –the government of President

³⁵⁹ Kleiman, Mark, "Surgical strikes in the drug wars: smarter policies for both sides of the border," *Foreign Affairs* 90, no. 5 (2011): 89-101.

Calderón- focusing only on the Zetas cartel who was prone to exert a more violent activity. If this approach is taken as valid, then this case is not about a direct negotiation with organized crime but rather a shift in the incentives for both cartels and government to interact. This argument of surgical strikes can be sustained when we consider the insufficient capacity of the Mexican state (i. e. insufficient number of troops in the army, no reliable police-force and a weak judicial system) to address efforts against all cartels, simultaneously and with the same intensity.

From this approach, therefore, it is hard to affirm that there was a parasitic relationship between the Calderon administration and the Sinaloa Cartel in detriment of institutional capacities. There is no strong evidence that such is the case. Instead, it seems a strategic management of institutional capacities to decrease TOCs violence by incentives.

As it can be deduced from the classification of Peter Lupsha, both Mexican and U.S. governments must achieve, with the MI, the least worst of the relations between state and criminals; the bilateral effort should limit the influence of criminals strictly to its predatory dimension, where they make the slightest threat. From all the evils, the lesser.

Eventually, if the MI is capable of decreasing the presence of criminals within Mexican and U.S. governmental structures then it would be, at the Pillar 2, a remarkable success.

Pillar 3: Creating a 21st Century Border

Mexico and the U.S. are economically and politically interdependent (although asymmetrically) and their shared-border plays a major role in the bilateral relationship.

This Pillar 3 recognizes that the solution is neither just closing the border or building walls between both countries; rather the border for the MI has a double dimension: competitiveness and security. The first requires mechanisms that makes the legitimate transit of people, goods and services faster and more efficient, while installing modern equipment (provided by the MI) to interrupt illegal inflows of drugs, money, and arms. The second is clearly insufficient. The porous 2,000 mile border makes it difficult to achieve, especially with the necessary political coordination between the six Mexican and the four U.S. states sharing the border to “stop the flow of drugs and human trafficking to the north, and guns and cash to the south”³⁶⁰

In the same line and analyzing how security and competitiveness interact scholars Horace A. Bartilow and Kihong Eom, using quantitative methods, explored the effects of trade openness on state’s ability to combat drug trafficking.³⁶¹ Interestingly, they found that the capabilities to interdict illicit drugs vary depending on the function of the state, if it plays a role as producer, transit or consuming country:

... increasing levels of trade openness in the Western Hemisphere have a positive effect on the drug interdiction capabilities of states in drug-producing countries, but a negative effect on the interdiction efforts of states in drug-consuming countries, and no statistically significant effect on the interdiction capabilities of states in transit countries.

Mexico plays two roles here at the same time; it is a transit country for cocaine coming from Colombia and other Andean countries, while also it is the source of origin of cannabis and methamphetamines produced in its territory. Following the hypothesis of

³⁶⁰ Roberta S. Jacobson. “U.S.-Mexico Security Cooperation: Next Steps for the Merida Initiative.” Washington, DC. May 27, 2010. Testimony. This statement was made as Deputy Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs. U.S. House of Representatives Committee on Foreign Affairs. Available at: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2010/142297.htm>

³⁶¹ Horace A. Bartilow, and Kihong Eom, "Free Traders and Drug Smugglers: The Effects of Trade Openness on States' Ability to Combat Drug Trafficking," *Latin American Politics and Society* 51, no. 2 (Summer 2009):116-145.

Bartilow and Eom, distinguishing and improving the effects of trade openness in Mexico in relation to its effectiveness to interdict illicit drugs going to the U.S. is a pending task for the binational efforts of Mexico and U.S. through the MI, mainly if their goal is to increase both competitiveness and security simultaneously. Nobody said it was easy, however the challenge remains on the bilateral table.

Partial Success in Border Competitiveness

There are programs that are working and improving some bilateral aspects at the border. Such is the case of the “Twenty-First Century Border Bilateral Executive Steering Committee” (ESC), working since 2010. They have been successful at different transit points from one side to the other: “In December 2014, the U.S. and Mexican governments reported that their efforts had resulted in a reduction in wait times at San Isidro from three hours to 30 minutes, the modernization of the Nogales-Mariposa crossing between Arizona and Sonora, and the mutual recognition of each country’s respective trusted shipper program.”³⁶² Competitiveness needs dynamic efficiency, and given the interconnectivity of crucial points at the border any improvement is welcome by both sides.

There still remain some pending aspects about coordination; for example the blurred definition of cooperation between border authorities of Mexico and the U.S. regarding what activities each one should perform without duplicating functions, increasing security to stop illegal products while, at the same time, ensuring the efficient flow of legal goods. Coordination here would be a more refined way of cooperation.

³⁶² Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 15.

The border, then, should be a zone of opportunity of growth: a million people cross it every day, and US\$ 1.3 billion changes hands in trade, but according to Anthony Wayne, former ambassador of the U.S. in Mexico, there are still pending some important improvements in infrastructure.³⁶³

Partial Success in Border Security

Regarding surveillance there are also improvements. The Department of Homeland Security (DHS) and Customs and Border Protection (CBP) have been implementing measures to decrease illegal flows: “DHS is screening 100% of southbound rail shipments for illegal weapons, cash, and drugs...(while) CBP employs non-intrusive inspection (NII) systems—both large-scale and mobile—to aid in inspection and processing of travelers and shipments. As of May 2013, CBP had ‘309 large-scale NII systems deployed to and in between U.S. ports of entry’.”³⁶⁴ Also, Mexican customs have received training to begin inbound inspections; from 280 canines in 2013 to around 400, provided by the State Department, have assisted Mexican authorities to detect illicit goods at checkpoints and ports of entry.³⁶⁵ A new aspect of the MI—under the Pillar 3—would be the U.S. support for securing Mexico’s southern borders with Guatemala and Belize that currently are porous and insecure as well. That would represent an expansion and improvement of the MI.

If Pillar 3 is about improving the border conditions, we must be emphatic that such improvement should not be only for material goods at the border but also for people

³⁶³ Leonardo Curzio, "Interview with Anthony Wayne, U.S. Ambassador in Mexico. Mexico-U.S. Relations Today," *Voices of Mexico*, no. 9 (Spring-Summer 2013):10.

³⁶⁴ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 16.

³⁶⁵ U.S. Embassy-Mexico. “Merida Initiative Fact Sheet” *U.S. Embassy-Mexico*. Updated on April, 2013.

at the border; a 21st century border that advances not only citizen safety but migrants safety. In this terms success in Pillar 3 is partial.

As long as there are violations of human rights of migrants , legal or illegal; as long as the authorities treat innocent migrants as criminals; as long as drug or human trafficking remains insufficiently and ineffectively controlled at the air, sea or land borders; as long as the flow of weapons and bulk cash that empower criminals in Mexico cannot be controlled, then we cannot speak of a 21st century border, whatever that means, and the MI must be up to this challenge.

Pillar 4: Building Strong and Resilient Communities

The objectives of this pillar are as follows: the strengthening of social cohesion, individual's integrative development, promotion of a culture of legality, and a transformation of perceptions about the real connection between drugs, crime, and violence. In other words, it is the strengthening of the social fabric and the culture of legality.

This pillar is the most difficult to evaluate because its connection with intangible values remains a crucial component for long-term social transformations. The automatic connection of this pillar with civic values, education, culture of legality, and the generation of a consciousness about drug trafficking and corruption is of high importance for societal transformation. These results will be accessible in the medium and long-term when the children and youth that now absorb and learn these ideals through education will modify ontologically their perceptions of the problem to form a society that sees things differently.

This pillar emphasizes that it is not only necessary to combat drug trafficking with military force but also with education. An addict is not seen as a criminal but as an individual with a problem that requires medical and psychological help. More resources must be allocated for prevention, education, treatment and rehabilitation, which are more effective than punitive measures and prohibitionist strategies. It is worth pointing out that the major dilemma of this pillar is to challenge the attractiveness of drug trafficking among social sectors (both rich and poor) that have developed a tolerance towards crime, a tolerance to what is known as the “apologia for crime”³⁶⁶ which opens the door for justifications of crime, derived from a pervasive culture of delinquency, impunity, and corruption.³⁶⁷

Pillar 4 tries to “empower local leaders, civil society representatives, and private sector actors to lead crime prevention efforts in their communities. It has been informed by lessons learned from U.S. and Mexican efforts in Ciudad Juárez, Chihuahua.”³⁶⁸

As we can see , Pillar 1 focuses on a hard power dimension (realist nature), Pillar 2 addresses the institutional dimension (neoliberal-institutionalist nature), Pillar 3 has a border dimension (structural/interdependent nature), and the Pillar 4 is the one with a human dimension (constructivist-ideational nature). It has the task of carrying out any activity that protects communities, that inhibits the commission of crimes, that transforms the consciousness of people to prevent them from drug use or from their incorporation into organized crime in search of easy money. The closest to a transformation of

³⁶⁶ Apologia as in defense or justification of a belief or idea. In Spanish is known as “apología del delito”.

³⁶⁷ A controversial and good example of this took place in January 2012, when Mexican actress, Kate del Castillo –who at the time was playing a leading role on a Mexican TV series about drug trafficking, “La Reina del Sur”, declared via Twitter that, for her, *Chapo* Guzmán had more credibility than the Mexican government. Del Castillo’s tweet became viral and was subject of heated discussion.

³⁶⁸ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 17.

consciousness is education, and with the help of governments, NGO's and private enterprises it is possible to can carry out programs to assist this task.

In order to be evaluated, Pillar 4 is related to Pillar 2 since both can be measured similarly. Success would consist in measuring people's trust in crucial institutions like the police and courts. That is "measuring citizens' perceptions on crime and violence, on the one hand, as well as governmental effectiveness, on the other, could also prove useful."³⁶⁹

Partial Success in Bilateral Programs to Strengthen Communities

The four pillar addresses some of the causes that led to the expansion of organized crime, which from the perspective of the federal government, were among others: 1) The change of drug trafficking to drug dealing in small amounts (*narco menudeo*): Mexico began to be drug consumer country and not merely an exporter; and 2) demographic changes in Mexico, mainly the emergence of several generations of young people whose needs could not be covered by the Mexican state and, facing the lack of opportunities, were easily incorporated into criminality and drug addiction.³⁷⁰

As showed by the cited report from the Congressional Research Service (Report for U.S. Congress), we can identify some successes here:

In April 2011, the U.S. and Mexican governments formally approved a bi-national pillar four strategy focused on (1) strengthening federal civic planning capacity to prevent and reduce crime; (2) bolstering the capacity of state and local governments to implement crime prevention and reduction activities; and (3) increasing engagement with at-risk youth. U.S.-funded pillar four activities were designed to complement the work of Mexico's National Center for Crime Prevention and Citizen Participation, an entity (since renamed) within the Interior

³⁶⁹ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 19.

³⁷⁰ Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos.*, 30.

Department that implements prevention projects in high crime areas. U.S. support for pillar four has exceeded \$100 million.

In addition to that the “USAID has dedicated \$50 million for a crime and violence prevention program in nine target communities identified by the Mexican government in Ciudad Juárez, Monterrey, Nuevo León, and Tijuana, Baja California. The program has supported the development of community strategies to reduce crime and violence in the target localities, including outreach to at-risk youth, improved citizen-police collaboration, and partnerships between public and private sector entities. It included funding for an evaluation of crime in the target communities that will help enable both governments to identify successful models for replication.³⁷¹

Following the same track of Pillar 4 that encompasses the human dimension, the U.S. Embassy in Mexico asserts that more than 40 Mexican NGOs received financial support through USAID, under the MI, and met with the U.S. ambassador, through the Mechanism of Dialogue with Civil Society, to share achievements and lessons. For example their official site published that “in coordination with the Government of Mexico, in April 2010 USAID launched a grants program for civil society organizations to support Mexican civil society initiatives related to justice and security, human rights, trafficking in persons (TIP), victims’ attention, and social cohesion. USAID granted almost \$2.4 million, with each grant ranging from \$20,000-\$100,000.³⁷²

If there is an area where social scientists, politicians, critics of the MI and the anti-drug policy, citizens, and even governments agree in this one: the human dimension of Pillar 4. Citizens, individuals, communities, and populations in general, are the ones who should be safe; people must be the primary objective of any policy. Although the above

³⁷¹ Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, (2015), 18.

³⁷² United States Diplomatic Mission to México, “Ambassador Wayne Celebrates Role of Civil Society during the Mechanism of Dialogue with Civil Society about the Merida Initiative,” *United States Diplomatic Mission to México*, February 16, 2012, available in: <http://mexico.usembassy.gov/ambassador-wayne-celebrates-role-of-civil-society-during-the-mechanism-of-dialogue-with-civil-society-about-the-merida-initiative.html>

mentioned measures represent a bilateral political and economic effort that intends to achieve eventual societal transformations we cannot say yet that there is a significant success in this regard, but partial.

Failure with the Civil Society

The consequences of engaging a war against TOC were suffered by the Mexican citizens. Civil organized society asked for a significant shift in the strategy of national security to the government; the MI included. They asked to change the approach from state security to human/citizen security. On July 28, 2011, the Congress met the social movement “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (Movement for Peace with Justice and Dignity) represented by the poet Javier Sicilia pointing out how wrong, misconceived and erratic was the strategy of national security, blaming them as co-responsible of the dead and the human suffering of Mexicans; that is, in his own perspective drug cartels and other criminals are not the only culprits of the problem; the political class is as responsible as the organized criminals. Among other things he said:

Sometimes you think that we, the citizens, are idiots[...] a national security strategy should be designed together with the civil society[...], the current national security law infringes the liberties and the civil rights described in the constitution[...], it is a mistake trying to control corruption and institutional inefficiency with the imposition of a military and police state[...]; any security law should in principle, guarantee human security and the respect of civil liberties and human rights[...]; a law made from a citizen and comprehensive perspective[...] “They are mistaken who think that today's war will lead us to peace tomorrow” [...]. [we need other mechanisms] to defeat the violence, insecurity and corruption present in our institutions.³⁷³

³⁷³ This dialogue between the Congress and Civil Society took place at the Castillo de Chapultepec, the same place where Javier Sicilia and other members of civil society met President Felipe Calderón on July 23, 2011 to debate about insecurity in Mexico.

From this perspective, the referent object of the strategy of national security should not be the state, but the people.

If TOC is fought in Pillar 1, if the institutions are strengthened in Pillar 2, if the border is ensured with respect for human rights in Pillar 3 it is ultimately to protect the people of both countries. It is the completeness of this public policy which must be sought with the ultimate aim of protecting the general population from all threats put by the TOC in our lives. Until today Pillar 4 is perhaps the one that received less money of the program, but its impact is the most important because it seeks to ensure the human security of citizens.

4.3 Constructivist Evaluations

4.3.1 Constructivism as a Post-positivist Approach within the Securitization Framework

We have argued that to understand security cooperation under the MI we have to draw on the dialogue between rationalism and reflectivism. Within reflectivism we find in constructivism the theoretical elements to make sense of what we, as social scientists, observe in the bilateral cooperation between Mexico and the U.S. The angle of constructivism we decided to use is the soft/thin version of it; an approach that is in the middle between positivist and post-positivist positions. From this approach “the world that surrounds us is socially constructed”,³⁷⁴ and in several occasions the threats that surround us are social constructions too.

As the literature of security studies asserts, “the Copenhagen School regards security as a socially constructed concept. In that sense, the School is primarily

³⁷⁴ Searle, John R. 1995. *The construction of Social Reality*. New York: The Free Press.

constructivist in its approach. What constitutes an existential threat is regarded as a subjective matter. It very much depends on a shared understanding of what constitutes a danger to security”.³⁷⁵ Such understanding is shared through discourse which plays a great role in convincing an audience. Indeed, an act of securitization can either fail or succeed depending on the persuasiveness of the discourse.³⁷⁶ This help us to understand why security issues do not emerge from -and depend on- material factors only, and why some aspects are securitized as priorities while others are not. All these elements make that the securitization framework rests on different constructivist tenets.

However constructivism has a dialogue with no-constructivist elements as well. “A complete act of securitization really consists of and demands both discursive (speech act and shared understanding) and non-discursive (policy implementation) dimensions”.³⁷⁷ That is why we can draw on constructivism to evaluate the MI regardless of the use of rationalist/materialist approaches in our previous analysis. In other words, by using the securitization framework to evaluate the MI we are using constructivist approaches to complement our understanding of it.

4.3.2 Success or Failure of the Merida Initiative to Securitise DTOs (2007-2012)

Securitization studies, as a theoretical contribution, is attributed to scholars from the Conflict and Peace Research Institute (COPRI), also known as the Copenhagen School, primarily represented by Buzan, Wæver and De Wilde. In *Security: A New framework for*

³⁷⁵ Ralf Emmers, “Securitization,” in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins, 2nd. ed. (Oxford University Press, 2007), 140.

³⁷⁶ Emmers, “Securitization,” 140.

³⁷⁷ Emmers, “Securitization,” 141.

Analysis,³⁷⁸ the authors make two important contributions as they provide a theoretical and methodological framework for security studies. Ole Wæver provides the theoretical framework with his concept of “securitization,” while the methodological discussion about how to operationalize security studies comes from Buzan’s multi-level-sector analysis of security.³⁷⁹ Here we find useful the conceptual framework of securitization to demonstrate a successful dimension of the MI.³⁸⁰

Within the framework of securitization, the very issue of *security* “is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue (in this case DTOs and their illegal activities) either as a special kind of politics or as above politics. Securitization... [is a] extreme version of politization”³⁸¹ More specifically, securitization is understood as the two-stage process by which 1) certain issues, persons, or entities are portrayed as an existential threats to referent objects (the threatened thing to be secured -state, groups, national sovereignty, ideology, economy-) and 2) the securitizing actor (government, political elite, military) has succeeded in convincing a relevant audience (public opinion, politicians, military officers) that such referent object is existentially threatened. The crucial thing in both stages is the discursive representation of such existential threat to security, better known as “speech acts”. For the Copenhagen School, the speech act is the starting point of the process of securitization.³⁸²

³⁷⁸ Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis* (Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers, 1998), 233.

³⁷⁹ David Mutimer, “Critical Security Studies: A Schismatic History,” in *Contemporary Security Studies*, 91.

³⁸⁰ One of the critics made to the Copenhagen School is that it has concentrated its attention “on framing a theoretical approach to security studies while paying insufficient attention to empirical research”. Part of our contribution is to explore how their security framework applies to our case study of the Merida Initiative. Such critique is mentioned in: Emmers, “Securitization,” 142-143.

³⁸¹ Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 23.

³⁸² Emmers, “Securitization,” 139.

In the MI, and within the securitization framework, we find both success and failure in the goal of securitizing the drug trafficking organizations (DTOs) as transnational organized criminals (TOCs) that threatened the state and population of Mexico and the U.S.

Success in Securitizing DTOs (2007): Speech Acts, Budget, Personnel Deployment and Perceptions

It has been said that the MI is a failure in terms of really decreasing the power of DTOs, or in terms of making a deep institutional transformation in Mexico. The answer to these aspects depends on who we ask. However, the MI, had success in presenting drug trafficking first, and DTO (the transnational criminals) later as a threat to the Mexican and the U.S. national security, independently of whether the threat really existed or not. In Mexico, this process occurred through discourse, on the voice of President Calderón playing the role of the securitizing actor speaking on behalf of the object to be secured – the state and the Mexican society as referent objects-. Since the state was threatened to its very existence the government of Calderón was entitled to act on its own as statesman and speaking on behalf of the Mexican nation –the audience- who in turn was persuaded that the threat indeed existed. The consequence was that DTO and their illegal activities became successfully securitized, resorting to extraordinary measures to confront the threat. In other words, the state officials were allowed to resort to military means to deal with the securitized issue. As the levels of popularity for President Calderon increased we can say that the audience empowered him as a securitizing actor to adopt emergency

measures domestically, with his strategy of national security, and internationally with the MI.

The role of the Mexican audience was very important for the MI since the issue is securitized only if and when the audience accepts it as such,³⁸³ which was the case for DTO. And by 2007, the levels of popularity for president Calderon at the moment of confronting DTOs increased notoriously. Thus, both the exercise of deciding that something represents an existential threat and the acceptance of such discourse by the audience's consent provide us with the elements to consider that it is a successful case of securitization by securitizing DTOs and their illegal activities. It is important to remark here that the success is only attributed to the exercise of securitization, not to the performance of such public policy to erase the threats it confronts. We are focusing our attention only on empirical information that fits and feeds the Securitization Theory in the Mexican case, with the political and economic help of the U.S.

By analyzing the construction of threats, the speech acts affecting audience's opinions, the policy implementation, the allocation of resources, and measuring results of bilateral cooperation we can say that the MI succeeded in securitizing DTOs in 2007. This success is constructivist then.

Speech Acts, Budget and Personnel Deployment

As we said above, this kind of evaluation follows ideational aspects such as speech acts, perceptions, and shared understandings about threats and policy implementation. Speech acts shape people's perceptions which subsequently are shared in both levels, between the people, and between the securitizing actor (government, political elite, military) and

³⁸³ Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 25.

the people they rule. We also mentioned that securitizing something requires both discursive and non-discursive elements.³⁸⁴ While speech acts, perceptions and shared understandings are part of the former, the policy implementation is part of the latter, which in turn includes the *budget and personnel deployment*.

Presidents Bush and Calderón, and subsequently Obama, as the securitizing actors, used speech acts as the discursive representation of the existential threat to security (DTOs as TCOs, sometimes linked to terrorism). Those speech acts were the starting point and the continuation of the process of securitization.

Thus, speech acts are promulgated or issued by authorities in function, that is why they are called *authoritative speech acts*. Presidents, bilateral commissions, legislators who enact laws, security ministers or heads of security agencies make statements showing an institutional position, usually reinforcing the discourse either about the threat, about the object or subject threatened, or about the urgency that justifies action from the state or political elites to ensure the protection of the referent object

President Calderón's speeches consistently put emphasis in the threat that organized criminals posed to the state and the society. As a parallel power, he said, TOCs begin to compete with the state to have the monopoly of authority, law, public force and taxation. He regularly insisted that the peaks of violence in Mexico were a product of inter-cartels interaction and not a direct product of the actions taken from the state. Also, he put the goal of attacking drug cartels as a means to improve the rule of law, and not as an end itself. All these aspects were a significant part of the official statements from the Mexican Government.

³⁸⁴ Emmers, "Securitization," 141.

Calderón saw TOCs as a threat to national security, gaining power on police and judiciary forces; he described the case of Michoacán as being at the Lupsha's stage of symbiotic relationship between criminals and government.³⁸⁵

Contrary to what is normally assumed, there was never an openly declared “war on drugs” on behalf of Calderon’s government.³⁸⁶ He indeed asserts that:

It was even stated that my government made a "declaration of war on drugs" , which is absolutely false. There was never such a declaration nor was that the purpose of government actions . Neither was a conservative crusade against drugs.” (...) “More than a " war on drugs " the government I had the honor of leading focused its attention on solving a core problem: to provide security for Mexican families threatened by crime. Ending the "cynical impunity" with which the criminals used to act, rebuilding institutions and strengthening the social fabric, in which deterioration crime flourishes.³⁸⁷

According to him the main problem was not the consumption of drugs, but what drug traffickers do against the civil rights of the population.

Later on, the MI achieved success through the speech act of *shared responsibility*. Both President Obama and his Secretary of State, Hillary Clinton, when they met with their counterparts in April 2009, “indicated that the United States shares responsibility for drug trafficking and its related problems, and urged the Senate to make haste in approving continued funding for the Mérida Initiative”.³⁸⁸ Discourse and policy implementation measures were clearly together.

³⁸⁵ Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, 24-25.

³⁸⁶ As opposed to what his detractors assert. See: Rubén Aguilar and Jorge Castañeda, *El Narco: La Guerra Fallida* (México: Punto de Lectura, 2009), 13. For more details on this see: Andrés Becerril, “Los hechos del sexenio: 2006-2007 en busca de la paz social,” *Excelsior*, November 25, 2012, <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/25/nacional/871558>

³⁸⁷ Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, 26.

³⁸⁸ Luis Astorga and David A. Shirk. “Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context,” in *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, 46.

The impact of such discourse was positive to facilitate cooperation between Mexico and the U. S. “In testimony at the U.S. Senate, the DEA said: “The acknowledgment of a shared problem has paved the way for cooperation between DHS, along with DOJ, and the government of Mexico that would have been unthinkable 10 years ago, and even unspeakable 3 years ago. DHS is working in full partnership with the government of Mexico to respond to the dangers and the opportunities that the current crisis has presented. This is a relationship of trust with verification, and one that is accepted by both countries”.³⁸⁹

In May 2010, Roberta Jacobson, U.S. Deputy Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, testified before the U.S. House of Representatives Committee on Foreign Affairs. At the moment of indicating the new areas in which the MI was going to focus, also described the leaders of drug trafficking as a regional threat, emphasizing the U. S. assistance in the implementation of judicial reforms and training for strengthening the rule of law.³⁹⁰ In the same line, congressman Michael T. McCaul described, during a session at the U. S. Congress, how DTO represents threat for both nations, how important this issue was for president Calderón and how he shared and supported that concern. His intervention indeed tried to accelerate the delivery of support to Mexico.

All these examples match discourse and action through policy implementation, which in turn, intentionally or unintentionally, reinforced the securitization process.

³⁸⁹United States Congress, House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Hearing, *The Rise of the Mexican Drug Cartels and U.S. National Security*, 111th Congress, 1st Session, July 9, 2009, 49. Quoted by Arzt, “U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation.” 364.

³⁹⁰ See: Bureau of Western Hemisphere Affairs. “U.S.-Mexico Security Cooperation: Next Steps for the Merida Initiative.” *YouTube* video, 5:32. August 11, 2010. https://www.youtube.com/watch?v=yIQFOnx_4BY

From 2006 to 2012 (and later on) speech acts were consistent in trying to keep DTOs in particular, and TOCs, in general, securitized.

Regarding budget, the appropriated money in the U.S. initially was \$USD. 1.4 billion, which subsequently increased for 2015 to almost \$2.5 billion for Mexico under the MI. While Mexico invested –as mentioned before- between \$10 to \$12 billion a year. Both governments, though asymmetrically, have put their money on this.

The deployment of personnel against TOCs was visible since the outset of Calderon's mandate. A vast amount of information abounded on different military interventions. The symbolic example occurred on December 11, 2006, with the Joint Operation Michoacán (*Operación Conjunta Michoacán*) when the federal government announced the deployment of seven thousand troops from at least 4 institutions (Army, Navy, Police and the Agency of Investigation -PFP and AFI-).³⁹¹ Other special operations took place in different states of Mexico like Tijuana, Nuevo León, Guerrero and Chihuahua. Besides this deployment of state forces in different regions from 2006 to 2012, different U.S. law enforcement agencies (CIA, FBI, INL and DEA -including the Sensitive Investigative Units-SIU-, etc.) worked together with Mexican institutions whose personnel, performing different tasks, coordinated efforts with common security and bilateral goals. Political elites were also deployed in high level meetings, especially in the case of The Merida Initiative High-Level Consultative Group³⁹² (in Spanish "Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Merida" –GAN-) which is coordinated by the

³⁹¹ Sergio Javier Jiménez, María de la Luz González y Juan Velez, "Va Ejército contra el narco en Michoacán," *El Universal*, December 12, 2006, <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/28101.html>

³⁹² See for example a speech act where Patricia Espinoza and Hillary Clinton are together: sredgcs. "Mensaje a Medios Grupo de Alto Nivel México-Estados Unidos." *YouTube* video, 7:57. September 18, 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=Mod7MZ5S9sc>.

Mexican Ministry of Foreign Affairs (SRE) and the U.S. Department of State (DOS).³⁹³ Regarding budget, the appropriated money in the U.S. initially was \$USD. 1.4 billion, which subsequently increased for 2015 to almost \$2.5 billion for Mexico under the MI. While Mexico invested –as mentioned before- between \$10 to \$12 billion a year. Both governments, though asymmetrically, have put their money on this.

In this way, speech acts, personnel deployment and budget were put into action to successfully follow the process of securitization with and through the MI.

Perceptions

Perceptions are important because they provide information about feelings, biases, impressions, personal experiences, and visions of the world based on other information that is –regularly but not always- misunderstood, incomplete or imperfect. Their causal force arises when they affect decisions of those in power. Perceptions may have some power for reality transformations when decision makers are influenced by them.³⁹⁴

Perceptions are subjective, not objective, because human subjects add meaning to what they see, so perceptions are driven *by nurture*, not *by nature*. They depend on the individual or group that shares them. The problem with perceptions is ambiguity. We can all agree that something is blue, but if we go in a deeper level and we add adjectives to that blue thing disagreement begins, while some will say that it is “clear blue” others will affirm that it is “sky blue” or “turquoise blue” and so on. Everyone will suggest an adjective based on their experiences, memories and limited knowledge on colors, etc. We

³⁹³ Espinosa Castellano, *Libro Blanco. Acciones Para La Consolidación de la Relación Estratégica con América del Norte-2006-2012*, 27.

³⁹⁴ One example of mistaken perceptions affecting reality is given by Robert McNamara when he explains what motivated the attack to Tokyo that killed 45000 people. Wrong perceptions leads to wrong actions.

perceive and deduce with imperfect information. To go beyond perceptions we need to go deeper in analysis and knowledge: the deeper the knowledge the lesser the ambiguity.

At the physical level, perceptions also have an effect. One stimulus produces different reactions, effects or results; for example, two people can take the same roller coaster (both share the same stimulus) causing two different outcomes. While one is terrified and his/her body is overwhelmed with hormones of stress which in turn makes his/her immunological response to collapse, the other loves the sensation and liberates a torrent of substances (interferon/interleukin) that strengthens the immunological system: same stimulus different results. *Fear/suffering* and *happiness/joy* are two divergent consequences of the same cause. According to this we can see that reactions are not neutral, past experiences and constructs (how things were previously put together) matter in the way we react to anything. Perceptions depend on the subject's antecedents and context (the information given by specific environment). The same applies for the semi-empty or semi-full glass of water: two perceptions of the same object depend on observer's standpoint.

Within the bilateral relationship between Mexico and the U.S. also perceptions matter. The MI is the stimulus that produces at least two different reactions: one positive in terms of regional cooperation and increasing levels of security and other negative in terms of worsening the situation in Mexican soil decreasing the levels of security in Mexico. This means that there is no a deterministic position to evaluate the MI from a subject's perception; one better should establish different criteria to evaluate it according to some parameters achieved under consensus by Mexican and U.S. political elites together with civil organized society.

Perceptions from Knowledgeable Informants

Following a constructivist methodology this research performed 20 interviews³⁹⁵ to different Mexican scholars and politicians in order to have a distribution of perceptions among people that has a deep influence either as scholars with high impact in mass media or policy makers that have or had any impact in the real-life development/implementation of the MI.³⁹⁶ Some of the interviews are included as appendixes at the end of this work in their full version. It is enough for now, and following our constructivist analysis, to show how is the distribution of perceptions among these experts on the MI that we identify as *knowledgeable informants*.

The first question was “In your overall opinion, has the President Felipe Calderón’s government been successful in the war on drugs?” In the answers, 5 described it as Partially Successful; 4 Both: Success and Failure in Equal Terms; and 5 as a total failure. Weighing the answers the policy against DTOs seems to keep some credibility but a negative impression remains visible.

Q1: In your overall opinion, has the President Felipe Calderón’s government been successful in the war on drugs?

³⁹⁵ On 7/15/2014 an Institutional Review Board (IRB) Chair at the University of Miami reviewed the information the author provided to the Human Subject Research Office (HSRO) and determined that the project does not constitute human subject research. **HSRO STUDY NUMBER 20120565; IRB ACTION DATE 7/15/2014**

³⁹⁶ This is very similar to what Peter M. Hass called “Epistemic Communities”, formed by knowledge-based experts who share both cause-effect conceptions and sets of normative and principled beliefs. See: Peter M. Hass. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”. *International Organization* 46, (Winter 1992), 1-35.

Table 6. Question 1.

	2012	Predominantemente Exitosa	Parcialmente Exitosa	Ambas: Éxito y Fracaso por igual	Ha Fracasado Parcialmente	Es un Total Fracaso	No sabemos/ Insignificante/Irrelevante	
1	Jorge Chabat		X					
2	Raúl Benítez			X				
3	Lorenzo Meyer					X		
4	Luis Astorga				X			
5	Patricia Galeana					X		
6	Leonardo Curzio		X					
7	Alejandro Chanona					X		
8	Jorge Schiavon			X				
9	Anónima		X					
10	José Octavio Tripp		X					
11	Javier Oliva		X					
12	Rafael Velazquez				X			
13	Manuel Martínez Justo			X				
14	Luis Rubio			X				
15	Enrique Rojo	X						
16	Ana Ma. Salazar						X	
17	Jorge Castañeda					X		
18	Sergio Aguayo					X		
	Totales	1	5	4	2	5	1	18

The second question was “In your overall opinion, has the Mérida Initiative been successful?” 1 responded Predominantly Successful; 7 responded as Partially Successful; and 3 consider Both: Success and Failure in Equal Terms. It calls our attention that 3 either don’t know or see this aspect as irrelevant; and 2 see the MI as a total failure. Weighing the answers the MI keeps a positive impression in general terms.

Q2: In your overall opinion, has the Mérida Initiative been successful?

Table 7. Question 2.

	2012	Predominantemente Exitosa	Parcialmente Exitosa	Ambas: Éxito y Fracaso por igual	Ha Fracasado Parcialmente	Es un Total Fracaso	No sabemos/ Insignificante/Irrelevante	
1	Jorge Chabat		X					
2	Raúl Benítez		X					
3	Lorenzo Meyer					X		
4	Luis Astorga		X					
5	Patricia Galeana			X				
6	Leonardo Curzio				X			
7	Alejandro Chanona				X			
8	Jorge Schiavon			X				
9	Anónima		X					
10	José Octavio Tripp		X					
11	Javier Oliva					X		
12	Rafael Velazquez			X				
13	Manuel Martínez Justo		X					
14	Luis Rubio		X					
15	Enrique Rojo	X						
16	Ana Ma. Salazar						X	
17	Jorge Castañeda						X	
18	Sergio Aguayo						X	
	Totales	1	7	3	2	2	3	18

The third question was “Does the U.S. provide enough support to Mexico through the Merida Initiative?” The answers here are predominantly negative: 10 disagree in the idea that the U.S. provides enough support to Mexico through the MI while 4 totally disagree, resulting in 14 out of 18 answers with a clear negative impression about the insufficient support provided through the MI.

Q. 3. Does the U.S. provide enough support to Mexico through the Merida Initiative?

Table 8. Question 3.

	2012	Totalmente de Acuerdo	De acuerdo	Neutral	En Desacuerdo	Totalmente en Desacuerdo	No sabemos/ Insignificante/Irrelevante	
1	Jorge Chabat				x			
2	Raúl Benítez				x			
3	Lorenzo Meyer					x		
4	Luis Astorga				x			
5	Patricia Galeana				x			
6	Lonardo Curzio				x			
7	Alejandro Chanona					x		
8	Jorge Schiavon				x			
9	Anónima				x			
10	José Octavio Tripp		x					
11	Javier Oliva					x		
12	Rafael Velazquez				x			
13	Manuel Martínez Justo				x			
14	Luis Rubio			x				
15	Enrique Rojo		x					
16	Ana Ma. Salazar				x			
17	Jorge Castañeda						x	
18	Sergio Aguayo					x		
	Totales	0	2	1	10	4	1	18

The fourth question was “Has the U.S. adequately assumed its co-responsibilities to fight the problem of drug trafficking?” In a similar way, the answers are predominantly negative: 12 disagree in the idea that the U.S. plays an adequate co-responsible role in the problem, while 2 totally disagree, resulting again in 14 out of 18 answers with a negative perception about the “co-responsible” nature of the MI.

Q4. Has the U.S. adequately assumed its co-responsibilities to fight the problem of drug trafficking?

Table 9. Question 4.

	2012	Totalmente de Acuerdo	De acuerdo	Neutral	En Desacuerdo	Totalmente en Desacuerdo	No sabemos/ Insignificante/Irrelevante
1	Jorge Chabat				x		
2	Raúl Benítez		x				
3	Lorenzo Meyer					x	
4	Luis Astorga				x		
5	Patricia Galeana				x		
6	Lonardo Curzio				x		
7	Alejandro Chanona				x		
8	Jorge Schiavon				x		
9	Anónima			x			
10	José Octavio Tripp				x		
11	Javier Oliva				x		
12	Rafael Velazquez				x		
13	Manuel Martínez Justo				x		
14	Luis Rubio				x		
15	Enrique Rojo		x				
16	Ana Ma. Salazar				x		
17	Jorge Castañeda						x
18	Sergio Aguayo					x	
	Totales	0	2	1	12	2	1
							18

Failure of Securitization Based on Perceptions from Civil Society

Civil organized society has gained a lot of terrain when it comes to defend civil rights of different populations affected by state policies. Their perceptions on the MI has had a detrimental effect for the bilateral program. Javier Sicilia,³⁹⁷ interviewed by the Americas Program Director Laura Carlsen on 2011, shared his perception/opinion specifically about the MI. He said:

Well, it is very grave. It is an initiative that only has imagination for violence and war. If it were really serious about saving and helping this country it would address the problem holistically. The problem here in Mexico is very serious. It is not just our rotting institutions serving their own interests, as I have said, or even, like American banks, having interests in the cartels themselves. This situation, coupled with the country's agrarian problems and the blasted countryside, is one in which the social fabric and economic mutual aid at the community level are destroyed. Education is wrecked. There are no jobs. Or they have been replaced through the destruction of mutual aid, through other things. Unemployment, salaries that are absurdly low just like the era of savage capitalism. That is also national security. We need to think about the problem comprehensively, we need to go to the root causes of the issue, the young people without opportunities, who are killing or

³⁹⁷ As mentioned above, one of the main leaders of the "Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (Movement for Peace with Justice and Dignity).

living in terror who have a limited chance to make it because salaries are so low, or the others who without opportunities, join the ranks of organized crime. Because of these things, the future of our country is dead. The future for our youth, our children, and our grandchildren is broken, unraveled. If we don't approach the problem holistically, if we just keep sending money on violent responses to it, then we are on our way to a military/police state, a disaster worse than anything we are going through now. The United States must go back to the drawing board, listen to what its citizens are demanding and remember that it is a democratic country, that sovereignty lies in its citizens, not government officials. They must pay attention and look at what we are perceiving as citizens and what we are proposing to fix the situation that the Mexican and the American governments have put us in, sunk us in, a situation which is truly terrifying.³⁹⁸

In the same interview Javier Sicilia, asserts that:

The participation of the US [in the war on drugs] is terrible for Mexico. I believe that the United States, looking to protect its global interests, has in a way imposed this war against narco-trafficking on us because that was how it was born, even though it has since acquired the tone of a war against "organized crime". But, at first, it was against narco-trafficking that they forced on us, since the US has the highest number of drug users. They also have something more terrible than drug themselves, which should be treated as public health problem and not a security problem as they have been. They have these things, legal guns, which are overwhelming and widespread. In four and a half years those weapons have legally armed the military and the police, but they have also illegally armed traffickers and the cartels. And this in a state as negligent and corrupt as Mexico, and disgracefully its governments are indeed corrupt. This has left us citizens in a state of total defenselessness, those weapons are killing us; those weapons are wiping us out. And the consumption of drugs in the United States has not dropped one percent. So if we were to legalize drugs, we could take control of much of the problem and begin to work in a new way. But it seems that the United States and Mexico are dead-set on maintaining this strategy. For this the government and citizens of the United States are indebted to us. Behind each one of those drug users, people like Charlie Sheen or Paris Hilton that promote drug use that peddle drug use publicly, behind all that and behind all the weapons are the dead. The American public needs to become aware of this so they can pressure the Obama administration and other American institutions to change the strategy that they have initiated in Mexico and that the Mexican Government has accepted. They need to understand that they are killing us. And beyond just killing us, these crimes go unpunished. That is extremely grave and serious. If we continue with this state of things, what we are provoking is something terrible, a tragic social cleansing where the innocent and

³⁹⁸ Murphy Woodhouse. "Javier Sicilia Interview (w/ English Subtitles)," *YouTube* video, 10:08, June 10, 2011, <https://www.youtube.com/watch?v=XmGafpztgUQ>. Video produced by Clayton Conn and Murphy Woodhouse of the Americas Program. CIPAMERICAS.ORG, uploaded October, 2011.

the guilty alike are dying without justice, without clarity. That is terrible and these are crimes against humanity.³⁹⁹

The poet Javier Sicilia represents not only himself as a father that lost a son by the hands criminals, but also represents a voice of the people that have experienced closely the conditions of insecurity in Mexico. He indeed represents the opinion of an important segment of the civil society that should be taken into account in any evaluation of the MI.

Failure in International Prestige

Another failure is identifiable in terms of international prestige. The perception about the consequences of direct confrontation of drug cartels by the state is really negative. Such war has brought tens of thousands of people killed in drug cartel violence spreading the image of a very violent country because of drug trafficking. One recent example is when Pope Francis said that Argentina was at risk of ‘Mexicanization’. He said: “I hope we are in time to avoid Mexicanization. I was speaking with some Mexican bishops and the situation is horrible”.⁴⁰⁰ Thus, "Mexicanization" could be associated with different ideas: illegal drug trade out of control, widespread political corruption, violence, and so on. The evident risks of this negative prestige, as stated by Mexico's Foreign Minister Jose Antonio Meade, is stigmatizing Mexico as if the problem belongs only to this country.⁴⁰¹ Despite drug trafficking and TOC are both transnational problems and common challenges for the region, the simplistic association of violence, corruption and drug

³⁹⁹ Murphy Woodhouse. “Javier Sicilia Interview (w/ English Subtitles).”

⁴⁰⁰ REUTERS, “Vatican apologizes for Pope's offensive comment about Mexicans,” *The Jerusalem Post*, February 25, 2015, <http://www.jpost.com/Christian-News/Pope-apologizes-for-offending-Mexicans-392172>

⁴⁰¹ Animal Político, “Cancillería responde al Papa: no hay que estigmatizar a México,” *Animal Político*, February 23, 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/02/el-papa-francisco-pide-evitar-la-mexicanizacion-de-argentina-por-el-narcotrafico/>

trafficking exclusively to Mexico is also a failure that can be indirectly attributed or associated to the MI as a strategy that detonated confrontation between the state and criminal groups.

Failure in Keeping DTOs Securitized (2012)

As we said before, an act of securitization can either fail or succeed depending on the persuasiveness of the discourse.⁴⁰² The audience should be steadily convinced that the extraordinary means used by the state to keep itself and the population safe are necessary and appropriate. The MI, and specifically the war on drugs waged by the Calderon Administration, experienced optimal levels for popularity at the beginning and serious levels of disapproval at the end of his administration.

Empirically, the MI was an exercise of securitization that, at the beginning, succeeded in convincing the audience, but at the end of Calderon's mandate (2012), failed to do so.

Just by taking a look to some polls, the popularity of President Calderon in 2007-2008, when the MI was taking-off, contrasts with the levels of 2012, once the Mexican society felt the effects of the State-DTOs confrontation.

In April 2007, one month after the Merida summit, the levels of President Calderón rose to 68% of approval (with 21% of radical disapproval and 9% neither approval nor disapproval), the highest peak during his mandate. In contrast to June 2012 the levels fell to 48% of approval (with 41% of radical disapproval and 10% neither approval nor disapproval⁴⁰³).⁴⁰⁴ The experience of violence, instability and violations of

⁴⁰² Emmers, "Securitization," 140.

⁴⁰³ The rest of the answers fall into the category "I don't know".

human rights by the army derived from the war on drugs meant a significant disapproval of president Calderón's mandate, which means that the public in general (the audience) seriously doubted of the effectiveness of security public policies. Such skepticism represents a failure of the exercise of securitization given the loss in the power of persuasion of the official discourse among the audience, which is key in the process of keeping DTOs securitized.

Figure 12: *Unstable Approval*. The following answers represent the variation in popularity of President Calderón, from 2007 to 2012. The question was: In general, do you approve or disapprove the job Felipe Calderon is doing as President of the Mexico? Blue: approval; Red: disapproval, and orange: neither approval nor disapproval.



Source: El Universal.com. Sponsor and publication: EL UNIVERSAL, Compañía Periodística Nacional. Design, data collection and analysis: Buendía and Laredo, S.C. Available at: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/enc_aprobacion_calderon_26nov.pdf

4.3.3 Desecuritization: A Successful Fate for the Merida Initiative?

Different issues are securitized and desecuritized: the illegal drugs, the economy, the environment, etc., all are subject to be either transformed into issues of national security or sent back to the regular agenda. All depends on who is in charge to rule the government and what agenda dictates their interests. Therefore, the act of securitizing or desecuritizing something is context contingent. As explained before, if the interests of

⁴⁰⁴ El Universal, "Encuesta: Aprobación inestable," *El Universal*, available at: http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/enc_aprobacion_calderon_26nov.pdf and Ariadna García y Alberto Morales, "En elecciones 2012, cayó popularidad de Calderón," *El Universal*, November 26, 2012, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/202156.html>

Mexico and the U.S. converged -to create the MI- under certain circumstances to securitize both drug trafficking and the transnational criminals ruling such business, then, changing the circumstances and the rulers, these two aspects can be desecuritized again under a different context. In other words, the MI can, and eventually will, lose the leading role, the budget and the discursive presence in the bilateral political agenda, which would mean the desecuritization –not the disappearance- of the things that gave life to the bilateral program.

A debate comes again here since success can mean two different things. For the Copenhagen School of International Relations desecuritization as such is a success since issues go back to the regular policy channels (out of the emergency mode that securitization implies). However, desecuritization of the MI is not a success at all in terms of achieving the goals that were set at the beginning of the program and justified its creation.

Before going deeper on how desecuritization could eventually impact the functioning of the MI we should try to understand how ‘desecuritization’ works in both theory and practice.

*Theory and Practice of Desecuritization*⁴⁰⁵

In general, theories of International Relations (IR) and security studies are closely related.⁴⁰⁶ Without theories, the world that the discipline of IR tries to understand and

⁴⁰⁵ Part of these arguments were published in my work “Desecuritization in Theory and Praxis: Reestablishing Priorities of the Hemisphere” in *Reconceptualizing Security in the Americas in the Twenty-First Century*, eds. Bruce M. Bagley, Jonathan D. Rosen, and Hanna S. Kassab. Lanham, Maryland: Lexington Books. 2015.

⁴⁰⁶ The concept and importance of security differs vastly in theories of international relations. Constructivism, feminism or democratic peace merge IR theory and security theory. Deterrence theory and the Copenhagen School are security theories that belong more to security studies than to IR theory. Security

explain would have no meaning; or at most, it would be a world of chaos and confusing facts. In security studies, we also need theories as mental maps to make sense of what we see (facts), to explain regular behaviors (patterns) and transformations of such behaviors (changes), and to reveal beliefs about security (ideas). Since its inception, securitization theory has been very helpful to explain *facts*, *patterns*, *changes*, and *ideas* of different topics in the agenda of security studies. Like other theories, securitization theory is useful when scholars need to decide what elements matter, what do not, or which matters most.

If we seek to re-conceptualize contemporary *security* in the current world, we must be aware that this is indeed an exercise of re-conceptualizing facts, patterns, changes, and ideas about security, *what is* securitized or desecuritized: whether illicit drugs, the trafficking of organs, human trafficking as a new form of slavery, money laundering, arms trafficking, piracy, terrorism, climate change, or cyber-attacks. There is a need to constantly renew our understanding of these phenomena that may be similar in nature to our past understanding of such tendencies or phenomena but may differ in terms of dynamics today as time, history, technology, globalization, and societies evolve.

Since the scope of security studies is quite extensive and broad⁴⁰⁷ in terms of theoretical approaches, phenomena, and dimensions of security, we focus our attention on the theoretical approach of securitization, particularly on its reverse process known as *desecuritization*. Our modest purpose is to theorize on the process of *desecuritization* by

theory is a specific subset of security studies. See: Ole Wæver and Barry Buzan, "After the Return to Theory: The Past, Present, and Future of Security Studies" in *Contemporary Security Studies*, 464.

⁴⁰⁷ See: Alan Collins, "Introduction: What is Security Studies?" in *Contemporary Security Studies*, 1-11 and Christoff Lührs. "Fifteen Years of Broadening the Agenda: A Topography of Security Studies." *Risk Hazards and Crisis in Public Policy* (blog). 03/05/ 2008. <https://rhcpp.files.wordpress.com/2009/11/luehrs-15-years-of-broadening.pdf>

determining what is it and how can we apply it on drug trafficking with its respective implications for the MI.

Desecuritization in Theory

There are theoretical implications of desecuritization in Security Studies. We depart from the point that security studies is a sub-discipline of International Relations (IR). “It is the study of security that lies at the heart of IR”⁴⁰⁸ since the end of World War I.⁴⁰⁹ And, as said before, if much of the prestige of IR comes from its theories and its theorists,⁴¹⁰ then *desecuritization* within security studies should be an analytical tool, not only empirically, but theoretically driven.

When thinking about the theoretical construction of *desecuritization*, one should not see it as a theory itself, but as a strand of securitization theory, not forgetting that the ontological and epistemological foundations are those put first by Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, from COPRI.⁴¹¹ Since then, we have witnessed academic work by leading scholars writing about security studies and securitization theory. Few, however, have focused their efforts on *desecuritization*, theoretically speaking, and on its operationalization for research agendas applied to specific case studies.

⁴⁰⁸ Collins, “Introduction: What is Security Studies?” in *Contemporary Security Studies*, 3.

⁴⁰⁹ For more on this see: David J. Sarquís, *Relaciones internacionales: una perspectiva sistémica* (México: Cámara de Diputados/ Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey/ Miguel Ángel Porrúa, 2005), 368-377. Professor Sarquis explains there how, after WWI, there is “an own field of action for IR scholars”.

⁴¹⁰ John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, “Leaving theory behind: Why Hypothesis testing Has Become Bad for IR”, *Faculty Research Working Papers Series*.RW13-001. Harvard Kennedy School, John F. Kennedy School of Government, January, (2013), 1-2. Available at: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/Leaving%20Theory%20Behind%20Working%20Paper.pdf>

⁴¹¹ Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*.

Buzan and his colleagues define *desecuritization* as “the shifting of issues out of emergency mode and into the normal bargaining processes of the political sphere,”⁴¹² which is the reverse process of what securitization is (the elite’s act of subjectively deciding that an issue becomes a security threat). This is a critical stance since the act of securitizing something implies a failure to deal with issues as regular politics. Thus, authors see *desecuritization* as “the optimal long-range option, since it means not to have issues phrased as ‘threats against which we have countermeasures’ but to move them out of this threat-defense sequence and into the ordinary public sphere.”⁴¹³

The Copenhagen School posits that the main problem is that scholars fail to analyze referent objects. In other words, what is security and whose security are we talking about. Buzan and his colleagues provide a useful analytical map and argue that security should be viewed in terms of levels and sectors. The security sectors: military, economic, political, societal, and environmental, while the levels (locations where things happen) are defined as: the international, the societal, the state-national-, and the individual.⁴¹⁴ Therefore, we must analyze the levels of security and examine whose security is affected in order to understand the level of prioritization. Processes of securitization and *desecuritization* then can be easily identified in different sectors at different levels.

What are the theoretical implications for *desecuritization* in relation to those two conceptual developments (securitization and multi-level-sector analysis)? Theory is not a hunch, a guess or a mere primitive speculation about reality, but an explanation traditionally based on positivist steps: observation, logical reasoning, and

⁴¹² Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 4.

⁴¹³ Buzan, Wæver and, de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 29.

⁴¹⁴ Buzan, Wæver and, de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 5-8.

experimentation upon a specific phenomenon, which should be tested and confirmed so we are able to develop principles that can predict facts. Just as it happens with the controversial and funny statement: “*Evolution is just a theory? Well, so is gravity and I don't see you jumping out of buildings*”.⁴¹⁵ We could similarly theorize about *deseuritization* given that we do not see the same threats today as in the past despite the fact that many of them still exist putting us in danger. Then, it seems obvious that securitization and *deseuritization* occurs. By analyzing the priorities of states and governments we must prove that **threats do not change** but **they are changed** from the realm of urgency and priority to the realm of normality. However, the task of drawing on classical positivist notions of theory has not been very successful in IR.⁴¹⁶ Expecting that theories in IR and Security Studies should work, as they do in hard-positivist sciences, is misunderstanding the essence of social sciences. Yet, theories have proven to be enormously helpful in making sense of what happens in the world. They provide simplifications of reality and potential explanations for particular international phenomena. In other words, theories act as lenses that help scholars view an object from

⁴¹⁵ Attributed to the ethologist Richard Dawkins, professor at Oxford University.

⁴¹⁶ When we try to apply, for example, Carl Hempel’s “covering law” or his “Deductive-Nomological Model” in IR we will find it extremely difficult to find universal laws of general application to different phenomena from world politics. We know that there is not a clear-cut, definite covering law for the causes of war; many theories have tried to explain the different causes of war. In the same vein, positivism considers that theory should refer to four functions: taxonomy, explanation, prediction, and control. IR does not possess a non-controversial taxonomy since not all scholars agree on the way information, objects, and phenomena are classified into categories. Scholars, for instance, disagree about the classification of the state, sovereignty, terrorism, anarchy, war, and security. Definitions affect (and are affected by) our ontology and epistemology. Explanation has been partially successful at the moment of identifying certain conditions that “cause” something with some degree of probability. Prediction is the explanation in the reverse order; we can predict an event before it happens by using appropriate information at hand to anticipate an outcome before it happens. In terms of control, we would be able to manipulate events that result in desired or undesired outcomes. IR and security studies scholars very rarely have been successful in predicting or preventing wars, terrorist attacks, eradicating poverty or addressing underdevelopment, and they have had little success predicting facts or controlling outcomes. To see more on Hempel see: James H. Fetzer, *The Philosophy of Carl G. Hempel. Studies in Science, Explanation and Rationality* (New York, N.Y.: Oxford University Press, 2001), 87.

different perspectives: “theory is paramount in the IR world”⁴¹⁷ despite the fact it does not work as in hard sciences to provide universality and predictability.

Desecuritization would belong to a middle-range theory (as opposed to grand theories like realism or liberalism) focused on narrowly defined phenomena already encompassed by securitization theory. It is hard to find a positivist explanation for *desecuritization*, mainly because the elites’ decisions are subjectively made to decide what turns out to be a threat: “Security issues are made security issues by acts of securitization.”⁴¹⁸ From that we can derive that the ‘first thought’ theoretical assumptions about *desecuritization* would be that actor’s behaviors are subjectively driven, where context and identities matter shaping interests and discourse –or the lack thereof-, similar to the constructivist approach, with a strong notion of change and a flexible emphasis on international material structures. Therefore, we can deduce that if threats are not permanent but depend on context and depend who the elites securitizing the object are, then we can say that perceptions of threats are highly malleable regardless of materialist notions of security.

Desecuritization does not mean or imply that processes of securitization will stop or will no longer exist but rather that some threats constructed and conceived as such will be stripped of that condition, rank or priority to shift them back to the “ordinary status” that should follow the regular processes of public administration without the condition of urgency that normally poses an existential threat. Referent objects (things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival)⁴¹⁹ previously

⁴¹⁷ For more on the role of theory in IR see part II of: John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “Leaving theory behind: Why Hypothesis testing Has Become Bad for IR,” p.2.

⁴¹⁸ As stated in Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 204.

⁴¹⁹ Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 36.

securitized will be deprived of that status and will not receive the same amount of attention in mass media outlets, financial resources, or personnel.

From a post-modernist point of view, it is almost impossible to try to explain *desecuritization* without Jacques Derrida's notion of *deconstruction*, because *desecuritization* is itself an act of deconstruction of threats. According to Derrida, "western thought is structured by dichotomies, that is, by pairs of concepts that appear to be opposites of each other, such as presence/absence, identity/difference, speech/writing, or international/national, self-other."⁴²⁰ In these binary oppositions we find, of course, what is considered *to be* a threat and what is *not to be* a threat.⁴²¹ In short, the dichotomy or binary opposition here would be *securitization versus desecuritization*, which are meant to be mutually exclusive.

In a similar vein, if speech is a form of action then the modification of the direction of a speech or a change in the speech itself is even more an action and is made for someone and for some purpose.⁴²² Thus, any change in a speech within the process of *desecuritization* is not neutral, unintentional, or non-political. As stated by David Campbell, danger is not an objective condition; it does not exist independently of those to whom it may become a threat.⁴²³ As a result, *desecuritizing* something may respond to a change in the perceptions of the threat among the elites in charge of the security agenda.

⁴²⁰ Maja Zehfuss, "Jacques Derrida" In *Critical Theorists and International relations*, eds. Jenny Edkins and Nick Vaughan-Williams (New York, N.Y.: Routledge, 2009), 139-141.

⁴²¹ Securitization also is a decision.

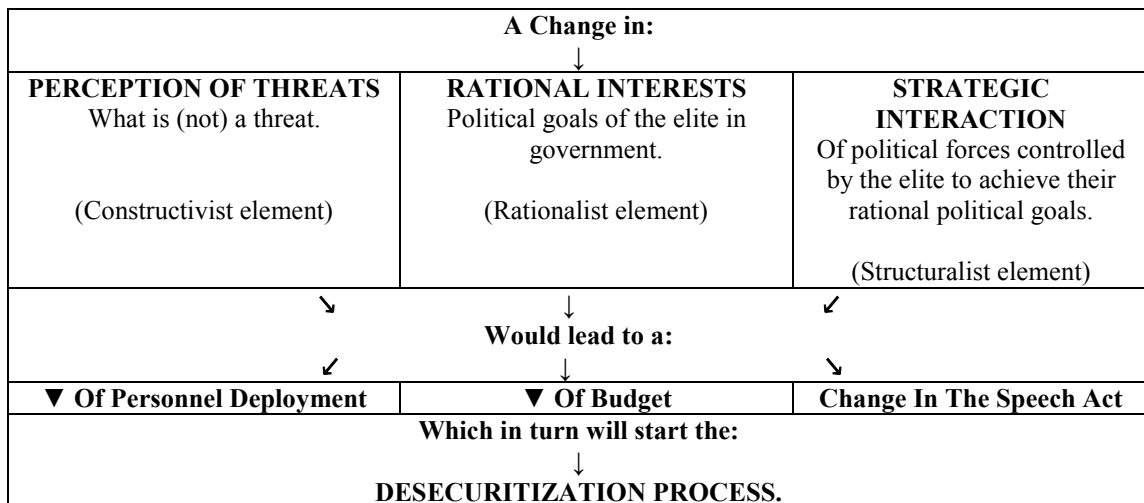
⁴²² Cox, Robert. 1981. Social Forces, States, and World Orders: Beyond IR Theory. *Millenium* 10, no. 2 (June): 126-155. Extracted from Roach, Steven, ed. 2008. *Critical Theory and International Relations. A Reader*. New York, N.Y.: Routledge.

⁴²³ David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (Minnesota: University of Minnesota Press, 1998), 1.

Desecuritization in Practice: a Model of Desecuritization

As a complement to the theoretical side we need to find the causal mechanisms that lead to desecuritization, that is the processes through which desecuritization is brought into being.⁴²⁴ Such process of *desecuritization* would be: curbing personnel deployment, budget reduction, and the removal of a particular set of speech acts previously used at the moment of securitizing the referent object in question. These elements should reflect what is happening in any process of *desecuritization*. However, before that, there should be a change in the perceptions, rational interests, and strategic interactions of political forces to make *desecuritization* possible; only then will it be possible to modify budgets, personnel and discourse. Theorizing about *desecuritization* is relatively recent in the literature, and, this work is a modest effort to advance the discussions by developing a model, the Perception-Rational Interest-Interaction Model (PRIIM), to operationalize *desecuritization* (See Figure 13).

Figure 13. Perception-Rational Interest-Interaction Model (PRIIM) of *desecuritization*.



Source: Created by the author.

⁴²⁴ The original definition of “causal mechanism” from which we made this small adaptation is at: The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods, edited by Michael Lewis-Beck, Alan Bryman, and Tim Futing Liao, 2004, 100.

Desecuritization of the War on Drugs in the Americas

The process of securitization of drugs began in the 20th century. We can trace the history of the criminalization of drugs –understood as a threat- going back to the meeting in China of the International Opium Commission, also known as the Shanghai Conference of 1909, in which the prohibition of Opium began, representing one of the first steps toward international drug prohibition. This convention led to the First International Opium Convention, signed at The Hague on January 23, 1912. Known as The Hague Opium Convention, it was the first international drug control treaty, mandatory in nature and demonstrated the U.S.’s international commitment to build drug controls at home.⁴²⁵ In addition, the three United Nations Conventions of drugs of 1961, 1971, and 1988 have reinforced that vision of understanding all drugs as harmful and ignoring cultural domestic practices in many countries.⁴²⁶ In sum, we have had more than one hundred years of treating drugs as a threat for the stability of countries’ regimes, a threat for the wellbeing of people, a threat for the legality of economies, a threat for the prestige of states and a threat for the American continent; all of them have been the referent objects. In other words, the speech’s content shaping the narrative. However, for a majority of experts and leaders, the war on drugs has been a total failure.⁴²⁷

We know that in the American continent, the governments of Colombia and Mexico have supported the U.S. prohibitionist visions embodied in what is called “the

⁴²⁵ For more, see Muston, David F. 1999. *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, 3^o ed. New York, N.Y.: Oxford University Press.

⁴²⁶ To look a proposal for new adaptations see: Robin Room and Sarah MacKay. *Roadmaps to Reforming the UN Drug Conventions*. Beckley Foundation. December 2012. Available at: http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/roadmaps_to_reform.pdf

⁴²⁷ Ted Galen Carpenter, *Bad Neighbor Policy: Washington’s Futile War on Drugs in Latin America* (New York, N.Y.: Palgrave Macmillan, 2003); Brian Loveman, ed. “Addicted to Failure: U.S. Security Policy” in *Latin America and the Andean Region* (Lanham, Maryland, 2006).

war on drugs.” Plan Colombia⁴²⁸ and the MI itself have been programs, funded with U.S. support (money and equipment), that reproduced the discourse and policies that decided to securitize drug trafficking and consumption as a threat for the state, the economy and societies for the three countries. However, the success of securitizing drug trafficking has had its limits. Within different sectors in Mexico and Colombia, there has also been strong opposition to the implementation of these hard policies. Countries like Bolivia, Argentina, and Ecuador have resisted implementing the same counter-narcotic approach dictated by the United States.

Even beyond such political resistance, we are also witnessing the beginning of the *desecuritization* of the drug war in the U.S., Colombia and Mexico (particularly after the end of the President Calderón’s mandate) at the same time that regulations on drug consumption promise a change. With regards to the U.S., Mexico and Colombia the agenda is changing: the three presidents (Barack Obama, Enrique Peña Nieto and Juan Manuel Santos) retired from public speeches the phrase the “war on drugs.” In the U.S., president Obama does not use the war on drugs discourse⁴²⁹ and has a more open orientation to treatment instead of incarceration,⁴³⁰ at least discursively. In Mexico, the Mérida Initiative has been reduced to a lesser importance not being the program *par excellence* that characterizes the current Institutional Revolutionary’s Party (PRI) government; and Plan Colombia simply disappeared from speech acts. It seems that the

⁴²⁸ For more on Plan Colombia, see Connie Veillette, *Plan Colombia: A Progress Report* (Washington, D.C.: CRS, 2005). Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>; for more on the Mérida Initiative, see Clare Ribando Seelke and Kristin M. Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (Washington D.C.: Congressional Research Service, 2013). Available at: <http://fpc.state.gov/documents/organization/210921.pdf>

⁴²⁹ On this see the interview to Ted Galen Carpenter by the Cato Institute: [catoinstitutevideo](http://catoinstitutevideo.com). “The Fire Next Door: Mexico's Drug Violence and the Danger to America (Ted Galen Carpenter),” *YouTube* video, 4:31, November 28, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=8qCmBuagOKA>

⁴³⁰ Gary Fields, “White House Czar calls for End to ‘War on Drugs’,” *The Wall Street Journal*, May 14, 2009, <http://online.wsj.com/news/articles/SB124225891527617397>

problem ceased to exist. In México, it is said *less noise, same fury* yet there are *new coordinates of violence*.⁴³¹ Such statements reveal that violence is still present but is not discussed as much in mass media or speeches by decision makers, which is a stark contrast from the Felipe Calderón administration (2006-2012). The decision to shift the coverage about violence and the drug war and capture the attention of the general public with other stories in the U.S., Colombia, and Mexico, could be a result of elite decision makers desiring to change the perceptions of the public with regards to security threats, and, in essence, *deseccuritize* the war on drugs.

With regards to changes in drug policies -amenable with *deseccuritization* processes- we must consider the Sixth Summit of the Americas, in 2012, organized by the Organization of American States (OAS), from which emerged *The Cartagena Mandate* as a general disagreement with the strategies of the war on drugs looking for new alternatives to deal with the issue of drugs. It is an important attempt to separate drug consumption from the illegal activities of organized crime. While the former is experiencing a change in its labeling as a threat, the latter is still strongly securitized being seen yet as a threat for the whole continent. At this summit the message was clear: we need to rethink our approach to drugs. It also demonstrated that civil society and NGOs have something to say, together and with the support of the OAS forum. During the OAS forum, they made an important attempt to redefine the debate about drug consumption and the need to view drugs as a public health issue instead of a national security issue. By providing an “analytical report” and a “scenarios report” in May 2013, the Secretary General of the OAS, José Miguel Insulza, concluded that “the problem

⁴³¹ Both are articles published at *Revista Nexos*. The first: Alejandro Hope, “Menos Ruido, misma furia,” *Nexos*, no. 27, July 2013; and the second is: Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Nuevas coordenadas de la violencia,” *Nexos*, no. 27, July 2013.

must be dealt with taking into account each country's different situation; countries with fewer resources and less institutional strength have more difficulty dealing with the impact of drug trafficking; the phenomenon requires a public health approach; and the approach to the problem must be multifaceted, flexible, taking into account differences, and the countries of the regions must be united in their diversity."⁴³² Such conclusions are, undoubtedly, the beginning of the *deseuritization* of drug consumption in the Americas. The punitive approach of "one size fits all" may stop working after more than one hundred years of waging the war on drugs in the Americas.⁴³³

Deseuritization of Drug Consumption and the Merida Initiative

Regarding cannabis there is a trend towards legalization. There are 23 states plus the District of Columbia in the U.S. that have enacted laws to legalize medical marijuana.⁴³⁴ In Mexico, in August 20th, 2009, President Calderon decriminalized drug possession (*despenalización*) in small amounts for 'personal use': The maximum amount of marijuana to have under this law is 5 grams (about four marijuana cigarettes). Other limits are half a gram of cocaine, 50 milligrams of heroin, 40 milligrams for methamphetamine and 0.015 milligrams of LSD.⁴³⁵ On November 2015, Mexico's Supreme Court authorized legal recreational use for marijuana in favor of four people of

⁴³² Organization of American States, "OAS Secretary General Presents Report on the Drug Problem in the Americas," *Organization of American States*, May 17, 2013, http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-194/13

⁴³³ To see more on the end of the war on drugs and a drug policy reform see: Drug Policy Alliance. *Drug Policy Alliance Annual Report*. U.S.A: Drug Policy Alliance. 2013. Available at: <http://www.drugpolicy.org/resource/drug-policy-alliance-annual-report>

⁴³⁴ This numbers include states that have legalized marijuana plant use for medical purposes. See: ProCon.org, "23 Legal Medical Marijuana States and DC," *ProCon.org*. Last modified November 12, 2015. <http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881>.

⁴³⁵The Associated Press, "Mexico Legalizes Drug Possession," *The New York Times*, August 21, 2009. http://www.nytimes.com/2009/08/21/world/americas/21mexico.html?_r=0

a nonprofit marijuana club.⁴³⁶ The prohibitionist feature in cannabis consumption is fading out in Mexico and the U.S. Such a change can be positive in theory and practice.

Figure 14 shows the rates of overdose deaths in the U.S. from 1999 to 2013, where marijuana rates zero, in contrast with the rising rates of fatal heroin, cocaine and opioid overdoses, with an estimated 300,000 more people addicted to heroin today than a decade ago, since 1999.⁴³⁷ If we had to decide which of the illegal drugs actually does not represent a threat as such in terms of consumption that is marijuana. If we had to decide which legal drugs indeed does represent a threat those would be opioid pain relievers, including drugs such as Vicodin, Codeine, and OxyContin.⁴³⁸ Marijuana consumption seems to have a reasonable argument to be desecuritized and taken apart from the war on drugs strategy.

As we said, securitization theory has been helpful to explain *facts*, *patterns*, *changes* and *ideas* of different subject matters in the agenda of security studies. If the U.S. follows this pattern of decriminalizing marijuana and Mexico also begins a flexible approach to its consumption, and besides the OAS succeeds in its efforts of *desecuritizing* drug consumption (specifically marijuana), we could witness a change in the regular behavior (pattern) and a transformation of our ideas (beliefs) regarding drug consumption. So, on the one hand, a process of *desecuritization* would have begun; on the other, the Copenhagen School's multi-level-sector analysis of security would imply a change in the threats: politically the government's power against drug consumption

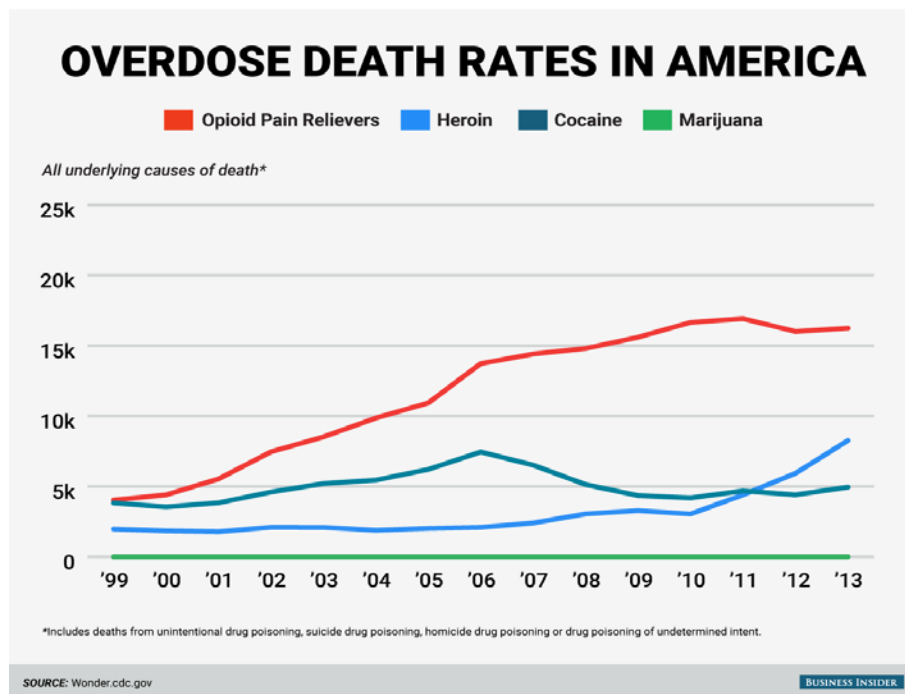
⁴³⁶ Alfonso Serrano, "Mexico Supreme Court rules pot use is constitutional right," *AlJazeera America*, November 4, 2015, <http://america.aljazeera.com/articles/2015/11/4/mexico-supreme-court-rules-pot-use-is-constitutional-right.html>.

⁴³⁷ Tom Hale, "The Legal Drug That Kills More People than Heroin," *IFL Science* (Blog), November 26, 2015, accessed on November 28, 2015, <http://www.iflscience.com/health-and-medicine/graph-showing-rise-americas-recent-drug-problem>

⁴³⁸ Hale, "The Legal Drug That Kills More People than Heroin."

would gradually fade out and we would also see new alternatives on how to combat drug trafficking; economically what would be previously considered a destabilizing factor would now complement the formal economy; militarily the soldiers would stop combating marijuana crops on regular basis (as a threat for populations) and other drugs that eventually would be decriminalized; socially the practice of consumption would be more tolerated and accepted, and environmentally, policies would emerge to ensure sustainability. Then, as a consequence, the causal mechanisms that make *desecuritization* possible would be at work: previous budgets, personnel deployed and speeches about the referent object would decrease.

Figure 14. Overdose death rates in the U.S. from 1999 to 2013.



Source: CDC Wonder. In: Tom Hale. The Legal Drug That Kills More People than Heroin. IFL Science. November 26, 2015. Accessed on November 28, 2015. <http://www.iflscience.com/health-and-medicine/graph-showing-rise-americas-recent-drug-problem>.

Indeed, *desecuritization* as a concept is very attractive and has many supporters, depending on the subject matter, but at least the case of marijuana shows wide support in the Americas. Going further, the *desecuritization* of drug consumption in general may have embedded ethical implications regarding the victims and the way governments traditionally deal with this issue. For instance, the war on drugs has made some victims more vulnerable; such is the case for women and the phenomenon of femicides. From a critical perspective, desecuritization is the alternative to reverse that tendency.⁴³⁹ In this sense, *desecuritization* could have a normative commitment to reduce the vulnerability of some sectors affected by securitization policies.⁴⁴⁰

We have learned that securitizing DTOs can be very dangerous. “Risks to society and abuse of authority can be prevented by desecuritizing an issue and reincluding it into the normal political domain.”⁴⁴¹ Desecuritization can be beneficial as long as the DTOs are addressed and defeated within the standard boundaries of politization.

But we should not take anything for granted. Despite we could foresee possible scenarios of desecuritization (at least for drug consumption), we also have witnessed attempts radicalize the securitization of drugs (and the criminals that profit from them). In 2011, there was a possibility for the MI to intensify and toughen its law enforcement power when some elites tried to link drug trafficking with terrorist activities. The attempt of the military sector in the U.S. to merge drug trafficking with terrorism as a single threat opened that possibility.

⁴³⁹ Laura Carlsen, “Violence Targets Women in México, Central America,” interview by Viviana Hurtado, *NPR*, June 28, 2012, <http://www.npr.org/2012/06/28/155913655/violence-targets-women-in-mexico-central-america>

⁴⁴⁰ For more on the normative nature of securitization/desecuritization within the analytical framework of securitization theory see: Taureck, Rita. 2006. “Securitization theory and securitization studies.” *Journal of International Relations and Development* 9: 53-61.

⁴⁴¹ Emmers, “Securitization,” 142.

The goal was to securitize terrorism with a harder and broader approach adding the terrorist element to the formula and labeling it as *narco-terrorism*. As it happens in academia and politics, definitions vary and are debatable, but many scholars agree that despite the fact that drug traffickers and terrorists may have episodic “marriages of convenience,”⁴⁴² they have different goals: money and ideological goals respectively. Raúl Benítez Manaut states, “George W. Bush’s government made an error in security policy when it conflated the fight against crime and the fight against terror. ‘Wars against crime’ do not involve confrontations between enemies motivated by ideology such as those seeking to destroy Western civilization or the market economy.”⁴⁴³ Merging terrorism and transnational crime just complicates the appropriate design of policies to combat them.

In October 2011, Iranian officials were accused of plotting to murder Saudi Arabia’s ambassador to the United States: Adel al-Jubeir. The argument was that through an Iranian-American man, terrorists tried to hire assassins from a Mexican drug cartel – *Los Zetas*– for \$USD 1.5 million. The plans never progressed, because they were dealing with an informant for the DEA. Iranian officials denied the accusation.⁴⁴⁴ Regardless of this experience, such attempts from the government to merge drugs and terror failed. Disentangling such complexity to *desecuritize* one or the other would have been challenging.

⁴⁴² Jeanne Giraldo and Harold Trinkunas, “Transnational Crime,” in *Contemporary Security Studies*, 437. See also Stefan M. Aubrey, *The New Dimension of International Terrorism* (ETH Zurich, vdf Hochschulverlag AG, 2004), 234.

⁴⁴³ Raúl Benítez Manaut, “Mexico-Colombia: U.S. Assistance and the Fight against Organized Crime,” in *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*, eds. Cynthia J. Arnson and Eric L. Olson with Christine Zaino, (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center for Scholars, 2014), 53.

⁴⁴⁴ Charlie Savage, “Iranians Accused of a Plot to Kill Saudis’ U.S. Envoy,” *The New York Times*, October 11, 2011, http://www.nytimes.com/2011/10/12/us/us-accuses-iranians-of-plotting-to-kill-saudi-envoy.html?pagewanted=all&_r=0

As for the MI and the eventual desecuritization of drugs, it can be expected that the desecuritization of cannabis consumptions affects partially the goals of the MI's targets, however there is no reason to think that cocaine, heroin or amphetamine-type stimulants will be desecuritized neither in terms of consumers nor producers/traffickers.

4.4 Success in the Complementarity of the Four Pillars: The Creature of Four Heads

From our perspective, we can say now that it is possible to measure success and failure in different ways and in different aspects at the same time. From the outset of the program such aspect was explained by Carlos Rico, the Mexico's Deputy Secretary for Foreign Relations in North America. He said that "the political commitment of cooperation that the Merida Initiative represents is, at the same time, much more and much less of what is frequently debated nationally. [...]it only constitutes one of the components of a comprehensive strategy instrumented by the Mexican government and it cannot embrace all the aspects incorporated to it"⁴⁴⁵ Thus, the MI is much more than the \$2.5 billion dollars approved by the U.S. Congress for Mexico so far (FY2008 to FY20015), and much less than the total elimination of drug trafficking and DTOs.

We propose, instead, a more modest but useful notion of success based on the simultaneous complementarity of the four pillars, working effectively in all of them and at the same time.⁴⁴⁶ Instead of focusing more efforts in only one pillar (only one dimension of the problem in budgetary detriment of the others) we suggest **a multi-pillar**

⁴⁴⁵ Rico F., "La Iniciativa Mérida y el Combate Nacional al Crimen Organizado" 13.

⁴⁴⁶ We are not saying that the MI does not consider as important or as complementary the other pillars; it is obvious that all pillars are important since they are the strategic framework for implementing the myriad of its activities and programs (as stated by the U.S. Embassy in Mexico, Fact Sheet 2013). Our point here is to increase proportionality of economic resources allocated in the four pillars and putting greater emphasis on their simultaneity.

focus that privileges the equilibrium of efforts and the simultaneity of action. For this purpose, the MI could be referred to as *a creature of four heads*.

Such analogy could provide a more clear notion of success. Instead of privileging one pillar concentrated in only one problem at a time, Mexico and the U. S. should make the effort to work in the four pillars simultaneously with similar amounts of money allocated to each one, instead of having the disproportionality in implementation shown so far.⁴⁴⁷ Proportionality in resources allocation will privilege not only the punitive/coercive/hard dimension of the problem but the social/ human/cultural one, which is no less significant to the problems the MI tries to address.

The first stage of the MI, with Presidents Bush and Calderon, privileged Pillar 1,⁴⁴⁸ mainly through the delivery of multiple aircraft for law enforcement and military entities⁴⁴⁹ and training. Subsequently in 2010, and mainly under Presidents Obama and Peña Nieto, the MI has been focusing efforts on the Pillar 2, institutionalizing the rule of law -which is part of the general goal of institutional strengthening-. Instead of having one step at a time, as one normally build things by common wisdom, the problem of TOCs is so deep and multifaceted that facing the problem simultaneously is necessary. Multidimensional problems demand multidimensional and simultaneous solutions. Disrupting criminal organizations that make a tremendous harm to society is as important as building strong and resilient communities; making institutions stronger is as necessary as creating a modernized border that respects human rights of legal and illegal migrants.

⁴⁴⁷ This is one of the main critics made to the MI.

⁴⁴⁸ As of the end of Calderón's term (November 2012), \$1.1 billion worth of assistance had been provided. That total included roughly \$873.7 million in equipment (including 20 aircraft²⁹ and more than \$100 million in non-intrusive inspection equipment) and \$146.0 million in training. Source: Seelke, and Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond* (2015), 8.

⁴⁴⁹ Merida Initiative. Fact Sheet. U.S. Embassy, Mexico. Updated on April, 2013.

Four heads highly focused on their own single dimension would make of the MI an effective institutional-binational creature against TOCs; deepening and improving the U.S.-México relationship.

As similarly stated by Raul Benitez from CASEDE (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia), for the MI to be successful, it must be extremely coherent to fulfill three basic requirements: Integrity (coercive and preventive actions), symmetry (combating all drug cartels), and respect for human rights (a crucial aspect in democracies).⁴⁵⁰ Doing so, the MI would decrease the number of detractors it has had from the very beginning and would improve itself as a bilateral policy.

We need then to redefine our understanding and scope of the MI as a bilateral active creature of four heads: each one being dedicated on one specific thing, acting at the same time and belonging to the same bilateral living cooperative body.

In the way we have been defining success or failure along this chapter, we found that the MI encompasses materialist and constructivist dimensions, and both are crucial and complementary. It, in some way, put our theoretical assumption at work, that not only origins but performance of the MI can be explained and described using a dialogical approach between positivism and post-positivism, particularly by mixing coherently materialist, rationalist and constructivist analytical tools. Thus, frontal attacks to criminal organizations, institutional strengthening, border modernization, and the strengthening of social fabric with a culture of legality⁴⁵¹ are all important to achieve meaningful and comprehensive results.

⁴⁵⁰ Raúl Benítez Manaut, ed. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos* (México, DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. –CASEDE-, 2010), 8.

⁴⁵¹ As stated by the Mexican Government in Gobierno Federal, “Iniciativa Mérida,” *Gobierno Federal*, last access in march 2012, <http://www.iniciativamerida.gob.mx/>

Mexico understood how fundamental was to work simultaneously in all dimensions. Although the results were not consolidated ideally, it is a good start to realize the need for a holistic view of the problem:

The efforts undertaken to establish the security conditions in the country sought to limit the operational capabilities of criminal groups, to scale the capacity of police forces and law enforcement, and to repair some of the social fabric, especially in the most affected areas by crime . Indeed, such direction took the National Security Strategy that, as I mentioned, was organized in three main areas:

- 1) The containment and weakening of criminal organizations ;
- 2) Purification and strengthening of institutions and agencies responsible for security and justice, and
- 3) The reconstruction of the social fabric.⁴⁵²

Achieving comprehensive results is difficult but highly necessary. A same-time-multi-pillar focus that privileges the equilibrium of efforts and the simultaneity of action should be the vision undertaken if policymakers are serious in their efforts of making the MI a successful bilateral program against TOCs.

⁴⁵² Calderón Hinojosa, *Los retos que enfrentamos*, 41.

Chapter 5

Lessons from the Merida Initiative as a Case of Bilateral Security Cooperation

With all its significance and controversy the MI shows that we can learn some things from it. We identify them in three different categories: policy lessons, political lessons and theoretical lessons.

5.1 Policy Lessons

The first lesson is related to three different aspects: *amount*, *conditionality* and *slowness*. This triad of classic criticisms of the MI should be solved since they constantly obscure any positive achievement as bilateral program. Indeed, it involves little money, the conditionality imposed by the U.S. Congress has probably created unnecessary additional debates, and the delay in delivery of resources has inhibited the effectiveness of the program in the short term. These negative factors reduce both the political power of the bilateral relationship and the efficiency of the MI as a bilateral policy.

Regarding specifically the tardiness experienced in delivery processes, both Mexican and U. S. politicians have regretted the slowness with which resources have been delivered.⁴⁵³ Resources should flow more quickly. Bureaucracies should expedite processes of delivery and move forward. Also, U.S. and Mexican policy makers should take into account the factors we mentioned before and exposed by Jess T. Ford, from GAO: The delivery of resources was very slow at the beginning, particularly due to the small number of people involved in administering the program (going from 15 to 50 in

⁴⁵³ Adam Isaacson, "La Iniciativa Mérida, vista por el espejo retrovisor," in *El NARCOTRAFICO Y SU COMBATE. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, eds. Günther Maihold, and Stefan Jost (México: Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt; Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO, 2014) ,107.

two years), while it also took time to review the legal or technical terminology in both sides to carry out the agreements and joint statements. Besides that, the original objectives of 2007-2008 were modified in 2010, so the performance evaluation metrics became then confused. That is why Jess T. Ford said that in this kind of cooperative programs patience is needed.⁴⁵⁴ This learning curve on bilateral implementation should obviously to be reinforced through the Bilateral Implementation Office (BIO) with headquarters in Mexico City, in Reforma Avenue.

A second lesson is related to the temporality of the program. The MI has been planned on short term basis, so it is hard to believe that it will have a deep impact, either in three or six years, on the problems derived from TOCs and the variety of their illegal activities. Although it is understandable that this kind of cooperation should go step by step, based on down-to-earth expectations and working with reachable-short term goals, the huge task of strengthening justice and police institutions, domestically and bilaterally, should be based on permanent efforts.

A third lesson derives from the last one: Defense diplomacy should increase. The properly agreed and subsequent shared application of resources to achieve common goals between Mexico and U.S. security forces to achieve effectiveness and trust. It includes the application of new weapons and technologies, knowledge, training, etc. This kind of cooperation will refine and improve the contemporary security cooperation against TOCs. We are very aware of the sovereignty issues it can produce, not only in public opinion but also among the military forces. The most important justification for seeking a responsible defense diplomacy is because of the real conviction that both share a real

⁴⁵⁴ Jess T. Ford. Available at: MichaelTMcCaul. "Congressman McCaul on the GAO's new report on the Merida Initiative.wmv,"

threat to their own domestic security and only by cooperating both states gain more than by not doing so. We should take this aspect seriously since we know that “México has not been so openly conducive to U.S. influence and collaboration on security issues since World War II. The military-to-military relationship is genuinely at its highest level since this period too, especially between the U.S. and the Mexican Navy.”⁴⁵⁵ Having said that, defense diplomacy should increase under the arrangement of absolute gains: there are not state losers at all in this kind of cooperation.

From this lesson, the situation pointed out by the then U.S. ambassador Carlos Pascual in 2009 can be improved: security institutions in Mexico are uncoordinated. What some have called a “Merida Initiative Plus”⁴⁵⁶ should seek, among other things, to improve coordination between Mexican agencies, between U.S. agencies, and between Mexican and U.S. agencies. In the same line, if necessary, it should be contemplated the creation of bi-national institutions capable of designing operation agreements, timelines and mechanisms for monitoring and evaluation.⁴⁵⁷

Another criticism of the program, and from which we can draw another lesson, is that the criminal money is not sufficiently followed or traced. Neither the bank accounts related to money laundering are frozen nor are the sanctions enough for banks covering or protecting illicit transactions. It should be totally irrational for all banks not to denounce the existence of any kind of illicit funds. Governments should be more

⁴⁵⁵ Paul Ashby, “Is the Merida Initiative Working?” *Americas Program*, July 21, 2015, <http://www.cipamericas.org/archives/15568>

⁴⁵⁶ José Luis Valdés Ugalde and Frania Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos,” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte. ¿de dónde venimos? ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?*, coord. Abelardo Rodríguez Sumano, (Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara; Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, 2012), 282-283.

⁴⁵⁷ Valdés Ugalde and Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos”, 278.

effective in making the bank system accountable in this aspect, creating incentives for them to cooperate at the same time. This part of financial intelligence, which already works linked to the MI, should be deepened with a sense of urgency in Mexico and the U.S., and it could be possible within the framework of the Financial Action Task Force (FATF),⁴⁵⁸ the inter-governmental body to which both states belong. In other words, the solution to stop TOC's illegal activities does not come only from bullets and Black Hawk or Bell helicopters, but also from targeting their financial assets. Much remains to be done since the conviction rate for money laundering is still low compared to the billions of dollars involved.

In broader terms, another policy lesson from the MI might be exemplified in the famous phrase: *the cure is worse than the disease*. Violence brings more violence. As Ted Galen Carpenter -and many others- has explained before, previous governments to president Calderón basically had an implicit agreement with the various cartels, keeping the levels of violence low while the government did not interfere unduly with their drug trade. As said above, this is similar to what Peter Lupsha called the *parasitic relationship*, where criminals have developed a correlative capacity within the state and its central institutions. The PRI regime built and controlled what Claire Sterling coined in 1993 as “Pax mafiosa”. However, that agreement broke down when President Calderon came into power. His strategy was based on crushing cartels with military and strong-arm police tactics and that, in turn, brought a response from TOCs with more violent attacks against

⁴⁵⁸ Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) in Spanish. For more information see: Financial Action Task Force, available at: <http://www.fatf-gafi.org/countries/#FATF>.

Mexican security forces turning into a low grade civil war.⁴⁵⁹ If this is the situation, then what are the options for governments? This is such a conundrum. In one side, the state still keeps the right and duty of using legitimate violence to protect its population. In the other side, violence has brought more violence with TOCs. However, by definition, the state is repressive. Thus, the violence executed from the state against TOCs, as a real threat posed to civil population, should be exerted not for the sake of violence, but with the use of intelligence and law enforcement in smart ways. One thing is the useless effort to stop drug trafficking with only the use of violence from the state (which in essence demands a public health approach) and other is the need to stop, from the state, those criminals that commit murdering, extortion and kidnapping. The use of state violence in these two different problems should be taken into account by both governments and clarified with the public opinion. The state cannot quit to its right to resort violence legitimately; the sharp point is why and against who it is used. A misunderstanding of the use of the legitimate force from the state can make *the remedy worse than the disease*.

On the adverse effects of using state violence against drug trafficking we can bring what Claudio Loser and Harinder Kohli assert:

Since 2007, however, the murder rate has almost tripled, the number of kidnappings has doubled, and extortion and racketeering has proliferated throughout the country. The sharp upturn is a major trend reversal.”

“The current crisis was detonated by a combination of an aggressive turn in Mexican organized crime policy, a particularly conflict-ridden environment in the criminal underworld, changes in international drug markets, and the increased availability of firearms, produced by regulatory decisions in the United States. In 2007–08, increased violence reduced the likelihood of punishment for any single act, reducing the risk of punishment for additional crimes, and overrunning the already limited capabilities of the authorities, particularly at the local and state levels. Mexico has been the setting for large-scale illegal drug trafficking since at

⁴⁵⁹ Cato Institute. “The Fire Next Door: Mexico's Drug Violence and the Danger to America (Ted Galen Carpenter),” YouTube video, 4:31, November 28, 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=8qCmBuagOKA>.

least the 1940s. Nonetheless the violence related to that illegal business has been episodic for most of the past seven decades. International evidence also shows that there is no automatic, direct connection between the intensity of drug traffic[king] and violent crime levels. For instance, Turkey and Thailand have been, for decades, important corridors in the opium and heroin trade, but they have never experienced levels of violence like those of Colombia or Afghanistan (or more recently, Mexico).⁴⁶⁰

As we can see, it makes sense to deeply reflect on this lesson, especially in the context of the MI.

This lesson –the smart use of state force to protect the society- can be connected to the following lesson. The MI reminds us again that we must be aware of the nature of the problems it attempts to solve: they are characterized by different levels of complexity. For example, the problems of drug production and drug trafficking are indeed very complex and can be caused or stimulated by different structural, institutional and cultural factors or vulnerabilities,⁴⁶¹ including geopolitical location, unemployment, economic crisis, poverty, inequality, family disintegration, social exclusion, migration towards the U.S., the lack of state presence in different regions of the country, the cultural experience of smuggling and corruption, and the cultural promotion of illicit activities by the apologia of crime. The policies designed by the government should consider every single aspect related to the whole matrix of the problem, given the experience already suffered with unintended consequences of different measures taken so far and within a punitive approach.

⁴⁶⁰ Claudio Loser and Harinder Kohli, eds., *México. A new vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All* (Washington: CENTENNIAL Latin America Group; CEESP; IMCO; México Evalúa, 2012), 21-22.

⁴⁶¹ As described by Francisco Thoumi for the case of Colombia in his essay: "Paramilitares, crimen organizado y tráfico de drogas: ¿son sus raíces exógenas o endógenas a Colombia?" in *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*, comps., Elvira María Restrepo and Bruce Bagley. Trad. Pola Reydburd (Bogotá: University of Miami; Universidad de los Andes; Ediciones Unidas, 2011), 302, 309-310.

As a complex problem, drug trafficking can be also identified as a *wicked problem*, “a term used by planning experts to describe particularly complex challenges that confound standard solutions and approaches. *Wicked problems* rarely have right answers; in fact, part of what makes them wicked is that every option appears worse than the next.”⁴⁶² In this regard, we have witnessed the intertwined connection between drug trafficking, drug consumption, the illicit activities of TOC’s, huge profits, corruption, institutions, human rights, law enforcement, brutal violence, money laundering, and weapon smuggling just to mention some of the intervening factors. Since there are no single or right answers or correct solutions, what is left for decision makers is to find from among the “bad” choices, the “best” one available;⁴⁶³ and the necessary wisdom to decide what is the *least bad option* is not always a feature accompanying the administrations in turn. In this way, policy makers should take into account that most of the attempts to eradicate or reduce the consumption of illicit drugs has brought negative (and sometimes unintended) consequences on public security, social stability, environmental harms, and above all, on the behavior of organized crime;⁴⁶⁴ so there is no easy solution to end the war on drugs and the problems brought by TOCs. On this, unfortunately policy makers tend to fail at expensive costs. That is why we should put attention to both the policy lessons left so far by the MI and the lessons the MI has yet to learn from previous failures of public policies.

⁴⁶² Hillary Rodham Clinton, "Siria: un problema complejo," in *Decisiones Dificiles* (Nueva York: Simon and Schuster Paperbacks, 2014), 510. The reference was consulted at the version in Spanish of the book. See the definition in the English version of “Hard Choices” at Chapter 19, titled “Syria: A Wicked Problem.”

⁴⁶³ Joseph C. Bentley, “Hillary Clinton – and Others – Discover Wicked Problems,” *The Challenge of Taming wicked problems*, access January 16, 2016, available at: <http://tamingwickedproblems.com/2015/10/>.

⁴⁶⁴ Craig A. Deare, “Retos y perspectivas en la agenda estadounidense. Impacto de un cambio de política de drogas,” in *El segundo mandato de Obama: una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, eds. Luis Maira y Gustavo Vega (México: CIDE, 2013), 413.

Another policy lesson resides in the challenge to improve bilateral intelligence to get a deeper understanding of the rational behavior of TOCs. The MI has shown that governments still have a long way to clearly understand their logic and behavior. Beyond the traditional definition of TOCs provided by the United Nations Convention against Transnational Organized Crime,⁴⁶⁵ different questions arise: Why and when they merge to arrive to a *pax mafiosa*? Why and when such pacts are broken? How does globalization affect them? How do they deal with issues like technology, transportation and access to domestic and international markets? How do they become truly transnational? What are the different institutional mechanisms they use to bribe bureaucracies? On what depends that one organization becomes successfully transnational, dynamic, inclusive, fragmentary, networked⁴⁶⁶ and funded, and others don't? What kind of criminal organizations flourish as a consequence of the huge economic incentive black markets create, and which others flourish as a consequence of weak institutions and values? What approach do matter most at the moment of studying TOCs: the rational, the institutional or the cultural one? All these aspects seem to be key to grasp a better understanding of criminal behavior. The MI has shown us how dangerous it is to be cracking down those criminal groups and how much we still have to learn from them.

The MI also leaves a policy lesson regarding the border. Compared to volume of trade, the security needs at the border are far from being covered: 88% of the volume

⁴⁶⁵ Defined as “A group of three or more persons that was not randomly formed; existing for a period of time; acting in concert with the aim of committing at least one crime punishable by at least four years' incarceration; perpetrated in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.” United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Organized Crime,” *UNODC*, accessed on March 2013, https://www.unodc.org/unodc/es/organized-crime/index.html#what_organized_crime_.

⁴⁶⁶ Galeotti, *Global Crime Today*. 6.

of goods from trilateral trade between Mexico, the U.S. and Canada crosses by truck and rail, while 8% does it by sea and 4% by air. Although the amounts may vary the proportions are essentially the same. That is why it is a priority to check terrestrial load running from south to north and vice versa (activity embraced by the Pillar 3 of the MI). However the number of transportation units to inspect is more than overwhelming. In 2008 more than 13,000 trucks crossed the U.S.-Mexico border daily. In 2014, only the customs of Nuevo Laredo registered 17,000 containers crossing every day. It is not inaccurate that Nuevo Laredo is considered the most important crossing point of Latin America.

Therefore, monitoring the border in general, and the crossing point in Nuevo Laredo in particular, is highly strategic because:

- a. It connects with superhighway I-35, which runs across the U.S. to Canada, ending in the limit point of Duluth, Minnesota.
- b. The overwhelming flow of goods turned this part of the border into the point of entry for TOCs, particularly the Cartel of Zetas.
- c. This complex flow of goods in turn weakens both governments' law enforcement capacity by being able to check only less than 1% of the containers that cross over there.
- d. This situation makes the border of Nuevo Laredo highly attractive for the control of TOCs because of both the high volume of goods crossing over there and the low probability of seizures that situation represents.

The lesson consists in realizing that despite that the valuable efforts made by both nations seem insufficient so far, it still remains crucial to achieve a secure border for people and against TOCs in the decades to come. Pillar 3 of the MI, for this point, is crucial.

5.2 Political Lessons

The first political lesson is related to the agency of weak states. From the traditional realist Thucydidian perspective *the strong do what they can and the weak suffer what they must*. History has shown that many times such idea is right, but not always. What here is considered a weak state, sometimes creates its own *room to maneuver*. In other – constructivist- words, weak states may have some agency.

Defined simply, the word “agency” comes from the Latin word *agere*, meaning to act, do, or set in motion. Agency is synonymous with causality: human *intentional causality* or *agency* or *transformative praxis* or *agency*; the bearers of which are *agents*.

⁴⁶⁷ The MI is an important case in these terms because it provides insights about bilateral cooperation between a large and powerful country and a developing one who showed *intentional causality* and *transformative praxis*.

President Calderon, in an unusual and unexpected action, asked for help to the U.S. proving to be, as a statesman, an agent whose initiative, in the one hand, intentionally caused cooperation with its powerful northern neighbor and, in the other, transformed the traditional practice of the Mexican foreign policy characterized by being skeptical and reluctant to seek help from the U.S. for security and sovereignty reasons. The perception of national insecurity in President Calderon about the TOCs as a threat, and the priority he gave to it, was shared and supported by President Bush in the U.S. In

⁴⁶⁷ Mervyn Hartwig, *Dictionary of critical realism* (London: Routledge, 2007), 18.

this sense the agency of the Mexican state caused cooperation and transformed in some way its own traditional distrustful practice of foreign policy.

Additionally, one of the achievements of the *Mexican agency* is that the U.S. accepted the political implications of a “shared responsibility”. As we witnessed, accepting responsibility of the problem was cooperation itself. “In an announcement on October 22, 2007, Carlos Rico, former undersecretary for North America in the Ministry of Foreign Relations, articulated the need for the incorporation of shared responsibility in order to ensure that it was one of the central factors of the negotiation process leading up to the Mérida Initiative. The significance of this point is that the United States accepted its co-responsibility for drug violence in Mexico.”⁴⁶⁸ This crucial aspect of the negotiations of the MI can be considered a direct political outcome of the *Mexican agency*. From a political perspective, the MI teaches us that weak states can also alter or affect the behavior of strong states, which in turn can be associated to a notion of power in terms of influence. As said in chapter 2, this can be possible as long as *the constructivist* and *the rationalist* moments go well together.

The gates that this reflection opens make us think that such a case could be applied to other cases of bilateral cooperation around the world where policymakers from weak states can exert agency and degrees of autonomy in front of stronger states who traditionally expect smaller and less powerful countries to buckle under and give in under their pressures.

A subsequent political lesson comes from an argument previously posed by Robert Pastor: the U.S. should “redefine its leadership in the twenty-first century to inspire support rather than resentment, fear, or unease. If the U.S. can adjust its interests

⁴⁶⁸ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 143

to those of its neighbours, the world will look to the U.S. in more positive ways than it has since the invasion of Iraq”.⁴⁶⁹ This would be a win-win game. If the U.S. follows Robert Pastor’s suggestion this could possibly encourage positive agency from weak states in North America (Mexico) and subsequently in some countries of Latin America, opening the space and increasing the possibility of creating a partial but true identity of the Americas. For this idea, agency is central, that is, a “sense of intention and a capacity for choice”⁴⁷⁰ from weak states could, not without challenges, improve political relationships in the continent, beginning with Mexico. Taken with moderation, this lesson follows Peter Gourevitch’s assertion that “No agency, no politics, no policies.”⁴⁷¹

Another political lesson is something pointed out by Congressman Michael McCaul since 2010. He criticized and questioned the absence of clear and specific performance metrics for the four goals of the Merida Program, given the escalation of violence by then.⁴⁷² His comments were related to the goal of institutionalizing the bilateral cooperation; he said: “this coordination between the U.S and Mexico needs to be institutionalized as a standard of our bilateral relationship to guarantee the progress cannot be undone”. This aspect is important since systematizing information on achievements and failures is useful for the constant challenge of improving the political relationship and the quality of the MI as a shared policy. Having good goals but no specific targets that can be measured and compared with themselves on time weakens the political power of Mexico and the U.S. in terms of the unfolding decision making

⁴⁶⁹ Pastor, “Beyond NAFTA,” https://www.american.edu/sis/cnas/upload/workingpaper6_rp.pdf.

⁴⁷⁰ Peter Gourevitch, “The Role of Politics in Economic Development,” *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 137-159.

⁴⁷¹ Gourevitch also explains that geography and the institutional argument leave little room for agency emphasizing structure, in contrast with human capital as the other extreme with high levels of agency. See: Gourevitch. “The Role of Politics in Economic Development”, 137-159.

⁴⁷² MichaelTMcCaul. “Congressman McCaul on the GAO's new report on the Merida Initiative.wmv,”

processes within the MI. The more accurate the information the more powerful the bilateral effort.

Possibly posed as a *desideratum*, another political lesson lies in the identification of what Robert Putnam called a *synergistic linkage*. For him the two-level game approach opened the possibility of synergistic⁴⁷³ issue linkages, in which strategic moves at one table (the international level) facilitate unexpected coalitions or outcomes at the second table (domestic level).⁴⁷⁴ That means that an international agreement/deal/episode of cooperation creates “a policy option [...] that was previously beyond domestic control”.⁴⁷⁵ That would make the MI, for example, the international agreement by which Mexico and the U.S. eventually increased trust and political will among domestic groups in both countries, to eventually achieve better security bilateral cooperation. Such trust and political will among domestic groups in both countries could derive in new bilateral policies that did not exist before the MI and that would not have existed without it. According to Putnam, this *synergistic linkage* is by definition explicable only in terms of two-level analysis and should become more frequent as interdependence grows⁴⁷⁶ between Mexico and the U.S.

The identification of a *synergistic linkage* through and by the Mexico-U.S. bilateral cooperation would represent an interesting political insight derived from the MI.

The next political lesson derives from the transnational nature of different threats and the regional -at least bilateral- cooperation such nature demands. Different kinds of

⁴⁷³ Synergy commonly defined as the joint action of various organs in performing a function.

⁴⁷⁴ Putnam identified the Level I where international bargaining occurs between the negotiators, leading to a tentative agreement. And Level II, as the separate discussions within each group of constituents about whether to ratify the agreement. In: Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 436.

⁴⁷⁵ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 447.

⁴⁷⁶ Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics," 448.

threats, like hurricanes Katrina and Rita or the activities performed by TOCs, demonstrated “that the insecurity of one state –implicitly or explicitly- is the insecurity of another,”⁴⁷⁷ “...threats have no respect for hegemony and sovereignty; rather, the key is human and institutional capacity to address shared challenges for the region.”⁴⁷⁸ This situation makes extremely important the fact that cooperative inter-state relationships demand clear information and good planning. In our case study, the political negotiations that led to the MI could have had better information in terms of the goals both nations exactly sought to achieve. “The truth is that in both sets of negotiations, initial information lacked precise doctrines, budgets, and commitments.”⁴⁷⁹ Future political negotiations between Mexico and the U.S. should be up to the task, at the level of the serious challenge they face together.

There is also another political lesson in terms of moving forward towards a North-American regional security cooperation. This lesson explores the possibility of expanding the MI at a trilateral level, including Canada,⁴⁸⁰ increasing the political scope of the program. Mexico and Canada, besides of having the U.S. in the middle of their continental geography, they share different security issues that could enable higher levels of cooperation. Among those security issues in common we find that: the security of Mennonite communities in Mexico, originally from Canada, has been threatened by TOCs and severe droughts in Mexico; both countries receive small weapons in their territories coming from the U.S.; both countries share challenges of energy security by

⁴⁷⁷ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 127.

⁴⁷⁸ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 127.

⁴⁷⁹ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 148.

⁴⁸⁰ Felipe González González. “Perspectivas del Congreso mexicano en la configuración de la seguridad nacional y la reconfiguración de la seguridad regional para América del Norte” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 429.

being oil suppliers of the U.S.; and both countries have empathy when it comes to subject matters as human and environmental security.⁴⁸¹ It seems that Mexico and Canada have a common platform to seek security trilaterally. Finally, achieving *trilateralism* in North America implies to overcome the dual-bilateralism, we mentioned before, under which the three countries design their foreign policies. A good start would be the understanding that the threats they face most of the time are not mutually exclusive, but mutually inclusive.⁴⁸²

Another political lesson is regarding the above mentioned co-responsibility of the MI. This aspect can be seen either as a failed component or as a pending task to consolidate. As we know, the MI “openly acknowledged the co-responsibility of the United States in Mexico’s drug dilemma as the largest consumer of illegal drugs from Mexico and main supplier of illegal firearms to Mexico.”⁴⁸³ However, it is impossible to blame only one side. Both nations have been weak in their own domestic responsibilities. As Valdés-Ugalde and Duarte explain, the U.S. still have around seven thousand armories with low restrictions in the border with Mexico; more than 30 million drug consumers, weak prevention policies (improved by Obama in 2010), and it is the place where 70% of the money related to TOCs is laundered.⁴⁸⁴ Meanwhile, Mexico has being incapable to stop the tens of thousands of deaths related to organized crime; it keeps high levels of impunity and corruption; it suffers from lack of trust towards its institutions, it experiences high levels of porosity in its southern border through which weapons cross to

⁴⁸¹ María Cristina Rosas, “América del Norte: ¿cooperación o conflicto?” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 398-399.

⁴⁸² To see more on the nature of threats faced by each country see: Domínguez and Velázquez. “Obstacles to Security Cooperation in North America,” 178.

⁴⁸³ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 126.

⁴⁸⁴ José Luis Valdés-Ugalde and Frania Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 279-281.

Mexico to be used by criminals; and not least important, it performs loose state control of some territories.⁴⁸⁵ All these factors could eventually make the achievement of co-responsibility a failure, increasing mutual distrust and eroding the very nature of the security cooperation between Mexico and the U.S. Nobody, who estimates as important this bilateral relationship, wants a failed co-responsibility. The political implications of not moving forward on each country's responsibilities can derive in corroding the power and bilateral efforts against their common threat.

An additional political lesson we take from the MI is that periods of negative perceptions and distrust, from public opinion and leaders, can revert improving the quality of cooperation.⁴⁸⁶ By the end of the time-period analyzed in this work, that is 2012, for the first time, the percentage of the public that trusted the U.S was equal to that of those who felt distrust towards that country (40%), being the highest level of confidence in the last 8 years (having increased 3 percentage points from 2010 and doubled since 2004), and the lowest level of distrust (having fallen 5 points with respect to 2010).⁴⁸⁷ It is hard to accurately determine in what measure such change to positive perceptions can be attributed to either the MI or the discursive load that goes with it. However, it is positive and noteworthy that in the last year of President Calderón's administration (2012) 74% of the Mexican public and 97% of Mexican leaders considered the relationship with the U.S. to be somewhat or very important.⁴⁸⁸ That was a positive trend that undoubtedly created the environment to keep the bilateral cooperation

⁴⁸⁵ Valdés-Ugalde and Duarte, "Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos," 280.

⁴⁸⁶ As discussed before, from a constructivist standpoint, perceptions and context matters. Different polls have measured different perceptions of Mexicans, public opinion and leaders, towards its northern neighbor and vice versa.

⁴⁸⁷ Guadalupe González González, et al. *México, Las Américas y el Mundo 2012-2013. Política Exterior: Opinión Pública y Líderes* (México: CIDE, 2013), 70-71.

⁴⁸⁸ González, et al. *México, Las Américas y el Mundo 2012-2013*, 68.

going effectively after 2012.⁴⁸⁹ We can deduce that cooperation can be achieved or kept easier when perceptions are favorable under certain contexts.

5.2.1 The MI is *What Both States Make of It*

The famous Wendtian phrase “*anarchy is what states make of it*” implicitly contains the idea that one of the greatest powers one state possess is the power to choose, and that goes well with a constructivist approach on how the Mexico-U.S. relation can work. Both states, as agents belonging to the same international structure, can decide the way they are interrelated with each other and how they relate towards shared external threats. In turn they are affecting the structure that previously had an influence on them. It provides a huge responsibility on them by choosing how the bilateral relationship and programs should be conducted. The MI then *is what Mexico and the U. S. make of it*.

Rephrasing Alexander Wendt and adapting his well-known constructivist statement to our case study we indeed can say that *the MI is what both Mexico and the U. S. make of it*. This idea opens an incredible landscape of opportunities for both countries, putting the nature, course, dynamics, form and destiny of the bilateral relationship in their hands, which means that the notion of agency here is stronger than ever, instead of blaming structural factors only as the impediments to achieve optimum results as for security cooperation.

⁴⁸⁹ For 2012, the executive summary regarding the general perceptions of the U.S. by Mexican affirmed: “Mexicans desire a special relationship with the United States, principally economic in nature, but open to cooperation in security and migration. The anti-American feelings of Mexican nationalism have decreased: more Mexicans trust and admire the United States, consider it a development model for Mexico, and positively evaluate the actions of the U.S. abroad (with the exception of their policy towards Cuba). Furthermore, they highly rate the President, believe that vicinity with the U.S. brings more advantages than problems, and aspire to a special relationship between both countries. Trade and investment are by far considered the most important aspects of the bilateral relationship, and, at the same time, the public are willing to accept American help in fighting drug trafficking and organized crime, even though it may imply certain concessions from Mexico.” In: González, et al. *México, Las Américas y el Mundo 2012-2013*, 16.

If the MI is what both nation-states make of it, then the cooperation between both military forces, for example, could improve substantially by building a true respectful, collaborative and rationally convenient cooperation. For some analysts, the U.S. could take the initiative to achieve a more cooperative relationship at the core of the military sectors. For example, Craig A. Deare asserts that “the Department of Defense should undertake a comprehensive review of potential areas of commonality between U.S. forces and their Mexican counterparts to identify missions and capabilities where the United States and Mexico could collaborate more effectively and find ways in which to cooperate constructively.”⁴⁹⁰

The MI, as a bilateral policy, should also avoid to bring bitter memories between both nations, not denying history from the past but rather unifying efforts for a better regional future. For some scholars, the MI implied the return of two negative aspects of their relationship, namely, *assistentialist aid* and *conditionality*.⁴⁹¹ The first one meant – no without political implications- that U.S. gives money to Mexico to perform security tasks accepting it with a mixture of gratitude and discomfort,⁴⁹² and the second one meant that Mexico must provide human rights reports to avoid the blockade of 15 % of the funds authorized from the U.S. Congress. Political elites should work hard on the appropriate interpretation of these sensitive aspects that may hinder cooperation between both nations, and they can do that through more dialogue, joint statements, transparency, trust building, and so on to achieve optimal levels of collaboration and avoiding

⁴⁹⁰ Craig A. Deare, "U.S.-Mexico Defense Relations: An Incompatible Interface," *Strategic Forum*, no. 243 (July 2009): 1.

⁴⁹¹ Morales, “México-Estados Unidos: Los límites de la cooperación “intermística” en materia de seguridad,” 44-45.

⁴⁹² Isacson, "La Iniciativa Mérida, vista por el espejo retrovisor," 95.

interpretive mistakes from the past. Today, sovereignty still matters a lot, while many threats remain transnational.

The above mentioned idea/paradigm/principle of co-responsibility here plays a crucial role, and both states are aware of it. The U.S. has stated, through different authoritative speech acts that the MI “should evolve, with the idea of co-responsibility remaining in place. Drug and weapons trafficking and their illicit financing are problems shared by both countries, and neither we nor Mexico can solve them with unilateral action”.⁴⁹³

Titanium Sovereignty: Flexible but Unbreakable

States are, by definition, sensitive to their sovereignty and independence. Since sovereignty has been a fundamental issue for states in general, and especially for Mexico in relation to the U.S., we propose in this work a notion of sovereignty that could enable Mexico and the U.S. to achieve a more effective cooperation without surrendering sovereignty as an ideational feature. Such notion is the one I refer to as *titanium sovereignty*.

Titanium sovereignty: It is a kind of sovereignty which is flexible but unbreakable at the same time. Resistant to political corrosion and which elasticity permits to absorb vibrations or tensions caused through interaction which in turn actually makes its mechanical-institutionalist resistance. Mexico and the U.S. need this kind of features in their conception of national sovereignty: flexible to cooperate but unbreakably strong, that is, never surrendering but considering smart and coherent *gives-and-takes* on

⁴⁹³ U.S. ambassador Anthony Wayne in: Leonardo Curzio, "Interview with Anthony Wayne, U.S. Ambassador in Mexico. Mexico-U.S. Relations Today," *Voices of Mexico*, no. 9 (Spring-Summer 2013):10-11.

institutional cooperation.⁴⁹⁴ Free of corrosive corruption, free of rusty processes created by traditional distrust, and with enough elasticity to absorb recurrent and natural tensions derived from constant interaction; no fissures in social accidents or diplomatic incidents, and open to an heuristic learning process in both sides –based on trial and error, repetition after repetition on iterated cooperative exercises- to create such a mechanical-institutional resistance. This path will eventually lead to the necessary regimentalization of the bilateral security cooperation between México and the U.S.

According to John Feeley, “number two in the U.S. embassy in Mexico, the point of the MI is to achieve a degree of cooperation against TOC beyond sovereignty”,⁴⁹⁵ that is, cooperation against transnational criminals goes beyond sovereignty while still keeps a firm respect to it. Is that possible? Globalization has imposed different dynamics from those that ruled since 1648 in the traditional Westphalian system: territoriality, space, time, people’s mobility, communications, trade, services, and eminently sovereignty have moved from their traditional conception with important implications. A need to go from political rigidity to political flexibility seems visible but delicate. In a globalized world, where many of the problems are shared and transnational, different conceptual maps are required. Here is when a paradox or an important tradeoff emerges. Thinking regionally with global standards still collide –importantly in policy makers and societies- with the notion of borders that work as a “space of cultural affirmation, a space between ‘the self and the strange’ or even the ‘unknown’; [where] the border becomes a form of protection and self-reaffirmation against the different and alien to oneself . Therefore the notion of

⁴⁹⁴ Close to the notion of Nash equilibrium; no optimal selfish unilateral results, but suboptimal outcomes in benefit of every member of the group and the group as a whole.

⁴⁹⁵ Arturo Santa Cruz, “México en América del Norte,” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 177.

border is closely linked to the concept of security”.⁴⁹⁶ Such paradox between globalization and traditional sovereignty is a classic topic of International Relations and it should be thought in a deeper way for the regional politics of North America. As Mexican scholars have pointed out, the current North-American context in a globalized world could be an interesting laboratory to observe how sovereignty plays in the interaction and recognition between unequal regional partners.⁴⁹⁷ For now it is enough to propose, in this dissertation, to study the future possibilities of achieving this *titanium sovereignty* in the Mexico-U.S. relations.

5.2.2 Regimentalization of Security Cooperation Through the Merida Initiative

The creation of the MI should be -or should have been- a contextual opportunity to regimentalize security cooperation between Mexico and the U.S.; that is, the MI understood as the bilateral procedural tool designed for both maintaining acceptable levels of cooperation and developing those institutional mechanisms that already showed some efficiency at the moment of processing regional security interests in both countries during its performance, strengthened with budget and political will. Creating and strengthening a *security cooperation regime* through the MI –or any other mechanism- is desirable and needed.⁴⁹⁸

Indeed, Buzan, Wæver and De Wilde assert that securitization can be either *ad hoc* or institutionalized if a given type of threat is persistent or recurrent, therefore it is not surprising to find that the response and a sense of urgency become

⁴⁹⁶ Valdés-Ugalde and Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos,” 271.

⁴⁹⁷ Santa Cruz, “México en América del Norte,” 178.

⁴⁹⁸ We refer here to regime as it is understood in International Relations, given that in Comparative Politics regime denotes a form of government that can be democratic, authoritarian or totalitarian.

institutionalized.⁴⁹⁹ That could be the case for the construction of security cooperation between Mexico and the U.S. through the MI.

But one may wonder: why we need a process of regimentalization? Let us see. Regime analysis,⁵⁰⁰ since its formal inception in 1982⁵⁰¹ as intellectual debate and as a means to understand international cooperation –or the lack thereof-, has provided some useful tools to see why -hierarchically ordered- principles, norms, rules and decision-making procedures –repeated again and again- are important to explain cooperative behavior among states with expectations to solve issues of a specific area of international relations.⁵⁰² As with the environment, arms control, human rights, intellectual property, finance or trade, regional security also requires a regime as *a response to a need to coordinate behavior among countries around an issue*, creating regional standards to face common threats where Mexico and the U.S. are gaining the most by iterated institutional interaction. Mutual benefits can be obtained, providing the rationalist component to create and maintain the existence of a bilateral institution that derives from such a specific regime.⁵⁰³ Simultaneously, there is an ethical and legitimizing component, since

⁴⁹⁹ Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, 27.

⁵⁰⁰ In International Relations, regimes find their intellectual lineage in Ruggie, Keohane, Nye, Krasner, Haas, Haggard, Kratochwil, North, and Young, but as the latter affirms, regime analysis calls for more research.

⁵⁰¹ We know that what was called “Regime Theory” initiated before in the 1970’s: for example, John Ruggie had already provided a definition of regime in 1975, in “International Responses to Technology: Concepts and Trends”, published at *International Organization*, vol. 29, No. 3, pp. 557-583; and Keohane and Nye also explained regimes in their seminal work of 1977 “Power and Interdependence: World Politics in transition” (Boston Little Brown), among others.

⁵⁰² Originally defined by Stephen Krasner in the classical issue of International Organization as “Sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.” Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (New York: Ithaca, Cornell University Press, 1983), 2.

⁵⁰³ In the same line in which “Robert Keohane developed in 1984 a **rationalist argument** to explain the existence of International Institutions.” See: Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, and Stephen D. Krasner, “International Organization and the Study of World Politics,” *International Organization* 52, no. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics (Autumn, 1998), 662.

it is correct to face TOCs to protect societies from the threat they represent. Thus, both the *Logic of Consequences* and the *Logic of Appropriateness* are present in this regime.

By regimentalization we mean the beginning, development and the process of consolidation of this bilateral regime. A consolidated regime should be then the next stage of the process of regimentalization. Such a *bilateral arrangement* would be born with the aim to solve shared security issues through binational efforts without necessarily arriving to an international treaty or an international organization: not too broad so it can reach achievable goals, not too narrow so it can be significant, and not too formal so it can maintain its flexibility, since regimes may or may not materialize into international organizations or formal treaties, but must have clear -implicitly or explicitly- *the rules of the game governing decision making and operations* originally conceived, and progressively improved in and through the MI.

We know some things from the literature about regimes that are necessary to take into account to design the appropriate regime that Mexico and the U.S. need to face common threats. But before engaging such literature, it is worth to say that this research is aware of the critics made to the validity and utility of the concept of regimes⁵⁰⁴ and considers that they should not be conceived as a “false promise” of international institutions, as stated by regime analysis’ detractors.⁵⁰⁵ Having said that, we obviously consider useful the literature on regimes that provides to our analysis valuable theoretical knowledge. For example, we know that regimes are social structures that born, develop

⁵⁰⁴ Susan Strange, “*Cave! hic dragones: a critique of regime analysis,*” *International Organization*, 36 (1982), 479-496.

⁵⁰⁵ John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, 19 (1994-1995), 5-49.

and fall, and can be spontaneous, negotiated or imposed;⁵⁰⁶ they exist in every substantive issue-area of international relations where there is regularity in behavior in relation to a mixture of geographical and functional concerns;⁵⁰⁷ such a regularity or patterned behavior generates convergent expectations,⁵⁰⁸ they can work as intervening variables between independent variables (like power, egoistic self-interest and principles) and dependent variables (like behavior of states or political outcomes),⁵⁰⁹ facilitating agreements,⁵¹⁰ and that the main participants are sets of elites who are practical representative actors/bureaucracies of member states.⁵¹¹ We also know that *change within a regime* involves alterations of rules and decision-making procedures, but a *change of a regime* involves alteration of norms and principles.⁵¹² We also know that regimes matter but only under restrictive conditions⁵¹³ as long as “domestic policy makers were actually concerned with reputation, reducing transaction costs, the need for transparency, and so forth, when facing decisions about regime creation and compliance” with the possibility of altering actor’s interests and preferences,⁵¹⁴ and eventually reducing uncertainty about other’s actions.

There is no need to have a powerful state ruling the neighborhood to create and impose a regime, as expected by realist approaches. “Hegemony is neither a necessary

⁵⁰⁶ Oran R. Young, “Regime dynamics: the rise and fall of international regimes,” *International Organization* 36, no.2 (spring 1982): 277-297.

⁵⁰⁷ Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins (1983). *International regimes: Lessons from Inductive Analysis*. 61-91 in Krasner, *International Regimes*, 63.

⁵⁰⁸ Young, “Regime dynamics: the rise and fall of international regimes,” 277-297.

⁵⁰⁹ Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” *International Organization* 36, no. 2 (Spring 1982): 185-205.

⁵¹⁰ Krasner, *International Regimes*, 3.

⁵¹¹ Puchala and Hopkins, “International regimes: Lessons from Inductive Analysis,” 61-91.

⁵¹² Krasner, *International Regimes*, 5.

⁵¹³ Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” 192.

⁵¹⁴ Haggard Stephan, and Beth A. Simmons, “Theories of International Regimes,” *International Organization* 41, no. 3 (Summer 1987): 514.

nor a sufficient condition to account for the emergence of international regimes".⁵¹⁵

Richard Little goes on this point:

The willingness of states to co-operate is not simply related to the distribution of power within the system, but it is also seen to be vitally affected by 'the quality, quantity and distribution of information' available in the system because human beings and governments 'behave differently in information-rich environments than in information-poor ones'.⁵¹⁶ From this perspective, then, the weakness of realism is not its state-centrism, but its failure to appreciate the importance of the growing number of international institutions which circulate information and thereby ensure that states operate in an information-rich environment. The information engenders trust and reduces uncertainty, thereby making states more willing to co-operate in the creation and maintenance of regimes.⁵¹⁷

Regimentalization is not wishful thinking. Taking into account realist pessimistic assumptions about individual and state behavior, the creation of regimes based on information-rich environments that inhibit distrust on real and transparent basis is extremely important for cooperation. Information is power to achieve goals cooperatively:

Agreements that are impossible to make under conditions of high uncertainty may become feasible when uncertainty has been reduced. ... Information, as well as power, is a significant systemic variable in world politics. International systems containing institutions that generate a great deal of high-quality information and make it available on a reasonably even basis to the major actors are likely to experience more cooperation than systems that do not contain such institutions, even if fundamental state interests and the distribution of power are the same in each system.⁵¹⁸

Given the anarchical nature of the international system, achieving mutual or collective cooperation instead of taking self-enclosed decisions to face common problems is a

⁵¹⁵ Little, "The Growing relevance of pluralism?" 81.

⁵¹⁶ Here, Richard Little is describing the arguments of Robert O. Keohane published in 1984 in *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press), 245.

⁵¹⁷ Little, "The Growing relevance of pluralism?" 81-82.

⁵¹⁸ Keohane, *After Hegemony*, 245.

challenge in international relations. That's why institutions –in general- and regimes –in particular- matter.⁵¹⁹ Mexico and the U.S. could create the *security cooperation regime* in which, paraphrasing John Ruggie, “bilateral behavior is institutionalized”.⁵²⁰ And Ruggie adds: “Institutionalization, as sociologists have defined it, is said to coordinate and pattern behavior, to set boundaries which channel behavior in one direction as against all others which are theoretically and empirically possible.”⁵²¹ Ruggie asserts that the activities that are likely to become institutionalized are those relevant to both actors, A and B, in their common situation. Here, regional security and the combat directed against TOC is the common situation and interest. Institutionalized cooperation would represent the channeled behavior instead of (and opposed to) isolated and unilateral domestic policies, theoretically and empirically possible as well.

The security cooperation regime should be guided not by competition but by coordination among the different security agencies working together in specific issues, such as information sharing, trust building, drug cartel dismantling, program funding, and so on. In the same line, this security regime considers the taken-for-granted state actors, Mexico and the U.S., but also considers non-state actors, like multinational corporations providing surveillance technology or NGO's supervising the respect for human rights.⁵²²

This *security cooperation regime* between Mexico and the U.S. through the MI -or any other mechanism- is still a *desideratum*. It is desirable and needed as long as this regime includes as *principles*:

⁵¹⁹ Institutions as “regularized patterns of practice.” In: Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “Power and Interdependence Revisited,” *International Organization* 41, no. 4 (Autumn, 1987), 744.

⁵²⁰ Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” 559.

⁵²¹ Ruggie, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” 559.

⁵²² This vision of a regime embracing state and non-state actors is considered as important in the final notes of Oran Young at: “Regime theory thirty years on: taking stock, moving forward.” *e-International Relations*. September 18, 2012. Available at <http://www.e-ir.info/2012/09/18/regime-theory-thirty-years-on-taking-stock-moving-forward/>

1. the seeking of bilateral security without violating human rights in both countries,
2. the conviction that increasing regional security increases in turn the conditions to consolidate democracy,⁵²³
3. the belief that cooperation to face common threats is better than separated and isolated domestic policies;

Besides the principles originally stated of:

4. shared responsibility,
5. mutual trust,
6. full respect for the sovereignty of each country.

Having as norms 1) accepted levels of transparency and secrecy; 2) reciprocity at information sharing for common goals; and 3) institutional commitment for zero tolerance against corruption; with norms and rules of interaction through the repetition of decision-making procedures.

The ideas or principles that inspire this *security cooperation regime* are simply crucial. As Goldstein and Keohane affirm “the use of ideas over time implies changes in existing rules and norms. [...]When institutions intervene, the impact of ideas may be prolonged for decades or even generations. The big question here is how this regime and the political institutions related to the MI –administrative agencies, laws, norms, and operating procedures– mediate between ideas and policy outcomes. Ideas become institutionalized at some point in time.⁵²⁴

⁵²³ Under the idea that a safe community is in position and able to exert its rights.

⁵²⁴ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 20-21.

On the other hand, we are aware of the adherence of both Mexico and the U.S. to international treaties⁵²⁵ against TOCs. Framing such *security cooperation regime* within the world regime complexity is necessary, but that is not our goal here; in that sense our work is limited to point out the necessity to regimentalize security cooperation. Indeed, other works explain how regime complexity has an impact on the effectiveness of cooperation –whether making it “easier or harder to resolve or manage new transnational problems”.⁵²⁶

In the case of the MI, for Carlos Pascual -the former ambassador of the U.S. in Mexico- the year 2009 was the time in which the MI took positive shape in terms of (regimentalization) intelligence sharing, justice implementation, training of state forces, equipment and law enforcement effectiveness.⁵²⁷ Later on, Obama continued supporting the MI⁵²⁸ achieving cooperation as never before.⁵²⁹ The MI worked and is currently working as a tool to build trust and cooperation, and all these aspects enhance the possibilities to build a security regime. Curiously, and in detriment for the respective Regional Security Complex (RSC), some scholars have identified the MI as a program

⁵²⁵ México, for example, has ratified different international treaties against TOCs. Among others we have —by their name in Spanish—: La Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes —1988—; La Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) de 2000. La Convención Interamericana contra la corrupción — 1996—; Recomendations from EL Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI) —1990—; and La Convención Interamericana sobre extradición —1981—. See: José Luis Salazar Arévalo, “Cooperación Internacional en la lucha contra la delincuencia organizada,” en *Terrorismo y Delincuencia Organizada. Un Enfoque de Derecho y Economía*, comp. Andrés Roemer, and Edgardo Buscaglia (México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006), 104-105. Available at: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2199/10.pdf>

⁵²⁶ See for example: Laura Gomez-Mera. *Regime Complexity and Global Governance: The Case of Trafficking in Persons. European Journal of International Relations*. 2015. The quoted part is attributed to Amandine Orsini (2013).

⁵²⁷ Carlos Pascual, “La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte: México en una encrucijada,” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 76-77.

⁵²⁸ Carlos Pascual, “La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte,” 90.

⁵²⁹ According to Calderón and Obama. See: Benito Andión, “Esfuerzos económicos y de seguridad en México,” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 117.

that has polarized even more the security relations between the U.S., Mexico and Canada, instead of creating the platform for an increased regional cooperation.⁵³⁰ This is in part because there is not yet, among the three countries, a trilateral glue made of a common identity or a common destiny anchored in the “idea of North America”.⁵³¹

Thus, regimentalization is desirable and there are some elements that could make us to believe that it possible. If a *security cooperation regime* in North America would be understood as a response to a need to coordinate behavior among the U.S., Mexico and Canada around security issues then the MI could be the beginning. Creating the appropriate institutions is the important pending task since the current dual-bilateralism that characterizes the region “is a reflection of the institutional void in North America.”⁵³²

The creation of this *security cooperation regime* takes time. Furthermore, the conception of a stable regime, following Robert Jervis’ words, “implies not only norms and expectations that facilitate cooperation, but a form of cooperation that is more than the following of short-run self-interest.”⁵³³ If its construction requires a step by step strategy, the first phase would be to consolidate the regimentalization of the security cooperation between Mexico and the U.S. under the MI, and a subsequent step would add Canada to the trilateral equation. This is mainly because the intensity of the threats in Mexico and the U.S. is more notorious, and it is assumed that the institutional and cultural similarities between the U.S. and Canada will make integration easier for the regime, opening the real possibility to create the RSC in North America.

⁵³⁰ Athanasios Hristoulas, “Decir “No” a México: Canadá en el contexto de seguridad en América del Norte,” in *Las agendas comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte*, 137.

⁵³¹ To go deeper on this see: Pastor, *The North American Idea. A vision of a Continental Future*, 264.

⁵³² Domínguez and Velázquez, “Obstacles to Security Cooperation in North America,” 178.

⁵³³ Robert Jervis, “Security Regimes,” in *International Regimes*, 173.

In the first stage, the possibility to regimentalize the bilateral relationship in the frame of security cooperation under the MI could enhance the agency of Mexico and the U.S. to be more prepared to face the regional security challenges. Saving valuable time, both nations would just *take the agenda rather than making it*, and the agenda is drugs, violence, immigration and borders.⁵³⁴

In the same line, if regimentalization is fed by cooperation through institutions, Mexico and the U.S. have taken important steps in this regard. With the MI “both countries are undertaking the most important military and security collaboration since World War II, which needs to be understood in terms of identity and historical context.”⁵³⁵ Institutional cooperation then is not starting from scratch. The MI “opened a decisive relationship between the U.S. Northern Command (USNORTHCOM) and the Mexican Army, Air Force, and Navy as well as with the other elements of the state security apparatus in Mexico”,⁵³⁶ and that helps for the security regime building. Following the rational choice literature, such institutions would be the appropriate mechanisms by which states (Mexico and the U.S.) can reduce transaction costs and achieve joint gains if they decide to cooperate through them. Much of the importance and justification of institutionalizing cooperation in a deeper way is found, for example, in the antecedents of the MI, when the delivery of resources became unnecessarily slow. Cooperative institutions should fix that.

The Former National Security Advisor to the President of Mexico, Sigrid Arzt, with real experience in trust building and intelligence sharing during the implementation

⁵³⁴ Robert Pastor provided this idea at the moment of describing a North American Community, including Canada. See: Robert A. Pastor, “Beyond NAFTA,” 155.

⁵³⁵ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 148.

⁵³⁶ Kilroy, Rodríguez and Hataley, *North American Regional Security*, 152.

of the MI, provides us with an idea of what should be a functional inter-institutional relationship between Mexico and the U.S. and the challenges the political reality imposes to it. The following paragraphs show how the MI should operate constantly once the *security cooperation* regime is at work.⁵³⁷

During an interview in Washington, DC for this paper, the author asked a U.S. official, “What should U.S.-Mexico law enforcement and intelligence cooperation look like?” The answer: “Ideally, an automation of information and intelligence sharing.” The sharing of information and intelligence should be taking place at all three levels of government (federal state, and local) he continued, “just like it happens between the U.S.-Canada.” When one examines the case of U.S.-Canada cooperation one observes that no matter the political moment, changes in government or the current mix of bilateral issues, both countries have reached such a level of institutional strength that they are able to share intelligence and information regularly.

[...]Today [2010] both countries share a strong political commitment to strengthen institutional cooperation and capabilities. This essay reviews the important progress that has been made to date. However, we must remember that in both countries law enforcement and intelligence agencies are constrained by their own political leadership, constituencies and bureaucracies that are maneuvering in political arenas. Therefore, achieving a consolidated bi-national operational capacity to exchange information relevant to combating organized crime, or any other national security threat, remains the goal, but is not yet a reality.

The quality of institutional interaction high levels of political agency and will to bilateral trust for information and intelligence sharing. Such a condition was, is and will be constructed, not given.

The regimentalization of the MI, or creating a *security cooperation regime* between Mexico and the U.S. based on the MI, challenges the conventional wisdom that the U.S. imposes the security agenda under asymmetrical bilateralism. In other words, the regimentalization of the MI is reversing a traditional puzzle. Using the framework of regimes (from a neoliberal-institutionalist perspective) we put at the front a counter

⁵³⁷ Arzt, “U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation,” 366.

argument against a power-based approach (a neorealist argument). We affirm here that with the *security cooperation regime*, it is the nature of the regime and institutional arrangements that shape the performance of the security cooperation and the security agenda instead of only the power and will of the most powerful side, namely the U.S., which in turn reverses the independent variable or causality for security cooperation. We put security interdependence in command: shared threats between both countries lead to a regimentalized cooperation; and only then regimentalization of the bilateral relationship will make sense to cooperate under rational basis. In addition to that, and as said in chapter 2, the construction of a *security shared belief system* previously puts the conditions for a *security cooperation regime* based on common principles and ideas. This is important because once institutionalized, ideas continue to guide action in the absence of costly innovation.⁵³⁸

The proposed *security cooperation regime* would be a regional regime, highly influenced by geographical neighborhood, with both states having different functions in every side of the border, depending on the direction of the criminal activity, for example, drug trafficking going northbound, or arms trafficking going southbound. Notwithstanding that the U.S., conceived as hegemon, has the capacity, will and different degrees of legitimacy to impose cooperation, this security regime cannot be imposed by the U.S. to México; a hegemonic state do not have to burden the costs having all the institutionalist advantages at hand, and because “pure power motivation preclude regimes.”⁵³⁹ We need a regime that does not born weak.

⁵³⁸ Goldstein and Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, 5.

⁵³⁹ Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” 192.

But possibilities of failure are always present. According to Oran Young, one possible failure of the regimentalization could be attributed to “the weight of history in the form of path dependence”.⁵⁴⁰ This argument would reduce the explanatory power of agency, as a key element to promote cooperation. In any case, the failure to eventually achieve a security regime between Mexico and the U.S. can lead to an undesirable situation that we could label as “bilateral anomie”, which implies that the absence of clear principles, rules, norms, procedures, and common meanings for cooperation to solve shared security problems leads to a dislocation between the goals that both seek and the means they have to achieve them.⁵⁴¹

Despite such risks of failure, thinking the MI from an institutionalist perspective to create a security regime makes sense because “within the constraints of anarchy⁵⁴² states can reap gains from cooperation by designing appropriate institutions.”⁵⁴³ Interdependence creates an increasing need for coordination policy and subsequent interests for cooperation. Cooperation can, under some conditions, develop on the basis of complementary interests, and in turn institutions affect patterns of that cooperation.⁵⁴⁴ The MI lend itself to take such neoliberal-institutionalist arguments to bring gains to Mexico and the U.S. by constantly cooperating, given the conditions of interdependence and the complementary interests they have in their own security agendas. The *security cooperation regime*, embodied in the MI, can work as the main driver of outcomes in security interactions between Mexico and the U.S. Anything that helps to institutionalize

⁵⁴⁰ Young, “Regime theory thirty years on: taking stock, moving forward.”

⁵⁴¹ The term “anomie” was introduced by the French sociologist Émile Durkheim in his study of suicide. He never used the term ‘normlessness’ or ‘deregulation’; rather, he described anomie as “derangement”, or “insatiable will”. See: George E. McCarthy, *Classical Horizons: The Origins of Sociology in Ancient Greece* (State University of New York press, 2003), 190.

⁵⁴² The absence of a hierarchical global governance.

⁵⁴³ Katzenstein, Keohane, and Krasner, “International Organization and the Study of World Politics,” 662.

⁵⁴⁴ Keohane, *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, 9.

their security repeated practices as two neighboring actors in North America region is welcome.

This work is not alone in the proposal to regimentalize the Mexico-U.S interactions. There have been valuable academic efforts to study the possible regimentalization of the Mexico-U.S. security relations. The diplomat José Octavio Tripp has elaborated on the subject.⁵⁴⁵ At the end, the need for a security regimen comes from what the Mexican scholar José Luis Valdés Ugalde identified as “the MI and the absence of a bilateral governance paradigm.”⁵⁴⁶

5.3 Theoretical Lessons

A good deal of the ontological dialogue between rationalism and constructivism was exposed in Chapter 2. For now it is enough to remind that we can draw an important theoretical lesson from the MI: The ontological dialogue between rationalism and constructivism in particular, and between positivism and post-positivism in general, is possible. Translated into empirical analysis, political outcomes in International Relations, like cooperation (or the lack thereof) are not always the result of interests and given circumstances only (incentives + conditions). We argue here that cooperation can emerge when social constructions are previously set and then the rational incentives take shape to create the conditions for cooperation (ideas + incentives create cooperative conditions).

Thus, the lesson comes from the reflection that rational choice is one of the chief factors that explain behavior but not the only one. The Rational Choice approach reduces

⁵⁴⁵José Octavio Tripp Villanueva, *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México-EE.UU. Pautas para el diseño de una política interméstica* (México: Porrúa, 2012).

⁵⁴⁶ Valdés-Ugalde and Duarte. “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?” 276.

human beings to *homo economicus*, by which economists argue that everybody behaves like “rational individuals whose identities are given, and who in order to find their way and give meaning to their lives, need only deploy their available means to serve their own generated interests under external constraints.”⁵⁴⁷ By establishing a dialogue with constructivism we enrich the valuable contribution that comes from rational choice analysis. As said in chapter 2, we have cases in which political outcomes come from the combination of a constructivist moment and a rationalist moment; Time 1 and Time 2 are complementary.

In the same line, taking into account all the constructivist elements mentioned above it makes sense that the rationalist approach alone is insufficient to explain, for example:

- How each country comes to conceptualize their national interests?
- How Mexican elites prioritize their interests vs. those of the U. S.?
- Why, once we have the agreement rationally achieved, the definitions of success and failure are divergent on both sides of the border.
- Or even worse, why cooperation sometimes is deficient and it simply does not work, if all was rationally defined?

Furthermore, Constructivists would say the rationalist view is a social construction itself by assuming that all interests are built the same way everywhere: in Mexico and the U.S. it is clear that such is not the case. Perceptions, social constructions and cultural practices also matter and complement the analysis. Those elements are part of the equation.

⁵⁴⁷ Richard Ashley and R. B. J. Walker, “Speaking the language of Exile: dissident thought in International Studies,” *International Studies Association (ISA-1990)*, 261.

We also identify a constructivist lesson from the study of the MI. Constructivists argue that the interaction among nation-states can lead to the development of identities such as enemy, rival, competitor or ally, which can become entrenched over time and reinforced by continued interaction that appears to confirm the identity as true.⁵⁴⁸ But since identities are malleable depending on context as well, a change in identities is therefore also possible. The MI is a shift in the way Mexico and the U.S. perceived a transnational problem developing identities of allies, basically by sharing a common danger to their societies. For global problems solutions cannot be only domestic or unilateral. International, regional or bilateral cooperation is necessary, but the identity of strategic allies is necessary to tackle TOCs.

Another two theoretical lessons come from our analysis on securitization studies. In chapter 3 we modestly tried to theorize on desecuritization and its implications in the way Mexico and the U.S. cooperate under the framework of the MI. Such analysis provided us with some elements to draw a lesson, or at least with the need to make a reflection, on the ontological and epistemological implications of securitization and desecuritization. The second lesson relies on the possibility to find a dialogue between positivism and post-positivism in our analysis of desecuritization. The single possibility that the war on drugs keeps securitized or be desecuritized in the future, partially or in broad terms, makes such reflection necessary. Both lesson on securitization studies are briefly described as follows.

Ontology and Epistemology of Securitization Studies: What is security (and insecurity), and how can we obtain knowledge from them? The ontological and epistemological dimensions of security (and insecurity) are answered with these two

⁵⁴⁸ Sterling-Folker, "Constructivist Approaches," 118.

fundamental questions. We have witnessed that there is no consensus with regards to the “*what is it*” question. Definitions matter because they have inexorable epistemological and methodological implications. What we see (ontology) influences our engagement to learn about the particular object that we are studying. Epistemology is how we acquire knowledge from the particular object or concept whether security and insecurity.

Our epistemological position regarding security studies will impact on our view of what can we know about security in the world and how we know such information. Epistemology is fundamentally shaped by our ontological position. The Copenhagen School teaches us that securitization is not objective, but rather intersubjective and socially constructed.⁵⁴⁹ This means that the concept of securitization rejects a *foundationalist* ontology that affirms that there is an objective truth, independent of our perceptions, and that reality can be assessed as false or true (*Etic perspective*). On the contrary, securitization would be more amenable with *anti-or post*-foundationalist ontological positions where facts, processes and behaviors are socially constructed and depend on subjects’ perceptions and interpretations (*Emic perspective*).⁵⁵⁰ There is no separation between the object of analysis and the analyst: “The meaning of studying security is not simply or not necessarily created by the changes out there in the world, but by the changes –or lack of them in here - (who we think we are, and what we think we are doing).”⁵⁵¹

⁵⁴⁹ Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, 36.

⁵⁵⁰ Etic and Emic come from (phonetics and phonemics) Kenneth Pike’s anthropology studies. The *etic* perspective is objectivist, scientist oriented and is *observer centric*, understanding a meaning from the point of view of an outsider. The *emic* perspective is subjectivist and actor centric, understanding a meaning from the point of view of the involved actor.

⁵⁵¹ Ken Booth, “Security and Self: Reflections from a Fallen Realist,” in *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, eds. Keith Krause and Michael C. Williams (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997), 89-119. See also: Mutimer, “Critical Security Studies: A schismatic History,” 90.

However, we cannot have a clear, pristine or pure division here between the positivist and the post-positivist nature of securitization studies. Buzan, Wæver, and De Wilde categorize both positions as objectivist and constructivist, locating *traditional security studies* (TSS) more towards the former and *critical security studies* (CSS) towards the latter. Though they also stated that their securitization approach was “radically constructivist,” the authors also admit that their “relative objectivism on social relations has the drawback of contributing to the reproduction of things as they are, of contributing to the taking for granted that CSS wants to upset. The advantage is –in line with classical security studies- to help in managing relations among units” including also patterns of continuity within constructivism.⁵⁵²

For some scholars, there are epistemological contradictions: “the sectoral approach, as it had developed before merging into the Copenhagen School, draws on a largely objectivist epistemology,” while the epistemology of securitization is more coherent with CSS, normally associated with *poststructuralism* and constructivism.⁵⁵³ Despite these apparent contradictions found at the origins of the field of study, a dialogue between both positions can be possible, or at least desirable.

The second lesson on securitization studies relies in the possibility to find a dialogue between positivism and post-positivism in desecuritization analysis. This lesson argues that there can be a middle point in which a dialogue is possible; a bridge without ontological or epistemological flaws where the most moderate sides of each position can benefit from each other. It is clear that securitization studies are more prone to assume a constructivist, post-positivist stance because of its intersubjective condition, however, at

⁵⁵² Buzan, Wæver, and de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, 203-206.

⁵⁵³ Mutimer, “Critical Security Studies: A Schismatic History,” 91.

the moment of trying to operationalize desecuritization, one should take into account materialist elements for analysis that provide insights with regards to the processes of desecuritization by providing factors that can be objectively measured and compared (*desecuritization* occurring when budget, personnel deployed and speeches about the referent object are removed). It can be argued, for example, that the processes of deconstructing threats can be understood as post-positivist, while the empirical elements that underpin such processes are traditionally positivist. It is relatively easy to measure decreasing budgets or military deployments –if the information is available– to see if any state or government decides to remove the label of *threat* from a specific referent object.

The positivist side of *desecuritization* is found then in the quantitative measure of budgets, personnel deployed—or removed—for specific security policies, and the events of strategic interaction of actors involved; while the post-positivist side of *desecuritization* is found in elite's perceptions, speeches or the use and construction of language at work with goals of *desecuritization*, and the presence of images in mass media to support the alternative speech diverting the attention away from what used to be a threat.

Thus, putting together the pieces of the puzzle of desecuritization, we are possibly able to establish an ontological dialogue between both positivism and post-positivism normally assumed at odds. However, as we mentioned before, the attempt itself is not new as many scholars from IR and Comparative Politics have worked on this philosophical and methodological conundrum. What is new is its application to the study of the Mexico-U.S relationship and the specific case of the MI.

In general terms, there is a need to keep theorizing on *desecuritization* and how it works in the praxis with real world examples. There is no doubt that mental maps are useful to understand and make sense of what we observe as facts in the security agenda, particularly in the case of drug trafficking. Security as a subject matter is very relevant in both academia and the political realm because security is multidimensional, multilevel, and an unavoidable topic (we are forced to know it better for our wellbeing and survival as citizens, travelers, workers, humans, etc.). It crosses different dimensions that used to be analyzed separately. Thus, studying what is considered a threat or what is not considered a threat will always be of our concern as a species. Particularly, studies on securitization and desecuritization will continue as new phenomena –or variants of them– arise and affect our societies and become intertwined with political elites' interests. Our theoretical and empirical understanding of such aspects should be renewed to provide solutions to specific contemporary problems.

Chapter 6

Conclusions

This work arrives at different conclusions that vary in scope and importance. Basically, we have empirical and theoretical conclusions.

Empirical Conclusions

Empirically, we learned different things. One of them is that bilateral cooperation matters, mainly when it is about countering transnational criminal threats. The efforts made in this work led us to conclude that not only bilateral cooperation itself is important but also the study of its causes and origins (a kind of etiological analysis), and its performance -once cooperation has been materialized through a bilateral policy program-. Therefore, the origins and performance of cooperation matter significantly. Our case study, the Merida Initiative (MI) as a cooperative exercise between Mexico and the U.S., provides the elements to conclude that such is the case.

After a brief analysis of the historical evolution of the Mexico-U.S. relations in Chapter 1, another empirical conclusion is that we identified a variety of interests and identities that characterized the bilateral relationship in different key historical episodes of strategic interaction. What we found is that the MI follows the same logic of having specific interests and identities. Being those interests either cooperative or conflicting the identities of both states (and how they saw each other) have been highly malleable. For example, the Mexican American War was characterized by having an interaction of conflict with identities of enemies in 1846, while in 2007 (161 years later) the MI was characterized by an interaction of cooperation with identities of co-responsible allies.

This first analysis confirms the constructivist argument that state identities change over time and that they are not fixed but context contingent. By bringing the use of interests and identities in the first chapter this work provided the preliminary basis for the ontological dialogue between rationalism and constructivism. A task that was present theoretically in Chapter 3 and empirically in Chapter 4.

In the same empirical realm, we also concluded that in order to make an equilibrated evaluation of the MI, as a bilateral exercise of cooperation, we can use materialist and constructivist assessments. In Chapter 4 we examined in the contested and difficult task of evaluating the performance of the Mérida program. We then segmented the evaluations in tangible (materialist) and intangible (constructivist) assessments. From the materialist approach, we evaluated every pillar of the four on which the MI bases its operationalization. Along the chapter we developed the arguments and considered different descriptive statistics that make us conclude that the MI has had successes, partial successes and failures as a bilateral security policy. In the Pillar 1, *Disrupt Capacity of Organized Crime to Operate*, the MI has showed success in capturing or eliminating drug cartel leaders and has been successful regarding the extraditions from Mexico to the U.S.; it has been partially successful in seizure of drugs and arms, in seizing illegal money, and in demand reduction; and also the MI is considered a partial success by its economic magnitude. Especially in this aspect, the MI was called “paradigmatic”, “unprecedented”, and “historic”, because it indeed represented a shift in both scale and scope of economic U.S. assistance to Mexico, but by no means it represents an innovative strategy to solve the problem of defeating DTOs. That is why the economic magnitude is considered a partial success, mainly considering that the

Mexican government invested from 7 to 10 times the MI resources. In contrast, the MI has shown failures in human security, in tracking weapons, in incarceration policies, and in the still asymmetrical co-responsibility existing between the two countries. Aspects such as temporality, delivery and information flow were presented as other limitations of the MI.

In the Pillar 2, focused on *Institutional Strengthening*, the MI shows, among other aspects in our analysis, partial success in institutional training for the justice system, and a success in building institutions exemplified with the creation of a Bilateral Implementation Office (BIO). The analysis of this pillar also showed the challenge that represents the goal of institutional strengthening vs. the culture of bribery, pervasive in Mexico, confirming that institutional weakness goes together with a weak rule of law. This pillar also showed a failure in Mexican institutional effectiveness because impunity still reigns in Mexico. Within this pillar we also explored how institutional weakness leads to different levels of penetration by criminal organizations, opening the possibilities to find predatory, parasite or symbiotic relationships with the Mexican state. The U.S. is not excluded from such corruptive influence.

In Pillar 3, *Creating a 21st Century Border*, we found partial success in border competitiveness and also partial success in border security. While in Pillar 4, building strong and resilient communities, we found partial success in bilateral programs to strengthen the social fabric from different communities, and an open failure with the civil society and their perceptions about bringing deep and comprehensive solutions to the problems under question.

From a constructivist evaluation and as an empirical aspect, we also evaluated if the MI succeeded or failed to securitize Drug Trafficking Organizations (DTOs) from 2007 to 2012. In 2007 the MI succeeded in presenting drug trafficking first, and DTO (the transnational criminals) later as a threat to the Mexican and the U.S. national security, independently of whether the threat really existed or not. Such securitization process was identified through the analysis of speech acts, budget, personnel deployment and perceptions, and complemented with an analysis of the perceptions from knowledgeable informants. We also conclude, from a more subtle insight, that the MI presents failures in securitization based on perceptions from civil society; and in the same line, the MI presents a failure in international prestige and in keeping DTOs securitized by 2012. In other words, securitization of DTOs experienced success in 2007 and gradual failure by 2012.

Thus, this research explored not only why the bilateral relationship between Mexico and the U.S. regarding drug-control policies required mutual rationalist cooperation by sharing responsibilities but also explored why such cooperation can fail and succeed simultaneously, depending on the pillar analyzed.

Special attention deserves the analysis of perceptions obtained from knowledgeable informants. With the goal of collecting perceptions from epistemic communities or knowledgeable informants (most of them Mexican) this research performed 20 interviews to get the pulse of perceptions about the MI. Using a Likert-scale the interviewees responded a semi-structured questionnaire with open-ended questions. Curiously, in their opinion on President Calderón's war on drugs we found an almost fair distribution among those who considered the strategy a partial success, those

who think it is both success and failure, and those who consider it a total failure. Regarding the MI, and despite it is closely related to the war on drugs approach, perceptions on the MI showed a more favorable vision, with a majority distributed between those who consider the bilateral program as partially successful, and those who see both success and failure simultaneously. More interesting, the majority think that the U.S. do not provide enough support to Mexico through the MI and that the U.S. has not adequately assumed its co-responsibilities to fight the problem of drug trafficking. From this interesting findings (considering the possible methodological weakness in terms of the representative sample) we conclude that perceptions of the MI in epistemic communities are closer to a notion of success rather than to a notion of failure within the spectrum of perceptions. However, when it comes to the question if there is enough support and co-responsibility from the U.S. there is where its strength of favorable perceptions dissolves.

Moving forward, since desecuritization displayed itself as an important feature experienced by the MI (not so much in fact but in discourse), we showed the importance of desecuritization in theory and praxis, providing a model to identify the elements that show evidence of a desecuritization process, giving particularly attention to the possible desecuritization of the war on drugs in the Americas, and the implications for the MI with the current trend of partial desecuritization of drug consumption in the U.S. and Mexico.

Finally, in Chapter 4, we proposed a new notion of success for the MI, based on the complementarity of the four pillars rather than privileging a specific one among the four. We called this new approach “*the creature of four heads*”. Basically such institutional creature against TOCs, embodied in the MI, consists in that, instead of

focusing more efforts in only one pillar (only one dimension of the problem in budgetary detriment of the others) political elites should recognize a multi-pillar focus that privileges the equilibrium of efforts and the simultaneity of action. We assert that our analogy of a renewed MI could provide a more clear notion of success since it increases proportionality of economic resources allocated in the four pillars and works in the four fronts at the same time. From 2007 to 2010 the MI put the emphasis in Pillar 1 or the law enforcement dimension. From 2010 to 2012 (even in 2016) the emphasis shifted to the Pillar 2 or the institutional dimension. With this simultaneous-multi-pillar approach, the MI would decrease the number of detractors it has had from the very beginning and would improve itself as a bilateral policy. Our proposal departs from the assumption that multidimensional problems demand multidimensional and simultaneous solutions. For instance, without achievements in Pillar 1, not only by confronting drug trafficking but also by decreasing the power and violence perpetrated by organized criminals it is impossible to make significant progress in Pillar 4, regarding the reconstruction of social fabric, institutional and interpersonal trust, and making communities less vulnerable to the real dangers posed by such groups. Both dimensions of the problem, we consider, should go together.

Finally, we have two empirical lessons from the MI as a case of bilateral security cooperation: policy lessons and political lessons.

Different policy lessons were identified from the MI; among them the urgency to solve the main critique made to it based on *amount*, *conditionality* and *slowness*; or the inter-agency lack of coordination, domestically and bilaterally. In the same line, more effectiveness is required to trace and freeze criminal money; and more intelligence and

smartness is required at the moment of resorting state violence to protect the society since we have learned that the *remedy could be worse than the disease*, which lead us to the following lesson that showed us that wicked problems rarely have right answers. Other policy lessons indicated that we need a better understanding of important dimensions of how transnational criminals behave and, separately, other lesson showed that we still have huge challenges in border monitoring.

Regarding political lessons we are able to conclude that “*the MI is what both states make of it*”. Mexico and the U.S. possess different degrees of agency that really can make a positive cooperative difference in benefit of their societies and regional security. We also propose an adaptation of the concept of sovereignty since the problems of the 21st century demand new notions of such a concept. For this purpose we conclude that both Mexico and the U.S. could develop a *titanium sovereignty*, which is flexible but unbreakable. This work also provided with a modest definition of this *titanium sovereignty* we referred in Chapter 5 that may guide security cooperation between both countries.

The other important political lesson is found in the potential and the need of the regimentalization of security cooperation through the MI, which could free the bilateral cooperation from contextual problems while improves bilateral intelligence and information sharing. We easily conclude that the creation and development of a *security cooperation regime* between Mexico and the U.S. based on the MI is needed, which in turn would challenge the conventional wisdom that the U.S. imposes the security agenda under asymmetrical bilateralism.

Empirically, also this work will help understand other exercises of bilateral of cooperation in the future where three conditions are met: where they face common threats, where they share geographical areas, and where both states experience relations of asymmetrical interdependence. These could be a useful contribution from this work for future research in IR.

Theoretical Conclusions

I added to the analysis of the MI some theoretical eclecticism mixing (without ontological contradiction) rationalism and constructivism. An analytical compatibility that helped us to explain parsimoniously international phenomena that eventually emerges in specific historical moments, like bilateral cooperation. For this case study such theoretical eclecticism was very useful. In this way, theoretical lessons were identified regarding the ontological dialogue between rationalism and constructivism to explain the Mexico-U.S. security relationship and the processes of securitization and desecuritization within it. Features of both approaches were at play simultaneously in our case of security bilateralism.

For example, in Chapter 3 we illustrated our main hypothesis. The origins of security cooperation under the MI was dependent upon the conjunction of two key aspects: perceptions and identities, in the one hand, and rational interests, on the other. Both aspects encompass a variety of analytical elements playing a role in different moments. In other words, in order to understand the origins of security cooperation in the MI we fragmented the genesis of this bilateral program into two moments: *the constructivist moment* and *the rationalist moment* as two different pieces of the same

puzzle. Two different ontological approaches to understand one single phenomenon: bilateral collaboration.

Thus, after a review of the literature on the dialogue between positivism and post-positivism in International Relations (IR), we put the dialogue between rationalism and constructivism at work. We found that the *ex ante* acceptance of specific ideas or social constructions leads to the selection of a particular strategy from a narrowed number of possible strategies available to decision makers. Sharing perceptions on threats Mexico and the U.S. shaped their intersubjective identities as allies, which in turn affected and encouraged their rational cooperative political behavior.

We also called Time 1 and Time 2 to those two defining moments we identified in the origins of the MI: Time 1 unveils and shows the existence of such *ex ante* social constructions or conventions (i. e. the international drug control regime among other social constructions) that served as focal point that derived in the consolidation of a *security shared belief system* collectively accepted by Mexico and the U.S. Time 2 shows that, once the shared belief system is at work then rational preferences are set. Therefore, the shared belief system is the mechanism for creating and maintaining rational cooperation. This shared belief system is compound of world views, causal beliefs and principled beliefs that play a role among both countries in the MI.

Regarding the analysis of what we called the Time 2 or the *rationalist moment* we took the MI as a win-win / two-level game, following the logic of analysis proposed by Robert Putnam, confirming for our case what he affirmed in his writings: *two-level games seem a ubiquitous feature of social life*. The very political life of Mexico and the U.S. was not the exception.

In the same Chapter 3 we recognized that the MI could represent a case study that fits the definition of a Regional Security Complex (RSC). Having identified Time 1, when similar perceptions of threats converge, shaping states' identities that facilitate cooperation; and subsequently having identified Time 2, when rational incentives create interests that produce cooperation, we see a potential Time 3, representing the creation/emergence of a RSC between Mexico, the U.S. and eventually Canada as the next step.

In general terms, we can say that many things have been written and said about the MI, however, this work used a different approach to analyze it, being one of its contributions the combined use of rational choice and constructivism in the study of origins and performance of this bilateral security cooperation program. The use of this dialogical approach to the study of international-bilateral cooperation may hold important implications for future research. Theoretically, it will help to create advances in theoretical dialogue, not debate, between rationalist and constructivist schools of thought in the field of IR.

Recommendations

Having said the empirical and theoretical lessons we must note that these coincidences (of perceptions, identities and interests) that made possible the cooperation we saw during the Merida program are not permanent and should not be understood as constant. The influence that other international phenomena or shifts in domestic leaderships (in the U.S. and/or Mexico; i.e. the change from Felipe Calderón Hinojosa to Enrique Peña

Nieto) can exert in the possibilities for cooperation is remarkable, going from favorable to unfavorable conditions for cooperation.

A clear example of this, is the arrival to power of the PRI candidate, Enrique Peña Nieto, in December on 2012 (aspect not analyzed in the present work), who came with a significantly different vision on both national security and cooperation with the U. S. resulting in less cooperation, closing the channels of communication that had been achieved during the administration of Felipe Calderón and reducing the levels of confidence achieved from 2006-2012. The new administration decided to filter all cooperation through a "single point of contact" (*ventanilla única*) through the Ministry of Interior (Secretario de Gobernación).

In addition to this dissimilar view on how to handle the issue of national security or the degrees of international cooperation, other domestic problems have eroded the presidency of President Peña Nieto and have made the situation even more complex. They are not minor things: the case of unjustified millionaire properties known as the "Casa Blanca" scandal, or events like Ayotzinapa, Tlatlaya, and Tanhuato; or the fact that the rates of violence in his administration are worse than those of his predecessor, so far. All these problems have derived in the lowest approval levels of his administration. Trying to solve crucial transnational security issues with exclusively a domestic and unilateral approach has proven to be ineffective, at least until now. Everything points to the idea that bilateral cooperation should continue to be promoted in a responsible manner, learning from previous mistakes. Programs like Mérida, which are intended to provide security to the people and the government, must be highly effective in its

implementation with full respect for human rights, delivering real security to the population of both countries and effectively weakening organized crime.

Thus, regarding policy implementation, political elites and state forces in Mexico and the U.S. should pay sharp attention to the regional consequences to those aspects in which the MI has been indeed successful. Since neither drug trafficking nor TOCs cannot be totally eradicated in the midterm, one of the possible results of such success could be an environment of higher levels of secrecy and discretion among illicit groups and, simultaneously, the movement of criminal networks to Central America, a *balloon effect* towards Guatemala and Honduras, where institutional capacity and state power are weaker. Unintended consequences of the MI should be under constant scrutiny.

To improve the MI in particular, and bilateral cooperation in general, strengthening Mexican institutions is a *sine qua non* condition. Other improvements are also required, for example: improving our understanding of how TOCs work; improving the regimentalization of the U.S.-Mexico security bilateralism (given the possibility of achieving repeated exercises of cooperation that go beyond contextual differences); improving state capacities to make their societies less vulnerable to transnational threats, and so on. In this sense, the MI is an unfinished exercise.

From a policy-oriented research, the analysis of the MI should focus its efforts to evaluate the effects of policy actions at different levels: individual, community, state, regional, and international; and also, at different sectors: economic, military, social, political and environmental. Besides that, policy outcomes can significantly tell us how the performance of the MI tests, challenges or falsifies our theoretical assumptions about it. Since the policy outcomes of the MI are highly exposed to public view and opinion, its

efficacy should be out of question. Many lives can be saved or might depend on it. However, as many other policies, the MI has proponents and opponents whose interest can be affected.

In academia, there are different positions and debates in terms of effectiveness, pertinence and relevance of the bilateral program. From critical studies they go further asserting that the Merida program is a threat itself for the peoples of both countries, particularly Mexico; while others consider that it responds to the needs of its contemporaneity. That is why policy makers, state forces, academia and civil society should be permanently asking on who get benefits or who fails to benefit? Who is negatively affected and why? The MI has huge challenges yet to confront and it should be ready for the needs of its historical circumstance. If it achieves more effective and visible results the political and social rewards can be very positive, especially for Mexico and the U.S.

This bilateral relationship deserves and demands more sophisticated analyses done by outstanding scholars and experienced non-corrupted politicians with clear commitment in improving regional security cooperation. The problems plaguing both countries, and North America in general, require scholarly and governmental research of deeper and wider scope, not necessarily driven by normative concerns to make a better world but, as Barrington Moore Jr. would say, trying to get better answers to problems.

A plethora of information has been written about how this bilateral relation is and how should be conducted. With or without the MI the struggle against TOCs and the unrelenting threats they pose to Mexico and the U.S. is not yet over.

References

Books and Book Chapters

- Adler, Emanuel. "Constructivism in International Relations." In *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons, 95-118. London: SAGE Publications Ltd. Reprint, London: SAGE Publications Ltd., 2010.
- Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda. *El Narco: La Guerra Fallida*. México: Punto de Lectura. 2009.
- Allum, Felia, and Stan Gilmour. *Routledge Handbook of Transnational Organized Crime*. Abingdon, Oxon: Routledge. 2011.
- Andreas, Peter. *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Cornell University Press, 2nd. Edition. 2009.
- _____ and Ethan Nadelmann. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford: Oxford University Press. 2006.
- Archer, Margaret, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Kathryn Dean, Nick Hostettler, Jonathan Joseph, Tony Lawson, Alan Norrie and Sean Vertigan, eds. *Dictionary of Critical Realism*. London; New York: Routledge. 2007.
- Arnson, Cynthia J., and Eric L. Olson with Christine Zaino, eds. *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*. Washington: Wilson Center. Latin America Program. 2014.
- Arzt, Sigrid. "U.S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation." In *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy*, ed. Olson, Eric L., David A. Shirk, and Andrew Selee, eds..Wilson Center. 2010.
- Astorga, Luis. "Mexico: Drugs and Politics." In *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*, ed. M. Vellinga, 85-102. Gainesville, FL: University Press of Florida. 2004.
- _____. *El Siglo De Las Drogas. El Narcotráfico, Del Porfiriato Al Nuevo Milenio*. México, D.F: Proceso; Grijalbo. 2012.
- Bagley, Bruce. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos." En *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, eds. Raúl Benítez Manaut, et. al. 24-32. México, DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2009.

- _____, et. al. "Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos." En *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América latina y el Caribe*, coords. Mathieu, Hans y Catalina Niño Guarnizo, 328-378. Bogotá, Col.: Friedrich Ebert Stiftung. 2010.
- _____, and Jonathan D. Rosen, eds. *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. Gainesville: University Press of Florida. 2015.
- Bailey, John. "Plan Colombia and the Mérida Initiative: Policy Twins or Distant Cousins". In *National Solutions to Trans-Border Problems?: The Governance of Security and Risk in a Post-NAFTA North America*, ed. Isidro Morales. 149-160. Ashgate. 2011.
- _____, and Roy Godson. *Organized Crime and Democratic Governability Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 2000.
- Barkin, J. Samuel. *Realist Constructivism*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.
- Barnett, Michael. Social Constructivism. In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, eds. Baylis, John, Steve Smith and Patricia Owens. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 2008.
- Bates, Robert H. and Barry R. Weingast. *A New Comparative Politics: Integrating Rational Choice and Interpretivist Perspectives*. Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University. 1995.
- Benítez Manaut, Raúl, ed. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- _____. México 2010. "Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica." In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 9-30. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Beyer, Cornelia. *Violent Globalisms. Conflict in Response to Empire*. Farnham: Ashgate. 2008.
- Boix, Carles and Susan Carol Stokes. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press. 2007.
- Brands, Hal. *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. 2009.

- Bueno de Mesquita, Bruce y David Lalman. *War and Reason. Domestic and International Imperatives*. New Haven y Londres: Yale University Press. 1992.
- Bugarin, Inder, coord. *Drogas Libres. Libre de Drogas*. México, D.F: LID Editorial Mexicana. 2012.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Col.: Lynne Rienner Publishers. 1998.
- _____, and Ole Waever. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.
- Calderón Hinojosa, Felipe. *Los Retos que Enfrentamos. Los Problemas de México y las Políticas Públicas para Resolverlos (2006-2012)*. DEBATE. 2014.
- Campbell, David. 1992. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE; IMCO, 2015.
http://www.cide.edu/wp-content/uploads/2015/05/MXAnatomiadelaCorrupcion_MariaAmparoCasar.pdf
- Chabat, Jorge. “Drug Trafficking in U.S.-Mexican Relations: What You See is What You Get”. In *Drug Trafficking in the Americas*, eds. Bruce M. Bagley and William O. Walker III. 373-374. Coral Gables, FL: North-South Center Press at the University of Miami, 1996.
- _____. “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida.” In *La Iniciativa Mérida: ¿Un Nuevo Paradigma de Cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?* coords. Rafael Velázquez Flores y Juan P. Prado Lallande, 25-36. México: UNAM, BUAP, SITESA. 2009.
- Cháidez Montenegro, Azucena and Edgar Valle Álvarez. “Seguridad nacional, crimen organizado y opinión pública.” In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 97-111. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Chanona, Burguete Alejandro. “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano.” In *La Iniciativa Mérida: ¿Un Nuevo Paradigma de Cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?* coords. Rafael Velázquez Flores y Juan P. Prado Lallande, 55-98. México: UNAM, BUAP, SITESA. 2009.

- Clinton, Hillary Rodham. "Siria: un problema complejo." In *Decisiones Difíciles*. 495-520. Nueva York: Simon and Schuster Paperbacks. 2014.
- Collins, Alan, ed. *Contemporary Security Studies*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press. 2007.
- Condoleezza Rice. *No Higher Honor, A Memoir of My Years in Washington*. Crown Publishers, New York. 2011.
- Crawford, Neta C. *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*. Cambridge Studies in International Relations. 2002.
- Davidow, Jeffrey. *The U.S. and Mexico: The Bear and the Porcupine*. Princeton, NJ.: Markus Wiener Publishers. 2004.
- Deare, Craig A. "Retos y Perspectivas en la agenda estadounidense. Impacto de un cambio de política de drogas." In *El Segundo Mandato de Obama: Una Mirada a la Dinámica Interna de la Sociedad Estadounidense*, eds. Luis Maira y Gustavo Vega, 407-437. México: CIDE. 2013.
- Domínguez, Roberto and Rafael Velázquez. "Obstacles to Security Cooperation in North America". In *North American Integration. An Institutional Void in Migration, Security and Development*, eds. Gaspare M. Genna and David A. Mayer-Foulkes. Routledge. 2013.
- Emmers, Ralf. "Securitization." In *Contemporary Security Studies*, ed. Collins, Alan, 136-151. 2nd ed. Oxford; Nueva York: Oxford University Press. 2007.
- Escamilla Hamm, Patricia H. "La lucha contra el crimen organizado en Estados Unidos: Alcances y límites para la frontera." In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 129-141. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson and Robert Putnam, eds. *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. United States. University of California Press. 1993
- Fearon, James and Alexander Wendt. "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View." In *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons, 52-72. London: SAGE Publications Ltd. Reprint, London: SAGE Publications Ltd. 2002. 2010.
- Galeotti, Mark, ed. *Global Crime Today. The changing face of Organized Crime*. London: Routledge. 2005.

- Garret, Geoffrey and Barry Weingast. "Ideas, interests and institutions: Constructing the European Community's internal market." In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, eds. Judith Goldstein and Robert O. Keohane, 173-206. Ithaca: Cornell University Press. 1993.
- Geertz, Clifford. *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York: Basic Books. 1973.
- George, Alexander L. and Andrew Bennet. *Case Studies and Theory Development in Social Sciences*. Cambridge: MIT Press. 2005.
- Gerring, John. "The case study: what it is and what it does." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Carles Boix and Susan Stokes, 90-122. New York: Oxford University Press. 2007.
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1981.
- Given, Lisa M., ed. *Qualitative Research. The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Los Angeles, Calif.: SAGE Publications. 2008.
- Goldstein, Judith, and Robert O. Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press. 1993.
- Gootenberg, Paul. *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. 2008.
- Graaf, Beatrice de, George Dimitriu, and Jens Ringsmose, eds. *Strategic Narratives, Public Opinion and War: Winning Domestic Support for the Afghan War*. London; New York: Routledge. 2015.
<https://www.routledge.com/products/9781138780422>
- Green, Daniel M. *Constructivism and Comparative Politics*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe. 2002.
- Guzzini, Stefano and Anna Leander. *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his Critics*. London: Routledge. 2006.
- Habermas, Jürgen. *Theory of Communicative Action. The Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity Press. 1989.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. 1651.
- Hollis, Martin and Steve Smith. *Explaining and Understanding International Relations*. New York: Oxford University Press; Oxford: Clarendon Press. 1990.

- Huber, Evelyne, and Michelle Dion. "Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics." In *Market, State, and Society in Contemporary Latin America*, eds., William C. Smith, and Maria Laura Gómez Mera, 11-31. Chichester: Wiley-Blackwell. 2010.
- Isacson, Adam. "La Iniciativa Mérida, vista por el espejo retrovisor." In *El Narcotráfico y su Combate. Sus Efectos sobre las Relaciones Internacionales*, eds. Günther Maihold, and Stefan Jost. 95-113. México: Konrad Adenauer Stiftung; Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt; Editores e Impresores Profesionales EDIMPRO. 2014.
- Jiménez, Fernando. "Medios y crimen organizado." In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 113-128. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Kay, Sean. *Global Security in the Twenty-first Century: The Quest for Power and the Search for Peace*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield. 2006.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*. Boston: Little and Brown. 1977.
- _____. *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press. 1984.
- Kilroy, Richard J. Jr., Abelardo Rodríguez Sumano, and Todd S. Hataley. *North American Regional Security: A Trilateral Framework?*. Lynne Rienner. 2012.
- King, Gary, Sidney Verba and Robert O. Keohane. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press. 1994.
- Laitin, David D. *Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca: Cornell University Press. 1998.
- Lewis-Beck, Michael S., Alan Bryman, and Tim Futing Liao. *The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Thousand Oaks, Calif: Sage. 2004.
- Little, Richard. "The Growing relevance of pluralism?." In *International Theory: Positivism and Beyond*, eds. Smith, Steve, Ken Booth, and Marysia Zalewski, 66-86. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.
- Loser, Claudio, and Harinder Kohli, eds. México. *A New Vision for Mexico 2042: Achieving Prosperity for All*. Washington: CENTENNIAL Latin America Group; CEESP; IMCO; México Evalúa. 2012.

- Mahoney, James, and Celso M. Villegas. "Historical Enquiry and Comparative Politics." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Carles Boix and Susan Carol Stokes, 73-89. Oxford: Oxford University Press. 2007.
- Martínez, Ferrán and Ignacio Lago Penas. *¿Qué Piensan los Mexicanos de los Estados Unidos?* México, D.F.: CIDE. 2008.
- Meyer, Maureen. "Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?." In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 69-75. México, D.F.: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Morgenthau, H.J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: McGraw Hill. 1948.
- Musto, David F. *The American Disease. Origins of Narcotics Control*. New York: Oxford University Press. 1999.
- Neack, Laura. *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Rowman and Littlefield Publisher, Inc. 2008.
- Nye, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs. 2004.
- Osorno, Diego Enrique. *El Cartel de Sinaloa. Una Historia del Uso Político del Narco*. Ciudad de México: Grijalbo. 2009.
- Pastor, Robert A. "Beyond NAFTA: The Emergence and Future of North America." In: *North American Politics: Globalization and Culture*, eds. Abu-Laban, Yasmeen, Radha Jhapan, and Francois Rocher, 1-15. Toronto: Broadview Press, forthcoming. 2007. See an optional electronic version at: https://www.american.edu/sis/cnas/upload/workingpaper6_rp.pdf.
- _____. *The North American Idea. A vision of a Continental Future*. Oxford University Press. 2011.
- Pimentel, Stanley A. "The nexus of Organized Crime and Politics in Mexico." In *Organized Crime and Democratic Governability Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, eds. Bailey, John J., and Roy Godson, 33-57. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 2000.
- ". "Mexico's Legacy of Corruption." In *Menace to Society: Political Criminal Collaboration around the World*, ed. Godson, Roy, 175-98. Piscataway, NJ: Transaction Pub. 2003.

- Przeworski, Adam and Frank Salomon. *Some Candid Suggestions on the Art of Writing Proposals*. Social Science research Council. 1988, rev.1988.
- Ramos García, José María. “La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos.” In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 77-85. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Restrepo, Elvira María and Bruce Bagley (Compiladores). *La Desmovilización de los Paramilitares en Colombia. Entre el Ecepticismo y la Esperanza*. Bogotá: University of Miami; Universidad de los Andes; Ediciones Uniandes. 2011.
- Roach, Steven C., ed. *Critical Theory and International Relations. A Reader*. Nueva York y Londres: Routledge. 2008.
- Robertson, Roland. “Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity.” In *Global Modernities*, eds. Mike Featherstone, Scott Lash and Roland Robertson, 25-44. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications. 1995.
- Rodríguez Luna, Armando. “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente.” In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl, 31-68. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo and Judith A. Nieto Muñoz. “El terrorismo como método del crimen organizado en México.” In *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos*, ed. Benítez Manaut, Raúl. 87-95. México, D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. CASADE. 2010.
- Rodríguez Sumano, Abelardo. “Transformaciones Internas y Externas de la Seguridad Nacional Estadounidense y Algunas de sus Implicaciones para México”. In *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de Cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?* Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado Lallande, eds. 121-136. México: UNAM-BUAP. 2009.
- _____. coord. *Las Agendas Comunes y Diferencias en la Seguridad de América del Norte. ¿De Dónde Venimos? ¿Dónde Estamos? y ¿A Dónde Queremos Ir?*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara; Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México. 2012.
- Rosenau, James. “Probing puzzles persistently: a desirable but improbable future for IR theory.” In *International Theory: Positivism and Beyond*, eds. Smith, Steve, Ken Booth, and Marysia Zalewski, 309-317. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

- Sarquís, David J. *Relaciones Internacionales: Una Perspectiva Sistémica*. México: Cámara de Diputados; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Miguel Ángel Porrúa. 2005.
- Schmidt, Brian. C. "On the History and Historiography of International Relations." In *Handbook of International Relations*, eds. Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons, 3-22. London: SAGE Publications Ltd. Reprint, London: SAGE Publications Ltd., 2002. 2010.
- Searle, John R, Ferenc Kiefer and Manfred Bierwisch, editors. *Speech Act Theory and Pragmatics*. Holland, Boston and London: D. Reidel Publishing Company. 1980
- _____. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press. 1995.
- . *Philosophy in a New Century. Selected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008
- Shirk, David A., Duncan Wood, and Eric I. Olson. eds. *Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*. Washington: Wilson Center Mexico Institute; University of San Diego. 2014.
- Smith, Clint E. *Inevitable Partnership: Understanding US-Mexico Relations*. Lynne England: Rienner Publishers. 2000.
- Smith, Steve, Ken Booth, and Marysia Zalewski, eds. *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.
- Smith, William C., and Maria Laura Gómez Mera. "Market, state, and society in contemporary Latin America." In *Market, State, and Society in Contemporary Latin America*. Chichester: Wiley-Blackwell. 2010.
- Sterling-Folker, Jennifer, coord. *Making Sense of International Relations Theory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2006.
- Thoumi, Francisco E. *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Washington: Woodrow Wilson Center Press. 2003.
- _____. "Paramilitares, crimen organizado y tráfico de drogas: ¿son sus raíces exógenas o endógenas a Colombia?" In *La Desmovilización de los Paramilitares en Colombia. Entre el Escepticismo y la Esperanza*, comps., Elvira María Restrepo and Bruce Bagley. Trad. Pola Reydburd, 301-326. Bogotá: University of Miami; Universidad de los Andes; Ediciones Uniandes. 2011.
- Tripp Villanueva, José Octavio. "Elementos constitutivos de una política interméstica." En *El Narcotráfico en el Contexto de las Relaciones México-EE.UU. Pautas para el Diseño de una Política Interméstica*, 19-35. México: Porrúa. 2012.

- Velázquez Flores, Rafael and Juan P. Prado Lallande, coord. *La Iniciativa Mérida: ¿Un Nuevo Paradigma de Cooperación entre México y Estados Unidos en Seguridad?* México: UNAM, BUAP, SITESA. 2009.
- Waever, Ole. "The Rise and Fall of the Interparadigm debate." In *International Theory: Positivism and Beyond*, eds. Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski. Cambridge: Cambridge University Press. 1996.
- Waltz, Kenneth N. *Man State and War. A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press. 1959.
- . *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison Wesley. 1979.
- Webb, James N. *Game Theory. Decision, Interaction and Evolution*. London: Springer. 2007.
- Weber, Max. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*, eds. Roth Guenther and Claus Wittich. Berkeley: University of California Press. 1922 (1978).
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
- Wight, Colin. "Philosophy of social Science and International Relations." In *Handbook of International Relations*, eds. Carlsnaes, Walter, Thomas Risse-Kappen and Beth A. Simmons, 24-51. London: SAGE Publications Ltd. Reprint, London: SAGE Publications Ltd. 2002. 2010.

Journals

- Abu-Hamdeh, Sabrina. "The Merida Initiative: An Effective Way of Reducing Violence In Mexico?" *Pepperdine Policy Review* 4 (Spring 2011.): 37-54, available in: <http://publicpolicy.pepperdine.edu/academics/research/policy-review/2011v4/content/merida-initiative.pdf>.
- Aspinwall and Simon Reich. "Who is Wile E. Coyote? Power, influence and the war on drugs." *International Politics* 53 (2016): 155-175. consultado el 29 de febrero de 2016. <http://www.palgrave-journals.com/ip/journal/v53/n2/pdf/ip201543a.pdf>
- Bagley, Bruce. "Colombia y la guerra contra las drogas." *Foreign Affairs Latinoamérica* 8 (enero-marzo 2008.):169-188.
- Barkin, J. Samuel. "Realist Constructivism." *International Studies Review* 5 (2003.): 325-342.

- Bartilow, Horace A., and Kihong Eom. "Free Traders and Drug Smugglers: The Effects of Trade Openness on States' Ability to Combat Drug Trafficking." *Latin American Politics and Society* 51, no. 2 (Summer 2009.):116-145.
- Bates, Robert H, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal and Barry Weingast. "The Analitic Narrative Project." *The American Political Science Review* 94:3 (September 2000): 696-702.
- Bates, Robert H, Rui de Figueiredo and Barry Weingast. "The Politics of Interpretation: Rationality, Culture, and Transition." *Politics and Society* 26, no. 4 (December 1998.): 603-642.
- Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast. "The Analytical Narrative Project." *American Political Science Review* 94, no. 3 (September 2000): 696-702. <https://dash.harvard.edu/handle/1/3710302>
- Boekle, Henning, Volker Rittberger, and Wolfgang Wagner. "Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory," *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, No. 34a (1999): 3-46.
- Cox, Robert. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium: Journal of International Studies* 10:2 (June 1981):126-155.
- Curzio, Leonardo. "Interview with Anthony Wayne, U.S. Ambassador in Mexico. Mexico-U.S. Relations Today." *Voices of Mexico*, no. 9 (Spring-Summer 2013.):7-11.
- Deare, Craig A. "U.S.-Mexico Defense Relations: An Incompatible Interface." *Strategic Forum*, no. 243 (July 2009):1-10.
- Finnemore, M., and Sikkink, K. "TAKING STOCK: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 4 (June 2001): 391-416.
- Finnemore, M., and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (Autumn 1998): 887-917.
- Freeman, Laurie. "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos." *Foreign Affairs en Español* 8, no. 1 (2008): 15-23.
- Gomez-Mera, Laura. "Regime Complexity and Global Governance: The Case of Trafficking in Persons." *European Journal of International Relations* . (September 2015).

- González, Mónica Salomón. "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones." *Revista CIDOB d'afers internacionals*, no. 56 (2001): 7-52
- Gourevitch, Peter. The Role of Politics in Economic Development. *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 137-159.
DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.053006.185507.
- Hall, Peter A. and Rosemary C.R. Taylor. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV (1996): 936-957.
- Hopf, Ted. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory." *International Security* 23, no. 1 (Summer 1998): 171-200.
- Jackson, Patrick Thaddeus et al. "Bridging the Gap: Toward a Realist-Constructivist Dialogue." *International Studies Review* 6 (June 2004): 337-352.
- Keohane, Robert O. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (December 1988): 379-396.
- Keohane, Robert O., and Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory." *International Security* 20, no. 1. (Summer 1995):39-51.
- Kleiman, Mark. Surgical strikes in the drug wars: smarter policies for both sides of the border. *Foreign Affairs* 90 (2011): 89-101.
- Lupsha, Peter A. Transnational Organized Crime versus the Nation State. *Transnational Organized Crime* 2, no. 1 (Spring 1996): 21-48.
- Manning, Bayless. "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals", *Foreign Affairs*. (1977)
- Mahoney, James. "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research." *World Politics* 62, no. 1 (January 2010): 120-147.
- Morales, Isidro. "México –Estados Unidos: Los límites de la cooperación "interméstica" en materia de seguridad. *Foreign Policy.*" *Edición Mexicana* 1, no.6 (noviembre 2012):44-47.
- Nadelmann, Ethan. "Think Again: Drugs." *Foreign Policy* 162 (September-October 2007): 24-30.
- Pouliot, Vincent. "'Subjectivism.'" Toward a Constructivist Methodology." *International Studies Quarterly* 51, no. 2, (June 2007): 359-384.

- Putnam, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games. *International Organization* 42, no. 3 (Summer 1988.): 427-460.
- Mir, Raza, and Andrew Watson. "Strategic Management and the Philosophy of Science: The Case for a Constructivist Methodology". *Strategic Management Journal* 21, no.9 (2000): 941–53.
- Rico F., Carlos. "La Iniciativa Mérida y el Combate Nacional al Crimen Organizado." *Foreign Affairs en Español* 8. no. 1 (2008): 3-14.
- Ruggie, J. G. "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36, no.2 (Spring 1982): 379-415.
- Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Reviews of Political Science* 11 (June 2008): 303-326.
- Ullman, Richard H. "Redefining Security." *International Security* 8, no. 1 (Summer 1983): 129-153 quoted in Lynn-Jones, Sean M. et. al., eds. *Global Dangers. Changing dimensions of international security*. Cambridge, Mass.: MIT press. 2004.
- Walt, Stephen M. "International Relations: One World, many Theories" [Special Edition: Frontiers of Knowledge]. *Foreign Policy*, no.110, (Spring 1998): 29-32; 34-46.
- Walt, Stephen M. "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies." *International Security* 23, no. 4 (Spring 1999): 5-48.
- Watson, Scott D. "'Framing' the Copenhagen School: Integrating the Literature on Threat Construction." *Millennium-Journal of International Studies* 40, no.2 (November 2011): 279-301.
- Weingast, Barry. "A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas: Shared Belief Systems and State Sovereignty in International Cooperation." *Politics and Society* 23, no. 4 (December 1995.): 449-464.
- Wendt, Alexander. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46, no.2 (Spring 1992): 391-425.
- Young, Oran R. "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes." *International Organization* 36, no. 02 (Spring 1982): 277-297.

Reports

- Beittel, June S. Mexico's Drug-Related Violence. Congressional Research Service. Report for Congress. July 22, 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>

- Bow, Brian. 2010. "North America as an Emergent Regional Security Complex." Conference Papers -- International Studies Association (ISA).
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement. Explaining the Merida Initiative: Myth vs Fact. Last modified November 28, 2008. Accessed December 4, 2015. <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/112467.htm>.
- González González, Guadalupe et. al. *México, Las Américas y el Mundo. Política Exterior: Opinión Pública y Líderes 2008*. México. CIDE. 2008.
- _____. et. al. *México, Las Américas y el Mundo 2012-2013. Política Exterior: Opinión Pública y Líderes*. México. CIDE. 2013.
- _____. et. al. *Mexico, the Americas and the World. Foreign Policy: Public opinion and leaders 2010*. México. CIDE. 2010.
- Government Accountability Office (GAO). "Drug Control International Programs Face Significant Challenges Reducing the Supply of Illegal Drugs but Support Broad U.S. Foreign Policy Objectives." Washington: GAO, 2010. Accessed July, 2012. <http://www.gao.gov/new.items/d10921t.pdf>.
- Government Accountability Office (GAO). "Mérida Initiative. The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Need Better Performance measures." Washington: GAO, 2010. Accessed July, 2012. <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>.
- Government Accountability Office (GAO). "Status of Funds for the Mérida Initiative", Washington: GAO, 2009. Accessed February 7, 2015. <http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf>
- Heinle, Kimberly, Cory Molzahn, and David A. Shirk. 2015. *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Through 2014. Special Report*. San Diego, CA: Department of Political Science and International Relations, University of San Diego. <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-final.pdf>.
- Institute for Economics and Peace. *Global Peace Index 2015*. Australia: Institute for Economics and Peace. 2015. http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Peace%20Index%20Report%202015_0.pdf.
- Meyer, Maureen, Coletta Youngers, and Dave Bewley-Taylor. *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*. Issue brief no. 13. Washington DC.: The Washington Office on Latin America and the Beckley Foundation Drug Policy Programme. 2007.

- Mike Trace, Marcus Roberts, Axel Klein. *Assessing Drug Policy. Principles and Practice.* The Beckley Foundation and Drug Policy Programme 2015. 2004. Accessed November, 23. Available in:
<https://drugscopelegacysite.files.wordpress.com/2015/06/beckley-assessing-drug-policy-principles-and-practice.pdf>.
- Molzahn, Cory, Viridiana Ríos and David A. Shirk. *Drug violence in Mexico: Data and analysis through 2011. Special Report.* San Diego, CA: Trans-Border Institute (TBI), University of San Diego. 2012.
<https://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/03/2012-tbi-drugviolence.pdf>
- Murtaugh, Christina. “Promoting Rule of Law Myth versus Reality.” Peace Brief 190, United State Institute of Peace.” Accessed November 14, 2015. Available in:
<http://www.usip.org/sites/default/files/PB190-Promoting-Rule-of-Law-Myth-Versus-Reality.pdf>
- O’Neil, Shannon. “Moving Beyond Merida in US-Mexico Security Cooperation.” Statement before the Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on the Western Hemisphere, May 2010.
- Ribando Seelke, Clare. *Mexico: Issues for Congress.* Congressional Research Service, February 2012. <http://fpc.state.gov/documents/organization/145101.pdf>
- _____. Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues. Congressional Research Service. Report for Congress. August 21, 2009. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40135.pdf>
- _____. and Kristin Finklea. “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond.” May, 2015. Accessed december 4, 2015. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>
- Selee, Andrew. “Success or Failure? Evaluating U.S.-Mexico Efforts to Address Organized Crime and Violence. Mexico Institute.” Wilson Center. December 29, 2010.
<https://mexicoinstitute.wordpress.com/2010/12/29/success-or-failure-evaluating-u-s-mexico-efforts-to-address-organized-crime-and-violence/>
- _____. Overview of The Merida Initiative: May 2008. Woodrow Wilson Center for Scholars, Available in:
http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/overview_merida_initiative.pdf
- Snyder, R. C., H. W. Bruck and B. Sapin. *Decision Making as an approach to the study of International Politics.* Foreign Policy Analysis Project Series No. 3, Princeton University. 1954.

- Thody, Justine, ed. Country Report. Mexico. United Kingdom: Economist Intelligence Unit, 2009.
- United Nations Human Rights. Office of the High Commissioner. "Statement of the UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein, on his visit to Mexico, October 7th, 2015".
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=E#sthash.5NdzJ8PW.dpuf>
- U.S Embassy-Mexico. "The four pillars of Mérida." Accessed October, 24, 2015. Available in:
<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/7abril/The%20Four%20Pillars%20of%20Cooperation%20Final.pdf>.
- U.S. Embassy-Mexico. "Culture of Lawfulness." U.S. Embassy-Mexico. December, 2014. Available in: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/dec14/CoL-FactSheet-dec14-eng.pdf>.
- U.S. Embassy-Mexico. "Merida Initiative Fact Sheet" U.S. Embassy-Mexico. April, 2013.
- U.S. Embassy-Mexico. "Merida Initiative Fact Sheet Corrections Program." U.S. Embassy-Mexico. July, 2014. Available in:
<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july2014/Merida-Initiative-Corrections-Program-July-Eng.pdf>.
- U.S. Embassy-Mexico. "The Merida Initiative Aviation Program." *U.S. Embassy-Mexico*. June, 2012. Available in: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/merida-sept-2012/Aviation-june2012.pdf>.
- United States Diplomatic Mission to México. "Ambassador Wayne Celebrates Role of Civil Society during the Mechanism of Dialogue with Civil Society about the Merida Initiative". Mexico City, February 16th, 2012. Available in:
<http://mexico.usembassy.gov/ambassador-wayne-celebrates-role-of-civil-society-during-the-mechanism-of-dialogue-with-civil-society-about-the-merida-initiative.html>
- United States Diplomatic Mission to México. "The Merida Initiative -An Overview." Policy and Issues. Access November 11, 2015.
<http://mexico.usembassy.gov/eng/ataglance/merida-initiative.html>.
- White House. Reducing Drug Demand in the U.S. "Unprecedented Efforts to Reduce Drug Demand in the U.S." Access December 22, 2015.
<https://www.whitehouse.gov/ondcp/ondcp-fact-sheets/reducing-drug-demand-in-the-us>

Magazines

- Chabat, Jorge. "Narcotráfico y estado: El discreto encanto de la corrupción." *Letras Libres*, Septiembre 2005. Accessed April 6, 2012. <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-de-la-corrupcion>
- García Ramírez, Fernando. "El cártel de Sinaloa de Diego Enrique Osorno, Osiel vida y tragedia de un capo de Ricardo Ravelo." *Letras Libres*, April 2011. Accessed October, 7 2015. <http://www.letraslibres.com/revista/libros/el-cartel-de-sinaloa-de-diego-enrique-osorno-osiel-vida-y-tragedia-de-un-capo-de-rica>
- Guerrero, Eduardo. "La Estrategia Fallida." *Revista Nexos*. 1 Diciembre, 2012. <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>
- Merino, José, Jessica Zarkin, and Eduardo Fierro. "Desaparecidos." *Nexos*, January 2015. Accessed October, 10, 2015. <http://www.nexos.com.mx/?p=23811>
- Michel, Víctor Hugo. "La Conexión Tenancingo." *Nexos*, July 2013. Printed version. A digital version is available at: <http://www.nexos.com.mx/?p=23469> Accessed August 1, 2013.
- Nexos. "Drogas: Consumo Interno Bruto." *Nexos*, April 2013.. Accessed October, 17 2015. <http://www.nexos.com.mx/?p=15268>
- Pérez Esparza, David. "Chapo Guzmán, CEO." *Nexos*, February 2014. Accessed March, 1 2014. <http://www.nexos.com.mx/?p=19103>.
- Ugalde, Luis Carlos. "¿Por qué más democracia significa más corrupción?" *Nexos*, February 2015.. Accessed March, 15, 2015. <http://www.nexos.com.mx/?p=24049>
- Villalobos, Joaquín. "Doce mitos contra el narco." *Nexos*, January 2010. Accessed February 14, 2010. <http://www.nexos.com.mx/?p=13461>.

Newspapers and Blogs

- Afp. "Por Fallas en Derechos Humanos, Frena EU Ayuda a México." *La Jornada en línea*. October 19, 2015. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/19/por-fallas-en-derechos-humanos-frena-eu-ayuda-a-mexico-3746.html>.
- Andrew Selee. "Esperando a la Embajadora." *El Universal*. 31 Octubre 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/andrew-selee/mundo/2015/10/31/esperando-la-embajadora>

- AP. "Decepción en EU por Falta de Resultados de Iniciativa Mérida." *La Jornada en línea*. November 20, 2015.
<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/17/decepcion-entre-senadores-de-eu-por-iniciativa-merida-6949.html>.
- Aristegui Noticias. "Lázaro Cárdenas Legalizó las Drogas en 1940 pero EU se Opuso: Froylán Enciso en CNN." *Aristegui Noticias*. August 6, 2015.
<http://aristeguinoicias.com/0608/mexico/lazaro-cardenas-legalizo-las-drogas-en-1940-pero-eu-se-opuso-froylan-enciso-en-cnn/>.
- BBC Mundo. "Más Ataques Sorpresa y Conversaciones con Irán: La Nueva Estrategia de Estados Unidos contra Estado Islámico." *BBC Mundo*. October 28, 2015.
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151028_siria_rusia_estados_unidos_estado_islamico_estrategia_terrestre_mr.
- Bentley, Joseph C. "The Challenge of Taming Wicked Problems. "Hillary Clinton – and Others– Discover Wicked Problems"". Access on January 16, 2016. Available at:
<http://tamingwickedproblems.com/2015/10/>
- Berruga Filloy, Enrique. "Nosotros y la Crítica Mundial." *El Universal*. October 22, 2015.
<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/enrique-berruga-filloy/nacion/2015/10/22/nosotros-y-la-critica-mundial>
- Breslow, Jason M. "The Staggering Death Toll of Mexico's Drug War." *FRONTLINE*, July 27, 2015.
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/foreign-affairs-defense/drug-lord/the-staggering-death-toll-of-mexicos-drug-war/>.
- Calderón, Felipe. Political Speech acts. 2006-2012.
- Campoy, Ana. "Mexico Would be an Economic Superstar Without Corruption." *QUARTZ*. November 11, 2015. <http://qz.com/545958/mexico-would-be-an-economic-superstar-without-corruption/>.
- Carlsen, Laura. "Kingpin Arrest Will Mean More Violence in Mexico." *ALJAZEERA*. July 18, 2013. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/profile/laura-carlsen.html>.
- _____. "Mexico's Real Movement for Democracy." *The Huffington Post*. August 7, 2012.
http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/mexico-election-protests_b_1741046.html.

_____. "Obama Must Rewrite His Foreign Policy Legacy." *The Huffington Post*, October 16, 2012. http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/obama-must-rewrite-his-fo_b_2115337.html.

_____. "Latin America Builds Momentum Against U.S.-Backed Drug War." *The Huffington Post*, October 10, 2013. http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/latin-america-war-on-drugs_b_4068005.html.

_____. "New NSA Mexico Leaks Raise Questions On U.S. Security Programs." *The Huffington Post*, October 22, 2013. http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/new-nsa-mexico-leaks_b_4134434.html.

Celorio, Marcela. "Iniciativa Mérida: Una Plataforma Para La Cooperación En Materia De Seguridad." *Excélsior*, July 26, 2014. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-global/2014/07/26/972892>.

Chacón, Susana. "Agenda México Washington." *El Universal*, August 2, 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/susana-chacon/mundo/2015/08/2/agenda-mexico-washington>.

De la Fuente, Juan Ramón. "La política Contra las Drogas, a Revisión." *El Universal*, November 16, 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/juan-ramon-de-la-fuente/nacion/politica/2015/11/16/la-politica-contra>.

Dpa. "México Rechaza Medidas Unilaterales tras Recorte a Iniciativa Mérida." *La Jornada en Línea*, October 20, 2015. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/20/mexico-rechaza-medidas-unilaterales-tras-recorte-a-iniciativa-merida-4478.html>.

El Daily Post. "Seven Presidents, Few Results in the Battle Against Drug Cartels." *El Daily Post*, October 29, 2015. <http://www.eldailypost.com/security/2015/10/seven-presidents-few-results-on-the-battle-against-drug-cartels-2/>.

El Economista. "¿En Qué Consiste la Iniciativa Mérida?" *El Economista*, March 23, 2010. <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/03/23/%C2%BF-que-consiste-iniciativa-merida>.

Esquivel, J. Jesús. "Narco en México, Principal Amenaza a la Seguridad de EU: DEA." *Proceso.com.mx*, November 4, 2015. Accessed November, 7 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=419985>.

Esquivel, Jesús J. "Estados Unidos: Cuando la Relación con México Poco Importa." *proceso.com.mx*, October 30, 2015. Accessed November, 7 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=419595>.

- Esquivel, Jesús y Patricia Dávila. ““El Chapo” Se le Escurrió de las Manos a la Marina.” *proceso.com.mx*. October 17, 2015. Accessed November, 7 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=418467>.
- Esquivel, Jesús. “Viraje México-EU: Antiterrorismo y Espionaje en Vez de Iniciativa Mérida.” *Proceso*. February 5, 2013. <http://www.proceso.com.mx/?p=332780>.
- Excelsior. “Restringen Desembolso de USAID Dentro de Iniciativa Mérida.” *Excelsior*. July 20, 2011. <http://www.excelsior.com.mx/2011/07/20/global/754783>.
- Flores, Carmen. “Incrementa EU el Entrenamiento De Fuerzas Armadas Mexicanas.” *La Prensa*. July 19, 2014. <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3471393.htm>.
- Follman Mark, et. al. “What Does Gun Violence Really Cost?” *Mother Jones*. May-June, 2015. Accessed November, 15 2015. <http://www.motherjones.com/politics/2015/04/true-cost-of-gun-violence-in-america>.
- Gómez Quintero, Natalia. “EU, México y Guatemala Lanzas Plan Anticrimen.” *El Universal*. December 21, 2014. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/eu-mexico-y-guatemala-lanzas-plan-anticrimen-1063355.html>.
- Gomora, Doris. “Estrategia de Seguridad de EPN, Similar a la de Calderón.” *El Universal*. August 8, 2014. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/-8220estrategia-de-seguridad-de-epn-similar-a-la-de-calderon-8221-217689.html>.
- Hernández, Anabel. “Deja el Gobierno Intacta la Red Criminal de ‘El Chapo’.” *proceso.com.mx*. July 25, 2015. <http://www.proceso.com.mx/?p=411542>.
- Hernández, J. Jaime. “Washington va Tras Aliados de Narcos Mexicanos.” *El Universal*. October 9, 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/10/9/washington-va-tras-aliados-de-narcos-mexicanos>.
- Hernández, J. Jaime y Natalia Gómez. “EU Quita Recursos de Iniciativa Mérida.” *El Universal*. October 20, 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/10/20/eu-quita-recursos-de-iniciativa-merida>.
- Hope, Alejandro. “Sobre la Experiencia Colombiana.” *Animal Político*. September 20, 2012. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2012/09/20/sobre-la-experiencia-colombiana/>.

- Jaime, Edna. "La Prevención nos Importa." *Excelsior*. September 19, 2015. <http://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2015/09/19/1046586>.
- Javier Jiménez, Sergio. "Impulsan Calderón y Bush Iniciativa Mérida." *El Universal*. April 21, 2008. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/500592.html>.
- La Jornada. "Acuerdan Calderón y Bush agilizar la Iniciativa Mérida," *La Jornada*. July 5, 2008. <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/05/index.php?section=politica&article=016n3pol>.
- Malkin, Elisabeth. "Study Finds Mexican Troops Did Not Stem Drug-War Killings." *New York Times*. April 3, 2015. http://www.nytimes.com/2015/04/04/world/americas/study-finds-mexican-troops-did-not-stem-drug-war-killings.html?_r=0.
- Mendoza, Élmer. "Diego Enrique Osorno." *El Universal*. February 4, 2010. <http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/47276.html>.
- Nájar, Alberto, and Juan Paullier. "México Abre la Puerta a la Legalización de la Marihuana." *BBC Mundo*. November 4, 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151104_mexico_marihuana_legalizacion_ludico_an.
- New York Times. "Confirm an Ambassador to Mexico." *New York Times*. October 22, 2015. http://www.nytimes.com/2015/10/22/opinion/confirm-an-ambassador-to-mexico.html?_r=0.
- Notimex, "Firman México y E.U Convenio para Mejorar Seguridad," *El Universal*. April 23, 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/500586.html>.
- Rodríguez Araujo, Octavio. "Kingpin strategy." *La Jornada*. April 17, 2014. <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/17/politica/016a1pol>.
- Quadratin Oaxaca. "Inician Especialistas de MSI/USAID Capacitación sobre Juicios Orales." March 10, 2014. <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Inician-especialistas-de-MSIUSAID-capacitacion-sobre-Juicios-Orales/>.
- Salazar, Ana María. "El cocinero quiere ser presidente." *El Financiero*. August 8, 2015. <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-cocinero-quiere-ser-presidente.html>.
- Sin embargo.mx. "Los Cárteles Mexicanos Tienen Control de las Drogas en EU, y Ninguno Otro los Desafía: DEA." *Sin embargo.mx*. November 9, 2015. <http://www.sinembargo.mx/09-11-2015/1545629>.

The Associated Press. "Mexico Legalizes Drug Possession." *New York Times*. August 21, 2009. http://www.nytimes.com/2009/08/21/world/americas/21mexico.html?_r=0.

Urrutia, Alonso. "Desestima SRE Alcance de Recorte a Iniciativa Mérida." *La Jornada en línea*. October 21, 2015. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/21/rechaza-sre-decision-unilateral-de-eu-para-reducir-monto-de-iniciativa-merida-7147.html>.

Vicenteño, David. "Extraditan a 'La Barbie' y 12 narcos más a EU." *Excelsior*. October 1, 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/01/1048642>.

Wood, Duncan. "Mexico and the U.S. Should Work Together to Combat Violence." *New York Times*. December 2, 2014. <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2014/12/02/restoring-justice-and-security-in-mexico/mexico-and-the-us-should-work-together-to-combat-violence>.

Web

Abbott, Philip K. "The Merida Initiative: A Flawed Counterdrug Policy?" *Small Wars Journals/Foundation*. January 6, 2011. Accessed May 10, 2015. https://www.academia.edu/8544169/The_Merida_Initiative_-_A_Flawed_Counterdrug_Policy.

Ángeles, Alejandro. "EU Entrega Recursos de la Iniciativa Mérida a Cuentagotas, Según Informe." *CNN México*. July 21, 2010. <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/07/21/eu-entrega-recursos-de-la-iniciativa-merida-a-cuentagotas-segun-informe>.

Ascensión, Arturo. "La 'Iniciativa Mérida' Es Un Papelito Insuficiente: Rosario Green." *CNN México*. September 10, 2012. <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/09/10/la-iniciativa-merida-es-un->

Ashby, Paul. "Is the Merida Initiative Working? Americas Program." July 21, 2015. Available at: <http://www.cipamericas.org/archives/15568>

Armed Conflict Database. Monitoring Conflicts Worldwide. "Mexico (cartels)." Accessed November 7, 2015. <https://acd.iiss.org/en/conflicts/mexico--cartels-cc7f?as=B8090B67C7B445398B35815442E44B75>.

Carlsen, Laura. "Militarizing Mexico: The New War on Drugs." *Foreign Policy in Focus*, July 11, 2007. http://fpif.org/militarizing_mexico_the_new_war_on_drugs/.

_____. "Plan Mexico," *Foreign Policy in Focus*. October 29, 2007. http://fpif.org/plan_mexico/.

_____. "El Chapo Capture: What Happens When The Kingpin Falls?" March 6, 2014. *Foreign Policy in Focus*. <http://fpif.org/23707/>.

- _____. "Flooding the Future." *Foreign Policy in Focus*. July 3, 2008. http://fpif.org/flooding_the_future/.
- _____. "Armoring NAFTA: The Battleground for Mexico's Future." *NACLA*. August 27, 2008. <http://nacla.org/news/armoring-nafta-battleground-mexico%E2%80%99s-future>.
- _____. "Lack of North American Leadership." *Foreign Policy in Focus*. August, 13, 2009. http://fpif.org/lack_of_north_american_leadership/.
- _____. "Mexico's State of Impunity." *Foreign Policy in Focus*. May 6, 2010. http://fpif.org/lethal_force_on_the_border/.
- _____. "A Plan Colombia for Mexico," *Foreign Policy in Focus*. September 10, 2010. http://fpif.org/a_plan_colombia_for_mexico/.
- _____. "60-Second Expert: Plan Colombia in Mexico?" *Foreign Policy in Focus*. September 15, 2010. http://fpif.org/standing_up_for_democracy_in_ecuador/.
- _____. "A Few Bad Apples...Or a Rotten System?" *Foreign Policy in Focus*. December 12, 2008. http://fpif.org/a_few_bad_apples_or_a_rotten_system/.
- _____. "The Murdered Women of Juarez." *Foreign Policy in Focus*. January 19, 2011. http://fpif.org/the_murdered_women_of_juarez/.
- _____. "Presidential Meeting Puts US-Mexico Relations Back on Track – In the Wrong Direction." *Foreign Policy in Focus*. April 11, 2011. http://fpif.org/presidential_meeting_puts_us-mexico_relations_back_on_track_-_in_the_wrong_direction/.
- _____. "60-Second Expert: Gun running to Mexico." *Foreign Policy in Focus*. April 29, 2011. http://fpif.org/60-second_expert_gunrunning_to_mexico/.
- _____. "DrugWarMadness." *The Foreign Policy in Focus*. September 7, 2011. http://fpif.org/drug_war_madness/.
- _____. "The Drug War's Invisible Victims." *Foreign Policy in Focus*. February 7, 2012. http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/the-drug-wars-invisible-v_b_1244563.html.
- _____. "Heart-to-Heart on the Drug War." *Foreign Policy in Focus*. September 21, 2012, http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/hearttoheart-on-the-drug-b_1903718.html.
- _____. "Killing Spree on the Border." *Foreign Policy in Focus*. December 20, 2012.

- _____. "With Immigration Reform Looming, Private Prisons Lobby to Keep Migrants Behind Bars (Updated)." *The Huffington Post*. May 3, 2013. http://www.huffingtonpost.com/laura-carlsen/immigration-reform-privation-prisons-lobby_b_2665199.html
- CNN México. "EU Cambia la Estrategia de Cooperación con México en Materia de Seguridad." *CNN México*. March 25, 2013. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/03/25/eu-cambia-la-estrategia-de-cooperacion-con-mexico-en-materia-de-seguridad>.
- CNN México. "EU y México Acuerdan "Ir Más Allá" de la Iniciativa Mérida en Seguridad." *CNN México*. June 15, 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/15/eu-y-mexico-acuerdan-ir-mas-alla-de-la-iniciativa-merida-en-seguridad>
- CNN México. "Obama Propondrá a Peña Nieto Seguir con la Iniciativa Mérida, Afirma EU." *CNN México*. March 28, 2013. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/03/28/obama-propondra-a-pena-nieto-seguir-con-la-iniciativa-merida-afirma-eu>.
- Degryse-Blateau. "Anne-Isabelle. Empowered Lives. Resilient Nations." Presentation in Seoul National University. September 26, 2012. Available in http://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2012/09/26/empowered-lives-resilient-nations-presentation.html.
- Embajada de los Estados Unidos en México. "Programa de Aviación de la Iniciativa Mérida". *Hoja informativa*. (Diciembre 2011), consultado diciembre 4, 2015, http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/29nov11/Aviation_DEC_2011__esp_.pdf
- Embajada de México en Estados Unidos. "El Embajador Miguel Basáñez Presenta Credenciales al Presidente Barack Obama." *Embajada de México en Estados Unidos*. Accessed November 14, 2015. <http://embamex.sre.gob.mx/eua/>.
- Fukumi Sayaka. "Mexican War on Drugs and Corruption." Work in progress. Asia University. Work not quoted, but consulted. Available at: <http://ecpr.eu/filestore/paperproposal/34633098-7de6-40cc-bd05-098dc985129d.pdf>. Accessed July, 1, 2015.
- García Velásquez, Imelda. "La Canciller Dice que los Apoyos de Iniciativa Mérida Fluyen con Lentitud." *CNN México*, October 13, 2010, <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/13/la-canciller-dice-que-los-apoyos-de-iniciativa-merida-fluyen-con-lentitud>.

- IMCO. “Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México: Transamos y no Avanzamos.” *IMCO*. Accessed November 14, 2015. <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-competitividad-internacional-2015-la-corrupcion-en-mexico-transamos-y-no-avanzamos/>.
- Jacobson, Roberta S. “U.S.-Mexico Security Cooperation: Next Steps for the Merida Initiative.” Washington, DC. May 27, 2010. Testimony. Available at: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2010/142297.htm>
- Kulich, Robert. “How to Marry the Right Girl: A Mathematical Solution.” NPR.org. May 15, 2014. Accessed May 20, 2015. <http://www.npr.org/sections/krulwich/2014/05/15/312537965/how-to-marry-the-right-girl-a-mathematical-solution>.
- Little, Daniel. “Causal Mechanisms.” Understanding Society.Org. Accessed October, 10, 2015. <http://wwwpersonal.umd.umich.edu/~delittle/Encyclopedia%20entries/Causal%20mechanisms.htm>.
- Mahadevan, Prem. “Organized Crime - Above, Beyond and With the State.” *ISN ETH Zurich*. January 10, 2014. <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=174179>.
- National Security Council. “Transnational Organized Crime: A Growing Threat to National and International Security.” *National Security Council*. Accessed November 15, 2015. <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime/threat>.
- Nexon, Daniel. “Symposium — The End of International Relations Theory?” *DUCK OF MINERVA*, September 6, 2013. Accessed July 1, 2015. <http://duckofminerva.com/2013/09/the-end-of-international-relations-theory.html>.
- Olson, Eric L., David A. Shirk, and Andrew Selee, eds. *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy*. Wilson Center. 2010. <https://www.wilsoncenter.org/publication/shared-responsibility>.
- Padilla Fajardo, Lizbeth. “La Iniciativa Mérida, Ante el Reto de Replantearse o 'Morir': Analistas.” *CNN México*. July 1, 2014. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/01/la-iniciativa-merida-ante-el-reto-de-replantearse-o-morir-analistas>.
- Peschard-Sverdrup, Armand B. “Five Perspectives on the Mérida Initiative. What It Is and Why It Must Succeed.” American Enterprise Institute. Accessed November 14, 2015. <https://www.aei.org/publication/five-perspectives-on-the-merida-initiative/> also mentioned in: <http://csis.org/expert/armand-b-peschard-sverdrup>.

- PewReserchCenter. "Mexicans Back Military Campaign Against Cartels." *PewReserchCenter*. June 20, 2010. <http://www.pewglobal.org/2012/06/20/mexicans-back-military-campaign-against-cartels/>.
- PewReserchCenter. "Mexicans Continue Support for Drug War." *PewReserchCenter*. August 12, 2010. <http://www.pewglobal.org/2010/08/12/mexicans-continue-support-for-drug-war/>.
- ProCon.org. "23 Legal Medical Marijuana States and DC." *ProCon.org*. Last modified November 12, 2015. <http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881>.
- Sarukhan, Arturo. "Chewing Gum, Whistling, and Talking: Managing the Complex U.S.-Mexico Relationship." *Brookings*. August 24, 2015. <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/08/24-us-mexico-relations-sarukhan>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). "El Gobierno de México Reconoce al Embajador Anthony Wayne con la Orden Mexicana del Águila Azteca." Comunicado de prensa 406. México, D. F., 30 de julio de 2015. Accessed October 3, 2015. <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2015/960-el-gobierno-de-mexico-reconoce-al-embajador-anthony-wayne-con-la-orden-mexicana-del-aguila-azteca>.
- Security Assistance Monitor. "Just the Facts. Grant military and Police Aid to Mexico, All Programs, 1996-2012." *Security Assistance Monitor*. Accessed October 4, 2012. http://justf.org/Print_Country?country=Mexico&year1=1996&year2=2012&subregion=&funding=All+Programs&x=237&y=8
- Security Assistance Monitor. "Military and Police Aid by Program (2009-2015)." *Security Assistance Monitor*. Accessed November 21, 2015. <http://securityassistance.org/data/program/military/Mexico/2009/2015>.
- Security Assistance Monitor. "Military and Police Aid by Program (1996-2015)." *Security Assistance Monitor*. Accessed November 21, 2015. http://securityassistance.org/data/program/military/Mexico/1996/2015/is_all/Glob al.
- Schmidt, Brian C. "The End of Great Debates?" *E-international Relations*. February 2, 2014. <http://www.e-ir.info/2014/02/02/the-end-of-great-debates/>.
- The United Nation Development Program (UNDP). "Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy." *Drogas México*. March 2015. Accessed October 3, 2015. http://www.drogasmexico.org/index.php?nota=13109&tipo=5&id_ext=224

- U.S. Department of State. “Bureau of International Narcotics and Law Enforcement.” *U.S. Department of State*. November 28, 2008. <http://2001-2009.state.gov/p/inl/rls/fs/112467.htm>.
- U.S. Embassy-Mexico. ““Project Gunrunner.” Borders and Law Enforcement. ATF Fact Sheet.” *U.S. Embassy-Mexico*. Accessed Month day, year . <http://www.usembassy-mexico.gov/eng/texts/et080116eTrace.html>.
- United States Department of Justice. National Drug Intelligence Center. 2009. “National Drug Threat Assessment.” Washington DC: GPO. Consultado el 29 de febrero de 2016. <https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf>
- United States Diplomatic Mission to Mexico. “The Merida Initiative- An Overview.” *United States Diplomatic Mission to Mexico*. Accessed October 2, 2015. <http://mexico.usembassy.gov/eng/ata glance/merida-initiative.html>.
- Versión Estenográfica de la Entrevista al Canciller José Antonio Meade Kuribreña al Término de la Reunión de Trabajo con las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de América del Norte, del Senado de la República. *Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)*. February 24, 2015. Accessed July 4, 2015. <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/discursos/5644-2015-02-24-19-29-47>.
- Versión Estenográfica del Mensaje del Canciller José Antonio Meade Kuribreña en la Reunión de Trabajo con las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de América del Norte, del Senado de la República. *Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)*. February 24, 2015. Accessed March, 7 2015. <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2015/893-version-estenografica-del-mensaje-del-canciller-jose-antonio-meade-kuribreña-en-la-reunion-de-trabajo-con-las-comisiones-unidas-de-relaciones-exteriores-y-de-america-del-norte-del-senado-de-la-republica>.
- Villiers N. Diana. “Measuring Success in the Drug War: Criteria to Determine Progress in Mexico’s Efforts to Defeat.” *Brookings*. May 25, 2015. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/05/25-mexico-drug-war-negroponte>.
- Wood, Duncan and Miguel Salazar. “El Chapo’s Arrest a Turning Point for U.S Ties.” *Fusión*. February 23, 2014. <http://fusion.net/story/4932/el-chapos-arrest-a-turning-point-for-u-s-mexico-ties/>.
- Wood, Duncan. “Mexico and the U.S. Should Work Together to Combat Violence.” *Wilson Center*. December 5, 2014. Accessed November 21, 2015. <https://www.wilsoncenter.org/article/mexico-and-the-us-should-work-together-to-combat-violence>.

Young, Oran R. "Regime Theory Thirty Years on: Taking Stock, Moving Forward." *e-International Relations*. September 18, 2012. <http://www.e-ir.info/2012/09/18/regime-theory-thirty-years-on-taking-stock-moving-forward/>.

Wilcox, Brian L. "The Many Challenges of Policy-Oriented Research." W. T. Grant Foundation. March, 2015. <http://sparkaction.org/node/31338>

Dissertations

Acacio Martínez, Guadalupe Montserrat. "La Política de Certificación de Drogas Estadounidense y la Iniciativa Mérida (IM) en el Contexto de la Relación México-Estados Unidos y el Combate al Narcotráfico (1986-2012)." Degree's thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2014. Available at: <http://132.248.9.195/ptd2014/junio/303138574/Index.html>.

Acuña Corrales, Orlando. "Similitudes y Diferencias Entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia 2001-2009." Degree's thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2009. Available in: <http://132.248.9.195/ptb2010/noviembre/0664175/Index.html>.

Arcos Martínez, Oscar. La Inclusión de los Derechos Humanos en la Agenda de Política Exterior de Estados Unidos: El Caso de la Iniciativa Mérida. Degree's thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2013. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/octubre/0702112/Index.html>.

Arreola García, Adolfo. "Las Implicaciones de la ASPAN y de la Iniciativa Mérida en la Seguridad Nacional de México a Partir del 2005 al 2009." Master's thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2011. Available in: <http://132.248.9.195/ptb2011/marzo/0667281/Index.html>.

Ashby, Paul. "NAFTA-land Security: The Mérida Initiative, Transnational Threats, and U.S. Security Projection in Mexico." Doctoral Thesis, University of Kent, September 2014. Available in: <https://kar.kent.ac.uk/48367/>

Balcázar Marín, Vicente Salvador. "Las Relaciones México/Estados Unidos Ante la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y la Iniciativa Mérida: Implicaciones para México." Degree's thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2012/abril/0678901/Index.html>.

Campos Groth, Sebastián Tadeo. "La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas." Degree's thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/julio/408093705/Index.htm>.

- González Medina, Areli Yazmin. “La Iniciativa Mérida en la Relación México-Estados Unidos: ¿Cambio Verdadero en el Paradigma de Cooperación en Seguridad?” Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/enero/305618452/Index.html>
- González Ortiz, Ramón César. “La Iniciativa Mérida: Estado, Militarización y Contrainsurgencia en México.” Master’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2014 Available at: <http://132.248.9.195/ptd2014/febrero/097332754/Index.html>.
- González Torres, Jonathan Agustín. “La Relación Militar México-Estados Unidos en el Marco de la Iniciativa Mérida.” Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. Available in: <http://132.248.9.195/ptb2010/mayo/0657914/Index.html>
- Hernández Ramos, José de Jesús. “Proyección Hegemónica de Estados Unidos en México: El Caso de la Iniciativa Mérida.” Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. Available in: <http://132.248.9.195/ptb2010/julio/0659630/Index.html>
- Jenson, Weston Thayne. “Breaking Bad: U.S.-Mexican Counterdrug Offensive, the Mérida Initiative and Beyond.” Master’s reserch project, SIMON FRASER UNIVERSITY. 2013. Available in: <http://summit.sfu.ca/item/13521>
- Medina Martínez, Fuensanta. “La Iniciativa Mérida: ¿Un Esquema de Cooperación sin Precedente o la Incapacidad del Estado Mexicano para Garantizar su Seguridad Nacional?” Master’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/Presenciales/0702299/Index.html>
- Mercado Ruiz, Mauricio. “Análisis de la Iniciativa Mérida Como Instrumento de Política Exterior en la Relación México-Estados Unidos, 2006-2012.” Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2014. Available at: <http://132.248.9.195/ptd2014/enero/0707941/Index.html>.
- Narváez Coronado, Cetia Itzel. “La Iniciativa Mérida en el Contexto de Militarización Estadounidense en América Latina. Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2012/mayo/0679798/Index.html>
- Rios Contreras, Viridiana. “How Government Structure Encourages Criminal Violence: The causes of Mexico’s Drug War.” PhD diss., Harvard University, Cambridge, Massachusetts. 2012. Available at: http://www.gov.harvard.edu/files/Rios_PhDDissertation.pdf

- Rosas Peralta, Juan Jair. “Inconstitucionalidad de la Iniciativa Mérida.” Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2012. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/Presenciales/0696219/Index.html>
- Sánchez Avilés, Constanza. “El Régimen Internacional de Control de Drogas: Formación, Evolución e Interacción con las Políticas Nacionales. El Caso de la Política de Drogas de España.” Tesis de Doctorado., Universitat Pompeu Fabra. 2014. <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/283753/tcsa.pdf?sequence=1>
- Taboada Villasana, Rosalba. “La Seguridad Fronteriza en el Marco de la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2001 – 2008.” PhD diss., Universidad Nacional Autónoma de México. 2009. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2009/marzo/0641600/Index.html>
- Vicario Martínez, Yanet Rogelia. “Análisis de la Comunicación Política Gubernamental con Relación a la Iniciativa Mérida.” Degree’s thesis, Universidad Nacional Autónoma de México. 2013. Available in: <http://132.248.9.195/ptd2013/mayo/303204914/Index.html>

Videos

- Bureau of Western Hemisphere Affairs. “U.S.-Mexico Security Cooperation: Next Steps for the Merida Initiative.” *YouTube* video, 5:32. August 11, 2010. https://www.youtube.com/watch?v=yIQFOnx_4BY
- CanaldelCongreso. “Mesa de Diálogo: Relación México-Estados Unidos ¿Injerencia?.” *YouTube* video, 1:24:30. August 24, 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=TDurwkT7Zr0>
- CCTV America. “Alejandro Hope and Duncan Wood Discuss Corruption in Mexico.” *YouTube* video, 9:20. November 6, 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=3gvXV2tXXM8>.
- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. “North America: Time for a New Focus 3 (David H. Petraeus).” *YouTube* video, 6:01. December 18, 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=XBZnOU9adds>.
- Efeko Televisión. “Detención de la Tuta Debe Tomarse con Precaución en Michoacán: Jorge Chabat.” *YouTube* video, 7:10. February 27, 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=wVJo2TbvE2k>
- El Colegio de la Frontera Norte - El Colef. “Relaciones Fronterizas México-Estados Unidos: Crisis, Integración y Corresponsabilidad, 1982-2012.” *YouTube* video, 5:12:57. September 10, 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=0Nlqqi5iMI0>.

- Engel2462. “Rep. Engel - Merida Hearing Opening Statement - July 21 2010.avi.” *YouTube* video, 4:56. July 21, 2010. <https://www.youtube.com/watch?v=2ZPHqKga9Lc>.
- ExcélsiorTV Noticias. “Entrevista a Luis Astorga, Autor del Libro ¿Qué Querían que Hiciera? / Comunidad.” *YouTube* video, 4:34. July 14, 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=3aPMLcVTKWE>.
- Gobierno de la República. “Diálogo entre el Presidente Calderón y el Movimiento por la Paz.” *YouTube* video, 3:04:14. June 23, 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=LyUB765itNY>
- JorgeGCastanedaMx. “Dan Rather Reports "Mexican Standoff" #611.” *YouTube* video, 14:33. April 11, 2011, <https://www.youtube.com/watch?v=NI8woO8HDyI>
- MichaelTMcCaul. “Congressman McCaul on the GAO's New Report on the Merida Initiative.wmv.” *YouTube* video, 10:44. July 21, 2010. <https://www.youtube.com/watch?v=YnMMJwdG1M0>.
- Rep. Henry Cuellar, Texas, 28th District. “Merida Initiative.” *YouTube* video, 10:13. May 5, 2009. <https://www.youtube.com/watch?v=WirfZa-uhlY>
- Revista Siempre. “Alejandro Hope.” *YouTube* video, 8:14. May 17, 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=LwoNuIYUUYI>.
- teleSUR tv. “Reveles: Iniciativa Mérida ya es un Negocio para Proveedores.” *YouTube* video, 7:45. June 7, 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=caGp4fDZP9s>.
- University of California Television (UCTV). “Mexico on the Move: Reforms for the 21st Century -- Mexico Moving Forward 2014.” *YouTube* video, 1:27:21. May 19, 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=ra6AegdrG9A>.
- Woodhouse, Murphy. “Javier Sicilia Interview (w/ English Subtitles).” *YouTube* video, 10:08. June 10, 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=XmGafptzUQ>
- Woodrow Wilson Center. “U.S.-Mexico Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond.” *YouTube* video, 1:52:30. September 28, 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=vK3MyY4hjVQ>.

Podcast

- Rubio, Luis. “El miedo como arma de la corrupción.” *Cidac México: El Miedo Como Arma en México*. Podcast audio, August 3, 2015. <http://cidac.org/el-miedo-como-arma-de-la-corrupcion/>.

Interviews

Aguayo Quezada, Sergio. Profesor Investigador del Colegio de México. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 18 de Octubre de 2012.

Anonymous Source. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 9 de agosto de 2012.

Astorga, Luis. Profesor Investigador de la UNAM. Entrevistado por Alberto Lozano Vázquez. 10 de agosto de 2012.

Benitez Manaut, Raúl. Profesor Investigador de la UNAM presidente del CASEDE. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 16 de agosto de 2012.

Carlsen, Laura. Director of the (?) Center for International (?) Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. August 10, 2014.

Castañeda, Jorge. Profesor Investigador de la Universidad de Nueva York. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 11 de agosto de 2012.

Chabat, Jorge. Profesor Investigador del CIDE. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 16 de octubre de 2012.

Chanona Burguete, Alejandro. Profesor Investigador de la FCPyS de la UNAM. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 13 de agosto de 2012.

Curzio, Leonardo. Profesor Investigador de la UNAM y del CIDE. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 15 de agosto de 2012.

Galeana, Patricia Catedrática de la UNAM Facultad de Filosofía y Letras. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 01 de agosto de 2012.

Martínez Justo, Manuel. Profesor Investigador de la FES Acatlán de la UNAM. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 05 de agosto de 2012.

Meyer, Lorenzo. Profesor Emérito de El Colegio de México. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 03 de agosto de 2012.

Oliva Posada, Javier. Profesor Investigador de la UNAM. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 13 de agosto de 2012.

Rodríguez Sumano, Abelardo. Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sobre América del Norte. Profesor de la Universidad de Guadalajara. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 25 de abril de 2013.

Rojo Stein, Enrique. Coordinador de la Cooperación sobre Seguridad con América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 8 de Agosto de 2012.

Rubio, Luis. Presidente del CIDAC. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 19 de septiembre de 2012.

Salazar Slack, Ana María. Ex funcionaria del Pentágono. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 15 de agosto de 2012.

Schiavon, Jorge. Profesor Investigador del CIDE. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 09 de agosto de 2012.

Tripp Villanueva, José Octavio. Diplomático de Carrera de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 08 de agosto de 2012.

Velazquez Flores, Rafael. Profesor Investigador de la UNAM y del CIDE. Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 05 de agosto de 2012.

Appendix A

Interviews⁵⁵⁴

The following⁵⁵⁵ interviews⁵⁵⁶ try to capture the different perceptions of epistemic communities, most of them Mexicans, who have studied Mexico-U.S. relations in a deep way and for a long time. The author is thankful to all of them for their generous time and knowledge that enriched the present analysis.

Sergio Aguayo Quezada, profesor investigador del Colegio de México, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 18 de Octubre de 2012.

- La primera pregunta va enfocada hacia la guerra o lucha contra el narcotráfico y la segunda va sobre la Iniciativa Mérida. En su opinión general Doctor ¿la guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón ha sido predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Depende de la lógica que se tome, desde una perspectiva histórica fue saludable que por primera vez en la historia de la problemática creada por la producción, el consumo y el

⁵⁵⁴ These interviews considered all the procedures required by the Human Subject Research Office (HSRO) of the University of Miami (UM). On 7/15/2014 an Institutional Review Board (IRB) from UM reviewed the information the author provided to HSRO and determined that the project does not constitute a human subject research. HSRO Study Number 20120565; IRB Action Date 7/15/2014.

⁵⁵⁵ Sorted alphabetically by last name, as they appear at the references of this work.

⁵⁵⁶ They were possible thanks to the support from the International Studies Department and the Center for Latin-American Studies of the University of Miami, who contributed to the development of this project through the Field Research Grant (2012). The author is also thankful to the College of Arts and Sciences of the University of Miami who funded this research with the generous support from the Graduate School Dissertation Summer Fellowship for International Ph.D. Students.

tráfico de drogas, un presidente hubiera tomado medidas tan drásticas, porque los predecesores de Calderón habían evadido el tema sistemáticamente. Por tanto, fue una decisión aceptada, era necesario enfrentar el problema. Los problemas vienen cuando ya se juzga la manera cómo tomó la decisión y la llevó a cabo, en ese sentido fue una decisión apresurada que carecía de los estudios, de la inteligencia que hubieran permitido armar un proyecto razonable para enfrentar una amenaza. Y el mismo Calderón lo reconoce en una entrevista que da seis meses después a *El País* de España la cual dice, se pone en el papel de un cirujano y dice “metimos al enfermo al quirófano pensando que había un cáncer, cuando lo abrimos descubrimos que tenía metástasis”, vamos, esa es una analogía muy patética para un comandante en jefe, es -toda proporción guardada- como si Eisenhower hubiera lanzado la invasión de Normandía sin tener inteligencia sobre la ubicación de las divisiones *panzer*, definitivamente Calderón se lanzó a la guerra sin saber lo que pasaba. Segundo problema: su terquedad; no se ha mostrado dispuesto ni a escuchar las opiniones contrarias ni a modificar su estrategia, sino que la ha mantenido en una manera necia, terca, lo que ha llevado a que el costo social se haya disparado de manera extraordinaria y estamos padeciendo en estos momentos; una tragedia sin precedentes; no en la historia nacional, somos un país lleno de guerras y sangre pero sí en los últimos 60 -70 años.

-¿Desde la guerra de los cristeros?

-Si la guerra de los cristeros que abarca solamente unas regiones de México, el centro-occidente de México, aquí estamos en una guerra que está afectando, está presente de

manera desigual en 22 estados, en algunos de los cuales ya el estado no tiene presencia, por tanto pues: buenas intenciones, pésimos resultados.

-En su opinión general, ¿la Iniciativa Mérida ha sido predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Mira, yo confieso que no tengo elementos para opinar sobre la Iniciativa Mérida porque no la considero relevante y por tanto no me he preocupado por estudiarla, vamos, es una forma como los norteamericanos quieren evadir su responsabilidad y les sale muy barato. Dedicar unos centenares de millones de dólares a cambio de no asumir su responsabilidad histórica, no me refiero sólo al consumo de drogas, porque eso es más complejo, me refiero al contrabando de armas, es vergonzoso la manera tan hipócrita como Washington se comporta en ese tema, en ese sentido pues sí, de algo han servido algunos aspectos muy puntuales para apoyar algunas organizaciones pero en la realidad somos una sociedad indefensa ante la violencia y el crimen organizado y ante la ineficacia de un gobierno que no le interesa defender, no puede, ni le interesa atender a sus ciudadanos.

-Eso está muy ligado a la siguiente pregunta, ¿Respecto a que Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida usted estaría pues entonces en desacuerdo?

-Mira, no sé si sea suficiente o insuficiente por una razón, no veo en el discurso público de los responsables de Estados Unidos una disposición a aceptar lo que está pasando en México, no hay una incorporación de la magnitud del costo social que estamos pagando como sociedad, simplemente no lo quieren reconocer, por tanto si Calderón lo negó por ignorancia, los norteamericanos lo niegan por conveniencia, pero no hay, en donde están, supongo que sí los tienen porque si algo produce el aparato de seguridad estadounidense son investigaciones, pero en donde está el reconocimiento de lo que va a hacer Estados Unidos con esta tragedia humanitaria en su frontera sur.

-¿Entonces no asumen sus corresponsabilidades adecuadamente?

-Por supuesto que no las asumen, las excusas que dan, sigo con el mismo ejemplo, podría expandirlo a otros temas sobre contrabando de armas, eso es tal vez el ejemplo más claro. No hay una disposición a reconocer que están siendo cómplices de una ilegalidad. Aquí cómplices explícitos como *rápido y furioso* o implícitos con esa dejadez con la cual permite la compra y el contrabando ilegal de armas.

-Doctor Sergio ¿Es la corrupción un mayor impedimento para el éxito de la implementación en México de la Iniciativa Mérida?

-No me interesa, la Iniciativa Mérida es irrelevante, la corrupción es uno de los grandes problemas nacionales, somos más corruptos ahora que cuando empezó la alternancia, punto, con o sin Iniciativa Mérida, eso no ha servido para un carajo, en mi punto de vista, bueno, están los indicadores objetivos, yo no veo un cambio porque, ni hay un

compromiso real de Estados Unidos, ni hay un compromiso real de las élites políticas y económicas mexicanas. Por tanto ya no hay vuelta a la Iniciativa Mérida porque no la quisieron firmar ya.

¿Predomina con o sin la Iniciativa Mérida una falta de corresponsabilidad de Estados Unidos en un problema en dónde está completamente involucrado que es la economía política de la droga a nivel continental?

-Eso sí.

-Usted ha comentado sobre el tráfico de armas y también sobre el lavado de dinero: el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles efectivos tanto para el lavado de dinero como el tráfico de armas, ¿Tiene razón el presidente Calderón?

-Por supuesto que tiene razón, pero una vez más, vamos a desglosar el discurso y la práctica, por supuesto que Calderón tiene razón y cada que lo dice, fue al Congreso de Estados Unidos y lo dijo en el Congreso de Estados Unidos y lo dice en las mesas de redacción del Washington Post, del New York Times y llama la atención, pero el discurso valiente que lanza en Estados Unidos no lo réplica en México. En México no ha lanzado ninguna campaña de información sobre la responsabilidad de Estados Unidos porque prefiere dejar las cosas como están, porque el drama de Calderón es que no tiene alternativas y no tiene alternativas porque no está dispuesto a considerarlas, pongo de

ejemplo -para que no parezca que lo estoy criticando solamente-, pongo un ejemplo con precedentes. Cuando Estados Unidos empezó a violar los derechos consulares de detenidos que eran condenados a muerte el gobierno mexicano contrató un bufete en Estados Unidos para que defendieran a esos condenados a muerte que no habían recibido el beneficio de ser asesorados por sus autoridades consulares de acuerdo a tratados internacionales. El gobierno de México no ha tomado acciones similares para demandar, por ejemplo, a alguna armería o la National Rifle Association, en consecuencia... bueno sí va y les dice: “hay este problema”, pero no toma las medidas requeridas, en consecuencia tiene razón Felipe Calderón, pero él no pone sus acciones donde pone la palabra.

-Bien, usted Doctor Sergio Aguayo que es un experto en Seguridad Nacional y particularmente en relaciones México-Estados Unidos ¿Qué podría o debería hacerse para mejorar la relación entre los dos países en ese rubro, en Seguridad Nacional? Yo sé que es muy general la pregunta

-No, no, por lo contrario, parece muy clara. Me parece que de entrada México tiene el reto de elaborar una política de seguridad propia. Han armado su política o buena parte de su política en supuestos estratégicos marcados en Washington, cuando tenemos que tener una política de seguridad propia. Pongo un ejemplo concreto, legalización de la marihuana: Felipe Calderón se negó sistemáticamente a considerarlo, dijo “estoy dispuesto a dialogar” bueno nunca dialogó, pero dijo que estaba dispuesto a dialogar, eso fue todo. Y una política de Seguridad Nacional mexicana en torno a la relación bilateral

incluiría considerar, no estoy diciendo que se haga, pero discutir una visión diferente que incluiría los siguientes elementos: 1) tema de legalización de la marihuana con propósitos medicinales, igualdad, reciprocidad; si California y 17 otros estados o 20 no sé cuántos ahora, autorizan la venta de marihuana por propósitos medicinales, ¡hagamos lo mismo! No veo porque nosotros tenemos que abstenernos de reducir el ingreso de los cárteles de la droga. 2) El tema del consumo; el gobierno mexicano está fundamentalmente ocupado en frenar el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, lo cual tiene sentido, pero mientras hace eso está creciendo el consumo de manera desproporcional, estamos en octubre, finalizando octubre del 2012 y todavía no quiere soltar los resultados de la última encuesta nacional de adicciones porque al parecer viene con que se ha disparado el consumo. Estamos invirtiendo una fortuna en combatir el tráfico... bueno y ahora también la violencia desproporcionada; pero décadas combatiendo el tráfico a Estados Unidos porque esa es la lógica de Estados Unidos que quieren frenar el tráfico, desatendiendo el consumo. 3) México no debería de esperar pasivamente a que el gobierno de Estados Unidos tome las medidas, por ejemplo, sobre el contrabando de armas, tiene que ser más proactivo porque en el fondo hay un hecho que nuestros gobernantes han olvidado por ignorancia o por falta de carácter, simplemente no tienen sus prioridades donde deberían de estar, que es la defensa de los intereses de las y los mexicanos que Estados Unidos. Washington sólo entiende a quien le habla fuerte, a quien defiende sus derechos, y Estados Unidos está muy acostumbrado a litigar sus derechos, todo mundo defiende sus derechos, a veces se exceden por supuesto, no veo porque nuestro gobierno tiene que ser tan pasivo, tan complaciente, tan domesticado, podríamos ya haber demandado a varias armerías por ejemplo, para empezar a demostrar que sí, que

el gobierno está preocupado, podríamos ya haber demandado algún banco por su complicidad en el lavado de dinero, son las acciones que uno espera de un gobierno que se preocupa por sus ciudadanos y Estados Unidos tiene una historia larguísima, el gobierno, de defender los intereses de los ciudadanos. Esa es la gran asimetría, que los gobernantes mexicanos no tienen en su mente el bienestar de la ciudadanía y en consecuencia pues, terminan siendo siervos de Washington.

-Varios analistas coinciden en que México tiene potencial para lograr muchísimo más frente a Estados Unidos, muchísimo más que 1,400 millones; pero no tenemos - como usted dice- los gobernantes para respaldar, demandar y exigir más porque México tiene el potencial para hacerlo; en otras palabras tiene un mayor grado de ejercer su soberanía y no la usa

-Por supuesto, mire, algo a mí me encantó de los brasileños que ojalá y... la reciprocidad, que Barajas en España detiene y deporta a los brasileños, [y éstos] empiezan a hacer lo mismo con los españoles: “si me haces lo mismo yo también te los regreso” e inmediatamente cambiaron, a nosotros nos maltratan como les da la gana en los aeropuertos y no tenemos el beneficio de un gobierno que vaya y les hable fuerte para decir oigan no somos delincuentes, somos vecinos, entonces como vecinos hagamos un tratado que facilite el tránsito a ciudadanos mexicanos que quieran entrar a Estados Unidos; hablo de un detalle insignificante pero que es profundamente irritante, yo hago lo posible por no ir a Estados Unidos, en parte porque me irritan esas colas interminables, más que no tienen dinero para poner a la gente que se requiere. Es lógico que eso pase

porque si el gobierno no nos defiende en México, menos nos va a defender con Estados Unidos.

-¿Tenemos esperanza de que nuestra relación con Estados Unidos en materia de seguridad mejore, que la cooperación en ese aspecto mejore?

-Bueno esperanza sí, pero se requiere una actitud diferente de los mexicanos, la iniciativa tiene que ser nuestra porque la sangre la estamos poniendo nosotros, no tenemos por qué esperar a que ellos se compadezcan. Hay motivos que quienes hemos estudiado Estados Unidos entendemos de por qué Washington no combate el contrabando de armas, le tienen miedo al NRA -los políticos-, es una máquina política extremadamente eficaz, vamos, eso lo entendemos, pero tenemos que tomar medidas para defendernos nosotros.

- Regresa el PRI al poder: ¿Qué escenario vislumbra usted en la cooperación sobre seguridad entre, esperemos si gana Obama o no gana y ahora Peña Nieto con el PRI? ¿Cambiarán las cosas?

-No lo sé, es que es el peor mes para hacer esta pregunta, porque no tenemos idea de quién es Peña Nieto, era el candidato menos conocido porque, para ponerlo muy esquemáticamente, no sabemos qué tanto va a seguir el estilo político mexiquense y que tanto va a seguir el estilo político capitalino, en tanto no esclarezcamos exactamente lo que él quiere y esto habrá que verlo no sólo con su gabinete, con sus políticas, yo no puedo opinar, es muy difícil, es un enigma todavía.

-Muy bien, Doctor Sergio Aguayo Quezada, profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, le agradezco muchísimo la entrevista.

Anonimous source, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 9 de agosto de 2012.

-En referencia a la guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón, ¿Considera que fue predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, fue un fracaso parcial o es un total fracaso?

-Yo te diría que fue parcialmente exitosa.

-Sobre la Iniciativa Mérida ¿Considera que ha sido exitosa, predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, fue un fracaso parcial o un total fracaso.

-Parcialmente exitosa.

-Ok. ¿Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida?

-Depende cómo midas ese apoyo, porque hay dos niveles en lo que significa el apoyo de la Iniciativa Mérida: por un lado tienes el apoyo, el respaldo de la variable política y que creo que allí sí hubo un gran salto cualitativo en términos de que sí se estrecharon las relaciones en sensibilizar a la élite política norteamericana sobre el tema de cómo está vinculado el consumo de drogas versus la problemática en seguridad que se dispara en el país y que en ese sentido la Iniciativa Mérida sí es un paso crítico de algo que honestamente no se había vislumbrado. Siempre la élite que estaba al frente -incluso con el mismo Fox- siempre fue muy dubitativa de acercarse más a las élites norteamericanas para exhibir un nivel de interdependencia que existe en los dos países, que es casi igual - con sus matices y sus sofisticaciones- [que la de] Estados Unidos y Canadá, pero que siempre se trata de manejar en el discurso norteamericano: “pues sí, somos amigos muy cercanos pero somos distintos”, pero la realidad es que cuando tú tienes un país donde tienes casi 12 millones de gentes (*sic*) que tienen un precedente con tu país del sur, cuando tú tienes un intercambio y un flujo de mexicanos que van y hacen una serie de actividades económicas, culturales, políticas en el territorio norteamericano es muy difícil que hagan caso omiso de lo que está pasando en el sur más allá de las implicaciones de seguridad que puede tener la franja fronteriza. Creo que uno de los grandes éxitos de la política de la Iniciativa Mérida es que sí construye y da un paso más allá en la interlocución política, más allá de la burocrática, de las complejidades de un intercambio burocrático México-Estados Unidos, con un campo mucho más amplio porque fue decirles, "si, nada más que en esto vamos juntos" y reconocer eso, de ambas partes, fue un gran logro.

-¿Por eso es que se le llamó “paradigmática”, porque no tenía precedentes?

-No. Siempre se había avanzado en la relación México-Estados Unidos; obviamente es una relación que siempre por su naturaleza asimétrica siempre tiene momentos de tensión, siempre tiene momentos de amistad, de conflicto, pero esto implicaba dar un paso en el que tú directamente, muchísimos no sólo funcionarios, la elite política, digamos la elite política mexicana con conocimiento de la política norteamericana se dio a la tarea de hacer un trabajo, no sólo fue la burocracia que se cabildeó entre Departamento de Estado, Departamento Interior, no, es que hubo un momento en que los dos países y las dos elites dicen "tenemos que dar un paso más" y en el dar el paso más y comprender, también va implícito un entendimiento de la interconexión, interdependencia que existe entre los dos países, entonces ese es por el ámbito político; en el ámbito digamos del apoyo que es traducido en términos de especie, de recursos y eso, creo que ahí se quedó un poco corto, y se queda corto porque si es muy evidente que si hay cosas que pudiesen haberse ampliado, y ahí creo que *la iniciativa* se ve víctima de la manera como burocráticamente se gestionan estas cosas, en Estados Unidos tú no tienes una instancia concentradora de la compra de equipamiento, sino tu repartes entre 52 dependencias que tienen que ver con el narco. El gobierno mexicano tiene que lidiar con 52 agencias de aquel lado, porque tienes desde el que tiene que ver con el equivalente a *Conadic* pero tienes que ver con la DEA, tienes que ver con el FBI, tienes que ver con Homeland Security, tienes que ver con CBP (Customs and Border Protection), tienes que ver con ICE,etc. y todas y cada una de esas agencias tienen un cuadrado de presupuesto de apoyo internacional y claro, eso es el dulce para enganchar a tu

contraparte, entonces es muy complejo porque todos compiten por ofrecer ese dulce, quizás de las partes al inicio, al arranque de las negociaciones, lo más sorprendente para los norteamericanos es que siempre habían tenido una relación 1-1 con las agencias, entonces tenías un FBI que ofrecía *candies* a la Policía Federal, a la Secretaría, a la PGR, a la SEDENA, a la SEMAR, etc. Pero qué pasa cuando en el gobierno Mexicano, dice “no, la única ventilla es esta, es presidencia” y todos de este lado se tienen que alinear, porque entonces había que construir un interés [en México] que permitiera, allí sí, un trabajo muy arduo de jerarquizar qué nos urge. ¿Qué no podemos ir a comprar? que esa es la otra cosa que sí pudimos sensibilizar muy bien al Congreso mexicano: había muchísimas cosas, hay muchas cosas que están controladas por permisos de compra-venta por las empresas de seguridad norteamericanas que pasan por un aval del Congreso norteamericano. Entonces yo no voy y compro *off-the-shelf* tecnología nocturna, por ejemplo; está muy regulado, todo ese mercado en Estados Unidos está muy regulado ¡y más cuando esas compras van a ser transferidas a un tercer país!, entonces eso implica todo un trabajo de cabildeo y conocer el mercado de seguridad para saber con qué agencias sí te están ofreciendo algo que realmente te va a servir, o qué agencias en realidad lo único que están haciendo es: del equipamiento que ellos compran, en realidad ellos amplían dos líneas más, consiguen tres equipos más y te lo dan, pero entonces habría que pensar si ese equipo realmente era de lo que ellos necesitaban en lugar de pedir 10, pedían 12 y nos daban 2, pero si brindaba los servicios para los desafíos que tenía México y cosas tan básicas como: “bueno en Estados Unidos leen rayos X's, sí nada más que yo necesito que lean infrarrojos; es que sí detectan dinero; sí, nada más que yo necesito que además de que detecten dinero puedan ver que hay gente, porque yo muevo

gente, dinero y armas”. De ese nivel, de ese tecnicismo y entonces creo que allí en ocasiones se volvió un poco frustrante el diálogo porque dependió un poco de la interlocución y de la agencia y de la prioridad y ellos tienen muchísima más, en su momento, primero por el tamaño de burocracia; por más que nosotros insistíamos que la ventanilla única fuese el Departamento de Estado, no pues es que allá es entre iguales, entonces claro pues estaba el Homeland Security, pero el de la DEA le dice “very nice, good to see you”; porque son entes muy poderosas, independientes en la política de la burocracia gringa. Entonces esa parte no fue tan exitosa, creo que cuando hubo determinadas cosas que fueron, que sí se lograron, y que fueron muy exitosas, por ejemplo el equipamiento de determinadas aeronaves que necesitaba la SEMAR, pero todo el equipamiento pasa por aprobación prácticamente en su totalidad de la industria norteamericana y luego es muy difícil porque todo mundo dice “uhmmm ¿cómo?” pues sí, porque claro los aviones los hace España, pero todos los goodies que van adentro..., necesitas conocer muy bien el mercado de la seguridad de las tecnologías, los que están haciendo los no tripulados por ejemplo; y priorizar en eso.

-O sea , México no tenía que tener en cuenta, para sus negociaciones, al Estado nada más, sino al Estado y a la iniciativa privada que controla ese mercado

-Y conocer qué le convenía, porque claro, como te digo podía venir ICE (*Immigration and Customs Enforcement*) que estaba arrancando precisamente para ese año fiscal coincidentemente con un muy ambicioso programa de entrenamiento de binomios caninos. Entonces venían y nos ofrecían binomios caninos y nosotros decíamos “uhmm,

binomios caninos o queremos rayos X's móviles para el sureste" y para ellos no era una prioridad tener ese equipamiento, pero también teníamos nosotros que entender que para el año fiscal de ellos, en términos de la planeación del equipamiento que esa agencia estaba haciendo, allí le iba a echar más kilos, que sí, que qué bueno que queríamos los rayos X's móviles pero ellos ya tenían su kit y si conseguían uno, dos, a ver si nos lo daban, es a lo que refiero; haciendo el símil es: Policía Federal hace su planeación estratégica de que va a ser toda una política para el sureste en el Istmo de Tehuantepec, la franja más para que no crucen hacia el norte y para eso pues tú haces un estudio de la geografía, del tipo de terreno que hay y entonces dices "uhmm para yo poder monitorear bien y ser un filtro, que el Istmo sea un filtro, a mí lo que más me conviene, dada la dinámica de capacidad que tienen para moverse, pues me conviene algo aéreo", algo quizá no tripulado, con alguna presencia física aleatoria de qué pongo: ultra rayos o pongo estos marcos que puedo mover, pero no los pongo siempre, voy midiendo y entonces viene una agencia y te dice "yo te puedo ofrecer A, B, C binomios caninos" y tú, no pues para lo que yo voy a hacer en realidad necesito globos aerostáticos que puedan tomar imagen, voz y fotografía, entonces tuvo que pasar por un proceso también de este lado que las agencias que hacían su lista también entendieran los procesos de compra de las agencias (norteamericanas), porque nosotros estamos mandatados a que tu licitas y en ese año adquieres el recurso y adquieres el equipo, ellos pueden proyectar a tres años por ejemplo, su planeación, aunque tienen años fiscales, era [curioso] porque te decían: a ver, empezó la negociación en 2007, pero vamos a recibir los bienes en 2009. A ver... ¿cómo? "Bueno sí, es que yo lo comprometo en el ejercicio fiscal económico 2007, pero por la planeación tanto del momento institucional, la construcción de capacidad

humana, todo lo que pudiese necesitar para hacer una buena explotación de ese equipamiento, en realidad [se va a entregar] en el 2013, porque además estoy en la línea de producción”.

-¿Es por eso que la mayor cantidad de recursos cayeron en 2010?

-Si.

- Porque esto se acordó en 2008, y llegó en 2010.

-Pero es que por eso es súper crítico entender los movimientos fiscales de los dos países. porque si no conocemos [esto]..., y sobre todo de Estados Unidos, porque aquí hay que el que compraba, porque eso es la otra, todo el mundo creía que nos iban a llegar a entregar dinero, no, no, no; compran a través de sus procesos de *procurement* las distintas agencias y tienen una decisión política; u observar si tienen un presupuesto capítulo-específico para apoyo internacional y de allí poner a México, Afganistán, pero eso también en algunas era ¿y porque está [asignado] con Irán? y porque... pues sí, porque somos parte del programa internacional de CBP (*Customs and Border Protection*) y otras podían hacer un planteamiento directo de lo que ellas adquirirían; podían adquirir en lugar de 10 12 unidades y entonces darnos 3, entonces es muy complejo y eso fue sumamente difícil, y también debo reconocer, por eso hubo en algunos momentos etapas de frustración, porque nosotros... la incomprensión -años después- de decir bueno, es que se negociaron ahora ¿Por qué nos van a caer hasta dentro de un año? Pues sí, porque en el momento arrancan los procesos, se hacen las licitaciones, se publican los contratos pero

porque una cosa era la negociación, la identificación de necesidades y de allí se disparan los procesos de compra y liquidación en la lógica fiscal Norteamérica que es bien distinta a la nuestra.

-En ese caso, para responder la pregunta, ¿Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México? En términos de voluntad política podríamos decir que sí

-Yo digo que sí.

-Pero en términos, digamos, ya de cuestiones materiales podríamos que...

-Pues que es insuficiente, yo diría que es insuficiente, no diría que no, pero diría que es insuficiente.

-¿Cree Ud. que EE. UU. ha asumido sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico? Opciones: Totalmente de acuerdo, de acuerdo, neutral, en desacuerdo o en total desacuerdo

-La verdad es que diría que es neutral, porque mientras no entiendas lo que significa el mercado y la lógica del tráfico y venta de armas sería políticamente incorrecto, para alguien que sí los entiende, decir que estoy en desacuerdo. Porque si uno es incapaz – como mexicano y como estudioso de estos temas- de no entender lo que para ellos va en el principio constitucional *The right to [keep and] bear arms* ni para que empiezo a discutir; mientras que no haya de quien estudia estas dinámicas una comprensión precisa

del significado político-cultural de eso, yo no me meto a decir si fueron buenos, malos... yo creo que han tratado de hacer su mejor esfuerzo, creo que sí se han visto iniciativas interesantes mal logradas, mal administradas, pero yo incluso me atrevería a decirte si me apuras que el bronconón de FTC fue el resultado de la urgencia y la presión política que sintieron de "hay que hacer algo sobre el tema", que les salió mal, que no siguieron unos protocolos, que verdaderamente esto de *rápido y furioso* es escandaloso ¡sin duda!, pero nunca esa agencia había hecho nada por ver cómo había que seguir las armas, entonces yo creo que no es fiel decir que no han hecho suficiente si no entiendes esa parte interna.

-Para la implementación en México de la Iniciativa Mérida, ¿es la corrupción un impedimento?

-No. Yo te digo que no tiene que ver, en términos de la implementación no, entendiendo que tiene dos canchas, la implementación política -creo que fue muy exitosa- y la de ejecución en realidad no pasa por la corrupción, sino hay falta por la dependencia de que cuando se entreguen los equipamientos ésta inmediatamente lo utilice, entonces no veo allí la conexión con la corrupción.

-Ok, digamos, ¿En esos niveles no hay corrupción que impida que los recursos lleguen?

-No. Son muy vigilados, son procesos de vigilancia brutales, te demandan, que esa es una de las razones por las que en muchas ocasiones no querían cierto equipo, por ejemplo no

querían equipamiento para volar y eso si tenían que seguir los protocolos de reportan quién vuela, a qué hora vuela, por cuánto vuela, qué [combustible], ese nivel de reportes tienen que llevar, entonces sí había cierta resistencia de determinadas dependencias de decir a mí me dan *el juguete* y yo con el juguete hago, no así no funciona en Estados Unidos, porque incluso los *toys* que usan en Estados Unidos tienen que reportar ese nivel, porque lo que sí buscas es que no se desvíen para otras actividades, y eso está muy cuidado desde los 70's.

-¿Dónde consideras que está localizado predominantemente el problema de la corrupción en el sistema mexicano a nivel municipal, estatal, federal, a nivel familiar o en todos los niveles?

-¿Para el tema de seguridad? ¿Vinculado con la seguridad? o cómo?

-Sí. Más adelante hay un pregunta donde se percibe que México es un país generalmente corrupto, que tiene corrupción institucional generalizada, entonces mi interés es radiografiar dónde se percibe que está más la corrupción. La mayoría de los funcionarios que he entrevistado me dice que la corrupción no está tanto a nivel federal, porque está muy vigilado, están muy expuestos, el riesgo de que te cachen te cuesta la carrera política.

- ¡Es elevadísimo!.

-Pero a nivel municipal no tanto, entonces al tratar de identificar en qué áreas o en qué niveles, a nivel nacional, está ocurriendo la corrupción, pero dónde se percibe que está más presente, entonces si es un problema idiosincrático, cultural, etc. Al final ¿Nos va a tener sometidos a una cooperación limitada con Estados Unidos?

-Yo te diría que principalmente a nivel municipal.

-Preguntas abiertas, ¿Qué motivó la creación de la Iniciativa Mérida? ¿Qué motivó a México y a Estados Unidos para crearla?

-Dar un paso más en la relación entre México y Estados Unidos, sin duda significaba acercarnos Estados Unidos y a Estados Unidos acercarse a México, no hay que olvidar que México venía construyendo en los 90's una relación de seguridad muy cercana, yo te diría que mucho más fluida de la que se ha estudiado y se ha plasmado en los estudios de México-Estados Unidos. Con sus asegunes por el matiz y el tipo de régimen y la formación de un gobierno conducido por el Revolucionario Institucional [PRI], era evidente que ya al interior de las elites burocráticas había un reconocimiento de la necesidad mutua de intercambiar información, no es algo que se reconozca mucho públicamente, pocos escritos sobre eso. Íbamos en ese camino donde iba avanzando la cooperación, había mucha desconfianza sin duda por la parte de la corrupción burocrática, pero lo que es innegable es que el Estado mismo a finales de los 90's era un Estado mucho más moderno que ya tenía también muchas limitantes como es el que percibimos de los 80's o los 70's, pero era un Estado bastante más tecnocrático, un Estado

mucho más sólido, con reglas, con mucha más capacidad del Estado de monitorear, de dar seguimiento, no tengo que.... de un *plumazo* jamás vas a acabar con la corrupción, pero era un Estado que iba en esa dirección. Hay un evento que creo yo que sí cimbra de alguna manera a ambos países por naturalezas distintas y son los atentados contra las Torres Gemelas, o sea, el atentado terrorista sí desplaza a la cooperación México-Estados Unidos en el tema de seguridad porque la dinámica de los Estados Unidos hace que todas sus baterías financieras, monetarias, institucionales, organizacionales se reacomoden para que eso nunca más le vuelva a pasar, y entonces ¡nosotros nos difuminamos! Claro, nosotros íbamos por la ruta correcta, es muy probable que si un evento de esa naturaleza no hubiera llegado quizás hubiera habido algo muy parecido en términos de diseño político en tiempos de la administración de Fox, lo que se interpuso fue que la burocracia del aparato de Seguridad Nacional dice "narco ¡no! el narco no es la prioridad, la prioridad es el terrorismo" y entonces cuando tú país vecino empiezas "oye pero... pero... es que te habías comprometido, íbamos a hacer esto..." si, le perdimos años y le perdimos años incluso en términos de confianza, porque prácticamente nos administraban en términos de que no fuera a ser una bronca mayúscula, pero no había el mismo sentido prioritario que veníamos [viendo], veníamos como en una suerte curva ascendente, por eso tienes muchas de las burocracias de seguridad de finales de los 90's y de principios de Fox, muchas replicadas en la administración y conocedoras porque regresan, pero regresan en "ay yo ya me conozco ese caminito, yo conozco este..." en esta lógica, pero si hubo unas suerte de colchón, de espacio, de una suerte como de *buffer* de la recomposición del aparato norteamericano... México, no es que México no fuera una prioridad, México siempre igual que Canadá va a estar en la primera línea de la

burocracia norteamericana, somos su frontera, pero en la recomposición fiscal de la distribución de prioridades, "no, no, no, ustedes tienen un problema de drogas, nosotros tenemos un problema de terrorismo" igual que en su momento lo tuvo España, Italia, o sea, ya había un símil con Europa y eso yo jamás lo he visto plasmado y entendido. Y eso si te impacta.

- Crees que la Iniciativa Mérida en parte fue también porque ya se superó ese antinorteamericanismo, que quedaron superados un poquito estos nacionalismos exacerbados en México, o no tiene nada que ver con esta parte y fueron más una línea de *rational choice* para ambos países que comparten un problema transnacional?

-No. Sí fue una iniciativa mexicana, el paso sí lo dio el presidente Calderón, o sea, porque lo dio, marcó la pauta y por un momento nunca se lo espero venir; la administración de Bush sí lo recibió con sorpresa porque siempre nos habían administrado como, "bueno si se acercan pero solo tantito y luego nos hacen unas cosas que como porqué", como que nunca había habido una firmeza de decir "a ver: yo voy con usted, pero quiero todos estos toys y esto es una cosa de los dos, pero el arranque vino de aquí para allá, no de allá para acá.

-Fue la iniciativa de México.

-Fue la iniciativa de México, y en eso si hay un cambio incluso de óptica de burocracia, de elite política, porque generalmente quien presionaba no era solo la burocracia norteamericana de "hay que avanzar, hay que capacitar, hay que..." venían los estadounidenses, socializaban sus ideas pero no tenían eco porque seguíamos en ese ámbito [de resistencia] y este marca una pauta distinta en decir "así es, pues yo doy el paso".

-En tu opinión ¿cuáles han sido los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y por parte de Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida? Qué ves más ¿Ves más éxitos, ves más fracasos, ves por igual?

-Pues es que si la Iniciativa Mérida la reduces al entrega de equipamiento, yo creo va a ser la ruta, pero estás atravesando por un momento crítico porque al tener dos cambios de gobierno, dos administraciones, sobre todo como funciona la política norteamericana, ahorita te va a pasar un poco como lo que te venía describiendo, venías con un curva de acercamiento muy buena, pero ahorita estás en un *impasse*, y el *impasse* lo lleva Estados Unidos, porque mientras que no sepas si se va a reelegir o va a caer uno nuevo, la verdad es que todo mundo anda así de: "pues vamos trabajando, seguimos administrando, *administramos la relación*, atendemos las emergencias". Hay un enorme intercambio de inteligencia y muy fluido, mucho más de lo que se conoce públicamente, lo cual también es muy bueno, pero para toda la otra parte que es la vertiente Iniciativa Mérida en

términos de seguir acompañando con el equipamiento que era el complemento a la capacidad del estado mexicano, si pues estamos paralizados porque hoy prácticamente nadie se mueve hasta que no se sepa si se reelige o no, y es una muy mala coyuntura porque tú tienes la incógnita de que si sigue Obama o no, y eso hace en este y en todos los países una suerte de... no es que se vuelvan laxos, pero se vuelven *cold feet*: las burocracias empiezan a tomar su tiempo, no tienen el mismo sentido de emergencia, urgencia, si te van a administrando, porque tienen que tener la certidumbre si se reelige o no.

-Necesitan brújula

-Y del lado mexicano, tú ya tienes una certeza, pero eran de los de hace 15 años, ¿Seguirán como estos que hemos manejado los últimos 12 o regresaran al [...] viejo arreglo yo creo tener muy poco margen para decir, la verdad es que sería un discurso retrograda regresar a eso, existen tentaciones y está rodeado por gente que piensa así, entonces podrías ir en... digamos, que en la curva de aprendizaje podrías tener discursivamente algunas narrativas en esa dirección ¿no? la realidad es que siempre se manejó, que eso era respuesta al sentir popular y la verdad es que en eso si hay un abismo, porque si tú sabes que de cada 5 mexicanos por lo menos hay un pariente en Estados Unidos, entonces esto de estarte peleando con tu vecino cuando sabes que tienes al hermano, al amigo, al primo, el cuñado; ya no es lo mismo, el país en eso si ha cambiado a ese nivel demográfico y Estados Unidos lo tiene mucho más claro que México, entonces tiene muy poco margen también para involucrarse en ese *antiyankismo*.

-Entonces por ejemplo, para definir si la Iniciativa Mérida ha sido exitosa o no, en términos de lo que se propuso, otorgar asistencia a través de equipo....

-Yo creo que ha sido exitosa.

-Porque hay una gran confusión en pensar que la Iniciativa Mérida iba a acabar con el narcotráfico y eso nunca se dijo, y no hay país que haya acabado con el narcotráfico hasta ahora...

-Ni habrá. Es que ahí es cuando tú, ahí veamos, el déficit de eso es: hubo una falta de construcción de qué era la Iniciativa Mérida, y la Iniciativa Mérida era un componente más de una estrategia integral contra la lucha del crimen organizado ¡pero era uno!; eran 5 pilares y más de 27 líneas de acción y una de ellas en Cooperación Internacional era Iniciativa Mérida, [pero también] Colombia, Centroamérica; digamos, para alguien que diseñó la totalidad de la estrategia dices "yo no sé porque insisten que con eso [Mérida] íbamos a acabar con el narco, porque era nada más este 'capitulito', claro que era crítico porque nos iba a completar la capacidad institucional de varias agencias; no era menor que te dieran helicópteros, te permite desplegarlo, no era menor que pudieran tener aviones no tripulados, no era menor que pudieras tener equipados, por ejemplo, con visión nocturna algunas de las aeronaves que tienes desplegadas en el mar.

-Eso es un avance material importante.

-Eso es un avance material importante y por eso cuando le preguntabas a los secretarios lo que hacían hincapié era en el complemento que eso significaba y en eso si fue exitosa porque [digamos] “yo tengo mi lancha rápida, vayámonos a persecución marítima y empiezo a ver que los patrones son, no sólo mi lancha rápida, sino que estos condenados tienen lanchas que pueden navegar con visión nocturna y ¡yo no tengo eso! ¿por qué a mí en el presupuesto no me lo dieron? o porqué sé que me va a servir realmente para detectarlo, no lo puedo comprar así nada más como irme a Wal-Mart, entonces de eso nunca se construyó una narrativa para entender eso, pero los secretarios lo entendían y por eso insistían tanto, “es un buen complemento y porque nos complementa la capacidad”, o sea, el Estado mexicano iba a tener una capacidad, pero haz de cuenta que le pusieron un A+, esa es la analogía.

-Hablando de éxito y fracaso, ¿Crees que hay un consenso entre México y Estados Unidos para definir éxito o fracaso? ¿Lo entienden igual? Lo que en México podría considerarse un fracaso, es igual para Estados Unidos?

-No, porque tienes dinámicas de seguridad absolutamente distintas, 1) en Estados Unidos el tema de las drogas no es un asunto de seguridad nacional, dejó de serlo hace mucho tiempo, el problema de las drogas en Estados Unidos es un asunto de seguridad local, pandilleril, que lo debe de controlar la *local police*, que si [alguien] es corrupto, pues que mala tarde para el county y el sheriff, pero no es lo que fue en tiempos de Clinton cuando

tu llegaste a tener cifras de cerca de 12 millones de estadounidenses consumiendo droga y generándote problemas en las líneas de producción económicas, donde cometían errores, donde estaban faltistas, no hay ese problema de salud pública, tienen el problema de las drogas bastante controlado, ¿Con qué se están enfrentando pero que no necesariamente está vinculando, por lo menos no en Estados Unidos país, el problema de las armas es que si, ya hay ciudades donde siguiendo las discusiones de las asociaciones de policía regional, se están enfrentando a que las pandillas tienen mejor capacidad de fuego y sin embargo la discusión no es cómo están teniendo acceso a esas armas automáticas en un entendido de México-Estados Unidos, no; es por la lógica de las leyes locales y de la venta de armas que ellos tienen. Entonces, sus dinámicas de seguridad son absolutamente distintas, el éxito acá se midió creo que equivocadamente en poder, en primera instancia, bajar los niveles de violencia con una estructura policiaca muy pequeña tratando de atender todo el país y con una absoluta ausencia por omisión o por comisión de estados y municipios, porque políticamente el error fue traer de la marca de seguridad a la federación, la federación nada más tiene el 10% de la fuerza pública del país, no es nada.

-La demás está en los estados.

-Y en los municipios.

-Que es donde hay más corrupción.

-Ahí ya es tierra de ellos, eso es tierra de ellos, entonces obviamente cuál es tu dinámica, bueno, en el mejor de los casos en términos de yo-Estado mexicano, con el problema de las drogas, pues si me apuran, ni tampoco era pretender acabar con el narco, nunca pasó eso por la cabeza porque además somos suficientemente leídos para saber que esto es un fenómeno transnacional, que es una decisión individual engancharte en esa dinámica, que tienes mercados de compra-venta, que mientras sea clandestino va a generar enormes riquezas, pero sí a bajar la violencia; si, pero nada más que para bajar la violencia no es un tema policiaco, es un tema preventivo, y entonces todavía más necesitas a los estados y municipios, pero eso no vende políticamente, entonces ellos no le invierten en ese tema, entonces el estado federal, la instancia federal no pasa a ser solamente subsidiaria de proveer seguridad, pasa a ser subsidiaria de todo, pero eso jamás pasaría en Estados Unidos porque el *local politics* si cuenta en Estados Unidos, al primero que agarran del pescuezo es al jefe de la policía, después de 10 muertos, yo aquí tengo al presidente municipal de Ciudad Juárez con 5,000 y ni la elección perdió; 5,000 muertos tuvo en un trienio y de PRI a PRI pasó, no fue ni tema electoral.

-De indignarse.

-8,000 hizo en Chihuahua y pasó del mismo partido al mismo partido y no fue tema de elección, eso sería impensable en Estados Unidos, tantito se disparan los actos de violencia entre las pandillas en Chicago, en Washington, en Los Ángeles, no están

corriendo a decirle a Janet Reno que por favor venga la guardia, no I'm sorry, están pidiéndole la cabeza al alcalde de Los Ángeles sobre su policía porque no está controlando la violencia entre las pandillas, entonces es muy difícil decir que van a compartir la misma meta, porque las lógicas político-estructurales del tema de seguridad son absolutamente distintas.

-Esto está conectado a la rendición de cuentas y reelección.

Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada

¿Estás de acuerdo o en desacuerdo con tal afirmación?

-Yo creo que es una manera de distractores, porque ellos también la tienen. Entonces yo no le daría mayor importancia, y lo hacen sobre todo cuando pierden confianza institucional, son muy dados a eso; hay una parte que es bien importante, sí pasan las burocracias por una confianza personal, y eso lo tienes que [ver].... cuando hay cambios de gobierno, cambios de administración, remueven a todo mundo, pasan por una gran parte de una confianza interpersonal, entonces es muy dado, pero uno podría hacer la misma acusación y es bien chistoso que hemos sido muy malos de este lado, sobre todo la prensa nacional ha sido pésima para seguir todos los casos de corrupción en la frontera de la policía, de la *border police* y tienen un problemón mayúsculo, porque ya están en el bolsillo de éstos también. Y la cobertura no se pasa acá, pero como es un asunto local, si tu monitoreas la prensa local si está, entonces digamos, para efectos prácticos ahora si quien tire la primera piedra...

-Entonces ¿la corrupción es un obstáculo para la cooperación bilateral?

-No necesariamente; no, en realidad donde está su principal preocupación, a ver, en términos estrictamente policiacos uno podría decir que sus informantes pues son un dejo de corrupción porque lo que hacen es tú tienes una bola de informantes, bastante *ad hoc* a quienes les pagan porque te den información; esa información básicamente es inteligencia cruda, la vas procesando, la traduces y te puede dar una línea de investigación; ellos comparten esa línea de investigación con su contraparte mexicana, su gran temor -y es como ellos entienden la corrupción-, es que esa línea de investigación, donde dieron un dato que puede llevar a algo, caiga en manos de alguien que identifique al informante. Cuando ellos hablan en el ámbito policiaco de *law enforcement cooperation* y corrupción ese es el tema, esa es la preocupación de ellos. O sea, si ellos entregan una línea de investigación, es que esa línea de investigación (se ejecute o no) no se filtre inadecuadamente y que llegue a manos malas, y allí el problema no es la federación, el gran problema ya es que dices “¿Y a quien le paso este dato? al policía judicial de Tamaulipas ¿en verdad? pues es el único que conoce el municipio de Valles y entonces pues todos se sonríen y así, entonces tú tienes la línea de investigación que parece muy sólida donde además como hay confianza te pueden dar imágenes, si pero el que la tiene que ejecutar es el ministerial de Tamaulipas y pongamos que si lo tienes, pero, por una mala tarde y un enojo ¿él la filtra? esa es la corrupción que ellos ven, esa es la que entienden ellos en ese sentido.

-En percepción generalizada se entiende a México como el corrupto y a Estados Unidos como el no-corrupto, pero como hemos hablado en Estados Unidos también hay corrupción, pero ¿Por qué no se habla tanto de la corrupción del lado de Estados Unidos?

-Primero porque se habla a nivel local, las broncas de la corrupción, la política en Estados Unidos tiene una política de lógica local, [...] Miami es un súper buen ejemplo, sorprende la cantidad de escándalos de corrupción que había en la alcaldía local; si pero era *South Dade Miami* [*Miami Dade County*], no era Washington D.C.; hay una lógica de política local donde las sanción moral es muy rápida, no trasciende [... se trata de] una contención local, no trascienden nacionalmente, entonces ¿cuál es el escándalo nacional, por ejemplo, que finalmente administran las elites, pues toda esta cosa de las empresas de *out sourcing* donde están el presidente y el vicepresidente Bush, ese es su gran escándalo, pero estás hablando de una cosa macro que para el gringo común y corriente de a pie...

-No le importa.

-Pero donde yo cache a los policías transando de más, siempre va a haber policías transas, pero que gobiernan la dinámica. Veamos en la lógica del *low enforcement clásico* lo que tienes que administrar es la seguridad y la paz y el orden público, no vas a acabar con las broncas de las pandillas, por ejemplo nosotros el símil, no vas a acabar con que la gente beba alcohol en la calle, en este país la gente siempre ha bebido en la calle, pero lo administras y le das volumen, qué toleras, que se inyecten a las tres de la tarde en cara de

todo mundo la heroína ¡No! porque seguramente ese después de inyectarse va y le va a poner un fregadazo a la primera gringa para quitarle el celular para conseguir la droga, entonces tú vas gestionando el orden público. ¿Acá qué tendrías que gestionar? Pues el orden público pero para que no vaya *in crescendo*, el problema es que aquí el orden público hace muchas décadas dejamos de gestionarlo y de administrarlo, y nos volvimos parte.

-En términos de lavado de dinero -y la voy a fusionar con la siguiente pregunta- y tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos ¿tiene razón?

-Mira, en términos del tráfico de armas, bueno lo que [se] enfrenta, que tú además lo sabes bien, es la tensión entre las leyes federales y el control que tienen sobre determinado tipo de armas, que entran en tensión con las leyes locales de 5 estados que son absolutamente laxos en la compra y venta de armas, entonces controlar el tráfico implica, en una frontera tan porosa, tener la capacidad de que cada punto de internación esté totalmente y absolutamente controlado, no hay manera, somos internacionalistas, es una construcción de percepción y tienes "n" mecanismos para introducir armas al país, con el flujo comercial que hay, digo si entran 5,000 nada más por Laredo todos los días, [ni] el estado mexicano, ni el estadounidense, tienen capacidad para revisarlos todos, nadie, entonces tú vas haciendo una selección, vas poniendo puntos donde cierras o abres, siempre se te van a colar las armas. Ahora ¿qué hubiera sido óptimo? Porque, además el presidente Calderón tiene que criticar, también decir que es su *big brother*, pues está

difícil. Es que quizás, y allí si en un cálculo de política interna pues tampoco la compró Obama, quizás podría haber hecho [algo sobre] el control de las armas, [sobre] una ley que modificó Bush que facilitó la venta de armas automáticas y que eso volvió muy laxo el acceso a armas automáticas en 2004. [...] Había una petición específica del gobierno mexicano de que volviera a pasarse esa restricción y de que hubiera un control más estricto, eso significa un cabildeo y una bronca política para Obama en un espacio de política interior que no es prioritaria, y donde ya tuvieron la experiencia que les significó perder una elección demócrata.

-Sí, porque es perder votos, no es rentable políticamente.

-Pues si le puede decir y le puede exigir y Obama le puede decir en corto, tienes toda la razón, nada más que yo aquí *domestic politics* no. Y en términos de lavado de dinero, la cooperación creo que ha sido muy muy estrecha, pero no le significa [un daño] ante la fortaleza de la economía norteamericana, no te digo que no lavan dinero, por supuesto que lavan dinero, pero no les significa un daño en peligro a la economía norteamericana por el volumen de las transacciones que hacen. Y hubo momentos que en este país, no precisamente en esta administración, pero en el pasado si uno que otro llegó a decir "pero si estábamos en esa crisis económica, ¿cómo es que pudimos todavía crecer?" que podría haber tenido un valor más. Creo en términos de nuestra cancha el marco jurídico ahí está, el marco jurídico en realidad está muy a la altura de lo que está en Europa, Estados Unidos, en realidad lo que ahí te falta es una demanda enorme de recursos humanos, porque no es que sepan investigar los ministerios públicos, no, es que sepan de una

transacción financiera detectar una irregularidad y plasmarla en una cuestión judicial y no es así como que clase 1 de economía, es una cosa muy [sofisticada]... y todavía cada vez más por la capacidad de movilidad global; entonces, tienes el marco jurídico, te faltan los recursos humanos, seguramente debe de faltar meter más gente a esa área, hacer más [amplio] estructuralmente ese seguimiento, pero tampoco es que en esta economía mexicana porque es bastante grande; para el tamaño del país es una economía en grande: no! preocupados debemos estar por las economías centroamericanas porque ahí si el *wash and wear* está a la orden del día. Entonces entendiendo esos matices, y volvemos a lo mismo, tú vas por Miami o Texas y tienes un montón de bancos súper chiquitos, entonces pues claro que yo puedo lavar 10 aquí, 5 allá, pero en realidad no es tanto el lavado, a mí la parte que me preocupa, y donde se hace poco énfasis es en el movimiento de efectivo, y acá metimos un montón de regulaciones y allá cuando te agarran con mucho efectivo inmediatamente eres monitoreado, porque esa regulación en automático te caen del banco, ni siquiera de una institución del gobierno, ni local ni federal, es el mismo banco que dice "¿Cómo que me llegó con dos bolsas de un dólar que eran 200,000 dólares? ¿Cómo a qué se dedica?"

- Usted como experto en seguridad nacional ¿qué podría o debería hacerse para mejorar la relación México-Estados Unidos en términos de seguridad regional?

Idealmente ¿Que le gustaría que se hiciera?

-Trabajar más en Centroamérica, hacer un verdadero trabajo consistente y coordinado hacia Centroamérica, eso sin duda es indispensable porque en la medida que yo he sido

exitoso a por lo menos traerlos a salto de mata; es muy fácil [desplazarse], ahí si tiene razón el Dr. Bagley, tu ahorcas en un lado y se mueven a otros, eso siempre va a pasar, o sea en Europa no están, no, pero están en Eurasia, el crimen organizado de Rusia controlan todos esos países de allá. [...]; pero creo que una vital que no se podría descuidar es una aproximación sistemática de acompañamiento institucional entre México, Estados Unidos y Colombia, porque si no, lo que vamos a ver a la vuelta de la esquina es una región Centroamericana absolutamente colapsada en el dominio de ellos y entonces ahí va a tener que haber una decisión política de, básicamente gobernarlos y monitorearlos, y cuando se pasen de listos darles un garrotazo, pero estamos a la vuelta de que se entreguen en total y absoluta..., porque son Estados muy débiles y con elites que si cuando se pensó que la elite colombiana o algunos sectores de la elite mexicana no iban a alcanzar a ser penetrados ¡es absolutamente falso! Las elites locales gringas son penetradas, porque unas danzan o no con el crimen organizado.

-Decía Álvaro Obregón: nadie aguanta un cañonazo de 50,000 pesos.

-Creo que es a futuro y al futuro inmediato debe de haber un verdadero compromiso por lo menos de estos tres países, porque tienen mucho que aportarle a la región en esos términos.

- ¿Tenemos esperanza de que mejore nuestra relación con Estados Unidos?

-Sí, seguramente habrían tumbos si gana Romney, pero por el discurso, entonces al principio como que se va a volver la novia cara, su amor no lo va a entregar así de fácil, pero eso es parte de la administración y entonces de este lado también se van a poner guapos [...] ahí llega un proceso de estabilización, pero hay una parte donde la relación entre los dos países tienen una dinámica propia a nivel burocrático, casi si me apuras gana quien gane, esa dinámica se va a seguir estrechando.

-¿Es estructural?

-Es estructural y esa construcción difícilmente... lo que puede pasar es que la velocidad de esa dinámica si vamos a 100 km/h igual y bajamos a 40 km/h, en lo que nos volvemos a conocer, ver si el chasis del coche me gusta, vamos a ver cómo te comportas, si te llevo de paseo; pero hay una dinámica por la compenetración de la interdependencia económica entre los dos países que qué más quisiéramos algunos que tuvieran tijeras y nos cortaran, pero no es así, está verdaderamente muy imbricada la [relación], ya ni siquiera la economía, la parte cultural del país. Cuando yo fui en los 90's por primera vez a Estados Unidos no había una sola *sitcom* que hiciera una broma en español, hoy ya sería como extraño [que no lo haya...] ya somos parte de eso y en ese sentido se ve México allá, como nosotros con todos sus programas, todo este mundo que ellos nos han dado (el *law enforcement*), más allá del entendimiento político, de elite burocrática, ya la convergencia cultural demográfica es muy fuerte, muy fuerte.

-Viene el PRI regreso... ¿Qué futuro le pronostica a la Iniciativa Mérida?

-Seguramente le van a cambiar de nombre, yo me imaginaría que les convendría cambiar de nombre porque algo le tiene que dar de identidad a su gobierno; habrá que ver cómo va la crisis estadounidense para ver de qué tamaño se pueden comprometer con siguiendo cierto tipo de equipamiento, podrían haber muy buena voluntad de seguir por la ruta de encontrar equipamiento que requiere ser complementado por la capacidad del Estado mexicano, pero si la crisis en Estados Unidos y las prioridades en Medio Oriente por las dinámicas de Siria e Irak cambian es muy probable que nos descuiden y no nos den los recursos que necesitemos, hay que verlo en esos términos porque nosotros competimos contra aquello que ellos necesitan desplegar en términos de seguridad en aquella parte del mundo, y eso, sumado a una crisis económica donde no están creciendo ni están teniendo la recuperación esperada no sería una cosa remota que eso significara, no un *impasse* pero un *slow motion*. Seguramente le van a cambiar de nombre, podrían tomar la opción de priorizar determinadas cosas de manera mucho más focalizada; se me ocurre que podrían tomar la decisión de después de casi seis años consecutivos de construir una policía federal, decir: “ahora mi inversión por el lado civil va a ser la Procuraduría General y para eso necesito todo esto”, porque el peso sí lo llevó la Secretaría de Seguridad Pública y Policía Federal y era una cosa muy pero muy pequeña la Procuraduría, pero si en aras de que esta cosa que se ha vuelto tan compleja, el crimen organizado, sí demanda un cambio institucional estructural de gran envergadura, en realidad yo concentro todos mis apoyos, todo allí y entonces lo focalizo en eso; pero va a ser inevitable que haya una lógica de seguir intercambiando información, porque además de este lado tienen muchas otras agencias que también participan, tienes todo lo que es

Aduanas, que estratégicamente buscaban no estar en los medios, y que cuando está en realidad le dan la nota a SEMAR, pero *Aduanas* tiene mucho, intercambian muchísima información, entonces también esas lógicas pueden cambiar. Ahora, si cambia el gobierno y cambian muchas de las burocracias, esta velocidad que traíamos sí se va a alentar un poco, si cambian determinadas burocracias tienes casi casi volver a construir la confianza, las capacidades, demostrar que tú también tienes las mismas capacidades; que ahí sí nos hemos visto muy hábiles; hemos construido mucha capacidad para hacer muchas tareas de inteligencia que hace 7 años no se hacían y que nos permiten intercambiar en tiempo real con Estados Unidos o con Colombia.

-Es decir, los últimos años si hemos visto digamos...

- ...un salto tecnológico cuantitativo brutal. Sin duda.

-O sea es evolutivo y progresivo y no contextual, que de repente quien está en el gobierno...

-No, si hubo un crecimiento. Había lugares donde no había ni siquiera radares, no sabías qué pasaba, o no podías hacer una intervención para seguir una investigación con la distancia de estar monitoreando una conversación sin que te detectaran; y eso también lo ves en los presupuestos, siempre fue un sector que se le abandonó, se le gobernó, se le administró, porque claro, se le daba mucha prioridad a lo social, que no digo que no se le dé prioridad, pero llega un momento en que tienes que decir “en esto sí tengo que

invertir; si yo no quiero claudicar sí tengo que tener alguna capacidad por lo menos para que sientan presión” que eso es lo que están pidiendo; hoy prácticamente competimos en tecnología; claro [el gobierno tiene que] hacer licitaciones, ellos [los criminales] nada más van a Rusia y lo compran. La gente se ríe, pero la verdad es que sí [el gobierno estuvo] atado de manos. Se tiene que hacer la licitación, abrirla por tres meses, que no nos la fueran a impugnar, y encima seguro entregaron el equipo que, ya para cuando lo entregaron [al gobierno], ya el maloso tenía versión cuatro.

-La diferencia entre un actor estatal y un actor no-estatal ilegal

-¡Es que tienen una accesibilidad! que si no la consiguen por el mercado negro la consiguen yéndose a Europa a comprarla o a Asia, porque además no toda la industria y la seguridad está regulada por igual; digo, cada vez son evidentemente más cuidadosas las grandes industrias norteamericanas, pero hace muchos años conseguías bien fácil, aquí en los 90's, los colombianos tenían unos teléfonos que iban por las lomas y encontraban los inalámbricos y así hacían llamadas telefónicas y así se comunicaban para los traslados de drogas. La gente decía “pero si yo no tengo a nadie en Bogotá; porque tengo llamadas de Bogotá?” [...] eso era en los 90's. Ahora la tecnología si es brutal, porque el gobierno manda un “no tripulado” y con eso pueden hacer mucho.

-Muy bien. Muchas gracias por su tiempo.

Luis Astorga, profesor Investigador de la UNAM, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 10 de agosto de 2012.

-Sobre la guerra o lucha contra el narcotráfico del presidente Calderón, ¿La consideras predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso al mismo tiempo, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Según los indicadores que yo tomaría sería un fracaso.

-En su opinión general, ahora hablando de la Iniciativa Mérida ¿ha sido predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual a fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Ahí tengo ciertas dudas. Decir que es un total fracaso depende de los indicadores que uno esté tomando. En términos de cooperación México-Estados Unidos ha habido un ligero avance que ha sido publicitado enormemente por ambos gobiernos, creo que ha sido más publicitado que lo que realmente ha sido, y viéndolo con optimismo, diría uno que hay una cierta esperanza de que las relaciones mejoren, aunque el diseño y los objetivos no sean los que uno quisiera.

-¿Podríamos decir que es parcialmente exitosa?

-Parcialmente, muy escuetamente.

-¿Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida?

-No, comparado con lo que gasta México en seguridad y lo que representa la Iniciativa Mérida.

-¿Sabemos cuánto gasta México?

-Ha habido declaraciones de funcionarios, más que trabajos concretos hay estimaciones de que es aproximadamente 7 o más veces el equivalente a la Iniciativa Mérida y depende cómo lo contabilicen; hay veces que no contabilizan todo, no toman en cuenta a todas las instituciones de seguridad que están canalizadas a los objetivos de la política de seguridad, entonces no hay realmente una cuantificación que diga uno: están claras las fuentes, las hipótesis, los indicadores, etcétera.

-¿Crees que Estados Unidos ha asumido adecuadamente sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-No, para nada.

-En este asunto de implementar la Iniciativa Mérida en México, ¿es la corrupción un mayor impedimento para su éxito?

-Es una parte, pero no creo que sea el mayor. La corrupción siempre ha habido y Estados Unidos tiene una política o ha tenido una, el tema de las drogas ha estado en las relaciones bilaterales desde principios del siglo XX, no con la intensidad de los años de finales de los 1960s para acá, pero siempre ha estado. Y la corrupción siempre ha estado ahí, no es algo que les haya impedido hacer cosas en otras ocasiones.

-¿Dónde considera usted que está localizado predominantemente el problema de la corrupción en el sistema mexicano, a nivel municipal, a nivel estatal, a nivel federal, a nivel familiar o en todos los anteriores?

-Para las implicaciones de la puesta en práctica de la política sobre las drogas, depende de qué momento histórico estamos platicando, si estamos hablando del momento histórico en que predominaba el PRI y que tenía prácticamente todas las posiciones de poder pues definitivamente el nivel federal; si estamos hablando ya en la transición democrática, ahí hay una nueva configuración política y es un poco más complicado determinar qué peso relativo tienen cada uno. Ha habido ligeras mejorías en cuanto a los escudos contra la corrupción en el nivel federal y lo que hemos visto los últimos años que es el nivel estatal y municipal, inicialmente esas protecciones prácticamente son inexistentes, son bastante débiles, mucho más débiles que el gobierno federal.

-Vamos a entrar en las preguntas abiertas, ¿en su opinión, cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentivo a ambos países a crearla?

-Si uno analiza los documentos previos a la Iniciativa Mérida, sobre todo en Estados Unidos, esta iniciativa de los legisladores fronterizos Reyes y no me acuerdo el nombre del otro, que son los antecedentes de la Iniciativa Mérida donde tenía un nombre mucho más largo, de plan de cooperación y ayuda y no sé qué tanto entre México y Estados Unidos, etcétera. Donde estaba contemplada una parte muy importante, que es la parte social y económica, que era un poco más similar a lo que fue previamente el plan Colombia, había un componente económico y social importante en ese planteamiento, en ese primer borrador que todavía no se llamaba Iniciativa Mérida evidentemente. Y lo que se plasmó en la Iniciativa Mérida, eliminó prácticamente todo eso y dejó como parte sustantiva la cooperación en términos más de equipamiento para las fuerzas armadas y para la policía federal, de entrenamiento y un poco menos para los entrenamientos de jueces, etc. Juicios orales y todo lo demás y una parte realmente pequeñísima para apoyo a los organismos de derechos humanos. Si uno analiza esa primera parte de lo que posteriormente devino en la Iniciativa Mérida pues ve uno lo que se perdió en el camino de la iniciativa original que desde mi punto de vista tenía componentes mucho más completos que de haberse concretizado, podrían haber tenido unos efectos, digamos, más equilibrados. No canalizados básicamente, el grueso de la Iniciativa Mérida de financiamiento está en el equipamiento que es lo más caro, son los *black hawks* y en fin, ese tipo de cosas.

-Y, por ejemplo, la motivación de Calderón por ejemplo a buscar la Iniciativa...

-México ha publicitado que fue a petición de México, yo tengo mis dudas al respecto y tengo mis dudas porque antes de que México se manifestara, ya existía ese antecedente,

entonces la Iniciativa no venía originalmente de México, yo veo por ejemplo, durante el gobierno de Fox o el principio del gobierno de Calderón o la etapa de transición digamos entre los gobiernos. No veo por ningún lado donde haya habido ni siquiera declaraciones al respecto, lo que si vi fue ese documento de estos legisladores estadounidenses. Entonces para mi hasta prueba de lo contrario, el antecedente de la Iniciativa Mérida está ahí, y viene de iniciativa de legisladores estadounidenses. Y como en muchas otras ocasiones, por la historia diplomática entre México y Estados Unidos, Estados Unidos se calla cosas que saben que son su propia iniciativa, pero que no van a ser bien vistas por el público mexicano, porque van a ser vistas como una imposición, una nueva imposición del gobierno de Estados Unidos, entonces le dejan la cancha libre al gobierno mexicano para que lo promueva como iniciativa propia. Me da la impresión de que fue en gran medida eso, pero que también encontró un eco evidentemente en la administración de Calderón, o sea compró un paquete, compró una idea, compró una visión del fenómeno que seguramente sus asesores le coadyuvaron a vendérselo y a vendérselo bien. Entonces a pesar de los trabajos abundantes que ya había en el momento sobre la situación en Colombia, el plan Colombia digamos que era el antecedente, el referente más inmediato.

-¿Y esto se ajustaba naturalmente a la política punitiva de Estados Unidos del régimen tradicional?

-Por supuesto, Estados Unidos hasta el momento, excepto una retórica que ha sido muy bien criticada por la gente de WOLA, no ha modificado en lo sustantivo esta posición frente a América Latina, como no lo hizo Carter en su momento cuando tenía una política

distinta dentro de Estados Unidos y en México se estaba dando la operación Cóndor, dos lógicas completamente distintas, fue el primer momento en que en Estados Unidos varios estados de la Unión americana aprueban leyes más flexibles sobre la marihuana en la época de Carter y en México se estaba dando la operación Cóndor, el primer gran despliegue militar masivo en todo el continente americano para destruir cultivos de drogas. Estados Unidos tiene una historia de prácticas de esa naturaleza muy larga.

-La Iniciativa Mérida entonces no es el producto de una situación en donde se dejó atrás el sentimiento nacionalista anti-norteamericano, este nacionalismo -aunque a veces exacerbado en México- no ha decrecido.

-Puede haber decrecido, pero en términos de los gobernantes del momento pues puede haber una mayor o menor apertura, evidentemente sí hubo una mayor apertura de parte de la administración de Calderón en ese sentido, pero que como tal el sentimiento nacionalista en términos, digamos de la sociedad mexicana, (que) se ve modificado por eso, yo no creo.

-¿Ves algún mayor éxito o algún mayor fracaso o ambos en la implementación de la Iniciativa Mérida por parte de México y/o Estados Unidos?

-Si yo leo los comunicados de prensa de la embajada estadounidense en México y sobre todo en la época en la que estuvo Carlos Pascual, pues prácticamente toda captura se publicitaba por parte del gobierno de Estados Unidos, a través de la embajada, aquí en

México como que gracias a la Iniciativa Mérida y México ni siquiera la mencionaba, entonces había evidentemente un interés por indexar prácticamente cualquier éxito relativo de capturas, decomisos, etc. de algún personaje o de “N” personajes a la Iniciativa Mérida cuando realmente no había mayor prueba o fundamento para mantener ese tipo de discurso, quizá por pudor también el gobierno mexicano no se lo atribuía a la propia Iniciativa Mérida, eran más las ganas de darle visibilidad a algo que ha sido sumamente criticado por miembros del gobierno mexicano o de la clase política o de la sociedad civil y de grupos también de la sociedad civil y legisladores de Estados Unidos, hasta la propia Hillary Clinton la ha criticado.

-Eso me lleva a la siguiente pregunta que está muy conectada a esto ¿México y Estados Unidos entienden por éxito y por fracaso de la misma manera? ¿Lo entienden igual o lo definen igual?

-No, digamos, Estados Unidos no deja de felicitar al gobierno de México por la aplicación de las medidas que durante muchas décadas Estados Unidos quiso que se aplicarían en México, había tenido bastantes dificultades para que se aceptaran una serie de planteamientos que desde hace mucho tiempo Estados Unidos le ha hecho a México. Entonces se empezó a dar una mayor apertura de parte de los gobiernos mexicanos en este sentido, yo diría desde la administración Zedillo sobre todo porque no hay que atribuirle única y exclusivamente a los gobiernos del PAN, o sea estos cambios se empiezan a manifestar ya como tendencia más clara a partir del gobierno de Zedillo, toda la segunda parte del gobierno de Zedillo, y en este sentido creo que la manera en que los

gobiernos mexicanos han manejado este tema pues tiene mucho que ver con los... ¿La pregunta era si México estaba viendo, si estaba midiendo con los mismos parámetros el éxito o el fracaso?

-Sí, lo que para México es un éxito aquí.

-Sí, el gobierno de Estados Unidos no deja de felicitar al gobierno mexicano por la aplicación de esas medidas y dentro de México las críticas más abundantes son por el número de muertos, es muy poco lo que uno puede observar en el discurso político del gobierno estadounidense sobre la cantidad de muertos, además de ciertas declaraciones muy escuetas digamos. Entonces los muertos pueden ser “N” y prácticamente no mueve muchas conciencias ni dentro del gobierno estadounidense y menos en el resto de la población estadounidense, puede haber *chorromil* muertos en México y nadie empieza a protestar porque hay muertos en México o que puede haber grupos de la sociedad civil, sobre todo los más académicos que son bastante críticos al respecto pero que no tienen capacidad de hacerse oír en los grandes medios de comunicación de Estados Unidos, o si lo hacen, pasan 3 segundos y ya desaparece, no es un tema que preocupe al gobierno de Estados Unidos, le preocupa la frontera y la seguridad de la frontera, pero no el número de muertos que pueda haber y que va a seguir habiendo.

- Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada

¿Tienen razón?

-No, yo creo hay niveles de corrupción en todos los países, hay también en Estados Unidos, los últimos escándalos financieros de Wachovia y HSBC, etc. bueno pues son bancos uno en Estados Unidos y otro digamos inglés, pero con sucursales muy importantes en Estados Unidos y con gran lavado de dinero, bueno eso es corrupción. Entonces la gran cantidad de agentes fronterizos que han sido llevados a juicio por corrupción se ha incrementado en los últimos años también. Esos son los casos que más se conocen, más visibles, ahí evidentemente los niveles de corrupción en eje son mucho más grandes, pero de ahí decir que está en todos los niveles, creo que no. Nunca es 100% corrupto un país, siempre hay algunas partecitas que pueden ser muy pequeñas y otras un poquito más grandes, pero no partir del principio de que como todo mundo es corrupto no se puede hacer nada, entonces no hay confianza y no le vamos a pasar ningún tipo de información porque si no lo hacemos nosotros mismos, como no confiamos en nadie más que en nosotros y si no nos dejan hacerlo pues no podemos hacer nada entonces es un círculo vicioso.

-Exacto, la pregunta va en ese sentido justamente, porque se tiene esta percepción de que en México no funcionan las instituciones, no se aplica la ley, hay corrupción, hay impunidad, ¿Toda esta idea que está englobada en corrupción impide cooperar a nivel bilateral?

-No y volvemos a la respuesta que di anteriormente, en la historia de la diplomacia antidrogas de Estados Unidos y México yo lo que he observado es que la corrupción siempre ha estado presente y eso no ha impedido cierto tipo de niveles de cooperación en

distintos momentos de la historia. Porque es de beneficio mutuo o de imposición simple y llanamente cuando alguien tiene el poder de hacerlo y juzga que es posible hacerlo en determinadas coyunturas políticas lo hace, Estados Unidos lo ha hecho, el embargo contra los medicamentos narcóticos en 1940 a raíz de que México aprobó un reglamento sobre toxicomanías donde proponía un esquema de creación por ejemplo, de clínicas para el tratamiento de los adictos con un registro de los adictos y dándoles los medicamentos bajo control médico a precios muy bajos, eso hizo que el gobierno de Estados Unidos decretara el embargo de medicamentos narcóticos contra México, por eso digo que han habido momentos de un uso de la presión política y económica clarísimos y ha habido otros momentos, por ejemplo operación Cóndor de ese doble juego donde en Estados Unidos está sucediendo una cosa mucho más, digamos, de cierto tipo de rupturas aunque sea pequeñas del esquema prohibicionista y en México se aplican las líneas más duras, pero no por los intereses propios de México, porque no estaba en la agenda del gobierno mexicano hacerlo de esa manera.

-Para cerrar con el asunto de corrupción ¿por qué no se habla en Estados Unidos tanto de la corrupción? Si partimos del punto de vista de que no hay país libre de corrupción, pero hay niveles; partimos de que por alguna razón también en Estados Unidos tiene que haber cierto grado de corrupción para que la droga llegue hasta los consumidores, pero ¿Por qué no se habla tanto de aquel lado de la corrupción?

-Yo creo que tiene que ver mucho con los niveles de violencia y con la solidez de las instituciones tanto de seguridad como de procuración de justicia; es cierto que en los

países más desarrollados las instituciones de seguridad y de procuración de justicia funcionan mejor se aplica la ley o digamos que la aplicación de la ley es mucho mayor y tiene mayor eficacia que en países como los nuestros por una debilidad crónica de las instituciones de seguridad y de procuración de justicia. Entonces, en sistemas autoritarios para aplicar la ley en cuestión de drogas no tienen mucho problema, te vas con todo si decides hacerlo, porque puedes no hacerlo también. En aquellos países que lo hacen, pues se van con todo y el problema de las drogas pues realmente no es muy grande, pero todos aquellos valores que son los valores propios de las democracias pues no existen; respeto de derechos humanos, transparencia, equilibrio de poderes, ¿cuál equilibrio de poderes? Si hay uno solo, en fin, todo eso y en las democracias avanzadas a pesar de que son los mercados más grandes de consumo de drogas ilegales pues las instituciones de seguridad y procuración de justicia tienen un funcionamiento digamos adecuado y la sociedad lo percibe justamente como algo adecuado, entonces el costo de transgredir la ley es muy alto, entonces la probabilidad de que alguien sea capturado y juzgado y llevado a prisión por transgredir la ley y sobre todo en delitos mucho más graves pues es mucho más alta, entonces hay un disuasivo muy eficaz que es esa fortaleza de estas instituciones.

No lo tenemos nosotros y no lo tenemos porque pasamos de un sistema autoritario donde eso funcionaba como funciona en todos los países autoritarios y pasamos a un sistema de competencia de partidos, de alternancia del poder, pero con instituciones diseñadas para funcionar en un sistema autoritario. No instituciones que han sido reformadas, creadas para funcionar justamente en democracia y consolidar estas instituciones y consolidar la democracia misma.

-Esto se nos convirtió a nosotros en un asunto de seguridad nacional y en Estados Unidos esto no es un problema de seguridad nacional.

-La cuestión de la seguridad nacional tiene que ver con una idea en principio y esta idea está datada históricamente, y es 1986, cuando esta directiva de seguridad nacional de Reagan, creo que era la 112 o 221 no me acuerdo, sobre seguridad nacional donde Estados Unidos bajo el gobierno de Reagan declara *urbi et orbi*, como el Papa, que a partir de ese momento el tema del tráfico drogas va a ser considerado de seguridad nacional para Estados Unidos y para sus socios. Tú puedes ver que solo Colombia en el discurso político lo había manejado de esa manera bajo el gobierno de Turbay a principios de los 80's, porque efectivamente ya para ese momento, para Colombia el fenómeno se había convertido en un fenómeno de seguridad nacional con Pablo Escobar y toda esta gente y no lo vas a encontrar en ningún otro lado que no sea Colombia manejado de esa manera el discurso político, pero es la consagración que le da el gobierno de Reagan con la directiva de seguridad nacional de 1986, lo que hace que otros gobiernos de otros países en el mundo adopten casi inmediatamente esta visión aunque de facto no lo fuera, es como la bula del Papa. Estados Unidos declara *urbi et orbi* que es un fenómeno de seguridad nacional ¿Por qué? Porque tenían como modelo la situación colombiana. Tú puedes analizar y vas a ver que el modelo en el que están pensando es el modelo colombiano, no es un modelo, es la situación del momento y eso lo trasladan al resto de su esfera de influencia. Tú vas a ver que el gobierno de Miguel de la Madrid lo acepta, lo introduce prácticamente inmediatamente en su discurso político, pero no en la práctica, porque en la práctica cuando tú como gobierno, como Estado, decides que un

fenómeno 'X' es de seguridad nacional, forzosamente estás pensando en fuerzas armadas. No hay ningún Estado-Nación que considere algún fenómeno 'X' como de seguridad nacional y que no piense en fuerzas armadas, porque las fuerzas armadas son la institución por excelencia garante de la seguridad nacional.

-En Estados Unidos, el ejército no es el que se encarga directamente de ir tras los narcos, es la policía, el Departamento de Estado, el FBI, la DEA, etc.

-Pero también Estados Unidos ha modificado el *Posse Comitatus (Act)*, por ejemplo, que no lo había modificado en muchísimo tiempo, lo modificó para que las fuerzas armadas estadounidenses tuvieran un mayor grado de cooperación con las fuerzas civiles de seguridad del gobierno de Estados Unidos y eso lo puedes ver en las medidas que se empiezan a aplicar en la frontera con México. Entonces imagínate lo que eso significó; toda esa reorganización de la visión y de la modificación de algo que durante muchísimo tiempo, que es *Posse Comitatus*, no había sido modificado, en función de esa seguridad nacional y hemisférica. Estados Unidos está pensando en seguridad global, seguridad nacional y seguridad hemisférica, y nosotros, como bien lo plantea el Comando Norte, somos parte de su seguridad nacional, Canadá y México es parte del esquema de seguridad nacional y hemisférica simultáneamente de Estados Unidos, nos guste o no, tanto a Canadá como a México, pues es muy nuestro problema. Para el gobierno de Estados Unidos es así, o sea el paraguas no llega hasta el río Bravo y hasta la frontera con Canadá, llega hasta la frontera norte de Canadá y la frontera sur de México ese es el paraguas.

-En referencia al lavado de dinero y tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos que reduzcan ambas actividades, el lavado de dinero y el tráfico de armas ¿Tiene razón?

-Tiene razón y tiene razón Estados Unidos también en las críticas que le hace al gobierno mexicano. Este planteamiento no viene de la administración de Calderón, viene de la administración de Zedillo cuando se crea el Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos que estuvo coordinado por Miguel Luis Cabañas, aquí en México en su momento y que incluso creo fue el primer y único momento en que publicaron un documento bilingüe al respecto, ahí puedes ver ya las demandas de México hacia Estados Unidos, ya estaba lo del tráfico de armas, ya estaba lo del lavado de dinero, o sea algo en lo que la diplomacia mexicana ha sido consistente y ha insistido por lo menos desde entonces de manera mucho más sistemática. En algunos momentos con más intensidad que otros, pero ya está planteado desde entonces. Entonces, que Calderón insista más en eso pues tiene muchísima razón porque justamente ahí el propio gobierno de Estados Unidos lo ha reconocido, o sea, al levantar el veto el gobierno de Bush en 2004 para las armas de asalto, pues llegan a México esas armas de asalto que antes no era que no existieran, pero la probabilidad de que llegaran era mucho menor porque había el veto en Estados Unidos. Entonces eso ha sido afortunadamente reconocido por el propio gobierno de Estados Unidos que la contundencia de las pruebas es tal que ya no hay manera de darle la vuelta, sin embargo el argumento de las distintas administraciones estadounidenses desde que se levantó el veto a las armas de asalto no tiene mucho

fundamento, porque decir que no se quiere enfrentar con la Asociación del Rifle y todo lo demás, bueno, ¿Por qué Clinton si lo hizo? No era menos poderosa la Asociación del Rifle antes, ni la industria militar; siguen siendo poderosas y van a seguir siendo poderosas, ahí evidentemente hay una decisión política, pero no sólo una decisión política sino un manejo político de la situación con las demás fuerzas políticas e interesadas en Estados Unidos que hizo posible que Clinton sí aplicará el veto a las armas de asalto. Y de hecho Clinton es uno de los apoyos a la petición de México en este sentido y por razones claras sí lo pudo hacer. Entonces creo que si hay, que ningún gobernante de Estados Unidos quiera pagar el costo político de eso, bueno es evidente; es evidente que no lo quieren menos en campañas presidenciales como es la actual, elecciones en noviembre, entonces Obama no se va a meter en eso. Fue una promesa de campaña incluso, fue una promesa de campaña que no cumplió porque no tenía por qué cumplir, digamos es hacia el exterior, era de buena diplomacia, y la otra es que junto con Jamaica creo, el tratado este, no recuerdo el nombre exacto, que tiene que ver con las armas, no lo ha firmado Estados Unidos, no lo ha ratificado, pero Jamaica nada más y Estados Unidos, todos los demás países lo han ratificado, son dos mecanismos que si Estados Unidos se decidiera a hacerlo sí podrían tener repercusiones en cuanto a la disponibilidad de ese tipo de armamento en los mercados, esto nunca ha evitado que haya mercado negro, jamás, pero sí lo ha disminuido. Entonces no es posible que cualquier persona en Estados Unidos vaya a una armería y se pueda comprar 20 o más AK47 presentando una identificación nada más, esto nos lo dijeron personas de ATF Washington, o que con 200 dólares puedas abrir una armería porque no te cuesta la licencia. Cosas que digamos la propia ATF ha dicho que, con las leyes actuales, sin modificar muchísimas cosas ni crear

otras nuevas, el gobierno de Estados Unidos podría hacer muchísimas cosas para reducir la posibilidad de la comercialización de este tipo de armas. Creo que si, México tiene razón y debería de seguir insistiendo en eso. Esto es por los canales diplomáticos, pero creo que no hay que bajar la guardia en ese sentido y también Estados Unidos tiene razón en decir que de aquí para allá entran muchas cosas y de allá para acá también regresan un montón: arma y dinero pasan y de aquí para allá sigue pasando droga como el agua.

-¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en términos de seguridad regional?

-Esto es más complicado porque de unos años a la fecha, yo diría más o menos a partir de 2010, quizás un poco antes, pero a partir del 2010 es mucho más clara o hay ya más visible la posición del Comando Norte, y cada nuevo dirigente que llega al Comando Norte -ya sea en funciones o en asumir la posición- ha hecho declaraciones donde uno puede ver hasta cierto punto posiciones similares en el Departamento de Estado y en el Comando Norte a veces no tan cercanas, pero a veces sí, ¿en qué sentido? De que ellos han insistido mucho en los últimos años en la necesidad de una mayor cooperación en el marco de Comando Norte de las fuerzas armadas mexicanas. El tipo de vínculo que tienen las fuerzas armadas estadounidenses con las canadienses es mucho más grande, más flexible, que el que tiene con México, entonces ellos han insistido en este reforzamiento de este tipo de vínculos, pero no sólo eso, ellos han dicho que la experiencia que han adquirido en Irak y en Afganistán puede servirle al gobierno mexicano y ellos están dispuestos a dar esa asesoría, a compartir sus conocimientos con

el gobierno mexicano, léase fuerzas armadas mexicanas. Si eso lo combinamos con el hecho de que los grupos de élite de la marina han sido formados por los *Navy Seals* y otros documentos que fueron filtrados por Wikileaks de la embajada norteamericana aquí en México, pues estamos viendo que hay como en muchas otras ocasiones en este tipo de problemas, la posición del Departamento de Estado, la posición del Ministerio de la Defensa de Estados Unidos que a veces pueden coincidir pero a veces no, obviamente la diplomacia tiene que ser mucho más cautelosa, pero el hecho de que se estén manifestando ya de manera más frecuente y con unos argumentos que ya no son meramente retóricos, sino muy directos de parte del Comando Norte, hacen pensar que el tipo de relación en el que va a seguir insistiendo Estados Unidos no es justamente el de la prevención para el uso de drogas y todo lo demás, es un esquema esencialmente punitivo con una presencia y una participación cada vez mayor de las fuerzas armadas y deseable para Estados Unidos que sea con el Comando Norte, a través del Comando Norte. Esto engancha perfectamente con el esquema de seguridad nacional y hemisférica de Estados Unidos, prioridad-frontera para eventuales ataques terroristas, que sigan pasando migrantes ilegales y drogas es un problema secundario comparado con el problema de la amenaza de los ataques terroristas y los vínculos que pueda haber entre los grupos terroristas que están en el Top 5 del gobierno de los Estados Unidos y los Top 5 de las organizaciones criminales que tienen la mayor parte de las posiciones de cruce fronterizo hacia Estados Unidos.

-¿Entonces tenemos esperanza de que nuestra relación con Estados Unidos mejore?

-Yo creo que va a ser más complicada cada vez, Estados Unidos no baja la guardia en ese sentido y no tiene por qué hacerlo, es su visión de su seguridad, pero estamos comprendidos en esa visión de su seguridad; más bien México tiene que, en ambos sentidos, pero creo que hay más desconocimiento de parte de México de ese tipo de visiones en Estados Unidos y qué peso relativo tiene cada uno de los componentes del gobierno estadounidense en cierto tipo de medidas, y el tipo de esquemas en los que está pensando Estados Unidos a mediano y largo plazo, estos no son problemas de coyuntura, es un diseño. Esto lo tenemos que ver por ejemplo... yo lo vi aquí en México: el año pasado saca el gobierno de Obama su plan de seguridad, no me acuerdo como se llamaba, bueno ahí está todo el diseño de seguridad del gobierno estadounidense, aquí no hubo una más mínima discusión sobre ese plan, ni en los medios ni en ningún lado y eso es lo que está marcando la pauta por lo menos si Obama es reelecto para la próxima administración; y más allá de que Obama no sea electo hay componentes ahí que no van a ser modificados por quien llegue a la presidencia de Estados Unidos, es parte del diseño institucional de la seguridad nacional y hemisférica de Estados Unidos, entonces si en México ni siquiera hubo una discusión ligera de ese documento que es clave, pues dice uno ¿A qué estamos jugando? Tenemos que conocer muy bien cómo funciona todo eso y en qué están pensando ellos para que entonces, de parte del gobierno mexicano o de quienes vayan a negociar cualquier cosa con Estados Unidos en estas cuestiones, tengan muy claro por dónde van y qué es lo que uno puede proponer y no nada más tener derecho al pataleo.

- Regresa el PRI al poder ¿Qué futuro le augura con el PRI a la Iniciativa Mérida?

-La mayor parte de la historia de la relación bilateral en cuestión de drogas ha sido con el PRI, solo son 12 años de gobiernos distintos y el resto de la historia ha sido con el PRI, se conocen muy bien; y conoce el gobierno de Estados Unidos también de que esos gobiernos del PRI pueden ser muy reticentes a una mayor participación de las fuerzas armadas de Estados Unidos y en sus vínculos con las fuerzas armadas mexicanas, pero que también pueden hacer lo contrario, es decir no necesariamente mayor participación directa de las fuerzas armadas estadounidenses, pero sí una mayor apertura para que su visión, sus planteamientos puedan ser aplicados por las fuerzas armadas mexicanas, su Operación Cóndor es un ejemplo clarísimo de eso, Estados Unidos no metió hasta donde se sabe un solo militar acá, fueron 10,000 militares que sólo lo ha hecho Colombia después de la Operación Cóndor, con la Operación Fulminante y exactamente después de que termina Operación Cóndor oficialmente. Entonces no es que sean completamente cerrados, son muy pragmáticos en ambos sentidos, solo que pueden tener por..., digamos dependiendo de qué grupo sea el que rodee al próximo presidente un mayor o un menor acercamiento y un replanteamiento de Iniciativa Mérida y por qué no, si no está escrito en piedra como las leyes de Moisés, eso está sujeto a negociación permanente y México debe incluir más puntos a su favor necesariamente.

-Doctor, tú eres de las autoridades académicas en México que ha documentado históricamente con nombres y apellidos los vínculos que ha tenido el narcotráfico

con la clase política en México; está sobre la mesa el gran debate si se pacta con el narco o no, sabemos que Estados Unidos ha pactado con el narco...

-Todos los días negocia con ellos.

-Así es.

-Con los colombianos tiene una lista interminable, la pregunta es ¿Por qué no lo ha hecho con los mexicanos? Baruch Vega, este intermediario colombiano escribió un libro nada más de lo que a él le consta en los que él tuvo negociación directa como intermediario entre las autoridades de Estados Unidos y los colombianos; eran más de 300 y tantos casos que a él le consta porque él estuvo ahí, entonces a partir de cuándo lo empieza a hacer Estados Unidos, es a partir de una época muy temprana con los colombianos, y hasta donde se sabe con los mexicanos no ha hecho algo similar, quizás lo empieza a hacer con Osiel, Osiel le quitan las “N” condenas que podría haber tenido o todos los delitos que le imputaron y le dan solo 25 años y lo cambian de una cárcel de máxima seguridad a una de mediana seguridad y creo que después lo regresan, y después de eso viene la ruptura del Golfo y los Zetas, y después de eso viene el asesinato del candidato del PRI en Tamaulipas, dice uno, bueno hay algo, y además sellan de por vida el caso de Osiel en Estados Unidos, donde el *Houston Chronicle* publicó varios editoriales justamente de crítica a esa situación, decir bueno ¿pues qué están escondiendo? Pues obviamente están escondiendo una negociación y no hay razón para que sellen de por vida un caso tan emblemático como el de Osiel Cárdenas y qué nos espera con el juicio

del “vicentillo” el hijo de Mayo Zambada, lo han pospuesto ya como 3 veces y la defensa del hijo del Mayo Zambada ha puesto en el tapete una serie de cosas bastante fuertes que es la protección oficial de la DEA a las operaciones del grupo del *Chapo* a cambio de denunciar a una serie de personajes.

-Es decir, ¿pactar con el narco es pan de todos los días? ¿Es una práctica recurrente?

-Es legal en Estados Unidos.

-Como testigos protegidos.

-Como testigos protegidos. Mira, la bibliografía existente al respecto, te nombro al de Baruch Vega pero hay otros, “el cártel de los sapos” de este ex-trafficante colombiano que él estuvo preso en Estados Unidos, negoció, etcétera y está bien documentado, yo he platicado con políticos de Colombia y dicen: bueno si, lo que dice la que fue amante de Pablo Escobar es cierto, está bien documentado. Entonces hay maneras de hacer las cosas desde el punto de vista legal, hay familias ya de traficantes, Patiño Fómeque que fue uno de los grandes traficantes en Colombia ya cumplió su condena en Estados Unidos, ya regresó a Colombia y es de la época de Pablo Escobar, no era cualquier personaje, tu ve la historia de Patiño Fómeque y vas a ver qué tipo de personaje es. Aquí la situación es que en México pasamos de la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática, pasamos de un esquema donde la supeditación histórica del campo del

tráfico de drogas al campo de la política era tal que, los traficantes si no querían seguir las reglas del juego impuestas por el poder político, si querían brincarse las trancas digamos, tenían tres opciones 1) salir del negocio, 2) ir a la cárcel o 3) morir. Caro Quintero, Neto Fonseca, Miguel Ángel Félix Gallardo, etc. todavía cuando fueron capturados estaba predominando el PRI, ese era el poder que tenía el PRI, el sistema de partido-Estado. En la transición, es la clase política la que tiene tres opciones frente a los grupos criminales, predominantemente los grupos dedicados al tráfico de drogas 1) no hacer nada y dejar que se le suban a la yugular ahí donde tienen sus santuarios y operan de manera más permanente y fuerte, 2) hacer acuerdos con los grupos criminales y los grupos económicos para que, digamos acuerdos de beneficio mutuo; estamos hablando de élite política, élite económica y élite criminal, tu no me atacas a mí, no me secuestras a mí y no me torturas a mí y no me extorsionas a mí, etc. y el resto puedes hacer lo que quieras o hasta ciertos límites siempre y cuando no me pongas aquí la situación demasiado tensa como para echarme encima al gobierno federal. Eso, lo que consolida son relaciones autoritarias, el no hacer nada y hacer ese tipo de arreglos, lo que te consolida son relaciones autoritarias y 3) cooperación de los tres niveles de gobierno que implicaría negociación previa entre partidos para diseñar una política de seguridad de Estado, lo que hay en la actualidad no es una política de seguridad de Estado, es una estrategia del gobierno federal, que es distinto. En el sistema de Partido-Estado no hay una distinción entre estrategia del gobierno federal, la estrategia del Estado y el partido dominante, y el presidente; esta fusionado. Ahora no, tú tienes gobierno federal fragmentado, no hay cooperación entre PGR, SEDENA, SEMAR, SSP, que es obligación del presidente a través del Secretario de Gobernación, pero no la hay, cada quien jala por

su lado y si no la hay en el gobierno federal, pues mucho menos con los gobiernos estatales y municipales; entonces esa fragmentación de la capacidad del Estado mexicano para poder aplicar la ley, porque no hay un consenso previo entre los partidos políticos que son los que ocupan las posiciones de poder en los gobiernos estatales, federales, municipales, congresos locales, Congreso de la Unión, esos son los que tienen las posiciones de poder, esos son los que pueden modificar las reglas del juego legal y que pueden aplicar la ley, entonces si no hay un consenso previo entre ellos para diseñar y definir una política de seguridad de Estado que no se va a modificar por el capricho de quien llegue a la presidencia, sino que se va a pensar a mediano y largo plazo, así es como se diseñan todas las políticas de seguridad de Estado; Estados Unidos no las cambia cada vez que llega un nuevo presidente, Francia tampoco, Alemania tampoco, Inglaterra tampoco, desde todo el espectro político hay ciertos valores, ciertos principios de seguridad nacional que son compartidos y no se modifican; puede haber reformas y puede haber discusiones y obviamente tiene que haberlas etcétera, pero no se cambian a capricho de quien llega a la presidencia, entonces aquí eso existía cuando existía el partido hegemónico que no era muy difícil voltear para otro lado, volteabas para otro lado y no había nada, ahora justamente lo que hay son distintos partidos en distintas posiciones de poder político y cortos circuitos en cuestiones de seguridad y procuración de justicia, hay un peso relativo mayor del gobierno central, legalmente, pero no implica necesariamente que en la práctica eso se esté manifestando por esos cortos circuitos de intereses políticos diversos.

-Como pesos y contrapesos.

-Exacto.

-Muy bien, Doctor Luis Astorga profesor investigador de la UNAM, experto en temas de narcotráfico y seguridad nacional: muchas gracias.

-Muchas gracias a ti.

Raúl Benítez Manaut, profesor investigador de la UNAM del Centro de Investigaciones sobre América del Norte y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 16 de agosto de 2012.

- Particularmente sobre la guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón ¿Usted considera dicha guerra o lucha predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito o fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Es ambas, para mi hay éxitos en algunos niveles de la guerra al narcotráfico y también hay algunos fracasos, entonces según como midas la guerra al narcotráfico se puede medir el éxito o el nivel de fracaso.

-Sobre la Iniciativa Mérida ¿Usted la considera particularmente exitosa, parcialmente exitosa, ambas?

-Yo la considero parcialmente exitosa.

-Sobre la idea de que Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida ¿Está usted totalmente de acuerdo, de acuerdo?

-En desacuerdo total. Sí, son muy pocos recursos los que tiene la Iniciativa Mérida.

-¿Sabemos cuánto se ha dado de la Iniciativa Mérida?

-Como el 60%. Alrededor de 800 millones de dólares a la fecha (Agosto-2012).

-¿De los 1,400?

-Sí

-Sobre la idea de que Estados Unidos ha asumido adecuadamente sus responsabilidades para combatir el problema del narcotráfico ¿Está usted de acuerdo?

-Estoy de acuerdo.

-En referencia a la implementación en México de la Iniciativa Mérida, ¿Considera usted que la corrupción es un gran impedimento?

-No, para su aplicación la corrupción no es un impedimento. Es un impedimento para ganar la guerra al narcotráfico, pero para implementar la iniciativa no.

-En referencia a la lucha contra el narco y para implementar la Iniciativa Mérida ¿Dónde considera usted que está localizado el problema predominante de la corrupción en el sistema mexicano?

-En el nivel estatal.

-Preguntas abiertas. En su opinión Doctor Benítez, ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida, que incentivos hubo para crearla?

-El incentivo fue el diagnóstico sobre la guerra al narcotráfico que era un diagnóstico donde se logró convencer al gobierno mexicano que con los recursos que tenían en ese momento, sin la ayuda de Estados Unidos, no iba a poder ganar la guerra. Con la ayuda de Estados Unidos tampoco ha ganado la guerra, pero son guerras que no se ganan en periodos cortos ni con recursos limitados. Pero las motivaciones es que se había dado un avance importante de la capacidad de poder de las organizaciones del tráfico de drogas, están usando el territorio mexicano con mucha facilidad para trasladar cocaína colombiana hacia Estados Unidos y había que parar eso.

-Tuvo algo que ver la creación de la Iniciativa Mérida con la superación de este sentimiento antiamericano del lado mexicano, este nacionalismo exacerbado que a veces nos impide cooperar, ¿Se quedó atrás eso?

-No, no se ha quedado atrás el antiamericanismo, es cíclico. Calderón lo logró manejar con éxito; Estados Unidos también lo logró manejar con éxito, no hubo oposición importante a la Iniciativa Mérida por la parte mexicana, ni en el Congreso, ni en los partidos políticos, en parte es porque no se dio el programa igual que en Colombia donde hay presencia directa de asesores de Estados Unidos y controlando operaciones, aquí no se da así, pero el nacionalismo puede revivir sin ningún problema. El antiamericanismo es un factor cíclico depende de la coyuntura, se activa o se desactiva, revive o baja.

-¿De la Iniciativa Mérida ve usted un gran éxito o un gran fracaso por parte de México y Estados Unidos en la lucha contra las drogas? o ¿Ve ambos? ¿Hay algo que pueda identificar como un éxito?

-No. La Iniciativa Mérida, son programas limitados, es un paquete de programas limitados que son catalizadores para tratar de modificar algunas cosas en las estructuras gubernamentales mexicanas; por ejemplo, tiene una parte muy importante en apoyo a los juicios orales, entonces ahí está influyendo en la modificación del sistema de justicia, yo creo que con algo de éxito. Para las cantidades de la Iniciativa Mérida es muy exitosa, porque con poco dinero tu estas cambiando el sistema de justicia mexicano y estás tratando de vencer poco a poco los obstáculos que hay en el sistema de justicia mexicano.

También tiene partes muy positivas la Iniciativa Mérida, como la parte de reconocer que hay que hacer esfuerzos en las sociedad civil, el gobierno mexicano es muy proclive a no usar ni reconocer a la sociedad civil como un actor de los conflictos, ni víctima o participante en soluciones, y la Iniciativa Mérida desde el principio la ubica y apoya y tiene programas de cohesión social; por ejemplo en Ciudad Juárez, apoya a asociaciones de la sociedad civil, nuestra organización ha sido beneficiada de la Iniciativa Mérida, eso es muy importante. Y los programas de apoyo militar si bien no son la panacea que van a resolver toda la guerra al narcotráfico han ayudado a las instituciones, por ejemplo como a La Armada de México, a profesionalizarse y equiparse y entrenarse en operaciones especiales, etcétera. También hay una ayuda no monetaria y es que el que estén los americanos haciendo esos programas es un inhibidor de que haya corrupción en esas instituciones para que los militares participen en la guerra al narcotráfico, en otras palabras, se sienten vigilados y eso es muy importante.

-¿En qué encontraría usted débil, endeble a la Iniciativa Mérida?

-Son pocos recursos.

-¿Y cortoplacista?

-No, porque con los pocos recursos que han hecho, los programas que han hecho han sido exitosos. Si tú a la UNAM le dices tienes que darle clases a 300,000 alumnos, pues las das, y los apruebas, y si al final del semestre eso salió aprobado, pues exitoso el

programa. Si la Iniciativa Mérida tiene que entrenar a 1,000 soldados en Estados Unidos en tácticas de inteligencia y hacen los cursos, los aprueban y luego vienen a México a aplicarlos, los resultados se van a ver en el largo plazo, pero el programa acabó y si aprobaron, se cumplió; la gran mayoría de los programas de la Iniciativa Mérida se están cumpliendo con éxito. No quiere decir que eso vaya a resolver la guerra al narcotráfico, son muy pocos programas, limitados y limitados en capacidad de cobertura.

-¿Cree usted que existe un consenso entre México y Estados Unidos en la definición de éxito o fracaso de la Iniciativa Mérida? ¿Lo que podría ser un éxito aquí en México se considera igual en Estados Unidos?

-Sí, los dos gobiernos tienen muy presente que el éxito de la Iniciativa Mérida se mide por el éxito de los programas de la Iniciativa Mérida, no se mide por el éxito de la guerra contra el narcotráfico. Si el éxito de la Iniciativa Mérida se midiera por la evolución de la guerra contra el narcotráfico entonces sería un fracaso, pero no es esa la unidad de medición de la iniciativa.

-¿La unidad de medición es su implementación?

-Es la implementación y los programas, que se hagan con éxito.

-Algunos sectores en Estados Unidos, algunos *think tanks* académicos, a veces políticos -los más de izquierda- a menudo acusan a México de corrupción institucional generalizada ¿Tienen razón?

-Bueno, la izquierda y la derecha también. Sí tienen algo de razón, aunque yo no usaría el concepto corrupción generalizada. Pero así como los mexicanos tenemos la razón al decir que todos los americanos les gusta consumir drogas, pues no son todos, son algunos. Pues aquí no son todos los funcionarios públicos, son algunos. Son muchas veces juicios de valor desmesurados.

-¿Esta percepción de lado de Estados Unidos hacia México de que hay corrupción, que no se puede confiar, etcétera, impide la cooperación bilateral?

-Nunca ha sido un obstáculo para la cooperación bilateral, lo que se trata cuando existe cooperación bilateral es que a los programas no se [les] dirija bien y no sean desviados por corrupción. Que lo han logrado, los Estados Unidos tienen mecanismos de evaluación para que eso pase.

-Si partimos de la idea de que tiene que haber ciertos grados de corrupción también del lado de Estados Unidos y tiene que haber complicidad para que la droga que llegue allá, y una vez estando allá se distribuya ¿Por qué no se habla tanto de la corrupción del lado de Estados Unidos?

-Por qué los mexicanos no somos proclives a ir a investigar lo que está pasando en el lado americano y solo hacemos hipótesis generales. Estados Unidos acusa a la corrupción mexicana y hace investigaciones, México no tiene capacidad para hacer investigación en

Estados Unidos, todo el mundo dice hay mucha corrupción en Estados Unidos y nadie la puede demostrar.

-¿Tiene algo que ver también con que las instituciones allá son más sólidas?

-Son más sólidas pero igual el tráfico de drogas circula, igual puede circular el tráfico de drogas y no necesariamente sea con corrupción, puede ser simplemente que al gobierno de los Estados Unidos, al federal o a los estatales no les interese para el tráfico de drogas en su territorio para no generar roces sociales o violencia.

- **En referencia al lavado de dinero y tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos, ¿Tiene razón?**

-El presidente Calderón no tiene razón porque no es Estados Unidos el que hace eso. El lavado de dinero existe, existió y existirá desde que existen las leyes bancarias de secreto bancario desde hace 500 años, entonces ya quiero ver yo que el presidente Calderón vaya a Suiza a decir que sus bancos tienen que evitar el lavado de dinero o a Inglaterra. El presidente Calderón está peleando contra un gigante que es el sector bancario, que es parte esencial del sistema financiero de la economía moderna de mercados abiertos y yo lo veo como un discurso político más que como una realidad. Estados Unidos nunca va a disolver el secreto bancario, tendría que ser una norma mundial cuando acabe el capitalismo, si es que alguna vez acaba, yo lo dudo. Lo usa como recurso político.

-¿Y sobre el tráfico de armas?

-Lo mismo. El gobierno de México puede estar cuestionando la segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos o las políticas aplicadas para que se vendan las armas de forma regular en Estados Unidos, que es lo que es más viable, pero es una parte esencial de la idiosincrasia de los Estados Unidos, sectores muy importantes de la población exigen el derecho a la compra de armas y a la autodefensa. En Estados Unidos no existe en sus leyes el paradigma estatista de la seguridad, que es un paradigma europeo, es un paradigma de Max Weber, de que el Estado es responsable de la seguridad, los ciudadanos sienten que el Estado no tiene por qué darles la seguridad, sino ellos mismos se deben de proteger. El Estado les garantiza en Estados Unidos la seguridad a nivel de que no les tiren una bomba atómica en su casa, pero para que no te baleen en tu casa; los americanos sienten que ellos mismos se tienen que proteger, entonces no existe el concepto del monopolio legítimo para el Estado para el control de los medios de la violencia.

-De ahí se legitima la posesión de armas.

-Exactamente. Y de ahí se toman los lobbies que defienden la segunda enmienda para que no haya cambios legales para controlar la venta de armas.

-Doctor Raúl, usted que es un académico y un analista muy experimentado que ha producido mucha obra intelectual sobre la relación México-Estados Unidos en

términos de seguridad ¿Qué es lo podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en términos de seguridad regional? Qué falta por hacer? ¿Qué podría mejorar?

-En este momento la relación de seguridad México-Estados Unidos está abocada solo a la ayuda norteamericana a la seguridad nacional de México en el combate para las drogas, no está planteándose que México participe en esquemas de seguridad regional. Como las fuerzas armadas mexicanas están concentradas en los asuntos internos por la guerra al narcotráfico, está idea de que México participe de forma más activa en operaciones de paz como la de Haití, etcétera, está abandonada.

-Dos últimas preguntas, una muy general, ¿tenemos esperanza de que nuestra relación con Estados Unidos mejore?

-Si está muy buena, mejorar ¿en qué? Si está muy bien. Lo ideal sería que no empeore.

-¿No hay nada que mejorar?

-No, hay muchas cosas que mejorar, no las que quiere México. México no puede hacer que Estados Unidos suprima el secreto bancario, ni México va a hacer con su varita mágica que se suprima la segunda enmienda, dentro de un esquema realista la relación es muy buena.

-La última pregunta Doctor, todo apunta a que el PRI está de regreso en el poder a partir de Diciembre ¿Qué futuro le ve usted a la Iniciativa Mérida con el PRI en el poder?

-Yo lo que creo es va a haber una continuidad, se rediseñarán algunos programas con base en evaluaciones y estoy casi seguro que le van a cambiar el nombre, porque es un nombre acuñado por Calderón y por Bush y como ya no está en el poder Bush, serán Obama y Peña Nieto y le pondrán otro nombre, a lo mejor la Iniciativa Mérida se desmantela como paquete íntegro, pero los programas específicos, los 14 programas específicos seguirán su propia dinámica con las instituciones que los hacen y con los montos de dinero similares. Ha habido una reducción, pero baja, de la Iniciativa Mérida de algunos programas, eso se puede reactivar, pero yo no veo en riesgo la Iniciativa Mérida, con ese nombre puede que sí, pero los programas de cooperación yo no los veo en riesgo.

-Es algo de que no se puede escapar.

-Se llamen como se llamen seguirán los programas de cooperación, quizás lo que van a hacer es dividirlos; justicia, militar, inteligencia, cohesión social, etcétera.

-Perfecto. Doctor Raúl Benítez Manaut, profesor investigador de la UNAM, del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia y experto en seguridad en América del

Norte, seguridad nacional y fuerzas armadas, muchas gracias por la entrevista y su tiempo.

-Espero que te haya servido esto.

-Muchísimo.

Laura Carlsen, director of the Center for International Policy, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, august 10, 2014.

In your opinion, what were the principal motivations that lead the U.S. and Mexican governments to create the Merida Initiative?

Well I think both of them had different motivations at the beginning, but in the part of the United States is really, in my opinion, the most important motivation that lead to the Merida Initiative that was announced by George Bush in October 2007 and that was that they have been planning ever since the Bush Doctrine, when it took effect, since the attacks on the World Trade Center there was his new neoconservative public policy that essentially posited that the United States should have a high degree of control over international affairs in general in order to assure its own safety in a world that it clearly become much more dangerous for US-security which became very obvious after the terrorist attacks. This was also something that has been in the making even before the terrorist attacks but they were only able to put this forth as a major card in the policy afterwards; so one of the major areas, of course, that they were looking to

secure was North America [in the same time when Homeland Security was created] ensuring that the two economic partners, Canada and Mexico would essentially become buffer zones for US national security. This was expressed in the Security and Prosperity Partnership in 2005 and when the Merida Initiative comes out in 2007 as a regional counter-narcotics, counter-terrorism, and border security plan; it was really the first concrete legislated evidence of this idea that already had been stated explicitly of expanding the security perimeters of the United States outward, pushing out the borders, sometimes phrased that way; sometimes phrased as a regional security perimeter to include Mexico and Canada. And of course, it is much more important in the case of Mexico because most of the continent is below Mexico and in the case of Canada you just have the North Pole and there are no many threats coming from Canada. In Mexico this implied from the beginning money for the southern border, money to track immigrants that were coming across; the counter terrorism part was not emphasized [...] because Latin America had already rejected the counter-terrorism model in a very focal way, although Mexico not as much, [...] as well as the fact that that nobody could produce any evidence that there was an international terrorist threat [likely or even anything more than a hypothetically sense] that was clearly come out through Mexico. So you can focus quickly on counter-narcotics, and at the same time less than a year earlier Felipe Calderón had declared the war on drugs and the motivations for that, part of it, had clearly been in an effort to distract the public of its own lack of legitimacy [in the] the elections and to create a strong alliance with the armed forces at the time when he was a weak president. And by getting the army involved in domestic crime fighting it created a more stronger alliance; and it also assures the army was deployed were they to be any

more threatening for social mobilizations against his presidency at that time. And you can see that this was the case because in the campaigns he never emphasized the war to drugs as one of the major problems of the country, and it was only when it comes after this position [...] as in the case of Nixon in 1971 who declared narcotics public-enemy number one. So this provided an opportunity; and it was called the Merida Initiative because there was a meeting between the two just months before Bush announced his plan in which the narrative was that president Calderón said “hey you guys have a shared responsibility in this, you are the number one market, the nation’s illicit drug consumption finances this cartels, help us out, we are in trouble here”. But in reality it really had this geopolitical motivation behind it that went far beyond this conjunctural supposed request for aid from the United States.

Would you say that the main driving force for the US was to expand its own security area and, in the case of Mexico, for president Calderón it was to find some legitimacy; so you can find the merge of two different interests that play domestically while simultaneously at the international level also makes sense in terms of security?

Yeah, so you basically have the converging of two interests from political elites, of rulers, that really was not so much focused on “here is the shared problem that we have to resolve”. It was a much more focused on we both have geopolitical or political interests that we have to resolve than on the problem itself. So that is again why it was never very clear exactly how it was going to function as national strategy against the drug cartels or

whether is going to function as a strategy against the drug cartels. It was just clear that it was going to function to these two primary motivations at that particular time.

In your opinion, what have been the major successes and/or failures on the Mexican side and on the U.S side in the war on drugs?

Well, the US side it never had any successes whatsoever. They have not been able reduce demand. Although now recently they have been announcing some rehabilitation programs in Mexico, and that kind of things, the Merida Initiative includes no commitments, specific commitments whatsoever, [like an] aid package on the part of the United States to reduce its demand for drugs, to do any kind of policing within its own borders, to type its own border crossings. In terms of drugs, you know, they don't just come out of Mexico, they obviously go into the United States as well; or to reduce the amount of arms trafficking. It is not written into the initiative although there is a lot of kind of discourse about it to make it sound more balanced at the time; there has been some investment in cutting back the drugs, but the United States never had an integral anti-illicit substance program that would have been regional in the sense that it included a matching plan coherently for its own territory; where, of course, the bulk of the problem was: if this market did not exist the drug cartels did not exist either, because they would not have this business to keep ongoing. [...] Creating this image that the bad guys are coming into our country and we are going to stop them, is completely false to any understanding we have of what transnational crime is. So the United States never really had a strategy and Mexico never really had a strategy either, that is why we see so

much failure: we have failure to reduce the flow illicit substances, we have failure to dismantle the drug cartels: you will see some getting weaker and some getting stronger, a new one is coming up, but in general terms there is a failure to dismantle drug cartels and we have not just a failure but a completely counter-productive results in terms of public safety, in Mexico obviously. So in the Mexico side the failure was primarily that there never really was a strategy that was thought through like: if we do this -take out drug lords then this will happen. And there was never really [either] a set of objectives that you can refer to: what are we trying to do? do we want to break down big cartels? and then just have to deal with little ones, so there is less of a threat to the nation-state, even though there is more probably violence to the public; are we trying to improve public safety? -which is what Peña Nieto is starting saying after we saw obvious what a disaster it has been that area; are we trying to really block off flow of substances? It was never said objectives because everyone knew... I think from the start that they will never be able to meet those objectives and if the objectives lie elsewhere.

Do you think that there is a consensus between Mexico and the U.S. regarding the definition of success or failure of the Mérida Initiative? (Do they define success or failure similarly?)

No, if you look through the history in the Merida Initiative what you find is a that they keep moving the [blueprints], that there is a certain set of objectives the first time that comes out, and then about a year later there is another set of objectives and they are not completely different but they are reworded in ways [that are important]; then somebody spends a lot of time wording these things even though they ended not saying much, you

know. And so they keep rewording this, they start out with, I think, “dismantling drug cartels” and they go to “interrupting the drug cartels” and ugly enough there is no a single objective, anywhere, about actually stopping the flow of illegal substances which is what one would logically assume be the objective; a twenty first century border, nobody really knows what that means except for a general sense; like... what would mean is that goods and services can flow easily and criminal activities stopped. Well it turns out that criminal activities are goods and services and [... everything] is integrated into the US economy and the Mexico economy as the legitimate goods and services. So there is no real... their supposed effort to distinguish between these two in the twenty first century border has been farce; essentially they are not... there is by all the accounts that we have that no one is really trying to make [this distinctions we already said]; the pillars that are really a smokescreen from what is really happening. In the case of Mexico no one really even bothers to articulate exactly what the drug war strategy is, or what the Merida Initiative is trying to do; there is not even four pillars that are listed in the case of Mexico.

Despite they provided a “joint statement” where they share a vision of the Merida Initiative, they don’t define success or failure.

Yeah, I think that it is even more of a problem that they don’t define it, and I mean technically you would assume that, as two sovereign nation-states, their definitions are going to be different anyway, because in the case of the United States it is clearly when they have a counter narcotics program in another country the objective of that is to stop illicit substances from going into their own country, because they do not do this for

philanthropic reasons, you know, we are not going to Mexico or Colombia to stop the drug trade there because we [are going to help] Mexico or Colombia, you know, the whole idea is we are going to take the supply-side approach, so we are going to stop illicit substances from coming into our market where drug use and the sale of drugs on the black market cause [more] crime and that kind of thing. So, that would logically be the objective of the United States as well is breaking out that drug cartels that can engage in other criminal activities or are better going to come across the border and be more involved in the criminal activities on the US side of it. And of course on side of Mexico what one logically assume that the number one objective is rule of law and public safety, within their own country. So right there you have two different things: US is trying to do whatever it can to block these substances and you immediately run up against the contradictions, it turns out that what the United States wants to do to block these substances actually worsens Mexico's logical problems which are public safety and rule of law. And the US doesn't care, because all it cares about is trying to stop these substances and at the same getting greater influence within Mexico national security apparatus and Mexico appears not to care too much either because they are willing to sacrifice the safety of the population in order to have a strong ally in the US and a strong mechanism for social control within its own country which is the militarization in the name of drugs.

The U. S. often accuses Mexico of widespread institutional corruption. Do you agree or disagree with such statement?

I do agree because there is a lot of evidence of widespread institutional corruption, everyone knows that, and that is another thing that seriously calls into question the spending of these billions now of dollars on armed forces, you have hundreds or thousands -literally hundreds or thousands- of deserters who received this training from Mexican forces and from the US forces and they received sophisticated equipment and their taking it in many cases to the other side so that just makes everybody more dangerous on both sides, if there are two sides of the issue. [...]

The only thing that I would disagree about the statement is that this focus on Mexican corruption is often used to obscure the levels of corruption within the US and, in fact, we see very few cases but there is a fairly regular flow of cases having to do with customs officials in particular on the US border. [So such accusation] is very convenient, and it is racist, and is wrong the way the US portrays Mexico as the only source of corruption in this drug war.

Is corruption a major impediment for cooperation?

Yeah, If you ask to DEA's agents they will tell you that there are serious questions about the strategy [...]. Their job is to go and get the bad guys and they do it fairly well [...] but they say that they can't really share information sometimes with Mexican authorities: it just happens too often, when they share information all of the sudden they find that... they are going to make the bust and the person mysteriously runs ten minutes beforehand. There is a lot of grounds for mistrust because years of experience have shown that they don't feel that they can trust their Mexican counterparts [without having a] number of controls that they used, not even telling their counterparts when something big is coming

down, because yeah, in practical terms the corruption has a lot of influence on the ability of just even basic arrests and interdictions

President Calderon often accused the U.S. of failing to commit to effective money laundering, and gun controls. Do you agree with that? Why?

Yeah. There is no question that they are not effective at either of those things and it appears that they are not effective because they don't really want to be effective. In the terms of the long running they have a serious problem with domestic opposition to any types of gun controls and a very strong conservative rifle association lobby. So even president Obama has been very firm about the need to have greater gun control and even something as minimal as, you know, some background checks [which is something] they actually have in the suburbs, and he was unable to bring about. There is also what is not talked about in the whole Second Amendment Right to Bear Arms Movement, is that there is also a tremendous amount of pressure from people who make a lot of money of selling guns to almost whomever wants to buy one, [and in these] guns shows along of the border, they know they are selling to cartel members, they know that their weapons are going to end up in the wrong hands, but they are making a lot of money of it.

And also many of the border states, in gun shops as well, where there aren't controls on the amount of arms that one single person can have; sometimes you can see people go straight out the gun shop into the parking lot, transport a huge [supply] of arms to another car out straight to the border. I think that everybody knows they are not doing enough about it. [...].

And as far as money laundering [...] what we seem to know is minimum; when you compare the amount of funding that goes to programs to track and prosecute money laundering in the US with the amount of money that goes to buy arms to fight this military-police-based drug war in other countries what you find is just a fraction of the funding. And also even cases that are prosecuted, with some exceptions like the HSBC, they get a pretty big fine [...]. But in a lot of other cases, the kinds of sanctions after huge cases prosecuted there was discovered that the bank was involved in massive money laundering [with a really minimum risk], and there is no criminal prosecutions involved, there has always been a fine, it is actually the shareholders and banks that are paying; and individuals within the bank who knew perfectly what they were doing [...].

In your opinion, what could or should be done to improve the relationship of Mexico and the U. S. in terms of regional security?

Well, I think first of all they have to stop both the drug war and specially the Merida Initiative because it has really distorted the relationship... It has obviously been terrible for Mexican security along with the Mexican drug war; and it has really distorted the relationship by putting the entire thing in the security framework when there is not even any evidence whatsoever that a spillover violence [...]. So it is clear that Mexico is not a security threat to the U.S. and if it is not a security threat then it should be seen as an ally that should be strengthened in all senses and with the priority on not... putting Mexico in the position making its own people a threat is insecurity too, which is a context

that has led to so many human rights violations and militarization of the police forces, etc.

So, it has to stop the drug war it requires, first of all, changing the drug policy in the U.S.; not just drug policy but also foreign policy. In drug policy in a sense of legalization, because it is too much resources, and it is creating this pretext for war where there is a clear initiative that should be handled as a health issue, and as a public safety issue, and as a personal liberty issue because, in the case of marihuana at least, we are talking about something that could very viably be controlled and regulated along the same lines as alcohol. That takes a huge amount of money out of the hands of drug cartels [they use to] recruit, buy arms and many things that are specially damaging to the Mexican society.

So, you have a change in drug policy in the U.S. You can have a change in drug policy in Mexico but it would not make much difference actually, because it is not where market is, it is not where the money is, it not a consuming country, it is symbolic. You can kind of understand, in fact, even when the leaders in Mexico say that this is not something that we can do before the U.S. [...]

And then you need a change in the foreign policy that rebalances the relationship between the two countries, where you are not concentrating all the money and the resources. They are attempting to rebalancing [the relationship] in the discourse while not rebalancing in practical terms. We still have the line share of the foreign aid going to the drug war and including in that not just foreign military aid but also the whole part of the international narcotics, and the military training is also part of what I would consider the same drug war model, and a very minimum part that is going to practically everything else that you

can considering funding. So rebalancing that in terms of foreign aid and the conception of the role of the bilateral relationship looking at different threats: we share ecological zones, we share culture [...] looking how do we protect those kinds of ties instead of creating this war scenario not just the two countries against organized crime but progressively looking more and more like the two countries against each other, [we can see that] with the border militarization, with the migration [now seen] as one of the threats coming from Mexico to the U.S. as well.

In terms of rebalancing the relationship: In Mexico we have very nationalistic sectors and any issue related to sovereignty is very sensitive. Now, given that today's world threats are transnational in nature: pandemics or organize crime make our vision of traditional physical borders very limited. Do you consider that we should think in a new more flexible notion of sovereignty if we want a rebalanced form of cooperation?

It is a very complex question and there is a big debate about it. My position is that to entering to effective alliances to deal with transnational issues you have to have a certain basic national sovereignty, and you have to have that particularly when you are entering into these alliances with a nation that has traditionally had hegemonic intentions and programs; has had an interventionist history and has been threatening to national sovereignty in the past. It is not that I am a big fan of the nation-state in a lot of ways but I think that unless you protect national sovereignty in this conditions and unless the nation has a space from which to define its own future there can be significant threats

both from super powers -like the U.S.- and from supra-powers -like transnational corporations-; and it still remains the case that regulation, defense of human rights [...] and a whole series of protection of the environment ...[all of] that happens at the national level; it is still this responsibility of the nation-state to enforce that kind of regulation. So if you don't protect that national sovereignty, if you don't protect your capacity to do that then you find yourself in a situation where, like the Merida Initiative, you are subject to the national security agenda of another country, that does not have the same problems that you have, and resolving their problems could cost you problems, as what we see in the drug war, in you are also subject to extreme pressures from extremely powerful entities such as transnational corporations that [may have not] an explicit form of influence or perverting what happens within your boundaries but are nonetheless very influential.

My last question. I know you don't have a crystal ball and you are not a fortune-teller either, but in your opinion: What is the possible future for the Merida Initiative as a bilateral program?

Well, I see a breakdown of consensus within Congress, however that does not mean it is coming close to an agreement that something else should be done. We are still away from having a serious rethinking of it. There are people in Congress who is saying that this money cannot just keep going through without any concerns as to what the impact of it is. It is clear that there has been a reduction in the amount of funds and that there has been a rechanneling from the [grand]-military-big-ticket-items hardware to more

democracy promotion or police training, you know, other types of programs. As I said before, I don't believe that that means that they are substantially modifying the model; I think it was always planned that the military hardware would be frontloaded in the beginning of the program. But I think that we will continue to see, probably, a reduction in the funds which is a good thing; when you are doing harm and there is reduction then you are doing less harm. And that eventually, it will get to the point, when I say eventually I might be talking about another four or five years, but eventually with what is happening in Latin America [where they are] questioning this model, and with what is happening in the U.S. in terms of drug policy reform it will get to the point where continuing this drug war with the same discourse and the same apparent model will become unsustainable politically, particularly for Congress and the presidency to convince their own constituencies within the U.S. When that happens we will see one or two things, or probably both: we will see a strong movement coming up from the U.S. just to call it off; and we will see an attempt from the Pentagon to change the terms of the discourse away from the drug war and more toward a transnational crime; they have already changed it from drug trafficking organizations to transnational criminal organizations because they are finding that the drug part is less and less sustainable, and so they are trying to create the case that the diversification of criminal activities means that these are no longer drug cartels primarily [...] but you will find that that they are inventing [...] more terrorist threats coming from Latin America, which is absurd, but they will be looking for another way to justify the same flow of military and these goods and services, and forms of intervention to Mexico and the rest of the continent without having to rely so strongly on the drug wars.

Jorge Castañeda, profesor investigador de la Universidad de Nueva York, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 11 de agosto de 2012.

- En referencia a la guerra o lucha contra el narcotráfico del presidente Calderón, ¿Usted la considera predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Es un total fracaso.

-En referencia a la Iniciativa Mérida, lo mismo, ¿La considera usted exitosa, ambas: éxito o fracaso, un fracaso o un total fracaso?

-Es insignificante.

-Sobre si Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida ¿Está usted totalmente de acuerdo, de acuerdo, neutral, en desacuerdo o en total desacuerdo?

-Suficiente no, pero no serviría de nada que hubiera más ayuda para estos mismos propósitos, es decir; debiera haber más ayuda pero para otros propósitos: construir una policía nacional de verdad, reabrir el debate sobre la, permítame...

-Sí, está bien... [pausa]

-Entonces, no sirve de nada más ayuda para estos propósitos, los otros propósitos son: crear una policía nacional de verdad grande, 2) revisar la estrategia de la guerra sobre las drogas y abrir el debate sobre la legalización, 3) apoyar mucho más la creación de un sistema de procuración y administración de justicia en México que sirva en lugar de seguir metiéndole dinero a este que no sirve.

-¿Ha asumido adecuadamente Estados Unidos sus corresponsabilidades para combatir el problema del narco?

-No, pero es un absurdo...pedirlo.

-¿Es cuestión de soberanía?

-No, para nada, no tiene nada que ver con la soberanía; a ver: Estados Unidos lleva 40 años diciendo que ellos saben que son corresponsables porque la demanda y el consumo son igual de importantes que la oferta y la producción, el que ellos digan: 'Sí, somos corresponsables', cada gobierno mexicano presenta eso como una innovación, pero no hay tal, llevan 40 años haciéndolo. Decirlo no sirve de nada, pero hacer algo al respecto es o imposible o indeseable; imposible porque no van a derogar la segunda enmienda, no van a presentar de nuevo el *Assault Weapons Ban*. Indeseable porque no van criminalizar a ultranza el consumo de drogas y no deben hacerlo, solo las sociedades represivas o donde hay gobernantes delirantes como el que tenemos nosotros, porque son cruzados, piensan que hay que hacer eso. La tendencia en el mundo entero, en América Latina, en

Estados Unidos, en Europa es hacia la despenalización, no a la penalización. Entonces esta idiotez de que deberían de consumir menos drogas, es solo eso, una idiotez, pero que no es deseable como sociedad. Es mucho más deseable que metan a menos gente a la cárcel y que dejen que fume marihuana el que quiera fumar a que estén penalizándolo.

- Para la implementación en México de la Iniciativa Mérida ¿Es la corrupción un mayor impedimento para su implementación; para combatir el tráfico de drogas, armas y personas?

-No estoy seguro que la corrupción sea un problema muy importante, es decir; en el tráfico de drogas el problema no es la corrupción, el problema efectivamente es el mundo, la demanda, los productores de otros países y nada de ello va a cambiar. Sobre el tema de las armas sí, pero si fuera solo el problema de corrupción, entonces en países honestos sin frontera con Estados Unidos no habría armas, y hay más armas que en México, en países menos corruptos y menos alejados de Estados Unidos. Y la trata de personas pues depende, ahí si el tema claro –si a eso se refiere-, si el tema son mujeres y niños es una cosa, si el tema son los polleros, pues efectivamente el país que está al lado de Estados Unidos como es México, ahí si siempre va a haber un problema hasta que no se legalice la entrada de mexicanos a Estados Unidos; siempre va a haber un reto en esa materia.

-Bien. Doctor Castañeda, en su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida, que incentivos hubo?

-No, Estados Unidos accedió a una solicitud mexicana, punto. Sin, pensarlo mayormente. Calderón lo hizo porque necesitaba ayuda para su guerra, y su guerra la declaró por motivos exclusivamente políticos.

-¿Ve usted algunos éxitos y/o fracasos en la Iniciativa Mérida?

-Creo que por lo que entiendo ha habido más cooperación, lo cual a mí me parece muy positivo, hay más cercanía, más confianza, más apoyo tecnológico, de inteligencia y de formación de gente por parte de Estados Unidos, lo cual también me parece muy positivo. Pero insisto, me parece positivo dentro de una estrategia negativa.

-Ok, muy claro. ¿Definen México y Estados Unidos de la misma manera éxito y fracaso en la Iniciativa Mérida; lo entienden igual?

-No sé en la Iniciativa Mérida, no tengo idea, en la guerra a las drogas Estados Unidos define el éxito al ver cuantos países pueden echarse encima el tema y poner los muertos, y poner el dinero y poner la violencia para que no lo tengan que hacer ellos, en esa materia pues ellos tienen muchísimo éxito y México obviamente fracasa sistemáticamente.

-Respecto al lavado de dinero y tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos para ambos problemas ¿Tiene razón el presidente Calderón?

-Sí, como tienen razón los que acusan a no sé, al cielo o a quien sea de porque no llueve en el desierto. En efecto no llueve en el desierto, por eso es desierto.

-En su experiencia no sólo política Doctor Castañeda, sino también intelectual ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad regional.

-Pues yo veo que la relación es muy buena en materia de seguridad regional, lo que hay que hacer es cambiar la política mexicana, no la estrategia, la política; los objetivos. El error está en los objetivos, en las metas, no en la estrategia para lograrlos, no debe ser una meta mexicana ni erradicar el narcotráfico ni erradicar la entrada de drogas a México ni a Estados Unidos, ni erradicar la producción de drogas en México. El objetivo debe de ser reducir la violencia que afecta a la sociedad mexicana.

-Bien, ¿Tenemos esperanzas de que nuestra relación con Estados Unidos mejore aún más?

-Yo creo que es muy buena, digo, va a seguir mejorando, pero creo que es muy buena, no veo ningún problema mayor en la relación, salvo el tema migratorio que incluso tengo esperanzas si Obama es reelecto de que eso también vaya a mejorar.

-Muy bien, la última pregunta: No tenemos la bola de cristal, pero tenemos al PRI de vuelta al poder ¿Qué futuro le vislumbra a la Iniciativa Mérida con el PRI en el poder?

-Bueno, la Iniciativa Mérida, bueno, entiendo que para una tesis es importante, pero es un asunto más histórico. En sí mismo ya no existe, ni usan el término, ni hay un programa a largo plazo en la materia, seguramente los priistas van a proponer algo muy distinto y además no creo que haya condiciones ya en Estados Unidos para seguir con esto. Entonces en ese sentido yo veo que eso *ya fue*; lo que sí creo que va a ser interesante es ver que hace Peña Nieto en materia de la guerra contra el narco, y eso pues vamos a ver, yo tengo la esperanza de que se ciña a lo que ha dicho, a saber, concentrar los recursos, en reducir la violencia y combatir la violencia que agobia a la gente, no en reducir los flujos, no en capturar capos mexicanos, ni en tratar de impedir la llegada de drogas a Estados Unidos.

-Muy bien, Doctor Jorge Castañeda, profesor investigador en la Universidad de Nueva York, le agradezco muchísimo por darme su tiempo para la entrevista.

-No hombre, al contrario.

-Un abrazo, hasta luego.

Jorge Chabat, profesor investigador del CIDE, interviewed by Alberto Lozano Vázquez,
16 de octubre de 2012.

- En su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida, ¿Qué incentiva la creación de la Iniciativa Mérida.

-Yo creo que son varios factores que coinciden, por un lado la preocupación del presidente Calderón por el crecimiento de la delincuencia organizada en México y la creciente violencia y quizás el descubrimiento de que esta delincuencia era probablemente mayor de lo que habían pensado en el gobierno de Calderón en un principio, pues que necesitaban apoyos externos para reforzar las capacidades del Estado mexicano, eso es por parte del Estado mexicano. Y por parte del gobierno de Estados Unidos creo que había tres factores que de alguna manera motivaron a que participara en esta iniciativa, 1) un temor con relativa base de que podía haber terroristas que llegaran a Estados Unidos a través de México y en ese sentido había que hacer los esfuerzos posibles para que esto fuera una menor posibilidad que se pudiera presentar y 2) por otro lado, siempre ha habido una preocupación histórica de parte del gobierno de Estados Unidos por una estabilidad en México y, entonces, 3) ciertamente la creciente violencia que se experimentó ya desde fines del sexenio Fox y principios del gobierno de Calderón

pues sí hizo que Estados Unidos se preocupara por esta situación y era una forma, la Iniciativa Mérida, de apoyar los esfuerzos del gobierno mexicano para tratar de dar más estabilidad a su vecino del sur. Yo creo que se juntaron esos tres factores, aunque al parecer, según toda la información que yo he visto, fue una iniciativa del propio presidente Calderón que se iba a reunir con... de hecho desde que se iba a reunir con Bush la primera vez, tenía la preocupación de plantearle que había mayor necesidad de colaboración de parte de Estados Unidos, pero plantear así en abstracto, sin un programa concreto de colaboración, pues no iba a dar muchos resultados, entonces acuñó la idea de que un programa de ayuda sustancialmente mayor a la ayuda que México había estado recibiendo hasta ese momento que si era muy simbólica, entonces pues fue en este contexto que se da, coinciden las preocupaciones de Estados Unidos con el terrorismo, las de México con la violencia del crimen organizado que estaba rebasando al Estado.

-¿Tiene algo que ver eso con la superación del sentimiento nacionalista del antiamericanismo u obedece completamente a incentivos racionales políticos?

-No, evidentemente el contexto interno ha venido cambiando en parte porque el viejo nacionalismo se ha ido desgastando por la globalización y por la apertura del tercer mundo desde los años 80's pero desde luego que la inseguridad ha sido un factor fundamental para transformar el viejo nacionalismo; yo sí creo que hay una relación inversamente proporcional entre la seguridad y el nacionalismo, mientras más inseguridad hay menor nacionalismo y eso tú lo puedes percibir en algunas encuestas, por ejemplo, la encuesta que hace Pew Hispanic Center, no sé si ya salió la de este año, de

2012, pero la del año pasado (2011) una de las preguntas era respecto a que si estaban de acuerdo con la presencia de tropas estadounidenses en México para combatir el narcotráfico: 38% de los encuestados dijo que sí; yo tengo algunos [alumnos encuestólogos] que me han dicho que han hecho una pregunta similar y traen cifras del 50%, estamos hablando de una transformación muy clara que ya se percibía, yo diría desde hace algunos años. Tú ves la encuesta del CIDE, la primera que se hizo sobre percepciones de los mexicanos sobre un estudio de 2004, una de las preguntas era si la población estaba de acuerdo con la presencia de agentes de Estados Unidos en puertos y aeropuertos mexicanos para dar más seguridad, y un porcentaje alto, no era mayoritario pero era bastante alto, entre el 30% y el 40% estaba de acuerdo -si mal no recuerdo, tendrías que checar la encuesta- pero sí te habla un poco de que ese sentimiento ya está presente desde hace un rato y es una actitud racional: el mexicano si tiene que decidir entre defender a la bandera, o a la patria, o a los símbolos nacionales, o defender su vida, pues creo que decide defender su vida.

-En su opinión, doctor Chabat, ¿Cuáles han sido los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida ¿Ve usted algún significativo éxito que haya tenido la Iniciativa Mérida o algún significativo fracaso, o hay de los dos?

-Es muy difícil medirlo, porque no hay indicadores muy claros, de hecho parte del problema de la Iniciativa Mérida es que nunca se fijaron indicadores para medir; si el indicador es la violencia, claramente no ha funcionado, pero bueno, es un problema de

largo plazo que no vas a resolver pronto y yo creo que en ese sentido es muy prematuro el hablar si ha funcionado o no porque... el propósito de la Iniciativa Mérida es dar mayores capacidades al Estado para combatir a los criminales, sí los ha combatido creo que de manera más eficiente en los últimos años que hace seis años y esto refleja en algunos arrestos, en algunos desmantelamientos de bandas criminales, pues ahí hay un cierto o relativo éxito. Si el indicador es la construcción de instituciones, se han hecho algunas reformas, creo que la mayor parte de ellas van orientadas a fortalecer las capacidades del Estado en el tema de seguridad, aunque todavía falta que den resultados, y falta bajar mucho a los niveles estatales y municipales donde ahí realmente no se va ha avanzado mucho. Entonces yo creo que es muy prematuro hacer una evaluación, obviamente la Iniciativa Mérida por sí sola pues es insuficiente porque es un elemento más de una gama de elementos que necesitan ser, sobre todo reformas internas; de hecho la Iniciativa Mérida tiene una parte importante de *law and order* que es para la parte de instituciones y que eventualmente va a ser lo que yo creo que a la larga va a tener un mayor efecto. La parte de la reforma judicial que contempla presupuesto para ello, la parte del re-diseño institucional, la reforma de las policías y los exámenes de control de confianza, yo creo que eso es lo que eventualmente te podrá dar un indicador más duro de éxito, a corto plazo pues ciertamente es muy prematuro porque, insisto es un problema de largo plazo, es estructural, entonces la Iniciativa Mérida no te dice mucho en un sentido o en otro, todavía no.

-Tal vez lo preocupante, lo que llama la atención, es que no hay otro instrumento más sofisticado o particularizado en la cooperación México-Estados Unidos para

combatir el crimen transnacional organizado como la Iniciativa Mérida, es decir la Iniciativa Mérida es lo único que tenemos más pulido ¿no?

-Hay programas de colaboración, quizás no a nivel macro, pero sí de acuerdos de intercambio de información de inteligencia desde hace muchos años, desde antes de la Iniciativa Mérida, que de alguna manera sí han venido funcionando para ciertas cosas, por ejemplo para la captura de capos, algunos de los capos que han capturado es básicamente por la información que da Estados Unidos a México, incluso hay una unidad especial [...] de colaboración entre México y Estados Unidos que todos sus integrantes pasaron por el proceso de control de confianza y que es una unidad pequeña que sí intercambia información sensible y que al parecer no ha sido penetrada por el crimen organizado, y en parte estos éxitos se explican por esta unidad de enlace [...]

-¿Es binacional?

-Es binacional [...]

-Es un caso de estudio buenísimo

-Claro, es una unidad pequeña en donde los integrantes sí han pasado por muchos controles de confianza de los dos lados y sí intercambian la información sensible y esto ha permitido parte de estos éxitos, es decir en capturas, obviamente no intercambian con todo el gobierno -de los dos lados- porque pues ya no sabes en quien confiar.

**- Veo, en este sentido, que usted ve a la Iniciativa Mérida como parcialmente exitosa
¿No?**

-Sí, bueno, parcialmente exitosa porque ha habido algunas capturas y ha logrado construir este modelo de colaboración, que obviamente pues tampoco es racional esperar mucho más de un programa que te dedica, en principio eran 1.4 mil millones de dólares en tres años, que ahora ya no sabemos en cuantos años va a ser porque ya se extendió, que realmente no es mucho dinero para los volúmenes que maneja el narco; realmente pensar que la Iniciativa Mérida por sí sola te va a resolver estos problemas pues es un poco ingenuo, o sea, obviamente necesitas hacer tu trabajo aquí adentro y es una... no sé si una gota en el desierto –tal vez suene exagerado- pero es un vaso de agua en un día caluroso que probablemente no te va a alcanzar para que sobrevivas todo el día.

- Podría ser que el éxito de la Iniciativa Mérida no reside tanto en la efectividad de sus programas o sus resultados, sino más bien en el mejoramiento de la calidad de la cooperación con Estados Unidos... a lo mejor es más cualitativo que cuantitativo en términos de la relación...

-Mira, yo creo que depende de las instituciones que están trabajando en los dos países, si tú tienes instituciones corrompidas y que no funcionan pues la cooperación internacional no sirve de nada [...], yo creo que ahí la cooperación internacional no puede sustituir el trabajo que debe hacer cada país con sus instituciones, esperar que la colaboración internacional te resuelva, como por arte de magia, los problemas de corrupción que tienes dentro de tus instituciones pues no tiene sentido porque es muy probable que incluso que

los que están encargados de instrumentar la Iniciativa Mérida o los que han firmado esos acuerdos a lo mejor están corrompidos por el narco, entonces es un poco absurdo, no sabemos de qué tamaño sea la corrupción, entonces si los programas internacionales no tienen impacto en las instituciones internas de cada país que están corrompidas, no va a funcionar la cooperación internacional porque estás trabajando con instituciones que no funcionan bien, entonces por más información que les des, por más equipo que les des, por más recursos que les des, si tu contraparte está corrompida no va a funcionar.

-En referencia a la definición de éxito o fracaso de la Iniciativa Mérida ¿Cree usted que haya un consenso entre México y Estados Unidos en cómo se define éxito o fracaso de la iniciativa? Se define igual en México o ¿lo que para México es un éxito, es igual para Estados Unidos?

-Yo no creo que haya un consenso al respecto, el consenso más bien [depende de] lo que vean los medios; de acuerdo lo que cada medio cree y, en fin, hay como muchos criterios traslapados y uno es capturas de capos, lo cual por sí sólo si no se hacen otras cosas no te resuelve el problema, digo, hay que hacerlo pero tienes que hacer otras cosas más, el desmantelamiento de bandas es parte del criterio, pero si no resuelves el problema de la impunidad, pues las bandas se te vuelven a reconstituir porque sigue habiendo un incentivo para que se sigan reconstituyendo, entonces son victorias pírricas, otro sería los niveles de corrupción, creo que sería un punto que tiene mucho más objetivo y fidedigno, el problema es que es muy difícil de medir eso, que bueno, pasa por [canales] de control de confianza que tampoco son infalibles, pero bueno, es el instrumento que hay: el input [es] la reforma de instituciones, evidentemente, el output final, para ver si hay éxito no

sería que tienes menos bandas operando, menos violencia y eventualmente menos drogas circulando en México, lo cual yo no creo que vaya a pasar porque no pasa en ninguna parte del mundo. Pero no hay un éxito o criterio único de éxito porque cada quien tiene en la cabeza cosas diferentes cuando hablamos de éxito, para Estados Unidos generalmente éxito sería que no entraran drogas a Estados Unidos, para México yo creo que, y además Felipe Calderón lo ha dejado entrever, el éxito es que no tengas los niveles de violencia brutales que se tienen en las calles aunque tenga tráfico de drogas. Pero para lograr, sobre todo lo segundo, bajar la violencia, pues necesitas tener instituciones que funcionen, y sobre todo, mandar un mensaje de que la impunidad no se va a permitir porque lo que te alimenta toda la criminalidad y la violencia es la impunidad, y es un problema estructural, si no resuelves los problemas de las policías, los ministerios públicos, el sistema judicial e incluso el sistema de prisiones, pues la impunidad va a seguir siendo el motor de nuevos grupos, mas otros motores que hay que también mencionar, la pobreza, la desigualdad, que tampoco se va a acabar mañana, ese es el problema, que todas son soluciones a largo plazo.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada,

¿Tienen razón?

-Yo creo que hay una gran corrupción institucional, no sé si sea generalizada, porque no es igual en todas las instancias, ni en todas las dependencias, ni en todos los niveles de gobierno, hay ciertos indicios que te permiten suponer que la policía federal, con todo y que tiene corrupción, es claramente menos corrupta que la policía municipal de

Guadalupe, Nuevo León, o de algún otro municipio de Tamaulipas, pero desde luego que hay altos niveles de corrupción, en los tres niveles de gobierno, sin duda, y no se ha acabado de resolver esto, sigue siendo un problema de endémico y grave, yo creo que es bastante grave, incluso a nivel federal que supuestamente es el que más se ha trabajado para combatirlo, hoy mismo en el periódico Reforma hay una nota que aparentemente el Chapo Guzmán penetró a la SIEDO, penetró al propio CISEN, y hay casos en el ejército, y por no hablar de los gobiernos estatales y municipales, donde ahí la pregunta no es ¿quién es corrupto? si no ¿quién no es corrupto? La verdad, y francamente se tienen niveles de corrupción totalmente fuera de cualquier proporción. Entonces, sí hay un problema muy serio y que no se ha resuelto, insisto, no se puede generalizar, no creo que todos los niveles de gobierno son iguales ni todas las dependencias son iguales, pero sí existe ese problema.

-¿Es la corrupción un grave obstáculo para la cooperación bilateral? y lo pregunto porque antes ha habido corrupción, pero tenemos luego niveles de cooperación a veces más arriba, otras más abajo...

-Mira, sí es un obstáculo serio que te genera crisis recurrentes y que ha generado crisis recurrentes, sin embargo, creo que los dos gobiernos han sido capaces de crear algunas islas de colaboración, espacios de colaboración, los cuales han logrado aislarlos de la corrupción, por eso hay cierta colaboración; pero desde luego que históricamente ha sido uno de los grandes problemas en la relación bilateral. Buena parte de las crisis entre los dos países en torno al tema del narco, es precisamente por la corrupción y no se ha podido superar y desde luego eso genera mucha desconfianza por parte de Estados

Unidos, lo cual es perfectamente entendible. Incluso no sé si lo encontraste, este año publiqué un artículo en un libro que editó Mónica Serrano, en Routledge, sobre precisamente -y te puedo mandar la copia-, los orígenes de los conflictos entre México y Estados Unidos entorno al narco en las últimas décadas y cómo, una de las recurrentes razones era la corrupción, junto con otros factores que fue un poco lo que hable ahí en la conferencia de la AMEI, pero eso lo tengo escrito, entonces te lo puedo mandar.

-Genial, muchas gracias. Si se infiere que en Estados Unidos debe de haber ciertos grados de corrupción para que la droga no nada más llegue, sino se distribuya ¿Por qué no se habla tanto de la corrupción en Estados Unidos?

-Lo que pasa es que son niveles diferentes de corrupción y son dos modelos diferentes de distribución de droga. Toda la información que existe apunta a que, en Estados Unidos, lo que tiene es un modelo de franquicias, de 20 mil pandillas que son las que distribuyen esta droga, que obviamente hay corrupción en ciertos niveles, pero lo que yo percibo en Estados Unidos es más bien una cierta política de tolerancia limitada hacia la venta de drogas y el consumo en ciertas condiciones, no hacia otros delitos, no hacia la violencia, no hacía, desde luego delitos conexos como los que hay en México: extorsión, secuestros, ahí sí no hay tolerancia; pero en el caso de la venta de drogas si hay cierta tolerancia que yo no sé si sea exclusivamente corrupción, o una política “racional” -entre comillas- del Estado norteamericano, de decir, bueno es imposible meter en la cárcel a todos los que venden droga, mientras sigan ciertas reglas informales donde no vender en ciertos lugares, no matar gente, no generar violencia pues los toleran, lo cual no quiere decir que

no haya corrupción, lo que sí siento es que las instituciones en Estados Unidos funcionan mejor que en México, o sea, no es cierto que son los Estados Unidos igual de corruptos que en México. No, porque las instituciones son diferentes.

-¿Más sólidas?

-Mucho más sólidas, tienen mejores mecanismos de vigilancia, el poder judicial funciona mucho mejor, lo cual no quiere decir que no haya casos de corrupción, desde luego que los hay, pero sí es una diferencia de grado que no es menor y que tiene que ver no por razones genéticas ni por razones, tal vez culturales, pero es más bien por razones institucionales, ahí sí es injusto decir que son iguales porque no son, aun cuando, insisto, sí hay corrupción en Estados Unidos y sobre todo en los organismos que tienen que ver con el combate al narcotráfico, [que son los más expuestos], la DEA, estos organismos que tienen que lidiar a nivel local, algunos sheriffs que sí tienen que lidiar también con estos criminales y eventualmente reciben sobornos.

-Voy a fusionar las siguientes dos preguntas, en referencia al lavado de dinero y tráfico de armas: El presidente Calderón ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles efectivos ni de lavado de dinero ni de tráfico de armas ¿Tiene razón Calderón?

-En el caso del lavado de dinero Estados Unidos hace lo que se puede, y lo que hacen todos los países, hace más que México, lo cual no quiere decir que sea muy eficiente,

pues no, porque es muy complicado combatir el lavado de dinero porque estás en una economía de mercado, entonces son millones de transacciones todos los días, entonces no es fácil detectarlas todas, ni combatir las todas, y no es exclusivo Estados Unidos, en todas partes del mundo no es fácil; o sea, tampoco es cierto que es un problema de voluntad, que nomás con que digas "Ah bueno, hay que quitarle el dinero a los narcos y ya [solucionamos el problema]", no pues en teoría suena muy bien! El problema es que en la práctica no es tan sencillo de hacer. Yo creo que en lavado de dinero Estados Unidos hace básicamente lo que puede, y no puede mucho porque ningún país puede mucho.

-Es muy difícil rastrear...

-Es muy difícil rastrear el dinero y México hace menos todavía que Estados Unidos, y lo vemos con el HSBC aquí en México, Zhenli Ye Gon lavaba millones de dólares y nadie se enteraba y entonces, en este caso, no tiene mucha cara México para acusar a Estados Unidos porque aquí se hace menos; pero en realidad ningún país hace mucho porque no... se está luchando contra el mercado, entonces es muy complicado. En la parte de tráfico de armas, yo creo que Estados Unidos puede hacer más, lo que ocurre es que internamente tiene muchos obstáculos el ejecutivo para instrumentar esta regulación porque hay intereses muy poderosos como el de la National Rifle Association, que empujan por que haya una venta libre de armas, incluso de armas de asalto y que claramente acaban en México como ya hemos visto, no es ningún misterio, pero ahí no es por falta de voluntad de Obama o de quien este en la Casa Blanca, es que internamente hacer una reforma en ese sentido es muy complicado porque no hay el apoyo suficiente

para hacerla -y lo ha dicho el propio presidente Obama-, que sí se podría hacer más sin duda, sin embargo tampoco hay que pensar que si se acaban las armas se va a acabar la violencia y el crimen organizado en México; o al menos las armas de Estados Unidos, porque va a haber armas de otros países; ahora, es cierto que lo que tienen que hacer los gobiernos es, por lo menos, complicarles la vida a los criminales y da la impresión de que Estados Unidos no le complica mucho la vida a los criminales, que eso no quiere decir que se vaya a acabar, no, pero tampoco hacer estas ferias donde nada más llega un tipo y se compra cientos de armas y las pasa a México, pues realmente eso ya parece el colmo. Entonces, no es la varita mágica, no es la panacea, no va a resolver los problemas, pero sí se puede hacer más y creo que es obligación de los gobiernos hacer más, hacer más de muchas cosas: complicarles la vida en el lavado de dinero, complicarles la vida en la venta de armas, complicarles la vida por muchos lados, o sea, es un conjunto de medidas, pero obviamente ninguna por sí sola te va a resolver el problema porque eso no existe.

-En su opinión ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de Seguridad Nacional, qué pueden hacer para mejorar esa relación? ... de la cual, por cierto, no se puede escapar ni uno ni el otro

-Yo creo que... en la parte de México, México sí puede hacer mucho, que es transformar mucho sus instituciones, es decir fortalecerlas, ahí queda mucho por avanzar, sin duda y ahí Estados Unidos puede cooperar mucho, en la parte de diseñar mecanismos de supervisión, acelerar los controles de confianza, perfeccionarlos, fortalecer o colaborar

con las reformas al sistema del poder judicial, con la reforma penitenciaria que es una cosa urgente, que son un absoluto desastre en México; yo veo que ahí hay mucho por hacer y Estados Unidos puede colaborar mucho en eso. De la parte de Estados Unidos en su territorio, yo creo que podría hacer más en la parte de... bueno, desde luego en México además hay que fortalecer también el combate al lavado de dinero, pero pasa, pues, por las instituciones. Y en la parte de Estados Unidos, pues sí, puede hacer más para combatir, controlar, regular el tráfico de armas, el problema otra vez es que no depende del presidente, hay que hacer cabildeo con los congresistas, no está fácil, pero bueno a lo mejor ahí falta una estrategia de ambos gobiernos destinadas a hacer un cabildeo más efectivo en ese sentido, alguna campaña de propaganda para convencer a la opinión pública de la necesidad de regular mayor la venta de armas; decía yo que se puede hacer más. En términos de consumo de drogas, yo creo que Estados Unidos no puede hacer mucho más de lo que ya se hizo, es un mito. Siempre se dice “Ay, que en Estados Unidos no consuman drogas”, pues la verdad es que en todos los países del mundo se consumen drogas; no hay mucho que se pueda hacer. Suena muy bien decir “no, pues que no consuman drogas” bueno, pues sí, pero..., o decir “bueno, que México decomise todas las drogas que pasan en su territorio”... no, pues suena muy bien, cómo le haces! Ningún país tiene la capacidad de hacer eso, y se han venido haciendo programas de prevención, educación, readaptación, que más o menos han funcionado, por lo menos en el caso de marihuana, habría que checar las cifras pero que yo recuerde, más o menos, se estabilizó el consumo en los últimos años, o sea, sí se ha hecho algo con esas campañas pero obviamente pues no puedes desaparecer el consumo de drogas, en ningún país ni en ningún lado ha desaparecido.

-Y no parece que vaya a desaparecer

-No, no va a desaparecer, hay que entender que vamos a vivir siempre con drogas, lo que sí es que no tenemos porqué vivir con la violencia, eso se puede solucionar. ... Yo no veo que se pueda hacer mucho más, desde luego mejorar los sistemas de intercambio de información -que pasan desde luego por el fortalecimiento de instituciones de México- y de combatir la corrupción en México [etc.].

-¿Y tenemos esperanza de que mejore la relación?

-La relación va a mejorar en este sentido si mejoran las instituciones mexicanas, sin duda, y eso sí puede ocurrir, como ha ocurrido en muchas partes del mundo. Ahora, no va a ser mañana, no es algo rápido, va a llevar años si las cosas se hacen bien; si las cosas se hacen mal no va a pasar nunca, pero de que es posible sí es posible, digo la reforma judicial va a empezar a entrar en vigor en un par de años, entonces eventualmente esto va a tener algún efecto. Y en la medida en que los controles de confianza avancen o se irán depurando poco a poco las policías, pero estamos hablando de varios años, es a largo plazo, y en esa medida la relación va a mejorar porque México será más efectivo en el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada y habrá mayor confianza de parte de Estados Unidos a las autoridades mexicanas, pero a corto plazo no veo mucho...

- El PRI está de vuelta en el poder ¿Cuál sería el futuro de la Iniciativa Mérida con el PRI?

-Habría que preguntarle a Peña Nieto ¿verdad? Mira, no veo porque lo puedan cancelar, a menos que haya un interés político, pero no lo percibo porque tampoco percibo que haya una ruptura de parte de Peña Nieto con la estrategia de Calderón. Ha dicho lo va a ver y en la práctica no se ven indicios de que haya una ruptura, y tampoco veo que Peña Nieto gane nada ni tenga interés en generar un conflicto con Estados Unidos. Digo, a lo mejor ocurre una transformación de esta colaboración, se le cambia de nombre, se le hacen algunos ajustes, puede ser, se relanza –pues también puede ser-, pero pensar que no va a haber colaboración con Estados Unidos pues no, y yo creo que la parte de construcción institucional sí requiere de mucho apoyo de Estados Unidos y eso lo debe saber el próximo presidente Peña, entonces pues francamente yo no veo que... digo a lo mejor la Iniciativa Mérida puede cambiar de nombre, eso sí, porque además ya se debió de haber acabado desde hace dos años o tres años; se empezó a echar a andar en 2008, son 3 años, el año pasado se debió haber acabado, pero pensar que va a desaparecer la colaboración con Estados Unidos, e incluso esta ayuda que de alguna manera representa recursos y dinero, me parece que no es realista.

-Doctor Chabat, profesor investigador de tiempo completo del CIDE, muchas gracias por la entrevista.

Alejandro Chanona Burguete, profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la UNAM, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 13 de agosto de 2012.

-Doctor Alejandro Chanona Burguete, profesor investigador de tiempo completo de la Universidad Nacional Autónoma de México, muchas gracias por la entrevista. Comenzamos con las preguntas cerradas, en referencia a la guerra o lucha contra el narcotráfico el presidente Calderón, ¿Lo considera usted predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-También lo argumentaré en su momento, yo creo que ha fracasado parcialmente.

-En referencia a la idea de si Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida ¿Está usted totalmente de acuerdo, de acuerdo, neutral, en desacuerdo o está en total desacuerdo?

-En relación a los recursos que destina para la Iniciativa Mérida, estoy totalmente en desacuerdo, todo lo poquito que se otorga.

-¿Cree usted que Estados Unidos ha sumido adecuadamente sus responsabilidades para combatir el problema del narcotráfico? Está totalmente de acuerdo con esa idea, de acuerdo, neutral, en desacuerdo o en total desacuerdo?

-En desacuerdo.

-En el intento de implementar la Iniciativa Mérida en México para combatir tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de drogas ¿Es la corrupción un mayor impedimento para su implementación en México?

-Sí, claro.

- En su opinión ¿Dónde está localizado predominantemente el problema de la corrupción en el sistema mexicano: a nivel municipal, a nivel estatal, a nivel federal, a nivel familiar o en todos los niveles?

-Yo creo que en todos los niveles.

-Y entramos a las preguntas abiertas ¿Cuáles fueron las principales motivaciones para usted que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentiva a los gobiernos de México y Estados Unidos crear la Iniciativa Mérida?

-Yo creo que por su naturaleza y sus objetivos muy específicos, es una iniciativa para compartir estrategias eventualmente comunes, un tema a debatir, para combatir el crimen organizado transnacional en la región de América del Norte.

-¿Tiene que ver con que se ha superado el antiamericanismo del lado mexicano, hemos dejado atrás este nacionalismo exacerbado en las élites lo que llevó a cooperar o no tiene nada que ver con su creación?

-Es decir, si el factor antinorteamericano -me quieres preguntar- se matiza y ¿Da paso a la iniciativa?

-Sí

-Yo creo que la iniciativa es un reconocimiento de ambas partes, México y Estados Unidos, aunque no descartaría en su momento, como parte de Norteamérica ver a Canadá, de que un problema común los obliga a cooperar. Sin embargo no quiere decir que en la vida doméstica de ambas naciones haya resistencias, del lado de Estados Unidos a aceptar construir una comunidad de confianza y de reciprocidad con México por lo mismo, porque se carece de confianza y si me apuras, respecto a los mecanismos de inteligencia y de operación de México, y del lado mexicano a pesar de que es una iniciativa del ejecutivo, no necesariamente la Iniciativa Mérida cuenta con el aval, la simpatía de los círculos políticos y académicos del país, hay una gran carga nacionalista antinorteamericana todavía muy fuerte en círculos políticos y círculos académicos.

-Para usted ¿Cuáles han sido los mayores éxitos o fracasos por parte de México y de Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida? ¿Ubica usted algún éxito predominante o algún fracaso predominante, o está equilibrado?

-Yo creo que el fracaso fundamental de la Iniciativa Mérida ha sido el gran desacuerdo entre los miembros de la iniciativa. ¿Qué quiero decir con esto? Ni Estados Unidos le ha

dado la suficiente importancia y jerarquía a esta amenaza de que hay ciertos sectores de, incluso en el Congreso de Estados Unidos que le comienzan a dar un gran valor a la amenaza del crimen organizado, pero esto no ha sido correspondido con 1) un diálogo más intenso con México, podemos argumentar porque no, o un esquema más sólido de cooperación y 2) tampoco se ha traducido en mayores recursos económicos, si lo comparáramos con los escenarios de seguridad nacional de Estados Unidos, por ejemplo en Asia, el caso de Irak o de Afganistán, no tiene nada que ver lo que se le da a la Iniciativa Mérida, con lo que se le otorga a estos escenarios de la seguridad nacional de Estados Unidos, en este sentido me parece que Estados Unidos a pesar de que empieza a mover su narrativa hacia darle mayor jerarquía a la amenaza del crimen organizado, no se traduce en lo que ya dije; y del lado mexicano ha sido un tema donde México crea su propia narrativa y cree que tiene más culpa quién envía dinero y armas, quien es la base de operación de los carteles del crimen organizado transnacional que por cierto operan exitosamente en toda la región de América del Norte, entonces en ese sentido es como... el desacuerdo entre y la falta de una narrativa común de las dos partes de la iniciativa ha sido el principal condimento para que la iniciativa no evolucione hacia un marco más sofisticado de cooperación y el marco más sofisticado de cooperación implicaría un sistema institucional más sólido en donde no presenciemos del lado mexicano mayores niveles de operación unilateral como son *rápido y furioso* o receptor abierto; y del lado mexicano ellos no desconfían sistemáticamente de que la corrupción permea a las autoridades mexicanas, civiles y militares.

- En términos de percepciones ¿México y Estados Unidos definen igual éxito y fracaso de la Iniciativa Mérida? ¿Lo que es en México un éxito de la Iniciativa Mérida representa un éxito en Estados Unidos, y viceversa?

-No necesariamente, porque en realidad la Iniciativa Mérida se convirtió por un lado en un apéndice de la guerra contra el crimen organizado de la administración de Calderón. Es decir, el presidente Calderón le apostó todo a esto y entonces creó una punta de lanza quizás con dos cabezas 1) sacar el ejército a las calles reventando la frontera entre seguridad pública y seguridad nacional, y 2) fortaleciendo un proyecto de policía federal con policía científica y con un incremento en los recursos tecnológicos y recursos humanos -que fue el proyecto de la secretaría de seguridad pública bajo el mando de García Luna- y con esos dos hacer una pinza que pudiera ayudarle, pero bueno, podemos abundar porque estos dos instrumentos o este animal de dos cabezas no logró los éxitos que pudiéramos imaginarnos que debió de haber tenido entonces, en ese sentido la Iniciativa Mérida para el proyecto Calderonista fue un instrumento subsidiario, si hubiera sido un proyecto orgánico fundamental regional quizá se hubiera hecho algo institutivo, y del lado de Estados Unidos nos dan pocos recursos muy condicionados, fraseada en lo que fue los borradores originales que se sometieron al Congreso de los Estados Unidos y llegaba a ser, inclusive, la Iniciativa Mérida una oficina de extensión del buró de inteligencia de la oficina de tabaco, armas etc. de los Estados Unidos en donde el uso de los recursos tenían que ser transparentados y reportados originalmente al Departamento del Estado de aquel país, se fue cambiando el fraseo y hubo un primer triunfo conceptual -que fue conceptual- y el triunfo conceptual fue cuando se define el ángulo de que fue un

tema de seguridad compartida y obviamente se rompe con la idea de que quien debe de rendir cuentas por el ejercicio de los recursos son las autoridades mexicanas a [otras] autoridades mexicanas, y no autoridades mexicanas a autoridades de Estados Unidos, entonces ahí como que para Estados Unidos y la Iniciativa Mérida nace como una ayudadita al vecino del Sur pero nunca lo ve en un sentido como parte integral de, hablo de los orígenes de su propia seguridad nacional.

-¿Podríamos decir que por eso se le llamo paradigmática a la Iniciativa Mérida que, en términos discursivos, se dejaba el *pointing fingers each other* y se pasó al sentido conceptual de la corresponsabilidad?

-Yo creo que ese es un triunfo de la Iniciativa Mérida y entendida la Iniciativa Mérida no como el paradigma, sino como el nacimiento de una comunidad de seguridad. Porque si se le ve como paradigma, nació coja, nació chiquita, nació sin mucho futuro, es más todavía seguimos discutiendo a estas alturas del 2012 si debe haber un *Mérida II* o un *post Mérida*, pero yo a lo que me refería es que era el embrión para sentar las bases de un sistema institucional más sofisticado para generar más recursos y para generar un método común, no un sistema de doble moral donde ni yo confío en ti, ni tú en mí, entonces este tema ahí está presente, entonces la Iniciativa Mérida en sus orígenes era también en el caso americano subsidiaria, la idea de que ojalá y te vaya bien, ahí te van unos recursos que no sea tan corrupto tu ejército y tu sistema judicial y te voy a dar prácticamente el resto en equipo y en especie para que no haya de que se desviaron los recursos a otro lado, entonces te doy un par de *Black Hawks*, unos helicópteros, etc., etc.,

-¿Sabemos cuánto dinero ha llegado?

-Pues de los últimos reportes hasta donde yo me quedé -que he tratado de darle seguimiento- no rebasa un tercio de los mil trescientos-mil quinientos millones de dólares prometidos; dicho de otra manera, eso y nada es lo mismo. Si tuvieran interés yo creo que, si hubieran logrado confianza mutua, seguramente hubiera llegado lo que se prometió y más.

**-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada
¿Tienen razón?**

-Yo creo que desde los años ochenta, en México se advertía que la mayor amenaza que implicaba el crimen organizado, particularmente del narcotráfico al Estado mexicano, no era tanto ya lo lastimoso que era el contaminar a las juventudes con el consumo o efectivamente traficar con la adicción en México, sino particularmente se advertía su capacidad de penetración del Estado mexicano, esta implica la cooptación o sometimiento de autoridades en el nivel municipal, de autoridades estatales y desde luego de autoridades federales. En ese sentido hemos tenido a lo largo de 20-30 años ejemplos muy interesantes de gobernadores, de autoridades federales, o miembros del ejecutivo; y hoy en día desayunamos viendo las noticias de generales por la sobre exposición de las fuerzas armadas que tienen imputado su vínculo con el crimen organizado o con alguno de los cárteles, en ese sentido nadie puede negar que el crimen organizado logró penetrar grandes sectores de las instituciones fundamentales del país. De eso a decir que es

generalizado estaríamos en los límites de suscribir la idea de un Estado fallido, yo no la suscribo ni mucho menos puedo generalizar que son todas las autoridades, es casi como un silogismo falso, si es que se puede pintar así, no es un silogismo. Entonces yo sí creo que hay sectores del gobierno que están dando la batalla de manera frontal, hay sectores de las fuerzas armadas que están dando la batalla frontal, yo he visto segmentos que no han sido contaminados por esto y que en este sentido siguen preservando el compromiso de cuidar la soberanía y la seguridad nacional del país.

-Más allá de la percepción que tengan en Estados Unidos sobre la corrupción en México, la corrupción real, ¿es un obstáculo para la relación bilateral?

-Sí, a grado tal de que Estados Unidos no confía en sus contrapartes mexicanas y genera operativos unilaterales, volvemos a *rápido y furioso*, el conflicto en el que se metió el propio procurador Holder y evidentemente el tema de la corrupción si es muy importante, ¿Por qué lo digo? Porque yo creo que la corrupción que genera el dinero fácil de los millonarios recursos que tienen los cárteles va desde envenenar a los sectores sociales, reclutar jóvenes de una sociedad de exclusión social, de una sociedad que excluye a sus jóvenes, que no les da oportunidades, que no les da futuro, hasta el hecho de comprar a las autoridades en todos los órdenes de gobierno quizás bajo un principio de *plata o plomo* y en ese sentido vemos en los últimos años asesinatos simplemente hoy desayunamos con el asesinato de un alcalde electo en el estado de San Luis Potosí, esta constante de sacrificar, asesinar a alcaldes se refiere quizás a lugares en donde eventualmente llegas y por derivación se habla de que no entraron a las reglas del juego,

no entraron al negocio, no se sometieron, o no estaban autorizados por el poder fatídico del crimen organizado y son sacrificados, si esto no es una prueba fehaciente... y luego si le metemos más vamos a encontrar más cosas, probablemente, hasta más dramáticas. Lo que sí es cierto es que al mismo tiempo no vemos a los ex-gobernadores o a los gobernadores, o a los secretarios de Estado en general o a la clase política, miembros del Congreso en lo general, no los vemos sometidos al escrutinio de transparencia para saber si están vinculados o no con el crimen organizado, hay casos aislados, el hermano del ex-gobernador de Michoacán de apellido Godoy que fue desaforado, vinculado con “La familia” o el caso de Villarreal, el que va a ser extraditado a Estados Unidos ex-gobernador de Quintana Roo, pero en lo general si tú ves en las indagatorias muy pocos peces gordos por este tema pisan la cárcel.

- **Si se pacta con el narco o no se pacta, no es ninguna novedad, está documentado que Estados Unidos ha pactado con ciertas mafias para proteger ciertos intereses, los mismo en México. Luis Astorga ha documentado los nexos desde los 20's de la clase política con el narco. Para evitar tener esto que llaman *daños colaterales*, ¿[es mejor] que se siga traficando pero sin la extorsión, sin el derecho de piso, sin los decapitados, sin este terror que se generaliza con la violencia, la violencia exacerbada? ¿Eso es opción?**

-Bueno yo voy a decir algo que puede ser muy controversial, puede ser muy desafiante para la idea radical de que o se erradica, o se elimina o sigue existiendo, es decir yo no

me imagino en la historia de la humanidad, en el último siglo, siglo y medio, yo no veo que el Estado haya tenido la capacidad, en cualquier latitud, de erradicar al 100% al crimen organizado, bajo esa dialéctica yo no creo que los Estados tengan que pactar en el sentido de yo hago como que te vigilo y tú haces como que me obedeces y nada más te dejo cierta zona de influencia, no. Lo que sí es cierto es que así como el Estado japonés tiene que controlar a los *yakuza* o el Estado ruso a *la hermandad* si mal no recuerdo, o el propio Estado italiano -ayer *la cosa nostra*- hoy se llama la *languetta*, puedes checar el dato. Me parece que en el caso mexicano los tiene que poner a raya -voy a usar esa metáfora-. si no los pone a raya no hay paz social y si no hay paz social no hay progreso y si no hay progreso pues no hay inclusión social y las posibilidades de concentrarse en un modelo de desarrollo económico y sustentable que beneficie a la gran mayoría, entonces tengo la impresión de que el verbo más afortunado no es “pactar”, pero si me parece que hay un punto donde los servicios de inteligencia de los Estados terminan por establecer reglas del juego para limitar, orillar, para poner en orden no hacia el Estado norteamericano, el solo sistema de testigos protegidos de Estados Unidos es un sistema que regularmente pacta con ex-miembros de la mafia, ex-miembros de los cárteles para hacerse de información suficiente y poder tener estrategia de control; de cuando en cuando vemos estas investigaciones que concluyen con la aprehensión no solamente de 5, 10, 20, 100 miembros, ya sea de los gobiernos locales que trafican con los bancos o a través de los bancos lavan dinero y llegan a individuos específicos que habitan de aquel lado, no cruzan de México a allá. Entonces yo sí creo que hay que repensar muy bien esto y que más allá del modelo de policía [...] de inteligencia no se en qué momento pudiera estar valorado en el intercambio entre tú y yo de opiniones ¿Qué es lo que tiene que hacer

una sociedad para mandar a las orillas de la democracia al crimen organizado? Y cuando digo las orillas es en el margen, que no lastime y tiene que ver con un modelo educativo, un modelo social, un modelo de oportunidades, un modelo de bienestar, ese es un tema de fondo y creo que del cual ha carecido el modelo que adoptó la administración actual de México.

-En referencia a este tema de reflexión tal vez valdría la pena agregar que no hay un solo caso en el mundo de un país que haya erradicado el 100% el narcotráfico ni el crimen organizado, son problemas que no se eliminan sino se administran en el mejor de los casos.

-Y suena muy fuerte, pero por ejemplo ahí está el tema brasileño o el tema mismo de Colombia o Portugal o todo el tema de la parte de Asia Occidental, o Pakistán, las rutas que entran a Europa o el África subsahariana o en fin yo sí creo que en el análisis sereno y en el análisis contemplativo del análisis teórico profundo y en una gran base empírica el tema del crimen organizado va a persistir por muchos años, el tema es hasta donde avanza con mayor éxito en uno u otro Estado y pone en riesgo la gobernabilidad democrática de varios países, en ese sentido cuando el poder fáctico el crimen organizado supera al poder del Estado, por un tiempo lo pone en jaque, nosotros decimos ‘por encima del Estado nada’ ‘todo dentro del Estado de derecho’ bien, pero cuando una sociedad es corrompida por un poder fáctico, no solamente me estoy refiriendo a los modestos recursos que pudieran canalizar nivel municipal en una federación como la nuestra, pero también lavan dinero con éxito en los bancos como HSBC y las leyes

vigentes no solamente en México, sino en Estados Unidos son de gran opacidad o permisivas porque nada más el lavado de dinero llevan a la multa y no llevan al ejercicio del Estado de derecho para sancionar penalmente a quien lo hizo pues es muy difícil. Lo que hizo HSBC, unas compró Banco Vital, durante 12 años, [del 2000 al 2012], de lavar alrededor de 10,000 millones de dólares de los datos duros que han emergido públicamente, para lavar dinero ilegal a las Islas Caimán y lo único que lleva es a una multa a HSBC en México y en Estados Unidos, nos pone en un predicamento porque, en términos de la Comisión de Palermo, uno de los ejes fundamentales que un Estado usa para combatir al crimen organizado es cerrarle las llaves del dinero, sigues el dinero, sigues el dinero y lo cierras, pero de qué te sirve tener una estrategia de aseguramiento de las cabezas y los líderes, si el dinero sigue fluyendo, tiras un líder hoy en día y te surgen dos, tiras dos y te surgen seis, tiras seis y surgen doce. Esto ya lo entendimos, que es uno de los fracasos de la estrategia original que instrumentó la administración de Calderón.

-Para cerrar con la sección de corrupción, ¿por qué no se presta tanta atención del lado de Estados Unidos a la corrupción? ¿Por qué no es tan escandaloso el asunto en términos de percepción como aquí en México? Normalmente se sume como que Estados Unidos tiene las instituciones sólidas, la ley sí se impone, la policía es menos corruptible y en México pues todo lo contrario, pero sabemos que no hay ningún país tampoco libre de corrupción, pero hay niveles. En Estados Unidos, para que la droga se distribuya, se requieren ciertos grados de complicidad, pero por qué no se habla tanto allá de la corrupción. ¿Porque en Estados Unidos, a pesar de que hay corrupción, México es el malo de la película?

-Bueno yo creo que el Estado en Estados Unidos es fuerte, y un Estado fuerte tiene capacidades físicas, tecnológicas y de inteligencia; o físicas, tecnológicas y de fuerza que le permiten mantener a raya a los grupos del crimen organizado y presumo en la fotografía de la seguridad regional de América del Norte que lo que aquí se ve como cárteles, allá se disemina como pandillas o como grupos o células mucho menores que por la acción del Estado les impiden operar, sin embargo hay mapas de fuentes norteamericanas o fuentes estadounidenses del Congreso de Estados Unidos que ya pueden -valga la redundancia- mapear las capacidades de operación de los cárteles mexicanos en toda la Unión Americana, en ese sentido el Estado fuerte norteamericano se da ese lujo -si lo podemos calificar o adjetivar- de controlar. En el caso mexicano, hay instituciones muchas muy débiles, voy a empezar si tú quieres por las Procuradurías estatales, por poner un ejemplo, incapaces de tener los recursos físicos y tecnológicos y de fuerza para poner orden y luego igual las capacidades que tiene el crimen organizado de corromper fácilmente a los funcionarios locales, municipales, estatales, yo creo que es más notorio por esa incapacidad y ahí sí es, perdón que lo diga en un sentido genérico, Estado fuerte, disminución de capacidades del crimen organizado, un Estado más débil, mayor capacidad de penetración y de confrontación.

-En referencia al lavado de dinero y al tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos ¿Tiene razón?

-Yo creo que en la cultura ciudadana de Estados Unidos, el arraigo de la segunda enmienda es brutal, difícilmente creo que van a lograr una reforma de este patrimonio de los estadounidenses así pasen 20 casos como el más reciente de la premier de Batman en Colorado, hay una percepción de que siguen siendo casos aislados y este derecho a tener armas por un lado nos pone en una mala posición, porque sigue generando la compra eventualmente legal de armas y del tráfico ilegal a México. El fracaso de *rápido y furioso* fue que se quiso hacer un seguimiento de las armas traficadas para encontrar al tráfico ilegal en México, ya entregadas en México, no se hizo el registro en Estados Unidos porque los registros allá es un primer registro y luego la pierdes de vista, incluso hubo una legislación más sobrado el registro, más rígido con Bush, y se echó para atrás. Entonces cuando tú ves esta falta de entendimiento de cuál es la fórmula, como podemos crear un mecanismo de mutuo beneficio, como te dejo de vender armas para que de tu lado cedan la capacidad de fuego de los cárteles del crimen organizado que te confronta muchas veces de manera exitosa, las balaceras son terribles etc., etc. Requiere de una salida ¿Cuál es la salida? Bueno yo no veo una reforma allá, pero si veo una ampliación de la Iniciativa Mérida en un futuro donde las políticas de control de armas de los estados fronterizos por ejemplo emita políticas públicas estatales en los estados sureños y en los estados norteños de México que ataquen en la inmediatez el tema fundamental del tráfico, en ese sentido me parece que falta mucho terreno por recorrer para el mutuo entendimiento y que ni afecte el marco constitucional de ellos, porque no lo van a modificar, y permitan en nuestro caso un marco constitucional cada vez más sólido [...].

-Bien, Doctor Chanona. Usted como académico que ha producido obra intelectual sobre la relación México-Estados Unidos y además como político que vivió muy de cerca la diplomacia parlamentaria de la Iniciativa Mérida: En su opinión ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación bilateral con Estados Unidos sobre la seguridad regional? ¿Qué hacer?

-Yo creo que tiene que haber un cambio de mentalidad en ambos lados, mientras no convenzamos al Congreso de los Estados Unidos que la piedra en el zapato es una roca enorme que efectivamente pone también en peligro la convivencia, sobre todo en los estados aledaños a México o limítrofes con México, pero que creo que opera en toda la Unión Americana, para compartir más recursos y un cambio de actitud también para darle el beneficio de la duda a sectores de las élites políticas mexicanas y de inteligencia para hacer un trabajo recíproco, debemos estar en el mismo nivel, de aquel lado [las cosas no van a avanzar]. Del lado mexicano mientras no tengamos una visión más cosmopolita dispuesta a entender a la región más allá de nuestras fronteras y que entendamos que no tenemos las capacidades físicas, tecnológicas y capacidades de fuego, más allá de que modernicemos al ejército vamos a tener el complejo del excluido pobre pero digno, está actitud cultural de *yo me flagelo y salte de aquí, no me invadas y yo soy soberano* aunque pobre y corrupto en un sentido figurado porque México es un gran país, una gran nación, un país con grandes posibilidades de cambio generacional, difícilmente este soberanismo... no va a funcionar, de hecho una bandera muy rentable de activismo político en México, inclusive hasta electoral es la denuncia de que sus males derivan de la incapacidad de Estados Unidos de frenar sus armas y el tráfico de dinero y entonces esta

bandera antinorteamericana tiene su *sex appeal*. Como invocar el pequeño niño héroe que llevamos todos en el corazón y en ese sentido tenemos [resistencia] a abrir la información, a abrir las fronteras y a pensar que la cooperación más profunda e interacción de soberanías va a llevar a un buen resultado para la seguridad mutua, la convertimos en esta bandera. Y del lado norteamericano también hay un anti mexicanismo coyuntural, no hay malo en decir que los mexicanos son corruptos, no trabajan, y cerrar sus fronteras, ahí tenemos el caso de Arizona, y toda esta tendencia global en la unión americana o esta tendencia generalizada en la Unión Americana de cada vez más legislaciones anti inmigrantes y más rígidas.

-¿Tenemos esperanza de que nuestra relación con Estados Unidos mejore?

-Yo creo que sí, yo apuesto a que en este momento transgeneracional o intergeneracional podamos encontrar en el caso mexicano una narrativa que ya no le tenga miedo a las viejas experiencias que generaron un pensamiento permanente, como si fuera una [forma] congelada de pensar que Estados Unidos tiene como designio que le vaya mal a México, que nos ve como una ex-colonia española y un país invadible, por la incapacidad de controlar nuestro territorio; yo creo que ya Estados Unidos no tiene un pensamiento político del viejo imperialismo de la posesión física de la Corona o esta visión radical de la expoliación de tus colonias, estas épocas de la historia mundial ya pasaron. Creo que Estados Unidos sí nos ve como una cadena, lógica de que somos un país exportador de personas importantísimo, después de México, D.F. yo creo que donde más hay mexicanos es en la ciudad de Los Ángeles, pero sí es cierto que tiene que haber un pensamiento

renovado, una nueva narrativa que permite el entendimiento de las élites, el lado mexicano se ha cambiado de actitud, una clase política capaz de entender que Estados Unidos no debe ser parte del problema si no parte de la solución, y en esa lógica construir una visión de largo plazo que permite que haya seguridad en el lado de Estados Unidos, seguridad en el lado mexicano enfrentando una amenaza común con un método común. Si el crimen organizado transnacional opera exitosamente como ahora en ambos lados no hay tiempo que perder y entonces este cambio de actitud espero que lo refrende pues la eventual reelección del presidente Obama, ahí están las cartas echadas, y del lado mexicano que quien reciba el gobierno de México el 1º de diciembre de este año tenga la capacidad de entender que la relación con México-Estados Unidos se debe de transparentar en México, México no la transparenta por temor a la impopularidad del antinorteamericanismo, entonces *rápido y furioso* se devela allá, no acá, bueno desde la época del TLCAN primero se supo de aquel lado que de este lado y la Iniciativa Mérida primero se develó de aquel lado y no de este lado, fue en la interparlamentaria con México y Estados Unidos, con Silvestre Reyes en Texas y dijo ‘oye por cierto la iniciativa no sabemos si sea un *plan México* a la imagen y semejanza del colombiano’ y tuvieron que moverse rápido ¿Por qué no lo transparentamos? Porque hay mucho temor a transparentar las cosas en el Congreso mexicano. El Congreso mexicano y el ejecutivo mexicano tienen que crear una nueva visión en donde, es mi colofón, Estados Unidos sea parte del problema y no parte de la solución y se requiere una visión transnacional en el sentido de ver a la región como un espacio donde tenemos que tener una sola estrategia como comunidad única y no al revés, vernos como tres socios, dos bilateralidades, un

hegemón desconfiado y un país que no logra construir su identidad en el marco norteamericano.

- Hasta hoy todo parece apuntar que el PRI regresa al poder ¿Qué futuro le augura a la Iniciativa Mérida con el PRI?

-Bueno, yo creo que en un escenario donde el PRI tenga que enfrentar los retos de la seguridad en América de México, los retos a su seguridad nacional, a su seguridad humana que cada vez las fronteras son más difíciles de cortar entre seguridad del Estado y seguridad del individuo; soy promotor de la visión multidimensional en el marco de la Escuela de Copenhague, creo que tiene que venir un periodo de profundización de las relaciones México-Estados Unidos frente a los nuevos retos de la región, los retos del desarrollo de México, no solamente es el tema cortoplacista de armas, ejército, inteligencia; tiene que venir un periodo donde el modelo de desarrollo vigile a los bancos, vigile una política económica que pase de la macro a la microeconomía, que vigile el bienestar de la generación de jóvenes que hoy representan el bono demográfico mexicano y tenemos que convencer a los Estados Unidos que si nosotros logramos enfrentar nuestros retos de seguridad humana y de seguridad nacional de mediano y largo plazo, les van a beneficiar a ellos. Yo creo que habrá un día en que no tengamos que seguir invitando a que se vayan del país a nuestros mexicanos, si no que debemos de tener el orgullo de repatriarlos por haberlo formado en Estados Unidos o en Europa, como lo hizo en su momento China o la India, salieron de las fronteras y hoy son los grandes científicos de la base del despegue de desarrollo de estas naciones; México creo que tiene que buscar esta visión de largo plazo y quien llegue el 1º de diciembre tendrá que

modificar sustancialmente la estrategia, no en la parte de principios, la parte de principio compartido del crimen organizado es perenne, va a tener que complementar, si se puede hablar así, con políticas muy distintas la estrategia tan radical que se tomó, que costó dolorosamente miles de muertos en México.

-Doctor Alejandro Chanona profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, muchas gracias.

-Gracias a ti, un placer.

Leonardo Curzio Gutiérrez, profesor investigador de la UNAM y del CIDE, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 15 de agosto de 2012.

-Doctor Leonardo Curzio Gutiérrez, profesor investigador del Centro de Investigaciones en América del Norte –CISAN- muchas gracias por concederme tu tiempo.

-Encantado, muy agradecido.

- Me atrevo a considerar tu opinión, porque aparte de que produces obra intelectual al respecto de las relación con Estados Unidos, también estas muy cerca de la parte mediática, del día a día. Te agradezco que hayas respondido ya las preguntas cerradas, no sé si quieres ahondar en alguna de ellas o podemos empezar con las abiertas.

-Empecemos con las abiertas.

-En referencia a la Iniciativa Mérida, ¿Cuáles fueron las principales motivaciones de los gobiernos de México y de Estados Unidos para crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentivos hubo para crearla?

-La primera es una necesidad política de efectivamente mandar el mensaje de que la preocupación estaba de los dos lados de la frontera y que ciertamente después de un periodo muy largo en el cual el tema de las drogas parecía dormir el sueño de los justos con la prioridad puesta por los Estados Unidos estaba en los temas anti terroristas, había que relanzar el asunto con un renovado, digamos, ímpetu; a mí me parece claro que si lo lees uno en la línea de tiempo un poquito más larga, la Iniciativa Mérida viene a ser un especie de cambio incremental en la generación de conciencia y en la atención práctica del problema de las drogas ¿Por qué te digo esto? Porque en los últimos años, tú lo sabes muy bien, simplemente lo pongo como contexto, hemos pasado del reproche mutuo aquella teoría del trampolín y la piscina de que el problema lo tenía cada quien en su territorio y que de todas maneras el consumo de drogas era lo que generaba el problema y que este no era un problema propiamente mexicano, durante muchísimos años vivimos con ese paradigma interpretativo que políticamente era muy cómodo porque era "el problema está allá y de todas maneras si hay señores que se dedican a las drogas, pero es para envenenar norteamericanos no es asunto nuestro" si uno ve ese paradigma duró muchísimos años y cuando se hablaba de narcotráfico decía "es que es un problema de ellos que nos endosando a nosotros" hasta un momento de corto que es la declaración

conjunta Zedillo-Clinton donde se dice "compartimos el mismo diagnostico etc. etc." y el otro punto de quiebre y ahí termino es la Iniciativa Mérida, entonces en la cual tú dices: "oiga no solamente nos preocupa, va usted a poner dinero del contribuyente norteamericano para ayudarme a mí en una lucha que en gran medida tengo que desarrollar por los efectos que me vienen de su, digamos, frontera", creo que es un paso es incremental en ese sentido de generar mayor conciencia y generar una mayor responsabilidad, pero yo sospecho -y si quieres lo platicamos más adelante-, que avanzamos una digamos visión mucho más integral del asunto y con responsabilidad no cada quien desde su particular ángulo, aunque haya dinero de por medio, yo te doy dinero para que tu refuerces tus capacidades, sino el desarrollo de mecanismos en donde la interacción y la gestión de la agenda interméstica sea una realidad, no avanzaremos, o no tendrá los frutos que esperan los dos gobiernos.

-Tiene que ver la creación de la Iniciativa Mérida con la superación del sentimiento nacionalista, el antiamericanismo, este nacionalismo exacerbado que a veces nos impide cooperar con Estados Unidos o solamente tiene que ver con incentivos racionales de que es un problema compartido y los dos ganan.

-No, no también tiene que ver con esto que señalas, esta idea de que finalmente hay cuestiones que hay que ir rebasando, finalmente en el ámbito de la seguridad este hipersoberanismo va perdiendo efectivamente vigor en la medida en que los escándalos de corrupción y las propias capacidades del estado mexicano para enfrentar sus propios desafíos nos obligan a descansar cada vez más en precisamente los Estados Unidos, yo

creo que la Iniciativa Mérida tiene una gran virtud o dos virtudes, la primera es este punto incremental de ir reconociendo que el problema es de ambos, lo segundo es que transparenta más el asunto la idea de que había acuerdos por lo bajo entre distintas corporaciones, desde la DEA hasta la CIA, el FBI, cada quien hacia lo que podía o lo que quería y había acuerdos digamos entre agencias para presupuestalmente apoyar a través de determinados programas, en este caso tiene un paraguas políticamente mucho más convincente, mucho más responsable, con un instrumento mínimo de rendición de cuentas, pero finalmente está ahí, yo creo que en eso hay un avance importante y bueno para México el asunto de la cuestión soberana es importante en términos también de ir aceptando que hay ciertas cuestiones la propia lógica del sistema internacional y la emergencia de nuevos riesgos y desafíos te llevan a la necesidad de interactuar cada vez más con otros países sin que por ello sientas que se están vulnerando tus capacidades de decidir.

-En referencia a los resultados, ¿ve usted algún éxito mayor, algún fracaso mayor por parte de México y Estados Unidos al momento de implementar la Iniciativa Mérida?

-Yo creo que lo que lo que tuvo como digamos elemento positivo es que no tuvo ningún condicionante expreso, no había un condicionante expreso que resultara humillante que resultaba perfectamente asumible para el gobierno de México y que respetara Derechos Humanos y todas estas cosas que en principio comparten los dos países fue aceptable, no ha habido una digamos ni fracaso ni éxito mayor en la medida en que ni los montos han

hecho una diferencia enorme, ni la forma en que se han entregado, han venido como cuentagotas de manera muy digamos poco espectacular, de tal manera que bueno pues el proceso se ha desencadenado pero no ha logrado marcar una diferencia, un antes y un después de Mérida.

-Digamos que son éxitos parciales, son más cualitativos que.

-Sí, parciales, parciales, muy localizados y estoy convencido de que para algunas de las dependencias que han recibido ese apoyo en términos muy concretos si hay una diferencia, si hay un antes y un después de Mérida, pero digamos como gran visión del país no necesariamente es así.

-¿Crees tú que hay un consenso entre México y Estados Unidos en la definición de éxito y fracaso de la Iniciativa Mérida? ¿Lo que en México es un fracaso, en Estados Unidos se puede entender como un éxito, tal vez?

-No, la respuesta es no y te voy a decir porque lo creo, y es en Mérida y es en muchas otras cosas, no sé si estés metido también en seguridad fronteriza, yo creo que nos hace falta un conjunto de indicadores precisos, no solamente para que las agencias, sino los tomadores de decisiones en el ámbito político, los legisladores y la opinión pública en términos más amplios pueda efectivamente hacer un balance preciso, es decir no tenemos un indicador que nos diga ni en seguridad fronteriza ni en cooperación, en este caso de lo que estamos hablando, de Mérida, que claramente nos diga a ver esta pluma es negra, o antes teníamos dos y ahora tenemos es suficiente esto o no. Yo creo que nos hace falta y

me parece una cuestión muy importante, la elaboración de indicadores que nos permitan efectivamente de un lado y otro de la frontera, en Estados Unidos y en México en definitiva tener más o menos claro que puede ser el piso de una discusión racional, yo veo que hay muchísimo impresionismo, mucho a partir de la información que tengas disponible, hay quien dice "oiga es que yo si he visto que en la marina, en el puerto o en la policía la Iniciativa Mérida ha hecho un cambio, ha permitido un avance" pero en resumen creo que nos hace falta un conjunto de indicadores muy precisos para que de un lado y otro de la frontera y por supuesto en la discusión entre los dos países se pueda tener como un universo, un punto cardinal [...] Un punto cardinal, es decir, saber si antes teníamos dos y ahora tres, más allá de lo que opine Alberto, lo que opine Leonardo hay un indicador que eso nos permite evaluar de una manera racional las cosas, yo creo que es demasiado subjetivo y etéreo el mecanismo de evaluación, tienen los gobiernos y las entes organizados a decir que ha funcionado bastante mejor de lo que creen los externos, nos hace falta un termómetro que diga este señor tiene 36.8 de temperatura, por tanto tiene febrícula o tiene 39 y tiene una fiebre del diablo. Instrumentos de medición de indicadores, creo que esto vale para todos los temas de seguridad, que estamos muy carentes de, lo planteaba hace algunos meses en un seminario para los temas de seguridad en la frontera, es más segura ahora la frontera o no, con las deportaciones. Y la verdad es que en Washington hablan de ciertas cosas, en México se habla de otras, pero no hay un indicador preciso que de los dos lados nos permita tener un principio racional, como las reservas internacionales o las tasas de interés, creo que ahí tenemos el desafío de tu generación de investigadores generando conocimiento nuevo. El tema de los indicadores va a ser cada vez más importante.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada como una percepción bien cuajada en Estados Unidos ¿tienen razón?

-Totalmente además no solo en Estados Unidos, todas las listas donde se mide no solamente la cuestión ligada a la corrupción, sino a otros ámbitos, el tema sigue siendo muy grave, no hablare de los escándalos más recientes, creo que es particularmente doloroso para el prestigio de México lo que ocurrió con la policía federal que es la joya de la corona de esta administración, yo diría que si no hemos conseguido de manera convincente tener instancias aprueba de todo, yo sostengo que no puedes cambiar un país completo, el país tiene una larga tradición de arreglos fuera de la ley, por tanto de un elevado nivel de corrupción, pero si deberías estar en condiciones de crear lunares de confianza, quiere decir espacios a prueba de corrupción y lamentablemente estas últimas experiencias tanto en la creación de la AFI como en la creación de la policía, la policía todavía se mantiene en términos digamos más amplios su prestigio, a pesar de los escándalos del aeropuerto. Pero es lo único que puedes hacer para garantizar que tu país está cambiando, cuando quedan golpeados esos cuerpos tu prestigio se reduce, yo creo que tienen razón los Estados Unidos en decir eso, lo que no necesariamente estoy de acuerdo es en señalar que esto se ha perpetuado simplemente por una perversidad de digamos intrínseca del ser nacional mexicano, son sistemas que no han funcionado y que en muchos sentido han sido no solamente tolerados, sino que el propio gobierno de Estados Unidos, las agencias de seguridad han trabajado con esa digamos bajo ese supuesto.

-¿Es esta corrupción un impedimento para la cooperación bilateral con Estados Unidos?

-Si claro porque no hay confianza posible, tú no sabes si el dinero. Por ejemplo en Mérida decían y decían bien, o sea yo le voy a dar más dinero a policías corruptos para equiparlas mejor o para entrenarlos mejor, pues ya me dirás tu a donde va. Yo creo que si además te genera un problema serio de confianza la lucha contra el crimen organizado depende y tú lo sabes muy bien, no solamente de inteligencia estratégica, como se mueven las organizaciones o las descripción del fenómeno, descansa fundamentalmente en la inteligencia táctica y operativa y para que yo te de inteligencia táctica y operativa o desarrolle un sistema de información compartido, yo tengo que tener confianza en ti, si yo sé que la información que te doy se va y se fuga a las organizaciones criminales, pues me dirás por dónde. Déjame retomar una parte del argumento anterior, no solamente tienen razón los Estados Unidos en suponer que en México los niveles de corrupción son muy altos; tú le puedes preguntar a cualquier funcionario federal si el compartiría información con funcionarios locales y que dice "oiga para que funcionen los operativos, lo primero que tengo que hacer es no decírselo a los gobiernos locales" luego entonces no solo es una percepción que se tenga en Estados Unidos, está ampliamente difundida en México y te diría más, no sólo entre distintos niveles de gobierno, en muchos casos los militares dicen "oiga ¿y yo tengo que compartir esta información con la policía? es que no confié en ellos"

-Si partimos de la idea de que no hay país, ni uno solo, libre de corrupción, pero hay niveles, ¿por qué no se presta tanta atención a la corrupción del lado de Estados Unidos? si también se infiere que hay un grado de complicidad de corrupción para que, porque la droga no nada más pasa y se distribuye sola, necesita de ciertas redes y de complicidades para que la droga llegue a los consumidores ¿porque esta percepción de que México es el corrupto, el malo de la película y en Estados Unidos no se habla tanto de eso?

-Bueno, no te voy a aburrir, pero toda la teoría sociológica demuestra que la forma en la que las sociedades se organizan y conviven tanto en sus instituciones como en digamos la propia sociedad tiene niveles, hay niveles tolerables, o sea por ejemplo durante muchos años en México los homicidios estuvieron en nivel tolerable, a partir de cierto umbral la sociedad considera que eso es intolerable; durante muchísimos años México funcionó con un sistema electoral que tenía un nivel de corrupción alto, pero se consideraba tolerable, porque los niveles de consenso que tenía el régimen eran efectivamente soportables, hay un momento en el cual tu cruzas ese umbral. En el caso de los Estados Unidos que corrupción hay, yo creo que no lo duda nadie, [Rod] Blagojevich (ex gobernador de Illinois) quería vender, de hecho lo propuso, el asiento del Senado del señor Barack Obama, ni más ni menos; que la política en Illinois es corruptísima no lo duda nadie, que los sindicatos norteamericanos también tienen niveles de corrupción enormes tampoco lo duda nadie. El gran tema es que esa corrupción está en niveles tolerables para el funcionamiento general del sistema, es decir, puedes vivir con ella. En el caso de México el tema es que la corrupción ha consumido las capacidades institucionales del estado para

garantizar el orden, es decir el problema que tienes hoy en México es que la garantía del orden y la aplicación de la ley en determinadas condiciones se den está en entre dicho, no está claro que tengamos una policía en la cual confiar, ten en cuenta que en este país se tuvo que disolver la policía federal, la DFS (Dirección Federal de Seguridad) tuvo que disolverse por corrupción visible que los niveles de corrupción han llevado a que se disuelva la policía de Veracruz , toda la conurbación de Veracruz y no te voy a citar todas las que se han disuelto; cuando el nivel de corrupción es tal que amenaza el funcionamiento del estado, que es el caso de México, pues se vuelve intolerable. En los Estados Unidos por supuesto que corrupción hay, el tema es que si eso es tolerable, si pueden vivir con [ésta], es un asunto de umbrales, igual que el lavado de dinero en los bancos, tu puedes tolerar el que el HSBC haya hecho lo que hizo (¿?), hoy leí en el New York Times otro escándalo de lavado de Irán en otro banco; el tema es si efectivamente llega un momento en el cual esa propia corrupción va contaminando el sistema institucional y de convivencia como ha ocurrido, en México con el de Seguridad Pública y sospecho que el de procuración y administración de justicia también.

-Voy a fusionar dos preguntas en una que son muy similares. En referencia al lavado de dinero y tráfico de armas, el presidente ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos para estos dos problemas ¿tiene razón?

-Sí, tiene razón; pero como dicen los clásicos de la política, el problema en la política no es tener razón sino que te la den, es ese es un asunto muy diferente, y creo que se ha

convertido en ineficaz todo el conjunto de reproches incluido ese espectacular que les puso ahí en la frontera, ese conjunto de reproches que no creo que lleven a ningún lado. En todas cosas porque no te llevan a formular absolutamente nada constructivo, entras a un terreno en el cual el reproche genérico (¡Las armas de los EE.UU.!) no te permiten avanzar en nada concreto, que sería por ejemplo buscar a algunos legisladores claves en el tema, por ejemplo, esto de los fusiles de asalto, estas armas de alto poder, tratar de controlar a través de mecanismos administrativos la dispersión de armas. Yo creo que tuvo efecto político, en su momento el decir que México lo señala como un tema importante, un tema como cualquiera [...]; pero a la enésima vez que lo oyes dices "bueno, pues ya lo sabía". El tema del lavado de dinero creo que ahí tenemos menos autoridad moral porque ciertamente, y tiene razón el presidente en decir que no se ha hecho mucho en los Estados Unidos por efectivamente hacer esto, en México el sistema financiero se ha venido depurando y el presidente ha mandado un paquete legal importante, pero no estoy seguro que el estado mexicano ni siquiera esté en condiciones de fiscalizar -es uno de los estados que peor recauda- el dinero, el flujo de dinero en efectivo que circula en el país; por tanto estar acusando a los otros de eso me parece que no tiene una gran autoridad moral. De todas maneras ya lo dijo una vez y tiene exactamente el mismo efecto. Yo tiendo a pensar que lo ideal en los próximos años, pensando en movernos a partir de lo que me preguntabas de la Iniciativa Mérida, pensar en movernos hacia esquemas o digamos paraguas, un paraguas diferente. El paraguas político, pero una de sus expresiones operativas podría ser que tuviéramos una policía financiera a escala norteamericana ,y cuando digo policía no quiero decir señores armados ni nada que se le parezca. Un conjunto de analistas que estuvieran, inteligencia

financiera que estuvieran en condiciones de monitorear en los dos países, probablemente habría que invitar a Canadá también, todos los movimientos irregulares o por corrupción política que nos vendría muy bien, donde se lava todo el dinero de las comisiones y las mordidas políticas, el tema del dinero negro, finalmente somos una unión comercial y a lo mejor nos viene bien perseguir el fraude fiscal en los tres países y nosotros el dinero del crimen organizado. Yo pensaría que instituciones de ese tipo son mucho más positivas a subirse a la cofradía del santo reproche que no te llevan..., tiene un efecto político en un momento pero no te permite avanzar mucho más.

-Doctor Curzio, en tu experiencia académica analizando la relación México-Estados Unidos y además que vives de cerca las noticias en la parte de medios de comunicación, en tu opinión, ¿que podría o debería hacerse para mejorar la relación México-Estados Unidos en términos de seguridad regional, qué falta? ¿qué habría que reforzar?

-Yo creo que nos hace falta una visión, es decir, qué tipo de región o cómo nos vemos en los próximos 40 o 50 años; es decir, si tienes un elemento cardinal que te permite irte moviendo hacia ese futuro deseado, yo creo que caminaríamos mucho, pero si tú ves lo que por supuesto se genera como literatura estratégica en los Estados Unidos, la visión tiende a ser muy tradicional, Estado-Nacional en el sentido más claro de la palabra, aunque obviamente tiene la condición de potencia y por tanto ve al mundo en general, pero no ve particularmente a América del Norte – [no sea] en lo puramente económico- como una región dotada de coherencia en términos internos, y México no ha formulado

lo que es su aspiración norteamericana. Una de las cosas por las cuales los reproches presidenciales, estos a los que aludíamos en la respuesta anterior, han sido tan ineficaces es porque no están o no vienen seguidos de una formulación estratégica de como vez tú a América del Norte en los próximos años, cómo nos vemos bicooperando con los Estados Unidos; yo creo ahí estamos teniendo un paraguas de seguridad que sea hijo, no puede ser independiente, del conjunto de factores que nos unen, nos une una población en común, la competitividad global, nos unen un montón de cosas que no han logrado tener una expresión política sistemática y lo que no veo es que el paraguas de seguridad se abra digamos de manera independiente a todo el conjunto de temas que nos unen, por tanto lo que yo vería en los próximos años sería la necesidad de formular, como aspiración, no digo que lo vayan a negociar el próximo presidente de México, el próximo presidente de Estados Unidos, pero como aspiración hacia dónde se mueve la región y cuando tengamos eso, ese futuro de que en temas de competitividad, seguridad, mercados laborales, etc., vamos en el mismo barco, vamos a tener un avance muy importante.

-Dos últimas preguntas, basado en este comentario que nos acabas de hacer, la primera es muy sencilla ¿tenemos esperanza de que mejore nuestra relación con Estados Unidos?

-Yo creo que mientras no cambiemos el modelo este del reproche y la idea de que los asuntos son tuyos o míos o que mis problemas son porque tú me los causas, poco avanzaremos, entiendo que el gobierno del PRI va a entrar con mucha desconfianza, o sea hay desconfianza –lo reformulo mejor- en los Estados Unidos por lo que representa el

PRI, sintomático que la moneda de cambio más creíble que tengan en materia de seguridad sea pedirle a [Oscar] Naranjo el apoyo; te indica más o menos por dónde van los niveles de confianza. Mientras no haya una ofensiva en el ámbito político que supongo que no solamente deben empujar los gobiernos, sino el sector privado, las comunidades académicas, todos, la comunidad de paisanos, etc. poco avanzaremos, pero hay que esperar que eso ocurra. Más que esperar, hay que trabajar para que eso ocurra.

-No se le había llamado a la Iniciativa Mérida paradigmática justamente porque representaba una nueva etapa en la relación, al menos a nivel discursivo, que no se ha reflejado tanto en el recurso que apoyan, sino esta parte que para mí se me hace fundamental que es la corresponsabilidad que tú mencionabas hace un rato. ¿No se dejó atrás un poco ya eso con el *pointing fingers each other* otra vez con Calderón diciendo lo de las armas y que sigan hablando de la corrupción de México en Estados Unidos?

-Yo creo que es un camino andado, es una parte del puente que hay que hacer, como te decía, yo situó primero la declaración Zedillo-Clinton, es decir yo creo que ya hay conciencia de que efectivamente el contribuyente norteamericano no solamente se preocupa por la seguridad de México, sino que pone dinero. El tema es si es el camino adecuado a seguir, yo creo que hay dos discusiones que si me permites las sintetizo en 30 segundos 1) si el tema es presupuestal, si el tema de dinero, edificar capacidades en el estado mexicano es un problema presupuestal, entonces habría que preguntarse, bueno ¿y si nos ofrecieran 30,000 millones de dólares qué haríamos o si nos ofrecieran 50,000

millones de dólares? o igualmente Obama o Romney, el próximo dijera "a ver bueno, si su problema es de dinero ¿cuánto dinero necesitan para edificar un sistema de procuración de justicia y de seguridad mínimo para garantizar un país en condiciones de viabilidad?" El problema es de dinero o es un problema de organización, de ley, de cultura, o no sólo de dinero, además, uno se preguntaría... –y ahí si las reacciones soberanistas podrían ser fuertes-: “Oigan, y los 50,000 millones de dinero que nos están dando como qué contraparte tendrían, porque por lo demás debería efectivamente plantearse algo así, yo me imagino que en estos tiempos de dinero escaso lo que preguntaría el contribuyente es que son muchos *pennies* para los mexicanos, ¿no?, es decir, qué vamos a recibir a cambio. Eso es un camino, es decir saturar el presupuesto y el otro 2) que creo que es el más conveniente, es comenzar a edificar instituciones norteamericanas en donde se reconozca la intersección de los problemas y se trabajen de tal manera que no sean "*este es problema de Alberto, este es problema de Leonardo*" sino una interacción entre ambos, en donde la gestión de esa agenda sea efectivamente una responsabilidad permanente, un esfuerzo desde el punto de vista binacional, pero de la intersección de lo binacional, yo siempre digo -simplificando hasta el máximo el argumento porque el tiempo nos come-, que necesitamos una especie de Nadbank de seguridad, es decir, “Oiga, el desarrollo de la frontera común es un asunto de los dos, los dos tenemos que poner el dinero y la institución es de los dos”, tendremos que ir cuidando efectivamente el desarrollo de sus instituciones -que debemos por cierto garantizar que estén absolutamente blindadas- y no instalarnos en que cada quien haga su parte. Yo creo que la seguridad -estarás de acuerdo conmigo- tiene un componente nacional propiamente, cada país custodia su seguridad pero tenemos dos campos en los

cuales somos indispensables uno al otro en la ecuación de seguridad 1) el perímetro de seguridad de América del Norte, el tema de un eventual ataque terrorista o un ataque convencional que ahora se ve muy lejano pero es parte de la formulación de seguridad y, el otro, 2) estos temas de las organizaciones criminales que operan de un lado y otro de la frontera, es decir, no veo porque razón, si tenemos un montón de delincuentes con dos pasaportes, que ocurre, o un montón de delincuentes que operan visiblemente en los Estados Unidos, lo hemos visto cuando hay represalias contra el gobierno de México, te acuerdas cuando mataron al agente de ICE, a [Jaime] Zapata; cómo inmediatamente fueron y agarraron a todos y los tenían perfectamente ubicados; que no haya una cooperación en el mismo ámbito entre los dos países (?), que yo creo que es el camino que deberíamos seguir.

-Última pregunta que nos dio un adelanto con el comentario anterior. Todo parece apuntar a que el PRI regresa al poder ¿el futuro de la Iniciativa Mérida?

-Pues yo creo que el PRI va a tener que tener un recorrido importante en Washington demostrando que no es lo que parece o que su pasado no necesariamente lo condena, que puede ser otro -lo cual le llevará todavía algunos años- y lo que sí está por despejarse es si efectivamente el camino de aportar recursos -o solamente ese- es el mejor. Yo tengo la impresión de que se tiene que avanzar por el camino que te decía y por el trabajo conjunto en evaluación de personal y evaluación de la confianza del personal, pero también ahí tiene el gobierno de Peña -que esto iniciara a partir del 1° de diciembre- que formular cuál es también su aspiración; está muy poco claro tanto en el plano interno

como en el externo cuál sería su ideal, cuál sería su óptimo en materia de seguridad y por tanto veo un futuro incierto.

-Doctor Leonardo Curzio profesor-investigador del Centro de Investigaciones en América del Norte –CISAN-, muchas gracias por la entrevista

-Que tengas mucho éxito en tu investigación.

Patricia Galeana, catedrática de la Facultad de Filosofía y Letras –UNAM-, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 01 de agosto de 2012.

-¿Ha sido exitosa la guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón?

-No

-Las opciones son: predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso.

-Es un total fracaso.

- En su opinión general, ¿Ha sido exitosa la Iniciativa Mérida?

-Pues no, porque si hubiera sido exitosa, no hubiera sido, la pregunta anterior tendría que haber sido afirmativa.

-¿Ha fracasado parcialmente o es también un total fracaso?

-Pues mire, depende como lo veamos. Porque, puede ser que para las cuestiones políticas y de relaciones entre los dos países haya sido no un total fracaso, sino una forma de que haya una, algún punto de relación entre el gobierno de Calderón y el gobierno de Obama. Entonces en ese sentido es que ha sido útil para esa relación bilateral aun cuando, desde luego no ha logrado su objetivo. Ha sido útil, porque sobre todo, quisiera yo señalar que hay que entender que el gobierno de Calderón es un gobierno de extrema derecha y que tradicionalmente, históricamente -pues porque acuérdesese que yo soy historiadora- la visión de la derecha respecto a Estados Unidos ha sido negativa. O sea , tradicionalmente no se ha querido tener buenas relaciones con Estados Unidos pues por una serie de diferencias hasta de tipo religioso.

-Sí.

-Que entonces aquí, pues es un país católico, el otro es un país protestante y entonces esta es la mentalidad que todavía hoy, porque es una mentalidad que a lo mejor usted me puede decir, pues esto está desde el siglo XIX o de antes, de cuando eran colonias, pero si platica usted con dirigentes de este partido, se encontrará con que esta mentalidad subsiste.

-Sí.

-...Además se puede ver -usted que ha estudiado las relaciones bilaterales- como Calderón tuvo una serie de actitudes poco positivas a la relación con vecino del norte, sin embargo éste ha sido un punto pues que les ha permitido superar ese distanciamiento, digamos pues que sería ontológico, entre un gobierno de extrema derecha y además un gobierno pues liberal como el de Obama.

- Entonces podemos decir que es éxito y fracaso por igual, depende de cómo lo defina.

-Exacto.

-¿Estados unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida?

-No, yo creo que no, no es suficiente aunque claro que son muchos millones, 8 helicópteros; pero evidentemente no es suficiente dado que, pues si este es un argumento muy utilizado en México, pero cierto: el consumidor es Estados Unidos y el que estemos metidos en esta situación pues es precisamente por el altísimo consumo que hay en Estados Unidos, si no hubiera consumo, pues tampoco habría...

-Oferta.

-Claro.

-¿Usted cree que Estados Unidos ha asumido adecuadamente sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-No. También creo que en ese sentido el argumento que han reiterado los gobiernos de México de que siendo los consumidores, no han hecho lo suficiente como para evitar que haya tan alto consumo, pues evidentemente no ha ayudado a la estrategia.

-¿Es la corrupción un impedimento mayor para el éxito de la implementación en México de la Iniciativa Mérida respecto a la lucha contra los problemas como el narcotráfico, contrabando de armas, lavado de dinero? ¿Es la corrupción un gran impedimento para hacer la política efectiva?

-Bueno. Evidentemente la corrupción es un gran impedimento para todo, o sea, es un impedimento simple y sencillamente para que exista un Estado de Derecho, para que los propios ciudadanos mexicanos tengamos seguridad, en fin. Pero no considero que sea ese el principal impedimento para el fracaso, o no, de la Iniciativa Mérida.

-¿Dónde considera, hablando de corrupción, que está localizado predominantemente el mayor problema de la corrupción en el sistema mexicano; a nivel municipal, estatal, federal, familiar o en todos los niveles?

-Yo creo que lamentablemente ya es un proceso sistémico, ya está en todos los niveles.

-Corrosivo

-Pero ha sido corrosivo porque empezó primero en los más altos niveles de gobierno y ante la falta de una justicia, del predominio de la impunidad, pues entonces esto ha llevado a que otras áreas también se contaminen, por decirlo de alguna forma. Porque si en un gobierno estatal ven que en el gobierno federal hay una serie de actos de corrupción y no pasa nada, bueno, pues entonces se contamina el gobierno local y los municipios por ende también. Y esto es un mal ejemplo para toda la sociedad en su conjunto. Es un proceso que yo le llamaría degenerativo.

-Degenerativo. Y, ¿de arriba para abajo en cascada?

-Así es.

-Vamos a entrar entonces ahora a la sección de preguntas abiertas, doctora. En su opinión ¿cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobierno de México y de Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida, cómo fue posible eso?

-Bueno, esto fue posible porque hay que recordar que Bush empezó, hizo una declaración, inició esta política y esto viene a coincidir con una conveniencia política para el gobierno de Calderón. El gobierno de Calderón es un gobierno cuestionado, evidentemente si usted habla con cualquier persona bien informada, es raro que encuentre

usted alguien que le diga que fue una elección ganada limpiamente. Entonces, hay una convicción generalizada, pues hay que tomar en cuenta que hubo 300,000 votos de diferencia. Ahora, en este nuevo conflicto electoral que tenemos hay 3'000,000 de votos de diferencia, pero entonces eran 300,000. Y bueno, si leemos, por ejemplo, el dictamen del Tribunal Federal Electoral, no sé si lo ha leído, pero se lo recomiendo. Lo lee y usted dice, pues van a anular la elección. Y el último párrafo usted dice, pues sí se violó esto, esto, y esto, pero no se anula la elección. Entonces, ante esta situación, el señor Calderón sube de una forma ilegítima y tiene que legitimarse haciendo un gran acto distractivo para el tema de la elección. Y este acto distractivo fue que toma posesión en diciembre y ese mismo mes, sin autorización del Congreso, lleva al ejército al estado de Michoacán y también a Baja California, y hay un operativo en Tijuana también. Entonces vemos que él, se escuda en el ejército para legitimarse, y en ésta -que originalmente él mismo llamó “guerra” contra el narcotráfico-, después se desdijo, pero originalmente así la llamó. Y bueno, si nosotros vamos a Michoacán, como he tenido oportunidad de verlo, y conozco muchas personas que viven ahí, Michoacán después de 6 años está deshecho, hay municipios en donde simplemente no hay Estado. Entonces, bueno, pues es evidente que la estrategia ha sido un fracaso. Pero, repito, estas condiciones fueron las que favorecieron que se llevara a la firma del....

En su opinión, ¿cuáles han sido los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y por parte de Estados Unidos en la guerra contra las drogas?

-Éxitos y fracasos. Pues mire usted, yo realmente no puedo ver los éxitos, porque, el que nos digan, y ha sido una campaña de terror la que ha manejado el actual gobierno de

Calderón durante todo el sexenio, todos los días, que la nota roja se haya convertido en la nota principal de la prensa, y que si se aprehendieron a tantos y más cuantos delincuentes y luego todavía recetan con todo tipo de detalles la vida de los delincuentes, los decapitados, en fin, es una cosa verdaderamente terrible; violencia genera violencia y eso es lo que hemos visto. Entonces, ¿qué es lo que ha hecho esta estrategia? Ha amedrentado a la ciudadanía, en una de las cosas fundamentales que necesita todo Estado es tener la confianza de su ciudadanía, evidentemente este gobierno no logró ganarse esa confianza, entonces por lo tanto, el combate al crimen se vuelve mucho más difícil si no se cuenta con la confianza ciudadana.

-Sin embargo, hubo al inicio del sexenio un alto índice de aprobación de la opinión pública cuando decidió desplegar las fuerzas del Estado, y esa opinión positiva que hubo de la opinión pública, medidas por el CIDE y otras instituciones, declinó terriblemente conforme iba demostrándose la incapacidad del Estado para controlar el problema.

-Claro, porque primero [en] algunas poblaciones, el ejército tenía un buen prestigio frente a la ciudadanía. ¿Porqué? Por qué el ejército mexicano, salvo incidentes terribles como Tlatelolco, la familia Jaramillo, en fin, una serie de hechos de sangre, también perpetrados por el ejército que están pues en la historia de nuestro país; la mayor parte de la población tenía la idea del ejército apoyando [en] las inundaciones, los siniestros, esa era la imagen del ejército. Entonces, pues si, la población tal vez pensó que podría resolver el problema, sin embargo las personas más informadas no, en primer lugar

porque se violó la constitución, porque se hizo este uso del ejército sin autorización del Congreso y después el señor Calderón se dedicó a amenazar prácticamente al Congreso, es decir, si no le aprobaban lo que estaba haciendo es que estaban coludidos con el crimen organizado; o sea es la misma táctica de Bush, para Bush todos los que no estaban con él estaban contra él, y estaba el eje del mal ¿no? Bueno pues aquí es la misma, siempre los gobiernos de derecha tienen más o menos este discurso, de estas campañas negras; amedrentar a la gente, en fin, entonces ya lo vemos con Romney también, pues los republicanos están en sus campañas. Entonces si se dijo, es que Calderón está haciendo algo que nos va a ayudar, eso dijo la población, pero las gentes informadas nunca lo dijeron así, o sea , porque vamos, violar la constitución no fue algo bueno evidentemente, pero como había de si tú no estás apoyando mi política entonces quiere decir que estas coludido con el narcotráfico, bueno, pues entonces acabaron por aprobar lo que estaba diciendo.

- ¿Ve usted algún éxito o fracaso en Estados Unidos?

-Bueno en Estados Unidos, la verdad, son tan pocas las noticias que trascienden, porque si usted platica con cualquier universitario te dice, no, es que allá, no hacen nada, nada más agarran al que está repartiendo unos cuantos cigarros de marihuana en una esquina, pero los grandes *dealers* que se dedican a repartir esa cantidad de droga; ah, porque eso es otra cosa que también a la sociedad presumen que decomisamos tantos kilos de esto, tantos kilos del otro, bueno, eso solamente habla de la cantidad de droga que está circulando, pero eso no nos prueba, entonces, que no entra nada de droga, no. Y entonces,

evidentemente alguien la tiene que distribuir adentro de Estados Unidos y si es que a estas personas las han metido a la cárcel y demás, pues acá en la prensa no se difunde esto. Entonces la impresión es que nada más se ataca al menudeo pero que los grandes, narcotraficantes, pues esos ¿dónde están?

-Las grandes cabezas del crimen organizado.

-No se sabe ¿no? Por lo menos, repito, hay una ignorancia al respecto si es que se han hecho algunos éxitos. O el lavado de dinero por ejemplo

-Uno podría identificar como un éxito por parte de Estados Unidos, agarrar a los grandes capos distribuidores y mafiosos de allá.

-Y me imagino que si hubieran agarrado a alguno de estos nefastos personajes, pues no lo habrían mantenido oculto. Supongo yo.

-Por qué sería políticamente rentable.

-Así es.

- Cree usted que existe un consenso, usted que es una experta en conocerla relación de México y Estados Unidos a través de la historia. En la definición. ¿Cree usted que

**ambos estén de acuerdo en la definición de éxito y fracaso de la Iniciativa Mérida?
Es decir, lo que para México representa un éxito, ¿lo es para Estados Unidos?**

-No, evidentemente no, o sea si hay, tenemos diferentes mentalidades. Y si, o sea , el éxito para Estados Unidos implica seguramente el que no les afecte, afecte su *modus vivendi* y *operandi* en Estados Unidos la cantidad de droga que pase. Porque también, evidentemente, hay alguna que pasa y que todo mundo sabe que está pasando. No, no puede ser, o sea , con toda la sofisticación que tienen ahora, y sellada la frontera y todo lo demás. Entonces para ellos eso es el éxito, mientras no les afecte, las estructuras que ellos tienen de poder. Pues eso es un éxito. Para acá el éxito sería que no hubiéramos tenido más de 50,000 muertos. ¿Verdad? Y que los jóvenes no estuvieran cayendo en la droga y en manos del crimen organizado, ese sería el éxito. Y eso no importa, por lo menos no se ha notado que importe mucho del otro lado de la frontera.

-Es verdad, porque si uno le pregunta a un académico en México, diría que, como lo estamos platicando ahorita, diría que es un total fracaso, pero si uno le pregunta a un funcionario en Washington...militarizar por ejemplo, o securitizar militarmente la guerra contra las drogas es todo un éxito en México.

-Así es. Sí, es una perspectiva distinta.

- Bien. Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con esta afirmación?

-Bueno, con que lo acuse, pues no me extraña, porque, bueno, ahora los acusamos todos, o sea toda la ciudadanía, por la cantidad de actos incorrectos que se han visto que diferentes funcionarios del más alto nivel, han estado coludidos. Pero lo que también es cierto es que en Estados Unidos también se cuecen habas, como se dice aquí ¿no? Y que también hay corrupción en altos niveles y desde luego, siempre, esto sí es una visión que sigue siendo, yo estoy de acuerdo con su posición constructivista; sin embargo las mentalidades se van generando a partir de modelos culturales y de la historia, y no son tan fáciles de cambiar. Entonces esta idea de que Estados Unidos es la democracia superior por antonomasia en el mundo, y es la que va a enseñarle a los demás países cómo deben portarse, esto no ha cambiado. Por más que queramos ser constructivistas, siguen teniendo este enfoque mayoritariamente. Entonces, claro, aquí hay muchos defectos, pero eso no quiere decir que allá sean perfectos, tampoco.

-Para cooperar con Estados Unidos, entre México y Estados Unidos, para hablar por ejemplo, entre mexicanos y norteamericanos. ¿La corrupción es un obstáculo para cooperar?

-Ellos dicen que sí. Porque esto se ve en su discurso político, que aquí no hay la suficiente confianza de que se cumplan los tratos, por ejemplo, los acuerdos a los que se llegue. Entonces yo creo que si, en fin, esto de que haya la imagen de que el mexicano miente, por ejemplo en los que puede llegar y puede ofrecer A, B, C, pero a la hora de la verdad no va a cumplir eso. Esa idiosincrasia, creo que todavía esa imagen no se borra.

-Doctora, ¿Por qué no se habla, o por qué no se presta tanta atención a la corrupción del lado de Estados Unidos? Usted tocó el tema hace un momento, y los estudios dicen que no hay país libre de corrupción, ninguno.

-Lamentablemente.

-Lamentablemente, pero ¿por qué cree usted que no se presta tanta atención a la corrupción allá, como aquí? Sí allá hay corrupción también.

-Bueno, por qué es una corrupción más sofisticada, diría yo. Y al más alto nivel. Sofisticada y de grandes proporciones, y aquí es una corrupción distinta, son mentalidades diferentes, por decir un ejemplo, yo soy maestra, va usted a un examen en una escuela en Estados Unidos y los alumnos normalmente no copian. Lamentablemente si vemos exámenes, por decirle, en [un Instituto en México], hablo de una escuela que está de moda -porque inclusive van a tener miembros seguramente en el gabinete egresados de esta institución-, una institución privada, y sin embargo, me consta, que ahí los alumnos, en profesional, copian. Entonces, esto se da, por ejemplo, se suben, esto no quiere decir que no haya también alumnos que copien en Estados Unidos, pero es, me explico, aquí es como que más común. O darle mordida al oficial de tránsito cuando se pasó uno un alto ¿No? En fin, es común.

-Es común.

-O, pasarse el mismo alto ¿verdad? Pues es lo común -ya que lo cachan a uno que mala suerte-, pero es lo común, es la realidad, toda una serie de usos y costumbres. Y allá esto es menor ¿no? Que tienen mucho que ver también, inclusive con la cultura religiosa, que hay que entender que la cultura católica, en ese sentido es distinto, o sea , hay un intermediario, entonces una persona, un narcotraficante, puede dar una narcolimosna y lo perdonan de todos sus pecados. Sí, es la verdad. Aquí ha sucedido, las narco limosnas.

-Sí.

-En cambio, los protestantes mayoritariamente están en contra de esta intermediación y tal vez esto influye en una idiosincrasia diferente, entonces, se hacen actos de corrupción, pero repito, muy sofisticados y al alto nivel, pero en la vida cotidiana hay otro tipo de usos y costumbres.

-¿Será también porqué allá la ley si se aplica?

-A bueno, eso es fundamental.

-Que las instituciones son más sólidas, quiero decir, menos penetrables.

-Exactamente, entonces aquí pues está corrupción e impunidad ha debilitado a nuestras instituciones evidentemente.

- Respecto al lavado de dinero: el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos del lavado de dinero. ¿Qué piensa usted de eso?

-Pues sí, pero aquí el señor Calderón, yo creo que en efecto Estados Unidos no se ha comprometido con esta estrategia que es fundamental para detener al crimen organizado, pero aquí en México, tampoco hizo lo que debía haber hecho, acabamos de ver el caso escandaloso de este banco británico el HSBC. Y que finalmente nada más se le da una multa y ya. Pues imagínese usted.

-Otra vez la impunidad.

-Así es, otra vez.

-Y, en referencia al control de armas, igual, el presidente Calderón ha acusado continuamente a los Estados Unidos de que no se comprometen tampoco a controlar de manera más eficaz el tráfico de armas. ¿Qué piensa de esto?

-No, bueno, desde luego que no se compromete, pero es que allá esto hay que verlo con el caso terrible de este joven que asesinó a unas personas en el cine ¿verdad? Es un problema que tienen muy grande, porque implica una reforma a su Constitución, y entonces es todo un problema macro, en el que hay cuestiones políticas muy significativas, porque habría que hacerle una enmienda a la Constitución y es muy complicado, y bueno, evidentemente los republicanos pues se oponen totalmente a

semejante cosa. Ya ve usted que Obama declaró ahora con motivo de estos trágicos acontecimientos que había que controlar la venta de armas, y no; hay una gran oposición, porque es un derecho.

-El lobby ¿verdad? De la Asociación Nacional del Rifle

-Exactamente.

-Que tiene mucho poder político

-Sí. Y bueno pues los productores de armas tienen muchísimos intereses económicos ¿no? Terrible. Y está muy bien que sepamos que allá tienen este problema que es un problema no nada más con respecto de Mexico, sino con respecto de ellos mismos, como estamos viendo, y que no han podido resolver, por toda la cuestión política interna y por lo que implica una reforma, una enmienda Constitucional. Pero por otra parte, también, el señor Calderón tienen que reconocer que sus controles de aduanas no sirven. Porque bueno, pues si Estados Unidos te pueden vender armas y bueno pues Canadá puede verse inundado de armas compradas en Estados Unidos, si es que las fronteras canadienses lo permiten. Entonces aquí ha habido ineficiencia del gobierno calderonista para evitar ese tráfico de armas.

- Dos preguntas más. En su opinión, a nivel general ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad nacional? ¿Qué falta para, para mejorar la relación bilateral?

-Bueno, faltan muchas cosas, creo yo que faltaría, yo inclusive lo he propuesto y esto ve por lograrlo con un amigo estadounidense -James Wilkie de la Universidad de California, el encabeza el programa PROFMEX, que hagamos una historia conjunta de los dos países y de las relaciones de los dos países -a lo mejor esto no les parece muy importante a los diplomáticos-. Para que nos permita más comprender nuestras discrepancias y encontrar nuestros puntos de convergencia, sería muy importante que este tema del combate al narcotráfico no nada más involucrara a Estados Unidos, sino también a Canadá por ejemplo, para dar la atención que podría darse en algunos casos en la relación bilateral México-Estados Unidos y ver en el ámbito regional. Y desde luego, creo que el tema migratorio, pues es un tema muy sensible y pues ha seguido pendiente y es un tema central que podía ayudar muchísimo a mejorar las relaciones, porque esto que se quiere decir, de que “vamos a tener muy buena relación en el combate al narcotráfico, y por otra parte, que sigan matando a nuestros connacionales en la frontera con el programa guardián.” Bueno; o sea , es muy difícil; esta idea de que un aspecto no contamine al otro, a mí me parece que bueno, hay que intentarlo, porque si no prácticamente se podría llegar a la ruptura de relaciones ¿no? Lo tenemos que intentar, pero aunque uno no quiera, desde luego influyen a los aspectos, pues es el mismo país y este tema es un tema que es muy sensible para la sociedad mexicana.

-Bien, la última pregunta es un poquito más de reflexión histórica y es una pregunta más personal, que sale un poco de la línea de investigación, pero: pensando en términos históricos en México y Estados Unidos ¿Cómo se ven el uno al otro en términos *la otredad*? En términos de identidad ¿Cómo se asume uno frente a uno mismo y uno frente al otro, y viceversa? Eso en el juego de dos vías: México y Estados Unidos han sido enemigos de guerra, han sido aliados de guerra con el Escuadrón 201, han sido socios comerciales, se han llamado amigos, se han llamado de “relación incomoda” y estos términos ofensivos que ha utilizado la clase política de Estados Unidos de llamar a México “el patio trasero de Estados Unidos”. Este abanico de tantas identidades de cómo se ven el uno al otro, parece que no son planeadas, que emergen, que dependen de cierta circunstancia y depende de cierto contexto. ¿Cómo podemos hacer para mantener ese tipo de identidades que más nos convengan a los dos? Yo sé que es muy complicado mantener la identidad de socios comerciales y amigos en esta estrategia de seguridad, pero eso es a nivel del discurso político ¿Cómo le hacemos para quedarnos con las mejores identidades?

-Pues mire, una vez un embajador norteamericano me hizo esa misma pregunta y me dijo a ver Patricia: ¿Qué es lo que tu consideras que podríamos difundir como un ejemplo de buena relación entre los dos países? Y lo único que encontré fue la devolución del Chamizal, fuera de eso, no hay ningún otro hecho. Nunca ha habido una acción afirmativa para los Mexico-norteamericanos; es más, ha habido una política contraria al movimiento chicano, han sumido a todos hablando de hispanos ¿verdad? Cuando evidentemente el número de mexicanos es cada vez mayor y bueno, si usted habla con

mucho de los, inclusive maestros míos de la universidad, están encantados, dicen que es la reconquista de lo que nos quitaron ¿No? Que cada vez haya más mexicanos y que se van a reproducir más y que va a llegar un momento en que tengan ahí el control de todo lo que fue originalmente parte de México. Entonces, sí es reconstruir esta relación desde muchos puntos de vista ¿Cómo nos vemos? Bueno, nosotros vemos a Estados Unidos como el enemigo, o sea, hubo momentos en que se le vio como el amigo, el aliado, pero pues las respuestas fueron muy negativas. Bueno aquí me voy a ir hasta el siglo XIX, originalmente los que..., cuando se inicia la independencia, todos los líderes mexicanos buscan la alianza con Estados Unidos: Hidalgo, Morelos, Juárez; nuestros más grandes líderes ¿Por qué? Porque consideraban que podría haber una hermandad, una alianza; y Melchor Ocampo, que firma el tratado McLane-Ocampo, escribe que cuando Estados Unidos se dé cuenta de que México es también un país liberal, laico, y que ya no está gobernado por la corrupta iglesia de Roma, como le dicen los protestantes a la iglesia católica, van a cambiar las relaciones. Pero esto no sucede; no sucede y entonces viene todo lo contrario, viene una animadversión, o sea, estos factores de integración nacional, pues primero se dan en contra de los españoles, pero luego se van en contra de los Estados Unidos también. Entonces toda esta idea de que es el país imperialista, *la bota del tío Sam* ¿verdad? El *Big Stick* de Theodore Roosevelt, en fin, toda esa imagen subsiste en el imaginario colectivo del pueblo mexicano. No estamos hablando de universitarios o internacionalistas que tienen obviamente otra perspectiva, pero [en] el grueso del pueblo esa es la imagen, es una imagen negativa y de ahí “el gringo” es un término peyorativo de animadversión y, todavía en Estados Unidos, yo creo que sigue habiendo este rechazo a que los *brownies* estén tomando tanta fuerza por que se están

multiplicando. Entonces yo creo que tendríamos que recomponer todos estos imaginarios a través de acciones positivas, por ejemplo: así como evidentemente ha habido una cantidad de acciones afirmativas para los afroamericanos ¿Por qué no hay una acción afirmativa para los Mexico-norteamericanos? Yo creo que esto sería muy bien recibido en la población de México y, desde luego, el tema migratorio porque está el “Programa Guardián” [que] ha cobrado muchísimas vidas.

-¿Tenemos esperanza de tener una mejor relación con Estados Unidos?

-Yo creo que sí, yo la verdad yo creo que sí tenemos esta [esperanza], debemos de tener...; si platica usted con otros colegas internacionalistas, ya sé, inclusive de todos los nombres de los que va usted a entrevistar, casi le puedo decir lo que le va a decir cada uno porque los conozco muy bien. Entonces bueno, pues le van a decir que sí, que es el colmo: que si los franceses y los alemanes se mataron en las guerras mundiales pero que ahora son aliados...-bueno ya con [François] Hollande ya no, la alianza ya no es la de Sarkozy-Merkel ¿verdad? Pero yo creo que sí hace falta ¡y de los dos gobiernos también! por eso creo que inclusive un libro, una historia en la que se vean los encuentros y desencuentros, pero que se traten de sacar cosas positivas como la devolución del Chamizal ¿verdad? Puede ayudar a que las poblaciones tengan una actitud más positiva una de otra.

-Muy bien, Doctora Patricia Galeana, le agradezco muchísimo la entrevista, seguramente va a enriquecer el análisis.

-Bueno, pues así lo deseo.

-Le agradezco mucho.

-Mucho éxito.

Manuel Martínez Justo, profesor investigador de la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán –UNAM-, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 05 de agosto de 2012.

-En su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida, que incentivos hubo?

-Yo creo que las motivaciones que generan esta Iniciativa Mérida son muchas, pero la central diría yo que es el aumento de la violencia en narcotráfico en México, el narcotráfico como punto esencial de la criminalidad, aunque también estaría, y eso es el contexto general, un aumento importante de la criminalidad, entonces yo diría en concreto un aumento de la criminalidad y en segundo lugar el aumento de la violencia en el narcotráfico ¿por qué? Por qué el narcotráfico lleva existiendo muchos años en México y en Estados Unidos y presente en la relación México-Estados Unidos pero no con este incremento de la violencia, entonces este incremento primero de la criminalidad y

segundo de la violencia en el narcotráfico son los que llevan preponderantemente a la generación de esta Iniciativa Mérida.

-Es decir, usted focalizaría la respuesta en términos del aumento de índices de criminalidad y no tanto digamos a la disminución de la desconfianza por parte de los mexicanos para que la Iniciativa Mérida sea posible.

-Yo creo que aquí hay que separar dos cosas, el gobierno de la población y yo creo que la Iniciativa Mérida surge a partir de los Estados Unidos, del gobierno norteamericano en un principio y es aceptado por el gobierno mexicano a raíz del incremento en la criminalidad, y segundo de la violencia en el narcotráfico, no es la población, por lo tanto no tiene tanto que ver con el nacionalismo mexicano en un inicio y la disminución del nacionalismo mexicano, sino con una situación de coyuntura que se estaba dando y que hizo que el problema, la preocupación del narcotráfico o de la violencia del narcotráfico se trasladara de Colombia, en la visión de Estados Unidos, hacia México y a partir de ahí entonces, algo que de acuerdo a ellos había dado tan buen resultado en Colombia podía utilizarse en México, y lo hacen casi linealmente.

-¿Cuáles han sido los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y por parte de Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida ¿ve usted algún éxito o algún fracaso como muy visible?

-Bueno, yo a hacer una distinción entre los Estados Unidos y México y voy a empezar por el caso mexicano, yo diría que en el caso mexicano ha habido un éxito relativo de, no

de la lucha contra el narcotráfico, sino de la violencia, del tratamiento de la violencia dentro del narcotráfico y aquí yo diría, bueno hay como dos hipótesis que yo manejaría porque están, es lo que se observa en la política mexicana en torno a la reducción de la violencia del narcotráfico y en consecuencia bueno, si se quiere del narcotráfico en sí mismo. Estas dos hipótesis son, o bien se hace que uno de los grupos del narcotráfico sea el que se consolide y mantenga un equilibrio natural sobre los demás, o bien, golpeamos continuamente a los grupos más fuertes del narcotráfico para disminuir su fuerza y a partir de ahí hacer los controlamos. Es como si tuviéramos una gran roca y entonces golpeamos, la hacemos que se divida en dos, se vuelve a golpear para que se divida en cuatro, se golpea y entonces quedan piedras mucho más pequeñas sin capacidad de hacer el mismo daño que esa roca grande. Entonces las hipótesis serían de dos tipos: una organización que prevalezca y controle a las demás y desde ahí controlar el gobierno o establecer mecanismos de control, de mantenimiento de la vigilancia sobre esa gran organización a la cual no se debe crecer más, etcétera y esa organización a su vez controla a las demás o la segunda; golpeamos, golpeamos, golpeamos hasta que pulvericemos y de esa manera se vuelve controlable, en este sentido podría considerarse que hay un cierto éxito de esta política mexicana que hace que del cártel de Sinaloa, del cártel de Tijuana, del cártel del Golfo pues han surgido una serie de ramificaciones pero sin el poder tan fuerte que tenía el cártel de Sinaloa por ejemplo y que por lo tanto, por lo menos en teoría son más manejables por ahí creo que.

-La fragmentación como éxito.

-La fragmentación como éxito. En el caso de los Estados Unidos ahí yo diría que fue también una serie de éxitos entre comillas 1) penetrar más en la política mexicana, en la política de seguridad mexicana y concreto en la política de seguridad hacia a criminalidad y hacia las organizaciones del narcotráfico 2) el mantener vigente su mercado de armas hacia México 3) el mantener sus servicios de inteligencia y también al mismo tiempo el control sobre la frontera mexicana, eso es ha servido muy bien y ahí creo que ha sido el éxito que ha conseguido el gobierno norteamericano. En el caso del mexicano, bueno, esta parte de pulverización cuestionable pero pulverización al fin y al cabo de los grandes grupos del narcotráfico, el caso de los Estados Unidos, esa penetración y esa dependencia del gobierno mexicano, de las políticas del gobierno mexicano hacia la delincuencia y el narcotráfico que cada vez tienden a, estoy tratando de cuidar la palabra para no utilizar dependencia sino utilizar una situación de mayor coordinación con el gobierno norteamericano.

-¿Definiría Estados Unidos y México entonces éxito y fracaso de la misma manera?

-Sí, yo diría que mayores beneficios los sacan los Estados Unidos, los han obtenido los Estados Unidos, en el caso mexicano los beneficios no han sido tan evidentes sobre todo porque la pulverización implica también por lo menos durante un tiempo de un aumento de la violencia mientras estos grupos menores no se van consolidando o no se van subordinando unos a otros y entonces vienen las disputas por las plazas, una cada vez

mayor competencia que se traduce en mayor violencia y en mayor violencia que se observa cada día es decir que se percibe independientemente de que objetivamente se hace. Mientras que en el caso de los Estados Unidos ellos han conseguido de alguna manera el convencer a México de que están haciendo un servicio a México apoyándolos ahí cuando obtienen también sus beneficios.

-Porque para Estados Unidos podría ser que mientras que la violencia no pase la frontera, sería un éxito para ellos esa cooperación, pero en México se sigue viendo como un fracaso que los muertos sigan quedándose de este lado.

-Sí y que cada vez haya un mayor número de armas y que se genere una serie de problemas o de daños colaterales en torno a esta lucha contra la violencia en el narcotráfico que genera mayor violencia. Es que los otros bueno mientras no pasen para allá como han hecho algunas declaraciones algunos funcionarios norteamericanos n el sentido en el que bueno, el problema está en México en la violencia y aquí no y mientras no lleguen aquí nosotros no nos preocupamos tanto por eso, lo cual no incide de fondo en el problema del narcotráfico y en el problema de la cooperación frente al narcotráfico.

-Por eso sería digamos un éxito parcial.

-Parcial, así es.

**-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada
¿Está de acuerdo?**

-Yo haría algunas matizaciones, yo diría que la corrupción la hay en todo el mundo y que en los Estados Unidos también hay esta corrupción. ¿En México hay corrupción? Desde luego que la hay y la hay en todos los niveles, es algo que no podemos negar, pero lo hay también en Estados Unidos. Es muy fácil simplemente culpabilizar y responsabilizar al otro y no asumir la parte que le corresponde, yo simplemente voy a citar algunas películas donde tratan este tema, por ejemplo, desde los años 70's finales de los años 70 hay una película que se llama "Serpico" y que habla de la corrupción al interior de los cuerpos policíacos norteamericanos, habla de la corrupción al interior de la lucha contra el narcotráfico en los Estados Unidos y como esa de finales de los años 70 para acá podemos encontrar muchas. Segundo, observó también que nunca hay grandes detenciones en los Estados Unidos, es como si el problema en los Estados Unidos no existiera, como si no hubiera organizaciones en los Estados Unidos que manejan el narcotráfico, entonces si consideramos que no hay este tipo de organizaciones en los Estados Unidos, si consideramos que no hay este problema en Estados Unidos como se explica o cómo podemos explicar el gran mercado que significa Estados Unidos para el narcotráfico.

-Teniendo eso, ¿por qué no se habla tanto de la corrupción en Estados Unidos? Por qué sabemos que la hay pero no se le pone tanta atención en los medios a la corrupción en Estados Unidos ¿por qué se da? También la hay, pero normalmente

si uno asocia los conceptos de corrupción a México-Estados Unidos la gente normalmente lo asocia con México ¿por qué no se habla tanto de allá?

-Bueno, esa es una pregunta que habría que hacerle al gobierno norteamericano y a los académicos norteamericanos para que ellos interpretaran, yo puedo construir una serie de hipótesis desde la información que he recabado a través de las distintas publicaciones. Yo en lo personal creo que es un proceso de beneficios mutuos, colaterales obtenidos; segundo, creo que es una situación de control de las organizaciones y por otro lado yo diría que es una forma de minimizar para ellos el problema, voy a ir por partes 1) porque beneficios mutuos; porque cuando uno analiza la cantidad de dinero que genera el narcotráfico y donde se queda este dinero, bueno pues observamos los que han escrito sobre este tema observan que la mayor cantidad de recursos se quedan en los Estados Unidos o se quedan en los países consumidores no solamente en Estados Unidos, lo mismo pasa en Europa, lo mismo pasa en otros países que son, su población una gran consumidora de drogas. Entonces si observamos cuantos beneficios se generan, cuantos se repatrian en recursos, observamos que la mayor cantidad queda ahí. Entonces como negocio y desde el punto de vista financiero pues yo diría que reciben una gran cantidad de beneficios.

-Hay incentivos para mantenerlo así..

-Pero hay otros beneficios adicionales, el comercio real además en la economía norteamericana representa un papel también relativamente importante, el control de esto

significaría también una reducción de esos beneficios, para las fábricas de armamento o para el comercio de armamento etcétera. Sí claro, son buenos mercados ahí, para el sistema financiero, para los bancos etcétera, eso supone una fuente de ingresos ¿qué es lo que sucede? Bueno, pues es que no parece haber en Estados Unidos o desconozco si hay grandes organizaciones, grandes cárteles ahí. Lo que yo puedo decir siendo bondadoso en el análisis es que así como el sistema político norteamericano da mucha autonomía a los estados y esto de alguna manera hace que el poder no se concentre tanto en el gobierno central sino que se reparta, pues yo entiendo que ciertas organizaciones se reparten. Entonces eso significa que pueden ser mucho más controlados y es pues por la propia imagen, esto es algo que negarlo internamente, pero acusar al exterior da una muy buena excusa para introducirse, para incidir en ciertas políticas en países en los que resulte conveniente hacerlo, ahí están además libros que hablan de esto y de lo conveniente que fue por ejemplo también el narcotráfico para los Estados Unidos para apoyar los movimientos de contra insurgencia, para financiar algunas actividades que no eran aprobadas por lo menos abiertamente por el Congreso norteamericano y que sin embargo la inteligencia norteamericana lo hacía. Como poder financiar esto sin recursos, por lo menos que abiertamente el gobierno norteamericano, bueno, tal vez vea de este fomento, ahí está el libro del cártel de Sinaloa por ejemplo que habla de esto, si es cierto o no es cierto, si la contra insurgencia en Centroamérica se financio con base en los beneficios que dejaba el narcotráfico, bueno pues ahí está. Entonces esa es una forma 1) de financiar 2) de intervenir de actuar en estos países y 3) de trasladar el problema hacia otros lados.

-Hablando de corrupción, ¿Usted cree que la corrupción es un grave obstáculo para la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos?

-Yo creo que como decía antes, si la corrupción existe y existe en todos lados, la corrupción no es un problema en la relación entre México y Estados Unidos, ni de México con ningún otro país, ni de otros países entre sí, si así fuera entonces estaríamos negando que hubiera corrupción antes de este momento en México, si hubo corrupción en todo tiempo, en todo momento, en todo México y en cualquier otro país y las cosas funcionaban bien en la cooperación México-Estados Unidos no quiere decir que la corrupción no incidiera en esto. Si ahora una de las cosas que argumentativamente nos llevan a poder hacer que incidamos más, que actuemos más sobre las políticas internas de los países ese recurso discursivo de la corrupción, bueno pues entonces es un argumento fácilmente asimilable por la población y entonces bueno pues México es corrupto tanto que debemos de intervenir y desde aquí debemos de salvarlos, no fue así, pero ahí está cita en una película donde se habla de esto, donde en muchas ocasiones hay películas mucho más recientes, por ejemplo salvajes etcétera, donde se habla de esta corrupción en los cuerpos policiacos, en la política norteamericana etcétera ¿y que se ha hecho? Donde están las grandes medidas para actuar sobre ellos o el programa rápido y furioso ¿dónde están las medidas de sanción? Etcétera que ha hecho el gobierno norteamericano para eso y que exige a los demás pero que a ellos no aplica, entonces la corrupción existe, la corrupción siempre ha existido más abierta más cerrada, en todos los niveles, en todos los países y ello no ha impedido la cooperación.

-En términos de lavado de dinero, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos ¿tiene razón?

-Yo creo que en parte hay una gran razón en eso, es decir Estados Unidos debía comprometerse y decir pues estamos haciendo esto a nivel interno, nosotros estamos impidiendo que los grandes capitales del narcotráfico incidan aquí. Ahí está algún libro, sobre Poder y narcopolítica en México, donde hablan precisamente sobre los cálculos de cuánto dinero se maneja en el narcotráfico, dentro del narcotráfico; también Naciones Unidas tiene cifras sobre esto; cuánto dinero incluso hay por los distintos mercados de la droga, cuanto en cocaína, opio, marihuana, etcétera. Entonces ahí ellos dicen, no lo digo yo, que la mayor parte de esos recursos se queda en el sistema financiero norteamericano o en los sistemas financieros de los países consumidores y no se repatria la cantidad, una cantidad mayor hacia los países productores o de tránsito, luego entonces, ¿dónde están las políticas en torno a esto que hace el gobierno norteamericano? Otra cuestión, también, que me lleva a pensar esto es cuando los norteamericanos han evidenciado algunos bancos que en México han permitido -México, Colombia en otros países han permitido el lavado de dinero- son grandes corporaciones que tienen sus corporativos o una parte importante de sus corporativos o donde envían el dinero hacia los Estados Unidos.

-Ahí está el caso de HSBC.

-El caso de HSBC que es el más reciente, pero ha habido otros con anterioridad bueno y resulta que son en Estados Unidos, yo no digo que no se haga en México, pero entonces

si se hace de aquí y se manda para allá entonces dónde están los controles allá; segundo, la mayor parte del recurso del narcotráfico se hace en Estados Unidos ¿es que acaso no hay lavado de dinero? Entonces dónde están las medidas que se hacen, si la venta de armas se hace de Estados Unidos hacia los otros países, pues yo creo que el reclamo del presidente Calderón que le dice a Estados Unidos ‘oigan ustedes sean corresponsables de esto’ tiene mucha razón y mucha digamos fuerza su petición cuando la hacen.

-En su opinión, que es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en términos de seguridad regional? ¿Qué hay que hacer para mejorar la relación?

-Bueno, ahí es un, ojalá tuviera a respuesta y la respuesta más adecuada a esto, porque entonces bueno no estaría como profesor en la UNAM, sino seguramente trabajando como asesor de varios gobiernos, pero yo diría lo primero es conocer las idiosincrasias y respetar las idiosincrasias de los distintos pueblos, segundo, entender y dimensionar los problemas y tercero corresponsabilizarse de ello. Yo diría que lo primero que hay que hacer es fortalecer a los gobiernos legítimos en los distintos países, sino se fortalecen, si los gobiernos no están fuertes, luego entonces, la seguridad e vuelve muy endeble, entendiendo seguridad como estabilidad. No podríamos entender, por ejemplo el éxito de Álvaro Uribe en Colombia sin la fortaleza del gobierno de Álvaro Uribe, no podríamos entender el aumento de la violencia en el narcotráfico en México sin entender también el cuestionamiento de los gobiernos mexicanos; el cuestionamiento de la administración Fox, el cuestionamiento todavía peor de la administración Calderón etcétera. Entonces

por una parte si queremos trabajar con cierto éxito en el manejo de la seguridad nivel regional, hay que pensar en que nuestra seguridad depende de la seguridad de nuestros vecinos, que es un concepto de seguridad democrática que trabajaron de alguna manera en una escala menor los gobiernos centroamericanos, primero hay que pasar por esa estabilidad, por la consolidación y por el fortalecimiento. Si nosotros debilitamos y no apoyamos muy decididamente la fortaleza del gobierno en turno de los gobiernos en turno entonces generamos inseguridad generamos inestabilidad. Luego hay que conocer la idiosincrasia, la idiosincrasia de cada uno de los pueblos, entonces, si nosotros queremos mantener la estabilidad hay que entender cómo piensa ese pueblo del país en donde nosotros queremos incidir, Estados Unidos debería de conocer más, yo creo que la conoce pero deberían de trabajar más con la propia idiosincrasia del pueblo mexicano, deberían de trabajar más con una transformación de las conciencias, con una educación del pueblo mexicano y con una educación mayor, con una estabilización de su economía desde todos los puntos de vista más que con el armamento. Deberían de trabajar más con la preparación, el incremento, de la educación, la formación de los policías y su familia que con la formación desde el punto de vista táctico para el combate de determinada delincuencia.

-Es decir, la cooperación entre México y Estados Unidos en términos de seguridad puede mejorar mucho a través del ingrediente de la comprensión de la identidad del uno del otro.

-Así es.

-Estados Unidos tiene que entender mejor la identidad de quién es México, su idiosincrasia para colaborar con él y viceversa.

-Así es.

-El nacionalismo en México, anti norteamericano ¿lo hemos dejado atrás? ¿Cómo concibe usted las élites? ¿Todavía muy nacionalistas o estamos dejando atrás para abrirnos a cooperar más?

-Bueno, yo diría que habría que separar dos cosas 1) el nacionalismo y 2) el nacionalismo en relación a los Estados Unidos. Voy a tratar de explicarme, por una parte nosotros como mexicanos hemos desarrollado el nacionalismo a partir de fundamentalmente de nuestras propias necesidades y entonces nuestra necesidad de consolidarnos como país ha sido el tratar de evitar las agresiones que nos han venido desde fuera; España, Francia, Gran Bretaña Estados Unidos han hecho que evidentemente el nacionalismo mexicano tome una de sus bases en la defensa frente al exterior, entonces eso nos lleva a rechazar al exterior. Por eso afianzamos este nacionalismo y a partir de ahí se puede re interpretar la relación desde esta perspectiva nacionalista de las relaciones México con Estados Unidos, pero eso no quiere decir que el nacionalismo mexicano se base simplemente en la negación o en la oposición hacia el exterior, nosotros hemos construido el nacionalismo con base en el mestizaje, con base en la formación y la consolidación del ser mexicano a partir del mestizaje, a partir del amor a nuestro suelo, nuestra patria etcétera.

-¿Mestizaje entiéndase de la independencia?

-De la independencia para acá. Nosotros como mexicanos, lo anterior discursivamente existe, pero no es algo de lo que nos sintamos totalmente orgullosos, nos sentimos orgullosos pero como si fuera algo alejado y ajeno a nosotros, nos sentimos muy orgullosos de la cultura maya, nos sentimos muy orgullosos de la cultura mexicana, nos sentimos muy orgullosos del gran imperio azteca, pero no nos consideramos ni aztecas, los mayas sí pero por otras razones y desde un punto de vista muy coyuntural, muy local. Pero tampoco no nos sentimos indígenas por lo tanto sino que discursivamente decimos 'el gran imperio azteca, el gran imperio maya' etcétera pero yo no soy azteca.

-Sino producto del mestizaje.

-Sino producto del mestizaje y soy a partir de nuestra independencia a partir de ahí construyo mi identidad, construyo mi sentimiento de pertenencia etcétera. Como en esta construcción de la identidad del sentimiento de pertenencia ha jugado un papel muy importante, las invasiones o las agresiones externas entonces se ha ido añadiendo a esto al nacionalismo una especie de sentimiento contradictorio hacia el exterior y digo contradictorio porque de la misma forma que hablamos de los gringos de manera despectiva, quisiéramos vivir como ellos. De la misma forma que de alguna manera rechazamos discursivamente y en una parte de nosotros esta vinculación con Estados Unidos, no hay que olvidar que el mexicano emigra principalmente a los Estados Unidos 1) porque nos queda más cerca, el mexicano extraña mucho a su país, a su tierra y quiere regresar, pero 2) porque admiramos lo norteamericano y aspiramos a ser como ellos.

Entonces hay esta especie de contradicción entre la admiración y el rechazo y es un sentimiento como de orfandad porque queremos al vecino pero a la vez sentimos que no nos debemos de llevar bien con él por muchas razones, es este doble sentimiento entonces yo dividiría esto, el mexicano es nacionalista per se y el mexicano, voy a extender un poco más el comentario, no reducirlo a los Estados Unidos, el mexicano admira al exterior, pero a la vez siente también una especie de reticencia en su fuero interno hacia el exterior, porque nos han de alguna manera agredido.

-Entonces en esta complejidad de definir el nacionalismo mexicano podríamos entender que dependiendo el contexto y la circunstancia en algunas ocasiones el nacionalismo puede disminuir para una cooperación más abierta y en otras pueda hacerse un poquito más acérrima.

-Yo no diría que disminuye el nacionalismo, yo diría que el nacionalismo a veces nos va a permitir colaborar y otras veces no, en función del clima de cierta animadversión que percibamos del otro; yo puedo sentir que pertenezco a una comunidad y a partir de ahí desarrollarme en esa comunidad y seguir siendo parte de esa comunidad pero a veces abrirme a otras opciones. En México no es que disminuya el nacionalismo, nuestro nacionalismo está ahí presente y es algo de lo que nos enorgullecemos y que debemos de seguir fomentando, pero en ocasiones entendemos que lo que sucede afuera en relación con nosotros, es más o menos receptivo y en ese momento reaccionamos, es decir, yo no creo que el nacionalismo influya en una reducción de la migración hacia los Estados Unidos que en la medida en que disminuye nuestro nacionalismo emigramos más, en la

medida en que aumenta nuestro nacionalismo se reduce la migración, creo que son dos cosas distintas. La colaboración con Estados Unidos no depende del incremento o la disminución del nacionalismo, no tiene nada que ver con eso, tiene que ver con la necesidad del otro y lo que percibamos del otro.

-¿Cómo percibe usted el futuro de la relación México-Estados Unidos ahora con el gobierno electo del PRI? El PRI está de regreso ¿Qué viene para la relación con Estados Unidos.

-Bueno, yo creo que uno de los grandes mitos que ha habido en México es el manejo de lo que se ha creado en el imaginario de la población en torno al PRI, y a partir de ahí yo diría el gran mito es pensar que el PRI es el gran ogro para México y pensar que este gran ogro para México va a incidir en nuestras relaciones con el exterior, sí va a cambiar ciertos matices en las relaciones con el exterior; pero bueno, primero yo afirmo que por lo menos eso es lo que yo percibo que el PRI siempre ha estado presente en la idiosincrasia mexicana, que han sido muchas generaciones que pasaron por ahí, todos llevamos dicen un pequeño priista dentro de nosotros, lo único que hay es que hay concepciones distintas en torno a la corriente en la que inscribimos a este pequeño priista que hay en nosotros: hay un pequeño priista estatista-corporativo, etc. que permanece, yo diría es un priista clásico, es el pequeño priista que añora el priismo tradicional, y hay otro pequeño priismo o priista que busca adaptarse a las nuevas situaciones del entorno internacional, que nos es corporativo, que no es estatista, que no va a promover a los sindicatos, el aglutinamiento de la sociedad en las organizaciones populares, en los

trabajadores, en los campesinos, etc. como se hacía con anterioridad, sino que es un priista que observa el carácter nacionalista pero de manera más individualizado, más moderno etc. Esta es nuestra gran discusión, yo creo que lo que es hoy la izquierda mexicana añora este priismo, este priismo que en su momento se hablaba se decía que era el ala rosada del PRI, no llegaba a ser roja sino que era un rojo matizado un rojo aclarado y por tanto era rosa, no quería el socialismo, un estado intervencionista; y hay otro que se quiso modernizar y adaptar con el surgimiento de la tecnocracia con el surgimiento de la llegada al poder de la tecnocracia, entonces bueno pues en las elecciones de 1988 previo a ella el ala rosada del PRI se salió, el ala más modernista se queda y después se reforzó con el enfrentamiento en torno al priismo neoliberal salinista frente al priismo modernizador [de Alfredo del Mazo González?...].

Mientras que Salinas hablaba de modernización éste hablaba de reconversión industrial, entonces decía el Doctor Seara Vázquez cuando fueron las elecciones de 1988, en las que se enfrentó el Frente Democrático Nacional contra el PRI y el PAN, decía 'bueno pues en realidad es una competencia del PRI-1 contra el PRI-2, el candidato del FDN era un ex priista hijo del creador del Partido de la Revolución Mexicana, el General Lázaro Cárdenas, que el candidato por el FDN era Cuauhtémoc Cárdenas que representaba esta corriente rosada del PRI corporativista, estatista, nacionalista, etc. frente a Salinas que era el candidato de este PRI tecnocrático. Entonces fueron unas elecciones entre estos dos. Si uno revisa en la actualidad cual fue la competencia en la elección fue entre ese PRI tradicional estatista, corporativo -Andrés Manuel López Obrador- y formado en estas filas del priismo clásico frente a un priismo tecnocrático modernizador etc. de Enrique Peña Nieto. La resistencia no es ante el ogro del PRI sino que en el fondo es que PRI

queremos. Esto tiene un efecto en el exterior, sea quien sea el que este en el gobierno, tiene que entenderse con los Estados Unidos, como tiene que entenderse con Cuba, como tiene que entenderse con Centroamérica, como tiene que entenderse con todo el mundo y no va a haber grandes cambios en nuestra política exterior, pero si hay matices, así como los Estados Unidos aunque en teoría nos debería de ir mejor con los demócratas que con los republicanos la política de las relaciones México-Estados Unidos siempre ha influido más cuando hay gobierno republicano en los Estados Unidos. En el caso mexicano las relaciones con el exterior parece que han ido mejor mientras ha estado el PRI, el PRI se ha entendido mejor con los gobiernos más progresistas de América Latina o con los gobiernos de izquierda en América Latina que cualquier otro de los partidos, es más yo digo que si uno le hiciera una entrevista a los líderes políticos de la izquierda latinoamericana, tendrían más cercanía con el PRI que con el PRD. Yo no he visto que Andrés Manuel Lopez Obrador por ejemplo haga una propuesta solida de vinculaciones con el exterior, ni con Centroamérica y si he visto que el PRI hace poco, hace unas semanas visitaron a Daniel Ortega y Daniel Ortega los recibe en Nicaragua ¿Qué es lo que pasa con Estados Unidos? Que seguramente la relación México-Estados Unidos será más prudente con el PRI en el poder, no sabemos qué tan prudente porque hay este priismo más modernista que se va a entender también perfectamente con los Estados Unidos, pero siempre va a ser más reflexivo en su relación con Estados Unidos y más cuidadoso, al igual que los demócratas en Estados Unidos siempre van a ser más reflexivos en su relación con México, y el señor Obama aunque diría bueno la Iniciativa Mérida hay que reformarla pero vamos a continuarla.

La última pregunta ¿tenemos esperanza de que la relación con nuestro vecino del norte mejore en su calidad?

-Yo creo que va ser más de un trato respetuoso entre las dos partes, yo la visualizo así. Yo visualizo que va a ser mucho más pragmática, y en ese sentido si es más pragmática y los Estados Unidos la idiosincrasia del norteamericano, yo diría del *wasp* (*white anglo-saxon protestant*) es más pragmática, seguramente esto nos llevará a que tengamos una mejor relación. De todas formas hay que tener en cuenta dos cosas en ambos lados: primero, en el lado de los Estados Unidos ya que prevalecen los *wasp*; hace poco revisaba algunas cifras de crecimiento de población de los diferentes grupos poblacionales en Estados Unidos, los que más crecen son los latinos o los hispanos alrededor del 4% anual, el segundo grupo que le sigue es el grupo negro, de población afroamericana con un 3%, mientras que la población blanca, anglosajona está disminuyendo, eso se refleja en las elecciones, deben de poner más énfasis en la población hispana, deben de poner más énfasis en la población afroamericana y en consecuencia yo no tengo la menor duda de que eso va a cambiar también va a hacer que haya matices en la política norteamericana: No quiere decir que vaya a cambiar radicalmente pero si va a haber ciertas matizaciones como se vio en la política exterior de Obama, no fueron cambios radicales pero si hay cambios de matices, por un lado va a haber ese cambio en los matices, por el otro lado en el caso mexicano también va a haber cambios de matices; porque los que llegan si bien son pragmáticos, si bien son una población que además diría yo han sido formados gran parte de ellos en Estados Unidos con sus posgrados, pero por lo tanto van a tener cierta cercanía con Estados Unidos. El hecho de haber sido formados en Estados Unidos, de

conocer bien la idiosincrasia norteamericana, va a hacer que sea mucho más fluida pero también mucho más racional la política hacia ellos, entonces esta relación, estos cambios en uno y otro lado van a tener que ver con el cambio en la relación, cambios de matices vuelvo a subrayar. No nos olvidemos que México ha vivido dos etapas en la formación de sus políticas y de sus tecnócratas, en los años 50's 60's y 70's la población y los políticos mexicanos iban a hacer sus estudios a Europa y de ahí venían con una mentalidad mucho más humanista; a partir de los años 80's los políticos mexicanos y también yo diría los académicos mexicanos se forman en sus posgrados en Estados Unidos y por lo tanto traen una visión mucho más economicista; esto explica los cambios que ha habido en México.

-¿La *rational choice* no?

-La selección racional en el caso mexicano; yo creo en Estados Unidos su formación se centra al interior pero la misma conformación étnica norteamericana de la población norteamericana que se va transformando, transforma sus mentalidades, transforma sus políticas, transforma esa *rational choice* en los Estados Unidos al igual que nuestra formación, los cambios en nuestra formación transforman a México. Entonces esto sí va a estar en el fondo.

-Es decir, hay un asunto de identidades que puede matizar...

-De identidades y de vinculaciones. Es decir, decía Ortega y Gasset “yo soy yo y mi circunstancia”, yo no puedo hablar de lo desconocido, yo tengo que hablar de lo

conocido'. Si mi elemento referencial de lo conocido es Estados Unidos yo tengo que hablar de los Estados Unidos, yo voy a aspirar a mucho más a estar condicionado por las ideas de las escuelas norteamericanas.

-Querido maestro, le agradezco mucho la entrevista, un placer.

Lorenzo Meyer, Profesor emérito de El Colegio de México, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 03 de agosto de 2012.

-Estoy utilizando como base teórica la escuela de Copenhague, que es la escuela de securitización [...], para ver a la Iniciativa Mérida como un ejercicio de securitización desde el Estado y mi intención es capturar las percepciones de las elites políticas, intelectuales, periodísticas en México para ver si este proceso de securitización ha sido un éxito o un fracaso. Y entonces planteamos la pregunta de ¿Hacia dónde va el futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad regional? Si puede mejorar o va a empeorar, etcétera... entonces, en eso estoy.

-Ok. Yo soy de la escuela realista, mi profe fue Morgenthau así que...

-¿Hans Morgenthau fue su profesor? ¡Excelente!

-Ya viejito. Pero con mucho sentido del humor. Siempre estaba haciendo chistes. Nunca dejó de hacer chistes.

-Claro, no hay que perder el sentido del humor.

-Nunca lo perdió, hasta que se fue de Chicago, creo que se fue a Nueva York y ahí murió.

-¿Puede ser citado su nombre en la tesis?

-Sí, desde luego, faltaba más, no tiene que preguntar.

-Gracias. Bien, le voy a hacer 6 preguntas cerradas que estoy manejando la escala de Likert. En su opinión ¿Ha sido exitosa la guerra, o después que le llamaron lucha contra el narcotráfico del presidente Calderón?

-No.

-¿Usted la clasificaría como: ha fracasado parcialmente o un total fracaso?

-Total.

-Esa es la guerra contra el narcotráfico. En el caso de la Iniciativa Mérida ¿Ha sido exitosa la Iniciativa Mérida? Puede ser: ambas: éxito o fracaso, ha parcialmente fracasado o es un total fracaso.

-Parcialmente ha fracasado.

-¿Cree usted que Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida?

-No. Ahí está en sus puntos centrales.

-O sea ¿Está en desacuerdo o en totalmente desacuerdo?

-¿De que le proporciona? No, en total desacuerdo. ¿Cuánto es lo que México gasta en seguridad anualmente. Son como el equivalente a 10,000 millones de dólares. Y está Iniciativa Mérida ¿son qué? 1,500 millones de dólares en cuatro años ¿No?..

-Y aun así hay mucha oposición para el apoyo por parte de los republicanos.

-Por mí que le quiten todo. Que fue muy barata la manera como la vendió Calderón.

-¿Porque México está en la posición de negociar más?

-Es más, les hubiéramos podido dar los 1,500 millones de dólares a ellos si hacen algo. Les hubiéramos dicho, miren aquí tienen. ¿Necesitan dinero? A ver Banco de México que los 100,000 millones de dólares que tenemos de reserva, dales un poquito para ver si hacen algo que no sea lo de *rápido y furioso*.

-¿Ha asumido Estados Unidos sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-No, no las ha asumido.

-¿Es la corrupción un mayor impedimento para la implementación en México de la Iniciativa Mérida respecto a la lucha contra el narcotráfico, contrabando de armas, y el lavado de dinero?

-Sí, es uno de sus [problemas].

-¿Dónde considera usted que está localizado predominantemente el mayor problema de la corrupción en México, a nivel municipal, nivel estatal, nivel federal, nivel familiar o en todos los niveles?

-Yo quitaría el de “familiar” y los otros sí los dejaría. Municipal, estatal y federal, si no, no se explica lo último, lo del HSBC, el escandaloso... 7,000 millones de dólares en 2 años, ese es el nivel federal. Del municipal, ese ya se da por sentado.

-Y además de que no hay un castigo contra HSBC más que una sanción administrativa.

-370 y tantos millones de pesos que son ¿qué serán? Como 30 millones de dólares para un lavado de 7,000 millones, conviene seguir lavando. Entonces es realmente un, desde un punto de vista del *rational choice* es absolutamente racional seguir lavando por los siglos de los siglos.

-Que es otro ejemplo de impunidad en México.

Las preguntas abiertas Doctor Meyer. En su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los dos gobiernos de México y de Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida?

-Yo creo que no fue realmente el combate al narcotráfico, son motivaciones políticas distintas en cada caso, pero no están absolutamente relacionadas con el narcotráfico. Del lado mexicano era indispensable para un presidente que llega con poco más de un tercio de los votos y que tiene, está bajo la duda su victoria porque nunca aceptó el recuento de los votos, cuando la distancia era de 0.56%. Eso quiere decir que incluso si hubieran habido nada más errores matemáticos podía, estaba tan cerca, los errores de sumas en el

conteo en las casillas puede ser -sin que haya ninguna acusación de que hay corrupción- simplemente errores humanos en casillas que cuentan los votos a partir de las 6 de la tarde, en personas que algunas de ellas sobre todo en las zonas rurales donde no hay, digamos, una gran sabiduría para sumar y restar, que están cansadas. Es muy lógico lo de los errores, cuando se dan los errores con un margen de 10% entre el primer y segundo lugar o 5%, no tiene mucho sentido volver a contarlos, pero en este caso sí, y al decir que no los cuenta amparándose en una interpretación muy estricta de la ley, está perdiendo legitimidad.

Entonces en esa pérdida de legitimidad alguien que toma la presidencia desde la derecha encuentra que la figura de un hombre fuerte, de un presidente fuerte puede serle muy útil. Ya tiene el caso de Salinas de Gortari con su actuación contra el sindicato petrolero, la prisión de “La Quina”, que se le fabricó a La Quina. Pero eso no importa, el punto es que era un sindicato que se veía mal en la opinión pública y La Quina no tenía ninguna defensa contra esa opinión pública, en este caso se toma al narcotráfico.

El líder, no solamente político, sino militar del país llega a extremos. Nunca antes y espero que nunca después en la historia de México un civil se vea en la necesidad de usar el uniforme de general de 5 estrellas. El general de división es de 3, el general secretario es de 4 y el presidente es de 5. Entonces se pone las 5 estrellas, que un militar se vista de civil siendo presidente lo entiendo, que un civil se vista de militar sin serlo no lo entiendo más que en esta lógica, la lógica de mandar el mensaje de manera contundente, es decir, si no se habían dado cuenta me voy a poner las 5 estrellas y yo soy el líder fuerte. Y el ejército entra en acción a la semana; por mucho que hayan planeado esta lucha, guerra, es una semana de tomar el gobierno. Me extraña mucho que el ejército lo haya aceptado,

pero en fin, muy las decisiones del ejército de obedecer a su jefe nato y ahí veo yo la motivación, no es una sola motivación, es un conjunto de motivaciones, es un juego a varias bandas: sí, sí quería enfrentarse al narcotráfico, sí necesitaba quitarle dominio geográfico que ya estaba adquiriendo, ya podía sobre el terreno decir “este terreno es mío”, aquí ya no entra ni el ejército.

-El estado no estaba presente.

-No está presente; entonces sí lo necesitaba, pero lo que más necesitaba era esa figura de hombre fuerte. Es muy útil para las derechas, las derechas conservadoras en un país que siente que la inseguridad está dominando; no necesita explicar que no hay relación directa entre la inseguridad que afecta al grueso de los mexicanos, que es la de los asaltos en microbús, la del asalto a la casa, la del secuestro, no tienen nada que ver con el narcotráfico. No necesita nada más, todo lo engloba en falta de seguridad, y les dice “les voy a dar seguridad” pero no hay lógica en esa explicación, son dos raíces distintas. La de la banda de 3 o 4 que asalta microbuses es una lógica muy distinta de la del “Chapo”, uno tiene un mercado mundial, los otros viven de ser depredadores de la gente y en particular de la de menos recursos, pero lo englobó todo. Y finalmente la venta hacia los norteamericanos, eso es lo que los norteamericanos han querido, por lo menos desde la época de Nixon cuando llevaron a México... desde antes, desde antes habían pedido el uso del ejército pero con Echeverría ya fueron, fin de Díaz Ordaz principios de Echeverría exigieron más esta presencia. Yo creo que los norteamericanos, en primer lugar México importa bastante poco en el conjunto geopolítico norteamericano, en estos

años está preocupado por el Medio Oriente, en particular por Afganistán y por Irak, por Irán también; México y América Latina en la posguerra fría les tiene bastante sin cuidado. El problema principal con México era en ese momento la migración más que el narcotráfico, el narcotráfico de todas maneras está allí y hay una burocracias en Estados Unidos, una burocracia que necesita del narcotráfico para poder justificarse, son las, ahí si hay una teoría de la burocracia que podríamos entrarle ¿Cómo las burocracias terminan por tener sus propios intereses independientemente el problema que tengan que enfrentar? Así como en un hospital termina[n] por ser más importante[s] los administradores, los médicos, las enfermeras y luego los enfermos. En este caso de la DEA y de la burocracia anti narcóticos igual. No es un problema vital para Estados Unidos, ya no lo definió así. Nixon sí, aquí el caso de Bush no, pero de todas maneras sigue la inercia, ya están las estructuras burocráticas y decir que se tiene un acuerdo con México para llevar a cabo la lucha en México, que es la idea central de los norteamericanos desde el acuerdo de Shanghái, desde principios del siglo XX, la lucha se lleva en los países oscuros.

-Que los muertos estén ahí.

-Y que todo allá. La producción, el comercio ya no tanto, primero era la producción, el comercio lo hacían ellos en el siglo XIX los norteamericanos, la familia de Roosevelt estaba en el tráfico de opio, luego también el tráfico, pero que todo se haga fuera. Es una decisión muy antigua, pero sobre todo en el siglo XX de que las guerras se hacen fuera de Estados Unidos para que no lleguen. Entonces este tipo de oferta de México, en principio

la Iniciativa Mérida fue una decisión en principio mexicana que se le vende a los norteamericanos. Tengo mis dudas de que haya sido así, pudo haber sido al revés, los norteamericanos le dicen tú pídenosla, la pides y nosotros te la damos. No sé, eso va a quedar cuando los archivos estén abiertos, entonces si se va a poder ver con toda claridad. Pero cualquiera de las dos coincide con la, llamémosle filosofía -dándole este nombre rimbombante a algo que puede ser calificado de otra manera- norteamericana de que hay que atacar las fuentes de producción, porque también ahí si hay una visión muy clara, son los extranjeros los que están personificando el mal. Esos son las fuerzas malignas que vienen y le presentan a nuestras pobres gentes, estos pobres muchachos tan jovencitos, tan inocentes y les presentan la cocaína, la marihuana, las anfetaminas, ahí está el mal. Es casi una definición de *buenos y malos*.

Entonces con esta decisión, la Iniciativa Mérida viene a caer perfecto, hay que aceptarla porque implícitamente está puesta ahí la visión del problema norteamericano, el problema son ustedes ¿eh?, ustedes y su corrupción. Y la Iniciativa Mérida es meterse en los aparatos de seguridad mexicanos que ya no se puede, son una punta de corruptos e imbéciles, las dos cosas a la vez. Entonces tenemos nosotros que hacemos cargo de lo que ellos no pueden, es un típico esquema imperial -ahora que ya no se usa mucho la palabra-. Van a la Dominicana y cuando la toman, porque esos no pueden ni controlar sus aduanas, y Haití; los primeros actos de imperialismo -en América Latina- norteamericano es porque los países no pueden poner en orden sus problemas y como si no ponen en orden sus problemas pueden entrar los ingleses, los alemanes y los europeos vamos a ponerlos en orden nosotros, fines del siglo XIX principios del siglo XX, sigue siendo lo mismo.

-Empatada esta filosofía que usted comenta con la afinidad de la política exterior de Bush, de securitizar la frontera so pretexto del terrorismo y securitizando la frontera a través de la Iniciativa Mérida como un instrumento para cercar...

-Como uno (instrumento); no necesitaba la Iniciativa Mérida, no la necesitaba, en uso de sus propias facultades como único país en el mundo que es soberano, porque es el único que puede tomar decisiones y no dar explicaciones a nadie de porqué las toma; México si toma decisiones que afectan a otros vaya que sí tiene que dar explicaciones y no las puede tomar todas; ellos sí, entonces él podía haberla tomado sin la Iniciativa Mérida. La Iniciativa Mérida es como dirían ellos *'the frost of the cake'* el *cake* está ahí, entonces para ponerla una cápita para que se vea más bonito, azucaradito, hacemos la decisión de que es mutua, somos dos países soberanos que toman sus decisiones y que llegan a este acuerdo.

-¿Ve usted algún éxito, o cuál sería el peor fracaso de la Iniciativa Mérida? Éxito o fracaso.

-Su fracaso es su irrelevancia. Es irrelevante porque podemos ver en las propias cifras que manejan los departamentos encargados de esto en Estados Unidos y de Naciones Unidas sobre las drogas que no ha tenido ningún efecto en lo que se supone es el indicador más importante: que la droga no llegue al mercado norteamericano. Y el gramo de cocaína hoy es más barato que a principios del siglo XXI, que el año 2000, el gramo de cocaína puesta en el mercado al menudeo en Estados Unidos ha bajado de precio. Si

hubiera falta de drogas porque están estrangulando los centros de producción o los centros de tránsito, las vías de tránsito, y están cortando las venas aortas de esto, entonces la cocaína estaría con su precio subiendo: es la lógica del mercado, y este sí es un mercado libre; y no, no está pasando eso. Entonces puede ser que haya disminuido el consumo de cocaína, pero son por razones norteamericanas, son por razones de que el mercado tiene olas de moda. La cocaína está de moda unos años y ahora están las anfetaminas u otra cosa.

-Sintéticas.

-Otra cosa. Entonces pueden dejar de comprar eso, pero no es porque no haya, sino por qué no la quieren. Ese sería uno de los indicadores.

Otro indicador sería que los cárteles, simplemente si ya no es negocio, si están tan perseguidos y con tanto éxito desaparecen, pero no, no han desaparecido. Y *Forbes* nos dice que el Chapo sigue siendo el más importante de todos los capos del mundo. Está aquí, aquí donde la Iniciativa Mérida ha estado trabajando por varios años, y la Iniciativa Mérida, le hace lo que el viento a Juárez, al Chapo.

-Si es irrelevante la iniciativa, Doctor Meyer, y es el único instrumento que México y Estados Unidos tienen para combatir lo que ellos dividen en 4 pilares (atacar directamente a los carteles, aumentar la seguridad en la frontera, el fortalecimiento institucional y la creación de consciencia social hacia el consumo de las drogas; la

parte cualitativa, la parte de la educación -a largo plazo-), y es el único instrumento que tienen para combatir este mal ¿Qué le queda a Estados Unidos y a México?

-Podrían seguirlo combatiendo como antes, la Iniciativa Mérida es muy reciente, la guerra contra las drogas es muy...

-Más antigua.

-Lleva un siglo ¿No? Entonces hubieran podido seguir como estaban antes, de todas maneras la DEA tenía sus representantes aquí, había las ligas con la procuraduría, estaban las ligas con el ejército, se podía haber seguido con la liga con La Armada que es la que más ha aumentado. No necesitaba institucionalizarse, podría haber seguido de esta manera un tanto informal dando la impresión de dos países que cada uno cuida su frontera y sus asuntos y no tiene necesidad de un aparato nuevo, porque ese aparato nuevo muestra que hay una emergencia, hay algo que no estaba funcionando, se necesita algo extra, podía no haberlo hecho.

-La llamaron paradigmática en el sentido de que la tradición en política exterior de cada país era “pointing fingers” uno al otro. Unos echaban la culpa al productor y los otros al consumidor, y hablaban -al menos a términos discursivos- de que ahora hay una corresponsabilidad.

-Pero sigue siendo esa (la tradición), es falso, sigue ocurriendo. Calderón tuvo que poner en la frontera, ahí -que el ejército pusiera- que no dejen pasar las armas, eso es *pointing fingers*, pero vaya un *fingersote* porque antes nunca lo habían hecho, es la primera vez que ponen esas..., no por mucho tiempo pero ahí estaban, siguen poniéndolo, pero si está la Iniciativa Mérida entonces para qué ponen [eso], para qué tienen que seguir con los artilugios antiguos: si siguen quiere decir que no funciona.

-Dado que cada quien tiene su visión, ¿Usted cree que Estados Unidos y México definen éxito y fracaso de la misma manera? ¿Lo que para Washington sería un éxito, lo es para México también?

-Tienen puntos de contacto, lo de la definición de éxito, su definición de éxito tiene que pasar por fuerza con una disminución de la producción y de la comercialización aquí, y una disminución del consumo allá. Esa puede ser una definición, y entonces no han tenido éxito, y ahí si los dos más o menos convergen. Pero hay una diferencia, para Estados Unidos esto es *peccata minuta*, ya no está en el centro de su agenda nacional el problema del consumo de drogas, este se quedó en ese centro durante la guerra de Vietnam y siguió un tiempo, pero ahora es otra cosa, Estados Unidos está... lo de las cosas que menos le preocupan frente a la ausencia de una economía dinámica lo que más los tiene enloquecidos ahorita es que no crean suficientes empleos y que ese indicador que además las estadísticas del Departamento de Trabajo los tienen día a día es el que va a decidir básicamente la reelección o la derrota de Obama, eso es lo que les preocupa.. y las drogas, ¡las drogas!. Ahora México sí, porque como se enfrascó en esto Calderón y

porque tiene la medición el ejecutómetro de *Reforma* y todos los meses está ahí esto es importantísimo ver que va bajando, que está disminuyendo, lo dijo ayer en reunión de seguridad, ahora ya los asesinatos han disminuido, él está muy pendiente de eso; Estados Unidos no [lo está], no, no está en su agenda.

-¿No es políticamente rentable para ellos?

-No. A los que consumen drogas y a quien los va a quitar; no los van a quitar, entonces para qué hacen eso importar si no pueden disminuirlo, pero aquí se puso como la política central de la agenda de Calderón y son dos cosas muy distintas. Aquí es central, allá no, entonces definir éxito tiene que ser finalmente distinto, porque aquí depende casi el juicio histórico de Calderón, y allá a Obama lo van a juzgar por muchas cosas, pero no por ésta.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada.

-Nosotros nos acusamos a nosotros mismos de eso, no necesitamos que nos lo digan, no lo necesitamos. Eso es una verdad como una catedral, hay corrupción institucionalizada aquí, que yo sepa, desde el siglo XIX, el siglo XX y el siglo XXI, no es tampoco nada nuevo.

-¿Esta corrupción impide una efectiva colaboración con Estados Unidos?

-En parte sí, es obvio. Sí, porque los datos que Estados Unidos puede mandar, corren mucho peligro cuando tocan las instituciones mexicanas, porque dentro de cada una de

ellas hay el equipo que está filtrándole los datos a los narcos. Los narcos tienen un servicio de inteligencia, y ese servicio de inteligencia les cuesta mucho dinero, pero les funciona.

-¿Por qué no se habla en Estados Unidos de la corrupción de Estados Unidos, como ellos hablan de la corrupción de México? Porque tiene que haber narcos y tiene que haber traficantes, nodos importantes para la distribución de la droga de allá. ¿Por qué solamente se habla de México?

-Por dos cosas, el general (Barry) McCaffrey vino una vez acá, al Colegio, cuando era todavía el zar de las antidrogas, y señaló que ellos no tienen el equivalente al *Chapo*, que aquí está centralizado, relativamente ¿no?, en 4 o 5 cárteles, que en ellos está totalmente descentralizado, que en ellos son cientos, miles los que en Chicago, en tal barrio, en el South Side y que además el South Side es muy grande, son varios; y entonces son un montón de personajes que distribuyen la droga, los que tienen los soldados y su pequeño Estado Mayor, son un montón, no se les ve, no salen en *Forbes*. En cambio el nuestro si, el nuestro está en un nivel superior y por eso les es más fácil. Digamos que ahí está más democratizada la corrupción y aquí no. Aquí como no somos demócratas [risas], pues bueno.

-La centralización del poder... ¡hasta en eso!

-Sí, hasta en eso.

-Respecto del lavado de dinero y tráfico de armas, Doctor Meyer, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos en esos dos rubros, lavado de dinero y control de armas.

-Sí, y tiene toda la razón, tiene toda la razón. Ahora, en esta peculiar forma de hacer política de Estados Unidos, tienen un lobby de los más fuertes que hay en Estados Unidos, la National Rifle Association. No entiendo yo porque es tan fuerte, no tiene tantos millones de miembros, sin embargo han de pagar como locos porque tienen mucho dinero.

-O sea no son votos, es dinero.

-Es dinero, entonces es una parte de su cultura, es una parte que nació con ellos, esta sociedad que va de la Nueva Inglaterra a conquistar el resto de esa parte del continente, que ya estaba ocupada y que tiene que deshacerse de los ocupantes a base de balazos y hace que las personas tengan la necesidad entonces -y consideran un derecho todavía ahora- de estar armadas. Es parte de sus derechos políticos, no se les puede quitar como en México o en otras partes del mundo civilizado, y no hay Dios que les logre aceptar que no tienen derecho a usar esas armas.

-¿Es cultural e idiosincrático?

-Es totalmente cultural y apoyado en un lobby muy fuerte. Entonces sí tiene razón Calderón o cualquiera en decir ustedes proveen armas. Estados Unidos ha provisto de armas a México desde el inicio de nuestra historia como país independiente. Los movimientos revolucionarios buscaron sus armas allá, Madero las buscó, Carranza las buscó, Villa ni se diga; Villa... la diferencia entre el zapatismo y el villismo es que el zapatismo no tenían frontera y los villistas sí, y si no es por esas armas Villa no llega a lo que llegó. Entonces facilitar armas a México cuando tiene conflictos internos es una historia vieja, no es de ahora.

-Y además lo ven como un monopolio, porque cuando Huerta buscó armarse con Alemania, y que entonces vino la invasión en 1914 de Veracruz para impedir que ese cargamento de armas armara al movimiento de Huerta, pues fue por eso que intervinieron, ¿En parte no?

-Pero no tomaron las armas, nunca las tomaron.

-No, nunca llegaron.

-No, si llegaron, pero no las pudieron tomar, no podían, eran armas que venían en un barco alemán porqué las iban a... el barco simplemente se fue a otro puerto y las desembarcó. Entonces de allá viene... y eran armas norteamericanas ¿eh? El barco era

alemán, pero las armas eran norteamericanas, entonces eso es una imposibilidad; México tendría que cerrar su frontera bien, cosa que no puede hacer, no, nunca lo ha hecho, nunca, no hay forma de vigilar a cada uno de los que pasan de allá para acá, entre otras cosas, porque los necesitamos. No podemos estar impidiendo si ellos dejan sus dólares aquí, no tenemos la capacidad, y está la corrupción, entonces eso de las armas es un desastre. Y luego lo otro es la demanda, la demanda es también un problema cultural ¿Quién les dijo que las drogas tenían que ser perseguidas? No eran originalmente... el uso de las drogas... bueno Sherlock Holmes las usaba y después de cada caso se ponía *unas* porque era legal. Un día decidieron, como el alcohol, que eso era un problema filosófico, pecaminoso, es algo que viene con su religión, con su visión del mundo, etcétera. Y no han podido convencer a una parte de su población que no las consuma, no lo han podido evitar con la policía y tienen muchas *gentes* en la cárcel, son cientos de miles los que han encarcelado y es un problema social que ya lo están pensando. ¿Tiene sentido meter a tanta gente a la cárcel como consumidores? No lo tiene.

-Están encarcelando a la juventud.

-En buena medida y sobre todo la juventud más fregada, a la juventud negra, a la juventud de los pobres.

-Mientras no se legalice, como la propuesta que hicieron los expresidentes y siga este régimen punitivo contra el consumo de las drogas y se quiere evitar -como lo llamaban *los daños colaterales*-: vamos a dejar que trafiquen los traficantes, pero

que se acabe la extorsión, el secuestro, los decapitados. ¿Se puede pactar con el narco?

-Es muy difícil porque esa es asumir la derrota del Estado. No se puede hacer ninguna de las dos cosas, es que estamos metidos en un estúpido callejón sin salida. En la práctica yo creo que se va a hacer, no se puede aceptar que laven dinero, pero no se ataca a los bancos. Hay una regla no escrita que le permite a los banqueros seguir haciendo sus lavados de dinero, a los de cuello blanco hace mucho que no se les ataca, de no ser esto del HSBC y eso porque salió del Congreso, salió del Comité de investigación del Senado norteamericano, aquí no salió nada. Y tienen el sistema de inteligencia aquí y según se reveló, ya lo sabían los mexicanos. ¿Entonces eso que quiere decir? Si ya lo sabía la Secretaria de Hacienda, quiere decir que pacta con ellos, es un pacto no escrito. Tu lava, yo veo *que la virgen está hablando* y así tranquilos todos. Eso es lo que existía antes y alguna modalidad de esta puede volver a existir, pero que quede constancia que eso también revela la debilidad del Estado. El Estado que no puede regular a sus bancos, que es lo que le pasó a Estados Unidos, por eso viene la burbuja de bienes raíces y viene la crisis, por no poder, no saber, no querer vigilar a sus bancos. Lo mismo nos pasa a nosotros, bueno, cual es la diferencia entre hacer esto con un banco a hacerlo con el *Chapo* ¿Cuál es realmente? Que los bancos no tienen armas, salvo lo de la policía de seguridad que tengan ahí. No tienen, el *Chapo* sí, y hay algo en la definición *Weberiana* de Estado del monopolio de la violencia legítima que repele la existencia de otra violencia ilegítima. Y aceptar la violencia ilegítima, que sea latente ahí es un problema.

-Para un actor no estatal.

-Ahora, eso no era problema antes, porque nunca se habían enfrentado el Estado y los narcos, es Felipe Calderón el que hace que se venga a primera plana, en primer... 8 columnas, *esta es la definición de mi gobierno y me voy a enfrentar a ellos*, y no los derrota, es más o menos como, pongámosle, como Vietnam. El ejército norteamericano nunca fue derrotado por los vietnamitas, pero no pudo derrotarlos a ellos. Y con el transcurso del tiempo, [al término], si el estado formal no puede acabar con ellos, aunque ellos ni pretenden acabar con el Estado formal; pero el hecho de tenerlos ahí es una derrota, es una derrota y una victoria de ellos.

- En su opinión, ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad regional?

-Primero tener una política exterior, México debería de tener una política exterior, hace tiempo que ya no la tiene, no tiene una definición de qué es lo que quiere. En política exterior ahora lo que hacemos es administrar el día a día, pero no hay un proyecto, y sí lo teníamos. Bueno o malo, el nacionalismo mexicano, que era un nacionalismo no agresivo. Porque cuántas veces he oído eso de “Ya, el nacionalismo ya, ya, ya; es además horrible, produce un montón de problemas, vean lo que pasó en Europa. Bueno, pero el nuestro se llama nacionalismo, pero es otra cosa, no es el nacional-socialismo ni nada de esas cosas, es un nacionalismo estrictamente defensivo, no agrede a nadie. Ese nacionalismo se echó por la borda cuando se adoptó y adaptó el neoliberalismo, la

globalización, etcétera. México no tiene política exterior. Si tuviera unos principios, de ellos derivaría entonces la visión de la política en relación al programa del narcotráfico y de la relación con Estados Unidos, pero como no tenemos política frente a Estados Unidos, estamos a merced de lo que los Estados Unidos hagan o digan, nosotros tenemos una... estamos reaccionando, pero no accionamos. Entonces, si el problema principal para tener una relación con un vecino difícil en un mundo de diferencias abismales de poder, en eso es mi *realismo*. No tenemos la capacidad de ser soberanos, no la tenemos. Vuelvo a mi punto original, el único en este planeta que tiene la capacidad de ser estrictamente soberano en el sentido puro del término es Estados Unidos, nuestra soberanía es limitada, es una soberanía relativa. Bueno, dentro de esa soberanía necesitamos tener un proyecto y no lo tenemos.

-Una pregunta final ¿Tenemos esperanza de que mejoren las relaciones con Estados Unidos y México?

-Sí. Si cambiamos, es ir allí, el problema es nuestro, Estados Unidos va a estar ahí esa es una realidad dada y vamos a estar frente a ellos en condiciones de debilidad, pero no es la primera vez que estamos en esas condiciones, hubo momentos en que México no tenía ni siquiera Estado y pudo enfrentarse a ellos. Carranza no tenía, literalmente no tenía estado. Tenía un montón de áreas en que estaba... no tenía la capacidad de controlarlas. Y sin embargo, en políticas centrales, les dijo "No" a los norteamericanos y se impuso, porque los norteamericanos -como el imperio- tienen mil cosas que hacer y nosotros tenemos nada más unas cuantas, entonces somos muy débiles pero podemos enfocarnos con rayo

láser en este cachito y ellos no pueden, es un lujo que no se pueden dar y tienen que estar todo el tiempo dispersos, porque el mundo es su escenario, nosotros tenemos nada más un escenario realmente serio en política exterior y son ellos. Con inteligencia, con decisión, sí se puede. Estados Unidos va a ser nuestro problema por un tiempo indefinido, pero hubo momentos en que el proyecto nacional mexicano se impuso y se impuso, se impuso, digamos que el último que yo tengo como referencia donde puedo poner los documentos, es en 1946, la embajada norteamericana no quería a Miguel Alemán y lo dijo claro: “No, eso no es el candidato adecuado”, pues lo sentimos pero ese va a ser el candidato ¿Y qué paso? El embajador se fue. Aquí también, Carlos Pascual se fue por que con el WikiLeaks ya no era funcional para la relación con Calderón, pero no cambió nada. Seguimos en esta línea donde la Iniciativa Mérida es aceptar la posición norteamericana. Los principios que rigen la política norteamericana hacia las drogas son los que rigen la Iniciativa Mérida, no los nuestros. Sí, sí es posible mejorarla; nunca va a ser una buena relación, nunca; tenemos intereses encontrados y la diferencia de poder es brutal pero hay de etapas a etapas; esta es una vergüenza, no tenemos política exterior y esto se ve hasta en la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando uno habla con los de carrera, esto es un desastre.

- Doctor Lorenzo Meyer le agradezco mucho la entrevista.

Javier Oliva Posada, profesor investigador de la UNAM, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 13 de agosto de 2012.

-Doctor Javier Oliva Posada, profesor investigador de la UNAM, especialista en fuerzas armadas y seguridad nacional, muchas gracias por concederme tu tiempo y la entrevista.

-No, al contrario, gracias por la oportunidad.

-La primera pregunta: En referencia a la iniciativa a la guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón ¿La considera usted predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Es parcialmente exitosa.

-¿En referencia a la Iniciativa Mérida, la considera usted predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, un fracaso o un fracaso total?

-Un fracaso total.

-En referencia a la idea de si Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida ¿Está usted totalmente de acuerdo, de acuerdo, tiene una posición neutral, en desacuerdo o en total desacuerdo?

-Para ser congruente con la respuesta dos, totalmente en desacuerdo.

-Sobre si Estados Unidos ha asumido adecuadamente sus corresponsabilidades con México para combatir el problema al narcotráfico ¿Usted está totalmente de acuerdo, de acuerdo, neutral, en desacuerdo o en total desacuerdo?

-En desacuerdo.

-Sobre la implementación de la Iniciativa Mérida en México ¿Es la corrupción un impedimento para atacar o contrarrestar la fuerza del crimen organizado?

-¿El mayor impedimento?

-Si, ¿es la corrupción un impedimento, fuerte, notable para que se implemente la Iniciativa Mérida en México?

-No. En desacuerdo.

-¿Dónde considera usted que está localizado predominantemente el problema de la corrupción en el sistema mexicano, a nivel municipal, a nivel estatal, nivel federal, familiar o en todos los niveles?

-Me llama la atención que pongas la variable familiar, porque creo que es algo que no se ha estudiado en México, ni desde las políticas gubernamentales, ni desde los ámbitos de la academia, menos en los medios de comunicación. Yo pienso que es un problema que está en la base del sistema social que es el nivel familiar y a nivel de la autoridad municipal.

Me apoyo para responderte en lo siguiente: la principal causa de muerte violenta en jóvenes en México entre los 15 y 30 años en el estudio que dio a conocer la semana pasada la Secretaría de Salud está el alcohol y son alrededor de 21,500 muchachos que mueren al año. Es un número considerable en comparación, no estoy diciendo que con esto estemos mejor o peor, simplemente si tú lo contrastas con el tema de la lucha contra el narcotráfico. Entonces aquí la pregunta es ¿Y dónde están los papás de esos niños?

-Claro, es como una gran ausencia que se manifiesta en eso. Ahora, en referencia a las preguntas abiertas, ¿En su opinión –Doctor- cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y de Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentivos hubo para crearla?

-Yo pienso que hubieron dos aspectos 1) la preocupación sistémica o permanente en la comunidad de inteligencia y en las áreas de decisión política sensible de los Estados

Unidos, dígase la Casa Blanca y el capitolio y que se diera alguna vinculación entre grupos extremistas islámicos o de inspiración islámica, no es que el islamismo sea terrorista, pero de inspiración islámica y de organizaciones criminales. Yo creo que ese fue uno de los motivos no explícitos, pero que a mí me parece que desde el principio estuvieron gravitando ahí. Y 2) la posibilidad de que los conflictos de Colombia y de Centroamérica pudieran, como lamentablemente sucedió, extenderse a México. Yo creo que también ese fue otro factor geopolítico, es muy claro cómo Estados Unidos, su colchón de protección geopolítica respecto a antagonismos continentales que antes llegaban nada más hasta Guatemala creció hasta Colombia y que en términos de análisis es el único y último país bi-oceánico de América del Sur, entonces tiene alguna forma esas connotaciones. Y por lo que hace México, me parece que también se veía de alguna forma conminado a hacerlo después de los atentados de septiembre del 2001 en Estados Unidos, de alguna forma esto propiciaba la necesidad de establecer acuerdos.

-Derivado de esta pregunta, usted que conoce a las fuerzas armadas muy de cerca ¿Considera que una de las razones por las que la Iniciativa Mérida también fue adoptada fue porque en México se ha superado este sentimiento antinorteamericano? Con este nacionalismo exacerbado ¿Hemos superado eso en las élites políticas mexicanas y, principalmente, en las fuerzas armadas?

-Yo creo que en lo que se refiere al contexto no influyó tanto, porque de haber sido así hubiera habido más condicionantes para su firma. Lo que sí creo es que, por ejemplo, yo he leído declaraciones francamente... –bueno, ya ves que los científicos sociales no

podemos poner adjetivos calificativos- he leído por ejemplo una declaración creo que de Craig Grayson –no recuerdo bien el apellido [...]– en donde decía que a las fuerzas armadas -textual me acuerdo, no tengo la ficha a la mano- textual decía que a las fuerzas armadas las devoraba el nacionalismo; es que es justamente lo que el ámbito académico, político y militar estadounidense no ha terminado de comprender de la psique histórica de los mexicanos, les parece que el nacionalismo mexicano es una extravagancia cuando tú vas a *Best Buy* y ves los letreros que dicen ‘*we support our guys*’ hay un nacionalismo, que el nacionalismo los estadounidenses lo entienden en función de lo externo, mientras que el nacionalismo mexicano es hacia lo interno. Entonces creo, en el sentido de tu pregunta, que ahí hay una incompreensión de parte de los ámbitos académicos y políticos estadounidenses sobre el nacionalismo mexicano, acuérdate nada más el general Zachary Taylor que fue el responsable, comandante de los ejércitos estadounidenses en la guerra de intervención de México y después fue presidente. Es decir, a muchos generales en la historia de Estados Unidos como Eisenhower se les reconocen las aportaciones a su país con la mismísima presidencia del país. Entonces yo creo que es uno de los problemas en el entendimiento de las prioridades en las agendas de cada país, claro México en este sexenio como en el anterior careció de una política exterior definida y más aún respecto a Estados Unidos; tenía desde expresiones tan vulgares como la de “*Enchilada*” (y lo he dicho en público): todo el sufrimiento y la muerte de cientos de mexicanos en la frontera no la puedes asimilar como lo hacía Jorge Castañeda a una *Enchilada*, esta vulgarización de temas francamente serios, tu no ves que hablen así los responsables de política exterior en Europa, menos los de Estados Unidos. También por el lado mexicano no ha habido un verdadero posicionamiento en política exterior al menos en los últimos 18 años.

-En su opinión ¿Cuáles han sido los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida?, ¿Ve usted algún éxito significativo, algún fracaso significativo? ¿Ve ambas?

-Te respondo con números, Zhenli Ye Gon, el narcotraficante de origen chino que le encontraron 202 millones de dólares en efectivo en una casa en Las Lomas; se queda a 2 millones de dólares de la aportación que hace la Iniciativa Mérida; es decir, una sola incautación, de una sola agencia mexicana en una ciudad era casi el monto de la operación de la Iniciativa Mérida anual, además de que el monto es francamente bajo, no es de mucha utilidad, todo el laberíntico proceso administrativo, político y congresional que hay en los Estados Unidos para liberar los recursos hacen que sean muy limitados, y eso además de que hay que sumarle que los recursos liberados deben de ser utilizados en la adquisición de equipo de empresas estadounidenses y queda demasiado acotado el gobierno mexicano y pienso que esto ha desanimado también por el lado de la administración pública mexicana y ha generado cierto desánimo. Yo creo que su principal fracaso ha sido la falta de confianza por parte de las autoridades estadounidenses para que liberen con mayor oportunidad los recursos e incluso incrementen, y por el lado mexicano me parece que no han sido lo suficientemente sensibles a las exigencias de las instancias de las autoridades estadounidenses para cumplir con ciertos requisitos.

-Doctor Oliva, ¿Sabemos cuánto se ha liberado de la Iniciativa Mérida? Porque han sido muy disímiles, por como usted bien dice, en 2008 casi no se dio nada, en 2010 es

cuando más se dio el recurso, pero no ha terminado de dar esa cantidad de 1.4 millones de dólares ¿Sabemos cuánto se ha dado hasta hoy?

-Hasta hoy se han dado un promedio de 200 millones de dólares anuales aproximadamente hasta el año del 2012, pero llegan con mucho retraso los recursos, son sujetos a demasiados requerimientos y no falta sensibilidad mexicana, y creo que le asiste la razón al gobierno mexicano, a veces se llegan a tomar acciones injerencistas respecto de con qué criterios se va a administrar el recurso. Ahora, por el lado estadounidense también tienen razón: yo estoy dando una aportación, quiero saber en qué se la van a gastar.

-Rendición de cuentas.

-Claro. Yo creo que en el fondo es un asunto de no-entendimiento, de prejuicio y el establecimiento de metas claras.

-¿Y algún éxito ve usted?

-El hecho de que tengan que reunirse con cierta periodicidad con motivo de la Iniciativa Mérida, yo creo que hay un establecimiento de canales de conducto fluidos, que no sé si sean exitosos o no, pero fluidos son.

-Que podría ser un avance en la relación bilateral a nivel general ¿no?

-Claro.

-¿Usted cree que México y Estados Unidos definen éxito y fracaso por igual? Lo que se entiende como un fracaso en México, podría ser entendido igual en Estados Unidos y viceversa?

-¿Si se eligen en la misma valoración?

-Así es.

-Yo creo que más que éxito o fracaso, para volverte más complicado el cuestionario yo agregaría la palabra frustración, yo creo que hay una frustración recíproca respecto a las expectativas, porque “fracaso” es una palabra muy dura, y querría decir que la Iniciativa Mérida pues ya se colapsó. Yo diría más que hay una desilusión, si quieres utilizar una palabra más suave, hay una recíproca desilusión sobre la Iniciativa Mérida que ha caído prácticamente en desuso, ya cada vez se utiliza menos en los argumentos o los discursos, sobre todo en las de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos, the Homeland Security Department.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada ¿Tienen razón?

-Claro que no. Nada más que nos explique el señor Holder cómo le hizo con las armas.

-Rápido y furioso.

-Sí, yo le digo *rápido, furioso y frustrado*, pero fijate que el tema no es señalar que haya corrupción o no en el caso de Estados para decir “como aquí hay, allá también”. Creo que aquí el tema de la discusión es cómo avanzar en medidas de seguridad y de confianza. Es muy interesante, no sé si hayas tenido oportunidad de leer las medidas de seguridad que se están implementando en el Comando de Defensa y Seguridad del MERCOSUR, básicamente lo que ellos están haciendo es transparentar su gasto para generar medidas de confianza: ¿A quién le va a comprar tantos helicópteros? Perú va a comprar tantas lanchas rápidas, Venezuela, que acaba de entrar al MERCOSUR, va a comprar tantos fusiles. Es decir, el transparentar es de mucha utilidad y entonces aquí el problema es que de repente el New York Times, que es un periódico que se especializa en filtraciones a lo largo de su historia, tienes el caso de los drones, nosotros nos enteramos de una conversación secreta entre el presidente Calderón y el presidente Barack Obama a través de una filtración del New York Times de que habían drones no-tripulados volando el cielo mexicano. Esto le hace daño al presidente mexicano, el Senado de la República reacciona. Entonces yo creo que también, de parte del lado estadounidense, del gobierno me refiero, ha hecho falta una política de más confianza hacia las dependencias mexicanas.

-Esta idea de corrupción, y no sólo la idea, la corrupción real, ¿es un grave obstáculo para la cooperación bilateral o en esos niveles no afecta?

-Si. Claro que sí.

-¿Por qué no se presta tanta atención a la corrupción del lado de Estados Unidos? Por que como decía usted hace un rato, la reflexión correcta no es tan solo acusarlos que también tienen corrupción, pero ¿por qué se entiende que siempre México es el malo de la película, cuando para allá, para que la droga se distribuya tiene que haber ciertos niveles de complicidad.

-Mira, yo te lanzo un reto, busca bibliografía especializada estadounidense sobre crimen organizado en Estados Unidos: no hay. Te lo digo porque yo acabo de terminar una investigación y encontré pedazos de literatura en francés, en italiano, de Inglaterra, muchas cosas de América Latina sobre la corrupción en Estados Unidos y el crimen organizado, pero como estudio, como reconocimiento a un problema propio no lo existe. Porque el crimen organizado viene de fuera, todos los inmigrantes irlandeses o los inmigrantes sicilianos, ahora son los mexicanos y los colombianos. Entonces pareciera que en ese sentido en materia de corrupción en estos temas que tienen que ver con la seguridad en, prácticamente seguridad pública, pareciera que no existe. Si John Edgar Hoover dura de 1924 -si no me falla la memoria- hasta 1972 como único jefe del FBI; entonces tú te puedes dar cuenta que esto representa un problema importante de diseño organizacional de origen, entonces yo sí pienso que en el tema de la corrupción en

Estados Unidos se le envuelve más en un asunto de secrecía porque esa es la lógica, yo creo que por eso no se le presta atención.

- En referencia al lavado de dinero y el tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos, ¿Tiene razón el presidente Calderón?

-Por supuesto. Tiene razón porque, bueno, tu acabas de ver la masacre en este templo *sij* y el del cine, la prohibición, bueno no era una prohibición, era una ley que reglamentaba la adquisición de armamentos y no fue ratificada por Bush ni tampoco por el presidente Obama, pues deja en una situación de indefensión, no solamente a México sino a el ciudadano estadounidense, estaba leyendo que sólo en el 2011, bueno anualizado junio-julio 2011-2012 hubo 31,000 estadounidenses que murieron en Estados Unidos por bala, con datos del departamento de justicia, entonces te das cuenta que ahí hay un problema muy serio, interno primero y que en la venta ilegal y su introducción ilegal a México se podrían hacer mucho más cosas. Igual en el tema del dinero y ese todavía es más sensible porque pues como lo dijo el Papa antes de venir a México, el narcotráfico era un delito de codicia y era uno de los pecados mortales. Quizá esto nos dé una idea de lo que representa una organización criminal como el tráfico de armas y el lavado de dinero pues lo que principalmente los mueve es el dinero.

- ¿Qué podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad regional?

-Sin duda alguna, la coordinación transfronteriza; yo creo que eso es una parte muy importante. Ahora, los mexicanos somos muy sensibles a la presencia de agentes de otros países en el nuestro, vamos a respetar esa parte pues una forma de pensar, yo creo que es un aspecto importante a considerar pero, sin duda alguna, tiene que ver con una posibilidad de acciones conjuntas. Algunos geógrafos o demógrafos o urbanistas difieren en el número, pero son alrededor de 14 ciudades gemelas entre México y Estados Unidos, en 200 km a ambos lados de la frontera.

-En cuatro estados de Estados Unidos y seis del lado mexicano.

-Sí, pero son 14 ciudades de un lado y el otro. Se habla de alrededor de 40 millones de habitantes, es decir la población de América Central, aproximadamente.

-40 millones en la franja fronteriza.

-Así es, de ambos lados. Entonces, de población flotante, que va y viene. Entonces yo sí creo que amerita como en otros espacios geopolíticos mundiales un enfoque integral de parte de las naciones que comparten esa zona, incluso yo invitaría, digo, si hubiera la posibilidad de una convocatoria política a las autoridades de los países centroamericanos, principalmente del Caribe para buscar medidas fluidas y efectivas en ese sentido. Ayer el gobierno del socialista François Hollande expulsando europeos de Europa, es decir expulsando gitanos de Francia, porque están ahí de manera ilegal, no los expulsan por ser gitanos, los expulsan por estar en predios ocupados de manera ilegal y van de regreso a

de donde son. Es decir, supone un caso muy ajeno, pero que sí tiene que ver con la visión de un espacio compartido y pienso que en ese sentido Estados Unidos sí ha hecho falta... Es decir, tú con leyes como las de Arizona, la SB1070, criminalizando a la migración no es cómo vas a evitar... porque las cosas siguen pasando; y es una paradoja ese libre mercado, pasan cosas pero no personas en la frontera. Entonces esta ironía deshumanizante nos coloca en una perspectiva... fijate hay una gran oportunidad, sólo cada 24 años hay elecciones simultáneas para presidente en los Estados Unidos, entonces esto puede significar una gran oportunidad para el nuevo gobierno de Estados Unidos, que muy probablemente repita Barack Obama y el presidente ya de México, Enrique Peña Nieto, tienen la oportunidad de una agenda, en donde después de 6 años de experiencia dramática, tan difíciles, tan dolorosas, construir algo más sólido para el presente y el futuro, yo creo eso.

-¿Tenemos esperanza de que nuestra relación con Estados Unidos mejore?

-Si México tiene política exterior si. Es decir, si México tiene un diseño de política exterior, si tiene la oportunidad de contar con una voz propia en el concierto internacional por supuesto que sí. Te pongo un ejemplo, el regreso del entonces derrocado Manuel Zelaya de Honduras, regresó en un avión venezolano, entró por tierra escondido por la frontera entre El Salvador y Honduras y amaneció en la embajada de Brasil; es decir, los servicios de inteligencia de 3 países latinoamericanos vulnerando un cuarto y México sacó un boletincito de dos párrafos sin comprometerse con nada. Luego, la reinsertión a la OEA de Honduras en la persona del presidente Porfirio Lobo fue una operación

política de alta escuela, ¿de quién? del presidente Santos de Colombia. Cuando, bueno, en Centroamérica y nuestras relaciones históricas, recuerda que formaron parte hasta 1824 de México, el mismo día que desfilan las tropas en el centro de la Ciudad de México, lo hacen en Guatemala porque eran parte de la República Mexicana en ese momento, entonces hay lazos históricos muy profundos ¿Qué se han hecho con ellos? Entonces en la década de los 70's, no estoy pensando que debamos de regresar a esa época porque no es posible, son otras las dinámicas. Pero, cuando México ha tenido una política exterior propia le es de mucha más utilidad a Estados Unidos como interlocutor con América Latina. O el caso de organizaciones como la OLP o las FARC que cuando eran organizaciones guerrilleras tenían oficinas en México para hacer la reforma. Cuando Joaquín Villalobos están firmando los acuerdo de paz de [El] Salvador, los acuerdos de Chapultepec, ¿a quién le entrega él su fusil? No se lo entrega al Secretario General de la ONU, no se lo entrega al premio Nobel de la paz, no se lo entrega a su país, no se lo entrega al Secretario General de la OEA, se lo entrega al presidente de México. Entonces ese simbolismo pues evidentemente refleja de forma muy clara lo que fue la política exterior de México en esa región, solo en esa región. En cambio ahora, pues México carece de política exterior.

-Y, bueno este comentario sobre si es que tenemos una efectiva política exterior bien diseñada para el próximo sexenio me lleva a la siguiente pregunta: regresa el PRI al poder: ¿Qué futuro le ves a la Iniciativa Mérida con el PRI en el poder?

-Le veo como tal, como instrumento, como Iniciativa Mérida le veo poco futuro; ahora le veo mucho futuro a la cooperación en otra modalidad quizá ahora se llame –estoy inventando- la iniciativa Miami o la iniciativa Guadalajara, o la iniciativa San Antonio.

-Su propia identidad, su propio sello.

-Exactamente, es como el ASPAN, ¿De qué se murió el ASPAN? Pues de inanición política. Y es de la misma generación político-administrativa de la Iniciativa Mérida, entonces yo sí creo que el presidente Obama en estos 4 años, como sucede con los presidentes estadounidenses, va a tomar decisiones más de fondo, porque ya no tiene que quedar bien con nadie, ya ganó la reelección, entonces es probable que tome, -yo espero, soy optimista (así es mi análisis político)- el presidente Obama con un presidente entrante en México que dura 6 años, es decir le va a durar todo el cuatrienio. Entonces pueden crearse medidas muy oportunas, muy adecuadas para estabilizar la situación principalmente en México.

-Muy bien, Doctor Javier Oliva Posada, profesor investigador de la UNAM y especialista en fuerzas armadas y seguridad nacional te agradezco muchísimo la entrevista.

Abelardo Rodríguez Sumano, Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sobre América del Norte, profesor de la Universidad de Guadalajara, interviewed by por Alberto Lozano Vázquez, 25 de abril de 2013.

-La guerra o lucha contra el narcotráfico del presidente Calderón.

-Ha fracasado parcialmente.

-Consideras a la Iniciativa Mérida.

-Éxito y fracaso.

-Respecto a la idea de que Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida.

-Total desacuerdo

-Respecto a la idea de que Estados Unidos ha asumido adecuadamente sus responsabilidades para combatir el tema del narcotráfico.

-En desacuerdo.

-¿Es la corrupción un mayor impedimento para el éxito de la implementación en México de la Iniciativa Mérida respecto a la lucha contra el narcotráfico, el contrabando de armas y el lavado de dinero?

-De acuerdo.

-¿Dónde consideras que está localizado predominantemente el problema de la corrupción en el sistema mexicano?

-En todos los niveles.

-En tu opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? Hay una pregunta para complementar ¿Se ha superado el antiamericanismo y por eso se pudo lograr la Iniciativa Mérida o los sentimientos nacionalistas aún predominan en las élites mexicanas?

-En lo que yo he revisado, no queda claro cómo se presentó el trabajo de Calderón como una prioridad de Seguridad Nacional, si recordamos su campaña a la presidencia no aparece el tema como un objetivo prioritario de su campaña. En los documentos, hay uno del 20 de junio del 2006 donde no figura el tema, aparece el problema de la inseguridad pública pero como una mención tangencial, después el tema va apareciendo ya como presidente electo y algo que a mí me parece muy sintomático es una conversación que tuve con Lázaro Cárdenas, ex gobernador de Michoacán, que él comentaba que en una reunión que tuvo con el presidente electo –Calderón- en Michoacán, se encontró con problemas muy importantes del sistema de justicia estatal, con problemas muy importantes del ministerio público, con problemas muy importantes de rezago del sistema

policiaco municipal y estatal, y con problemas muy importantes de inseguridad, de familias conocidas por el mismo presidente electo y familias comunes que eso tuvo un impacto muy fuerte y [con]esa información pues no contaba como candidato a la presidencia, y como presidente electo pues ya tiene un acceso a información muy distinta y ya tiene que tener acceso a información de los tomadores de decisiones y de acciones muy concretas; además que estaba en su estado, en un marco de reuniones con gentes conocidas en común y que además en esa visita, no recuerdo el mes, pero fue unos meses antes de que tomase presidencia el 1º de diciembre del 2006, con incidentes de violencia directa muy fuertes para gentes conocidas del presidente electo. Entonces esto replantea el esquema que tenía, digamos del documento del 20 de junio del 2006 y ya en septiembre-octubre va cambiando el asunto, también información similar en Sinaloa, en Tamaulipas en menor medida en Chihuahua, y esto va presentando elementos que le van planteando al presidente electo; presentarse una estrategia donde eleva el tema de la inseguridad en su prioridad.

Sin embargo esa es una lectura, la otra lectura que sigue siendo una hipótesis de trabajo es el asunto de la legitimidad, el problema de la legitimidad en la elección presidencial. Y si recordamos esto es un elemento fundamental en términos teóricos; la legitimidad es clave para el asunto de la institucionalización del poder y también para la institucionalización de la autoridad presidencial, y es algo de lo cual carecía el presidente, de cara a la elección; digamos es un individuo al fin de la campaña presidencial, es otro cuando se dan los resultados, y va cambiando, transformándose en los meses entre agosto y noviembre rumbo hacia la toma de posesión propiamente y el cambio de estafeta Fox-

Calderón que encontramos tonos, énfasis muy distintos y que una motivación muy importante es el asunto de elevar el tema del narcotráfico en el corazón o en el eje de sus prioridades de gobierno. Entonces yo considero que el tema de la legitimidad con problemas de inseguridad en algunos estados es colocar el tema de la inseguridad en el corazón de su estrategia, de su preocupación y también creo que la creencia de que al colocarlo, de movilizar los aparatos de seguridad nacional, de defensa, de seguridad pública y que le iban a permitir también un posicionamiento de cara a la opinión pública. El tercer elemento tiene que ver con la cuestión de que Presidencia de la República pues no tenía el control o la gobernabilidad al interior de Gobernación con la mayoría de los gobernadores, con la mayoría de los presidentes municipales y tampoco tenía el eje de las negociaciones en el Congreso de la Unión como en el Senado de la República, entonces de cara a estos tres elementos que sí había problemas de inseguridad, de injusticia en algunos estados, sin embargo no había los consensos y esto es más fuerte de cara a los problemas de legitimidad y desde el 1º de diciembre en la posición en el Auditorio Nacional se plantea ahí que el combate a la inseguridad pública va a estar en el eje de su administración y así terminó el sexenio. Yo creo que hay claro-oscuros, no es blanco y negro que permiten hacer un planteamiento. La otra hipótesis de trabajo es el papel de Estados Unidos que tú sabes para el papel de la legitimidad tiene que haber un reconocimiento externo, el más importante históricamente para nosotros es el papel de Estados Unidos.

-Me comentas que no queda claro cómo se presentó el planteamiento de la Iniciativa Mérida entre México y Estados Unidos.

-Lo que pasa es que antes de la Iniciativa Mérida está cómo construyó la estrategia de combate al crimen organizado y la declaración de una guerra total, que lo dijo el presidente “total”, al narcotráfico porque está en esos planteamientos que posteriormente hacia octubre del 2007, estás hablando casi un año después lo de la Iniciativa Mérida, entonces por eso yo creo que está en cómo se concibe, cómo se define, cuáles son los actores, cuáles son las presiones, cuáles son las preocupaciones del presidente en funciones que se construye que la principal amenaza a la seguridad es el narcotráfico y el asunto de combatirlo y la inseguridad, y después viene la Iniciativa Mérida , mucho después.

-¿Tú vez como un empate de visiones con Estados Unidos la securitización de la frontera, en tanto que va muy bien “la agenda contra el narcotráfico” con “la agenda contra el terrorismo”?

-Sí. Supongo que has revisado los 4-5 ejes del combate de la estrategia de seguridad de Calderón, está la cohesión social, están los operativos conjuntos, está el fortalecimiento del sistema de seguridad, todos estos elementos y el cuarto o quinto es la cooperación internacional y en el cuarto o quinto no recuerdo, es ahí donde se inscribe perfectamente, digamos en la estructura, concepción, conceptual e institucional de la estrategia, la cooperación con Estados Unidos, ya estaba previsto en la definición de la estrategia. Entonces yo creo que le va perfectamente a Estados Unidos colocar la guerra contra el narcotráfico, porque además –Estados Unidos cuando viene ya el anuncio, estoy

pensando por ejemplo en la Casa Blanca, estoy pensando en el Consejo de Seguridad Nacional, estoy pensando en el presidente líder del Senado Richard Lugar en el 2007, que para ellos la guerra contra el narcotráfico se inscribe en el marco de la guerra global contra el terrorismo. Y si vemos los comunicados que se emiten en octubre del 2007, eran dos comunicados que son compatibles, pero son distintos: México está haciendo un énfasis muy claro en que es para coadyuvar a los ejes en materia de seguridad y a la estrategia ya definida desde el inicio de la administración, mientras que en Estados Unidos se está diciendo que es para esa cooperación pero en el marco global de la guerra contra el terrorismo.

-En tu opinión, ¿Cuáles han sido los mayores éxitos o fracasos por parte de México y Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida, en esta lucha/guerra contra las drogas?

-Yo creo que fue muy precipitado haberse declarado que el narcotráfico era una amenaza para la seguridad nacional de México sin haber tenido los consensos, incluso al interior del gabinete, no había consensos, la misma preocupación y la misma ocupación de Presidencia que en Relaciones Exteriores y tampoco había el mismo nivel de participación y de apropiación de la Iniciativa en la Secretaría de la Defensa Nacional que en la Secretaría de Marina; las visiones son muy distintas, yo considero que no había un consenso al interior del Ejecutivo Federal por un lado, por el otro, información más reciente te permite identificar también que tampoco había un diagnóstico de cuál era el nivel de vulnerabilidades y cómo estaban avanzando los distintos riesgos y amenazas, ese

diagnóstico no aparece por ningún lado. Entonces como no aparece un diagnóstico y se pone la prioridad en el combate al narcotráfico sin los consensos en los tres Poderes de la Unión en los tres niveles de gobierno, al interior del gabinete, entonces cuando se desarrolla la continuación de la guerra contra el narcotráfico y luego la cooperación con Estados Unidos, en realidad yo considero que el país estaba desarticulado, estaba deshilvanado, no había coordinación, consenso y al mismo tiempo y precisión de que fuese una política de Estado, y más bien era una política de Felipe Calderón, y eso yo creo que fue parte de los problemas que presentó tanto la guerra contra el narcotráfico y después el mismo presidente en un evento -que por cierto a mí me tocó participar ahí-que organizó la Presidencia de la República en diálogos con la sociedad, él dijo que no era una guerra total, sin embargo eso queda claro que continua con el mismo esquema prácticamente hasta el final, al final ya hubo un replanteamiento. La lectura para mí es vincular la guerra contra el narcotráfico con la Iniciativa Mérida, sobre la base de la guerra contra el narcotráfico y la estrategia de seguridad, porque al no ser suficientemente comprensiva, clara, por lo tanto los problemas que se van a presentar es tampoco identificar (junto con la ausencia de diagnóstico) la volatilidad de la amenaza y las fuentes de la amenaza. Nosotros sabemos perfectamente que esto es crucial y es fundamental, parte de los epicentros de la amenaza, pues varios de ellos, por ejemplo del mercado ilícito del dinero que maneja el narcotráfico mucho de ello está en Estados Unidos, el lavado de dinero, el mercado de armas, etcétera, y esas son variables que México no puede controlar; yo creo que no se anticipó lo suficientemente que esas eran variables que no iba a poder manejar Presidencia de la República para poder establecer mecanismos que le dieran mayor certidumbre.

-OK, ¿Tú ves algún aspecto exitoso? Me queda claro, todo lo que me comentas en la parte de porqué podría pensarse que fracasa la Iniciativa Mérida desde sus inicios, en su concepción, en la visión [incompleta] que se tuvo del problema antes de tomar la medida, pero al final ya que está el ejercicio llamado Iniciativa Mérida ¿les ves algo positivo?

-Sí, antes de comentarte lo positivo te puedo seguir comentando otro problema, que es el asunto del dinero, a mí me parece que eso es verdaderamente clave; 350 mil millones de dólares que se manejan en el mercado global, los 120 mil millones de dólares aproximadamente [que se manejan] anualmente en el mercado estadounidense, las distintas cifras que orientan el dinero de los 18 a los 25 -hasta los 30- mil millones de dólares que se manejan en el mercado mexicano, en el mercado ilícito por la cuestión de la circulación de estupefacientes, es muy importante porque si vemos los 1.5 mil millones de dólares que se destinó por parte de la Iniciativa Mérida en los 3-4 años que tuvo vigencia durante la administración Calderón, el dinero es muy pequeño, dada la dimensión del dinero. Entonces yo creo que si se hubiera querido concebir una estrategia donde se atacaba el asunto de la fuente del dinero y lo que genera esa fuente de dinero, otro esquema hubiera sido en el caso de la Iniciativa Mérida, creo que no se atacó la fuente del dinero ilícito y lo que genera este dinero ilícito, y lo que genera estas vulnerabilidades y estas amenazas. Desde mi perspectiva la Iniciativa Mérida no se mete con eso. Entonces eso, desde una estrategia de seguridad, creo que debe de quedar muy claro si la estrategia de seguridad más allá de-tú lo sabes perfectamente- en términos de intereses políticos o intereses partidistas, la calidad de la política pública es, si es una

estrategia que puede buscar anticiparse y resolver vulnerabilidades, riesgos y atacar amenazas, yo creo que eso no lo hace de una manera estructural la Iniciativa Mérida.

Ahora regresando a la otra pregunta que tu comentas, indudablemente que esto acercó a los servicios de inteligencia de los dos países, indudablemente que se generó un dialogo muy fluido entre las distintas secretarías, entre la Secretaría de Marina y el US-Navy, entre la Secretaría de Defensa le permitió tener un mayor conocimiento del sistema de defensa estadounidense, hubo acercamientos, encuentros, entrenamientos, más en el caso de la Marina que de la Defensa, y **esto siempre será positivo**: generar mayor conocimiento de tu vecino y en este caso de nuestro principal vecino, esto es muy benéfico, los servicios de inteligencia y en el conocimiento de las distintas secretarías, de Marina, de Defensa, Relaciones Exteriores tiene una relación fuertísima desde hace muchísimo tiempo con los Estados Unidos, pero no otras secretarías, no los servicios de inteligencia, no Secretaría de Gobernación con el Departamento de Seguridad Interior, entonces yo creo que ese conocimiento también permitió generar confianza y eso queda clarísimo que al final de cada reticencia, dudas, más del lado mexicano que del lado estadounidense, siempre había el [momento de mejorar las percepciones]..., a mí me ha tocado participar en los foros de cooperación o de diálogo y siempre puedes identificar que es a través de un marco como la Iniciativa Mérida o a través de un marco de cooperación en materia de seguridad los actores, directores, jefes de área, subsecretarios, asesores, siempre podrán limar, siempre podrán afinar su conocimiento, su percepción sobre -en este caso- los estadounidenses, entonces yo creo que ese si es un elemento positivo. El problema es que, la estrategia desde mi perspectiva, no estaba atacando de fondo las raíces de los problemas.

-OK, aunque mal encaminada pero, en términos cualitativos, ¿Mejóro la calidad de cooperación institucional entre ambos países?

-Mejóro en algunos casos y en otros cuando se salieron de control como “Rápido y Furioso” pues generó dudas, generó reticencias, etcétera, en algunos casos mejora la cooperación y en otros se generan dudas realmente con respecto de los compromisos por parte de Estados Unidos para no entrar a México.

-¿Crees que existe un consenso entre México y Estados Unidos en la definición de éxito o fracaso de la Iniciativa Mérida?

-No, para nada.

-La voy a replantear de otra manera ¿Dónde se producen las principales discrepancias entre México y Estados Unidos al definir éxito y fracaso?

-No. Yo creo que es imposible plantearlo de esa manera, Estados Unidos tiene una agenda global, continental, regional y bilateral de seguridad y tiene muchos intereses que México no alcanza a plantear y las dimensiones de nuestros esquemas de seguridad son muy distintos, entonces tampoco cabe que en la visión de Seguridad Nacional, de política exterior de Estados Unidos también los mecanismos internos son muy distintos; en un evento que organizamos la Universidad de Guadalajara con la Secretaría de Marina en el 2011, el entonces embajador Pascual se jactaba de que Estados Unidos tiene un sistema

judicial muy fuerte y que por lo tanto el tema del combate al narcotráfico no era un tema de seguridad interior, sino era un problema de salud pública, mientras aquí en México se dio todo lo que ya sabemos con niveles de ejecuciones y también con pérdidas muy importantes para las fuerzas armadas y para los servicios de seguridad en México, del sistema policiaco también, entonces dadas las dimensiones en materia de seguridad nacional, política exterior y política interior, no cabe la posibilidad de plantear que haya acuerdos similares del éxito de la Iniciativa; es muy distinto también la manera en como varios de los gobernadores del sur de Estados Unidos lo plantearon porque ellos ya han venido experimentando problemas de inseguridad muy importantes que vienen en términos de la relación con México, entonces yo creo que el planteamiento va por otro lado.

-Pero si al final es un ejercicio de cooperación la Iniciativa Mérida, que en términos de historia de la relación bilateral México-Estados Unidos podría ser separado como un capítulo de cooperación. ¿Cómo podríamos pensar que llegan a un consenso en términos de los resultados?, porque al final tú conoces cómo funcionan básicamente los norteamericanos que todo se somete a evaluación y para tomar decisiones en términos de presupuesto, si hay continuidad en los programas, si tiene sentido volver a invertir o no y normalmente este tipo de discusiones sabes que se hacen en el Senado. ¿Por qué por ejemplo no se canceló la Iniciativa Mérida con Obama, si hubiéramos pensado que ya cuando está Obama y Peña Nieto, que son dos actores completamente distintos que no dieron origen a la Iniciativa Mérida tal vez no les sería políticamente rentable? Es decir, la cooperación podría continuar pero con

otro nombre que les podría rendir más capital político; es decir politizar la cooperación bilateral con otra etiqueta. [...] Mi pregunta es si debemos de conformarnos con, como un resultado positivo de la Iniciativa Mérida, el mejoramiento de la calidad de la confianza y de cooperación que como tú lo has descrito anteriormente me parece que ya es un logro sustancial en la historia de la cooperación, pero si podemos aspirar a un poco más. Jorge Chabat decía [en alguna ocasión] que la Iniciativa Mérida jamás fue diseñada para otra cosa que para reducir el nivel de la violencia en la frontera, jamás tuvo digamos implicaciones nacionales ni para Estados Unidos ni para México, sino que más era para reducir el poder de los narcotraficantes en la frontera; era muy específico pero jamás se planteó por ejemplo terminar con el narcotráfico, jamás. Entonces tú ves muy difícil que puedan alcanzar algún tipo de consenso en términos de éxito de la Iniciativa Mérida en algún punto en particular.

-Queda claro que hubo un compromiso de corresponsabilidad compartida que tanto se ha mencionado, que eso fue real, hubo un compromiso por parte de Estados Unidos de inversión, de cooperación, de entrenamiento, de apostarle a un proyecto y lo hizo con Bush y lo continuó con Obama. Otra cosa es la evaluación y los resultados, lo de que hubo un compromiso, lo hubo, por parte de México igual, y se arriesgó muchísimo, yo creo que fue demasiado realmente, entonces yo creo que eso es algo que no se puede desdeñar y a mí me parece que es muy respetable. Yo creo que en este caso como académicos, en mi caso es siempre el análisis de cuáles son los resultados y las consecuencias de esto, porque hubo un trabajo humano tremendo, hubo un trabajo de

todas las secretarías involucradas al más alto nivel. Yo creo que mucha gente de los dos lados con buenas intenciones le apostaron todo su capital: los secretarios, los subsecretarios y por lo tanto los demás miembros de sus secretarías, en corto a veces te decían “pues consideramos que es demasiado lo que estamos haciendo” o “nos estamos poniendo en riesgo” en el caso de las fuerzas armadas, o de los servicios de seguridad en México por poner el énfasis muy alto en términos del combate al narcotráfico; eso es por un lado. Por el otro lado yo le plantearía de otra manera con respecto de la estrategia de seguridad: si recordamos después del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos (aquí podemos hacer rápidamente una recapitulación) te crea el Comando Norte, te crea el Departamento de Seguridad Interior, son instituciones que Estados Unidos no tenía y que en realidad rehace algunos instrumentos en materia de defensa y de seguridad al interior que aparecían en otros lados, pero que se da esta reconfiguración, la más importante desde 1947, justo tienes en el 2002 que además Estados Unidos había modificado el plan del Comando Unificado, que había creado el Comando Norte y que había redefinido un perímetro de seguridad, ese es uno de mis argumentos. Entonces esto es algo evidente para Estados Unidos, la amenaza principal era el combate al terrorismo global y dentro del perímetro de seguridad están las fronteras con Canadá, con México y el Caribe. Habían intentado por distintos medios que México cooperara dentro de esta nueva estructura, dentro de estos nuevos actores en el marco de la guerra contra el terrorismo, pero no se generó el consenso dentro de la administración Fox. Cuando se dice que es el narcotráfico y México lo propone, Estados Unidos nada más cambia el eje de la prioridad con las mismas estructuras dice “ok, el eje es narcotráfico es la relación bilateral pero para nosotros sigue siendo terrorismo”; entonces México entra en esa perspectiva,

Estados Unidos cambió; su visión global, regional, se modifica, se crea un nuevo perímetro y con la Iniciativa Mérida México se inserta directito en este nuevo perímetro y este nuevo perímetro había implicado que ellos modificaran la visión y también el área de responsabilidad sobre el espacio marítimo, aéreo, terrestre, fronteras, y este es un nuevo esquema en materia de defensa, de seguridad nacional y de seguridad pública e inteligencia. Entonces la Iniciativa Mérida yo creo que se alineó a ese recambio primordialmente para Estados Unidos. Para México yo creo que quedan muchísimas dudas para que sirvió la Iniciativa Mérida en una visión de Estado, en una visión de largo alcance, en una visión de realmente buscar anticiparse a las amenazas, desactivarlas y combatirlos, en ese sentido yo creo que la Iniciativa Mérida, a mí en lo personal me deja muchísimas dudas.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada ¿Estás de acuerdo o en desacuerdo con eso?

-Lo utiliza frecuentemente Estados Unidos pero hay otros factores también; en esencia la respuesta es "sí", y en esencia también es por lo que ellos mismos plantean: que la corrupción tiene mecanismos de todo tipo, seguridad pública, de sistemas financieros, de sistemas de inteligencia que pueden controlarla de manera más eficaz y que ésta puede al mismo tiempo generar algo que no se ha generado en México que es la corrupción no ha roto la paz social o la paz pública, y en México sí. El otro asunto ahí también podría ser de porque cooperan, por la interdependencia, por las fronteras comunes, porque somos su frontera sur, entonces aunque esté éste asunto de la corrupción que es real y que también

hay corrupción allá, es el asunto de que necesitan cooperar con México y en el nivel doméstico más elemental por asuntos fundamentales de su propia seguridad, cooperación, desarrollo, visión de mundo, etcétera, y entonces eso está por encima incluso de la corrupción, porque además también es cierto que no todo México es corrupto, ni todo Estados Unidos es corrupto y ellos lo saben muy bien por eso están trabajando con nosotros y por eso lo han venido haciendo en muchos campos, si no, no lo harían. Yo creo que en ese sentido debemos de ser muy claros con los americanos, es cierto que hay corrupción y es cierto que hay problemas de desigualdad pero también es cierto que si no cooperamos, que si no se elevan los parámetros de cómo se puedan dar elementos comunes no es benéfico ni para ellos ni para nosotros y entonces ahí estamos dejando espacios perdidos que otros actores internacionales o la delincuencia organizada transnacional van a llenar tarde o temprano si no se da la cooperación, entonces yo creo que puede ser girar la calidad en la concepción de la estrategia con instrumentos eficaces para buscar anticiparse a los riesgos y a las amenazas. Entonces está en la calidad de las estrategias [el] cómo se puede trabajar, porque queda claro que vamos en los próximos 10, 20, 30, 50 años vamos a buscar seguir cooperando, entonces yo creo que la Iniciativa Mérida nos ha dejado un campo de conocimiento muy importante en el sentido de donde fallamos, de donde si hubo algunas certezas, que es lo que ya no se debe de hacer y qué es lo posible que se puede hacer.

-Las opiniones sobre la Iniciativa han estado muy divididas, tanto de académicos como de políticos. Para algunos no tiene ningún sentido hacer una investigación doctoral y más bien lo ven como una pérdida de tiempo. Yo creo que como política

bilateral vale la pena investigarse de manera mucho más profunda en términos teóricos, en términos de las lecciones históricas que nos deja, en términos de un ejercicio de cooperación bilateral que genera canales institucionales de confianza; es decir, estudiar el tema no es una pérdida de tiempo.

-No, para nada, imagínate fue [todo] un sexenio, pero no nada más [eso]; te detienes a reflexionar un poquito, de una manera más cauta, de una manera más visionaria, te das cuenta que por ejemplo la Marina, la Defensa, Gobernación, hay algunos funcionarios públicos que le apostaron mucho, en algunos [casos] su vida; entonces yo creo que también hay que tener respeto por ese tipo de situaciones, puede uno no estar de acuerdo, pero de ahí a desacreditar todo cuando fue el trabajo de Secretarías de Estado y de muchos activos a lo largo y ancho del país, yo creo que eso requiere un nivel de información y de conocimiento mucho más sofisticado como el que tu estas desarrollando.

- Además, ¿Qué otro ejercicio alternativo a la Iniciativa Mérida había para la cooperación bilateral en términos de seguridad que tuviera tanta relevancia, no me viene a la mente otro esquema que pudiera existir desde el Estado, con ese nivel de recursos, inclusive hasta de manera mediática ¿Cuál era la otra alternativa a la Iniciativa Mérida? Yo esos niveles no creo que haya habido ninguna, al menos para ese sexenio.

-No, yo creo que ahí si hay un debate interesante, de las opciones, de las alternativas, con base en elementos reales y que van desde la concepción de la estrategia. En el marco de la concepción si tú le apuestas todo al narcotráfico, narcotizas todo, tal como sucedió, entonces si no haces un diagnóstico, si no cruzas información, si no generas consensos políticos, académicos con los medios de comunicación, si no haces trabajo más programático de esfuerzos similares en otros momentos de México, como fue en la Segunda Guerra Mundial o como fue [con] los distintos esquemas de cooperación del '97, el Grupo de Alto Contacto y al mismo tiempo también Estados Unidos cambió mucho, el 11 de septiembre realmente lo cambió en niveles históricos muy importantes, lo replanteó. Entonces si no haces investigación de política pública, cómo cambia la presidencia de Estados Unidos, cómo cambian sus intereses, cómo cambian sus estructuras y al mismo tiempo como hay en ese cambio continuidad, en ese sentido creo que el estar estudiando esto te permite ver que la mayor información, el mayor conocimiento te puede generar mejores estrategias por lo menos en el campo de la propuesta conceptual y desde el marco de las ideas.

El presidente Calderón ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles efectivos para el lavado de dinero y para el control de armas, ¿Tiene razón el presidente Calderón?

-Sí, pero si hubiera tenido un diagnóstico y una estrategia más amplia de dónde estaban las fuentes de los problemas, se hubiera evitado esa rispidez en la relación con Estados Unidos, regreso al mismo problema original. Cuando se da cuenta que las cosas se salen

de control es cuando adquiere esa estrategia de plantearlo públicamente en Washington; cuando se enfrenta con el sistema aunque tiene la anuencia de la misma presidencia de la Casa Blanca y del departamento de Estado, [...] Hilary Clinton dijo que admiraba a Calderón, mientras [...] seguían elevándose los niveles de ejecuciones en México. Entonces va a mí mismo planteamiento original.

-¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad regional?

-Yo creo está un poco con lo que te comentaba: que es contar con mejor información, mejor conocimiento; la evolución de las comunidades epistémicas es muy importante, poder poner énfasis en el asunto de anticiparse a los riesgos y las amenazas, es muy útil la cuestión de la *securitización* de todo este fenómeno, de todo este estudio, porque entonces ahí se pueden generar sinergias muy importantes; podemos ver hasta donde una amenaza, un riesgo avanza en sentido más amplio, desastres naturales, terrorismo, problemas cibernéticos, el cambio climático, la pobreza, la migración, etcétera, te das cuenta que necesariamente tenemos que cooperar entonces los grupos de especialistas pero con visiones integrales, regionales de Estado que sean consistentes con su identidad, con sus intereses, con sus instituciones, con su historia en el marco de compartir fronteras pues esto permite, al mismo tiempo, orientar objetivos regionales y nacionales con base en identidades, instituciones e intereses nacionales y de cooperación. En ese marco hay un margen de maniobra muy amplio, ahí considero que nosotros los académicos podemos contribuir a ello para comprenderlo mejor, porque además Estados Unidos lo genera con Canadá, Estados Unidos lo ha hecho en distintos momentos con los

británicos, lo ha hecho con los europeos, entonces yo creo que obviamente en México es algo muy distinto. Por otra parte considero que cuando se plantean objetivos, nociones donde el punto clave está en los intereses de una seguridad regional que se anticipe a problemas transnacionales, que trastocuen un continente, una serie de países y cuáles son los instrumentos de cooperación nacional en aras de una seguridad regional y global y nacional, entonces ahí creo que hay mucho margen, por cierto el libro que te mandé de *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte* fue un ejercicio muy interesante porque permitió precisamente poner en operación esto que estoy comentando. El resultado de ese libro, que fue el punteo –apenas- permitió, como había objetivos regionales y nacionales claros y precisos desde el marco de acción de los sistemas legales de los tres países (México-E.U y Canadá) y también había objetivos precisos en materia de seguridad nacional mexicana. No había nada que ocultar, los tres países querían preservar su soberanía, los tres lo dijeron, los tres queríamos preservar nuestras fronteras, los tres querían o quieren garantizar la seguridad de su población, de sus identidades, entonces obviamente con los márgenes de maniobra y las dimensiones de sus agendas de seguridad de cada país, pero como nos encontramos en una región entonces eso permitió despolitizar, elevar los temas, *securitizar* y entonces llegar a foros de discusión importante, creo que no hemos llegado a una agenda que nos permita transitar a otro [mejor momento]; no hemos llegado ahí, pero de que es posible innovar formas que tengan mucha mayor calidad en el análisis de las amenazas y en la necesidad de cooperar, yo creo que -como te decía- ese seminario que organizamos es un importante mecanismo para ello; ese y hay otros que se han organizado en otros lados,

pero yo te hablo de ese porque de hecho fue una Iniciativa de un servidor con la Secretaria de Marina.

-Parece una forma de operacionalizar lo que plantea el libro de *Regions and Powers* de Buzan y Waever, sobre los complejos de seguridad regional que manejan la parte de la identidad, la parte constructivista, la parte de construir canales de similitudes regionales; no sólo es estructural el asunto.

-En efecto, de hecho es ahí donde están las claves de cómo puede sumar la defensa, por ejemplo la Secretaría de Defensa planteaba que para que hubiese un foro de diálogo con Estados Unidos tenías que tener la constitución por delante y dentro de la constitución pues era la Ley de Seguridad Nacional y en los márgenes que te establece la ley y la constitución, se podía establecer esto, y además elevabas una visión de Estado, no había nada que ocultar, no hay nada que ocultar, porque al final las instituciones del Estado, independientemente del presidente, los operadores de ello es lo que buscan, y es lo que buscan (algunos) académicos y la sociedad también, construir una visión de Estado.

-No tenemos la bola de cristal pero el futuro de la Iniciativa Mérida ¿Cómo lo ves?

-Bueno yo creo que va a ser muy importante; acaba de lanzar un documento la administración Obama, recientemente, sobre el narcotráfico y la guerra contra el narcotráfico, no lo he revisado en detalle, pero ya te está planteando elementos mucho más sofisticados, porque gran parte de la Iniciativa Mérida tuvo que ver con el papel de

las fuerzas armadas y los servicios de inteligencia y la extinta Secretaría de Seguridad Pública, entonces la enseñanza que nos deja esto es que se tiene que orientar hacia niveles preventivos, hacia niveles educativos, niveles de salud, ya te está planteando este documento que se acaba de publicar antier o ayer por la Casa Blanca de cara a la visita que va a tener el presidente Obama con el presidente Peña Nieto, yo creo que ahí habrá algunos ajustes, porque además también desde México se está viendo la prevención del delito y la búsqueda de la paz como los ejes de seguridad del presidente, entonces esto es un distanciamiento muy importante con el sexenio anterior.

-Muchas Gracias, Abelardo.

Rojo Stein, Enrique. Coordinador de la Cooperación sobre Seguridad con América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Interviewed by Alberto Lozano Vázquez. 8 de Agosto de 2012.

Recording the conversation was not allowed. Therefore, a summary of the interviewee's answers can be presented as follows:

- La lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón es: Predominantemente exitosa. Más de lo que piensa la opinión pública.
- La Iniciativa Mérida es: Predominantemente exitosa. Se fortaleció la cooperación como nunca. En cuanto a investigaciones y compartición de inteligencia la Iniciativa Mérida no ha tenido precedentes por los niveles de confianza mutua.

- Está de acuerdo con que EE.UU. proporciona suficiente apoyo a México, a través de la Iniciativa Mérida; da el apoyo que México pidió.
- Está de acuerdo en que EE.UU. ha asumido adecuadamente sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico.
- Está en totalmente en desacuerdo con que la corrupción es un mayor impedimento para el éxito de la implementación en México de la Iniciativa Mérida.
- Los niveles de corrupción predominantemente se encuentran en el nivel municipal.
- La Iniciativa Mérida es un total éxito, dados los objetivos planteados inicialmente.

Luis Rubio, presidente del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. CIDAC, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 19 de septiembre de 2012.

En su opinión general la guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón ha sido ¿predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Yo creo que tiene partes sumamente exitosas y tiene partes que ha sido un desastre, yo creo que la percepción pública eso es un desastre, pero eso tiene más que ver con un juego político que con lo que el gobierno estrictamente ha hecho, entonces creo que no se puede dar una respuesta absoluta, creo que hay partes exitosas y hay partes que no lo son.

-En su opinión general, la Iniciativa Mérida ha sido igual ¿predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Yo creo que es un éxito parcial el que ha tenido, creo que dependiendo qué parte de la Iniciativa Mérida quiera uno ver, pero no ha sido concluida.

-En referencia a que Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida, ¿usted está totalmente de acuerdo, está de acuerdo, es neutral, está en desacuerdo o está en total desacuerdo?

-Yo creo que es un apoyo parcial.

¿Ha asumido adecuadamente Estados Unidos sus responsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-Yo creo que lo que Estados Unidos ha hecho es *out source* el problema del narcotráfico, si Estados Unidos no fuera un mercado tan poderoso y tan importante, el tema del narcotráfico estaría en dimensiones muy distintas, independientemente de otros problemas estructurales que existen en México y en otros países donde cruza, en Centroamérica sobre todo.

-En referencia a la idea de que la corrupción es un mayor impedimento para el éxito de la implementación en México de la Iniciativa Mérida en contra del narcotráfico, el contrabando de armas, el lavado de dinero ¿Está usted de acuerdo?

-No, es el mayor, pero es un enorme impedimento sin duda.

-¿Dónde considera usted que está localizado predominantemente el mayor problema de la corrupción en el sistema mexicano, nivel municipal, nivel estatal, nivel federal, a nivel familiar o en todos los anteriores?

-En la forma en la que se conducen, en la que están construidas las facultades y atribuciones de las autoridades en México, a todos los niveles, eso lo explico con gusto si quieres.

-A nivel familiar digamos que no es una variable .

No, no es una variable, el tema es que una autoridad que tiene demasiadas facultades o facultades excesivas, que son arbitrarias en la mayor parte de los casos, conduce a que pueda con un incentivo económico, político, el que sea, es decir como corrupción, a cambiar la función que formalmente tiene, entonces igual para autorizar una importación, una exportación, una inversión o un paso a desnivel o una construcción nueva, que para permitir que circulen los narcotraficantes, esas atribuciones son tan grandes y la

impunidad tan enorme como el resultado de ello que no tuvo ningún costo. Entonces es la naturaleza del sistema político y legal, no es un tema cultural.

- En su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobierno de México y de Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentiva al presidente Calderón y al presidente Bush a crearla?

-Yo creo que hay dos factores, dos *drivers* principales, uno es la búsqueda del lado mexicano de corresponsabilidad, de que formalmente Estados Unidos acepte que es corresponsable en el fenómeno, que nunca antes se había admitido y segundo, es un tema de acceso a tecnología, armamento y financiamiento para esto.

-Tiene que ver su logro con una superación del antiamericanismo y por eso se pudo llegar a ese acuerdo?

-Sí, yo creo que el antiamericanismo es un tema que es profundo en las élites políticas viejas y en una parte importante de la intelectualidad mexicana; fuera de eso, la gente cuando decide a dónde quiere ir, va para el norte. Entonces yo ahí no veo que esté el antinorteamericanismo, pero hay que inscribirlo esto en el contexto de los que están buscando la relación entre México y Estados Unidos en los últimos 30 años, sin el NAFTA -como se llama en Estados Unidos- la Iniciativa Mérida hubiera sido inconcebible, pero el llegar al NAFTA implicó un cambio radical en la perspectiva y en la percepción del lado mexicano sobre esto. Las élites políticas, pongamos la presidencia,

optó por modificar su postura y tratar de convencer a los mexicanos de que esta postura antiamericana no funcionaba, yo creo que eso ya prácticamente hoy en día no existe, existen reacciones viscerales en momentos específicos, pero ya no existe una cosa general.

-Muy bien.

-Además de que -punto aparte, no tiene que ver con esto- pero el Tratado de Libre Comercio es el principal motor de la economía mexicana y todo el mundo lo sabe, entonces hablar de anti-norteamericanismo es un tema bastante más intelectual que práctico.

-Ahí está un poco más del 80% de la economía mexicana que depende sus exportaciones en Estados Unidos.

-Pues si depende, pero de las exportaciones, pero no es eso, sino que cuando se cayeron las exportaciones en 2009, por ejemplo, el efecto sobre la economía fue dramático porque esa era la principal fuente de ingreso de quienes compran dentro de la economía mexicana, entonces todo se colapsó, las fuentes internas de crecimiento no aguantaron, entonces no es que dependa el 80%, ese 80% son las exportaciones que no es lo mismo. Pero ese es un enorme motor para el resto de la economía.

-En su opinión ¿Cuáles han sido los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida? ¿Ve usted algún éxito contundente o algún fracaso contundente?

-Yo creo que el primer gran problema es que la, yo creo que hay un problema con la pregunta, y es que el gobierno mexicano y el gobierno de Calderón jamás han llamado al tema “guerra contra las drogas”, eso es algo que fue Castañeda el que se lo puso, como mote, y con eso logró cambiar las percepciones y derrotar al presidente políticamente, entonces jamás ellos han hablado de una guerra contra las drogas, yo creo que el primer problema fundamental de la Iniciativa Mérida es que nunca se definió bien en qué consistía la lucha contra las mafias del narcotráfico, nunca se definieron los objetivos que se pretendían lograr, de hecho el presidente mantuvo la estrategia y fue cambiando de objetivos en el curso del tiempo; y tercero, la Iniciativa Mérida era una combinación extraña de “queremos su ayuda pero no queremos demasiada ayuda suya” y entonces, todo lo que incorpora la Iniciativa Mérida, son cosas que eran digeribles del lado mexicano sin que se sintiera abrumado por el lado americano, porque el modelo implícito era Colombia, evidentemente, y México no quería por ningún motivo... y de hecho se llama Plan Mérida para que no se llame plan México; la excusa es que fue en Mérida donde se negoció, pero la verdad es que es para que no se llame Plan México.

-Ahora que saca usted el tema, ¿existe realmente la analogía de comparar el caso de México con el caso colombiano?

-¿En la negociación con Estados Unidos?

-En términos de que la Iniciativa Mérida sigue los patrones[del Plan Colombia]...

-No [los] sigue porque para empezar no hay personal americano en México, sí hay entrenamiento y cosas por el estilo, pero no hay soldados americanos en México, cosa que en Colombia no era un *issue*, no era un tema de disputa y en México si es un tema sensible por razones evidentes históricamente, y por razones evidentes en la naturaleza de la política mexicana, pero entonces es más bien ayuda técnica, son equipos de combate contra la delincuencia, son toda clase de mecanismos de desarrollo de un sistema legal nuevo, de instituciones, etcétera, que podemos discutir qué tan sólidas son, qué tan exitosas han sido, etcétera, pero es toda una parafernalia de cosas alrededor de la construcción de un sistema institucional moderno que pudiera evitar la corrupción que se asocia al narcotráfico.

-Bien lo mencionó usted brevemente, pero se lo pregunto explícitamente ¿Cree usted que consista un consenso entre México y Estados Unidos en la definición de éxito o fracaso en la Iniciativa Mérida? ¿Definen el éxito o el fracaso del mismo modo?

-No, yo creo que ese es parte del problema y ahí si no sé si esa ambivalencia o ambigüedad se quedó, para evitar un desacuerdo de entrada o simplemente porque a nadie se le ocurrió hacerlo, o quizá más probable, cada quien pensó en qué estaba haciendo y fueron a un proyecto juntos donde no coincidían sus objetivos. El presidente

de México al principio planteó la idea de erradicar el narcotráfico de México, objetivo que era simplemente inconcebible. De eso pues eventualmente se dio cuenta y entonces hubo un cambio en las formas; tampoco creo que haya habido una discusión como tal sobre la estrategia del combate en México, hubo apoyo a los planes que México planteó y yo creo que ha habido muchas indefiniciones y muchas imprecisiones del lado mexicano con además personas bastante endeble a cargo de cosas cruciales en el proceso.

-Bien, Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada ¿Tienen razón?

-En un sentido estricto tienen razón en que hay corrupción en muchas cosas y en muchos ámbitos, lo que pasa es que una pregunta así no ayuda a entender el problema, yo creo que si las autoridades americanas en cualquier ámbito tuvieran el tipo de facultades que tienen las mexicanas, serían igual de corruptas. Por otra parte evidentemente hay corrupción en el tema del narcotráfico del americano, pero sus manifestaciones son muy diferentes, lo más importante yo creo no es la corrupción *per se*, sino el que la debilidad del Estado mexicano es tan grande que le impide establecer e imponer reglas del juego, en Estados Unidos, en España, en otros países donde no hay tanta violencia o cada país donde no hay violencia asociada al narcotráfico, no quiere decir que no hay narcotráfico, lo que hay es un Estado, un poder político, un poder judicial, un sistema policíaco suficientemente fuerte como para limitar el daño que puede causarle a su sociedad, en México yo creo que el gran tema es que no existe esa fortaleza y entonces no le puedes establecer reglas del juego, entonces no es en el pasado lo que pasaba es que

independientemente de que hubiera contubernios, lo que pasaba es que había una fortaleza enorme que le permitía decir "se vale que vayas de aquí a Estados Unidos, pero no me vayas a contaminar aquí adentro" hoy en día esa capacidad no existe. Yo creo que el gran error del proyecto tanto de Mérida como del presidente Calderón por separado, es que el objetivo nunca fue construir esa capacidad de Estado.

-¿Es la corrupción un grave obstáculo para permitir la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos?

-Yo creo que en lo que ha acabado es que en Estados Unidos confía en personas y no en instituciones o en un país, entonces cuando encuentran una persona confiable, funcionan y trabajan con esa persona, y eso es simplemente porque es evidente que hay muchísima corrupción, entonces cuando encuentran una persona con la que se puede trabajar porque no hay corrupción de por medio, esa persona funciona y ha habido un número de personas con las que ha podido trabajar estos años por esa misma razón.

-Si en Estados Unidos también hay corrupción, porque de alguna manera tiene que haber corrupción para que la droga llegue a los consumidores ¿Por qué no se habla tanto de la corrupción del lado de Estados Unidos?

-Yo creo que hay dos diferencias fundamentales, una es esto que decía yo antes, que aquí como decimos en México es el granito negro en el arroz, es una desviación, es un error dentro del sistema en conjunto que es fundamentalmente limpio, en México es al revés.

Segundo lugar porque... y aquí no sé porque, no sé la causa, en segundo lugar porque en México todo es grande, mientras que en Estados Unidos todo es fragmentado, en Estados Unidos es obvio porque, históricamente es un país que se construyó de abajo hacia arriba, las trece colonias se reúnen a forman un país, y poco a poco; y todo esta descentralizado y las autoridades locales tienen facultades enormes, mientras que en México un país que viene de Roma, España, es un país que es centralizado todo y que fue soltando facultades en el curso del tiempo; fue el gobierno central el que crea los estados y esos crean los municipios, entonces es una estructura totalmente inversa. En México no puede funcionar sin una autoridad fuerte o sin instituciones fuertes y antes tenía una autoridad fuerte, y ahora no tiene ni una cosa ni la otra. Pero porque es fragmentado no lo sé, o sea en Estados Unidos no hay un empresario del tamaño de Carlos Slim, en términos relativos, en Estados Unidos no hay sindicatos del tamaño del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación o de Pemex, en Estados Unidos no hay monstruos como Pemex, relativos al tamaño de la economía y por tanto tampoco hay mafias de cualquier tipo, pero en particular en el narcotráfico del tamaño de las mexicanas.

-Están atomizadas.

-Esta atomizado, es un negocio... no es que no haya corrupción, es que está muchísimo más atomizado; [en] años pasados mucho más viejos que tú, en México se quejaban embarcadores mexicanos, en particular Jesús Silva Herzog en los años '80 -yo creo-, se quejaba de dónde estaba el Capo del [Potomac], y la realidad es que eso demostraba que no entendía a Estados Unidos, porque en Estados Unidos lo que hay [son] cadenas de

miles de personas, mucho más chicas, que se asocian y que van funcionando en una cadena; no es un gran complejo, una gran empresa dedicada a colocar en todas las partes [...] como si se tratara de una empresa de pan o de refrescos.

-No van a tener un narcotraficante en Forbes, por ejemplo.

-No, no lo van a tener porque no hay de ese tamaño, de hecho ese es otro asunto, el artículo del libro de *freakonomics* sobre el narcotráfico, vale muchísimo la pena leerlo, la pregunta que hace es ¿Por qué viven en casa de su mamá los narcotraficantes? y la razón es que no ganan lo suficiente para vivir fuera, es muy interesante, vale la pena echarle un ojo a ese capítulo.

-Voy a fusionar las dos siguientes preguntas, en referencia al lavado de dinero y tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos ¿Tiene razón el presidente Calderón?

-Yo creo que ahí no se pueden juntar. En tráfico de armas, por supuesto, que tiene razón desde la perspectiva mexicana, pero también demuestra una ignorancia absoluta de cómo es este país desde la segunda enmienda y cómo funciona en la ciudad americana. Yo creo que sí podría si se planteará... tenemos que pensar una manera de sellar la frontera, así como ellos quieren sellarla para fines de acceso, sellar la frontera para fines de armas hacia México; es un pendiente impráctico porque si de por sí hay tanto problema de

corrupción agregar una barrera de seguridad es crear más corrupción, pero es un tema político-cultural-histórico que no hay manera de conciliar y demuestra un estado débil en México más que cualquier otra cosa. El lado del lavado de dinero yo creo que es más complicado; en México ha habido legislación cada vez más fuerte para proteger del lavado de dinero, no estoy seguro qué tan efectiva han sido, hace poco agarraron a dos o tres bancos internacionales, no mexicanos, por primera vez, pero no nada más HSBC, también está el banco que desapareció que era importante aquí que lo absorbió Wells Fargo hace poco [se me olvidó ahorita el nombre], es decir, durante la crisis desapareció ese banco y lo absorbió; también tuvo cargos por la misma razón. En términos de fortaleza estructural la organización no es muy distinta, pero volvemos a lo mismo, es tan complicado el control del lavado de dinero que es difícil, yo creo que ese es un cargo mucho más endeble por parte del gobierno de México, no creo que se tengan mejores controles que los que hay aquí (Miami, EE.UU.) y en México el control se da... un día, un día el dólar en efectivo vale menos en casas de cambio que un giro, que una transferencia porque nadie quiere dólares, no se pueden vender dólares en el banco, es una complicación enorme esto.

-Doctor Rubio, en su opinión ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad nacional desde seguridad regional?

-Yo creo que el objetivo debería ser, después de la Iniciativa en Estados Unidos creó una cosa que le llamaban el “perímetro de seguridad”, lo que yo creo que México debería de

buscar es ser parte de ese perímetro de seguridad, cuando se inició esto los canadienses saltaron y gritaron y dijeron nosotros también tenemos que serlo, para empezar ahí hay armamento balístico nuclear en territorio canadiense que es americano, entonces es medio absurdo que Canadá no fuera parte de ese perímetro. Por otra parte, han encontrado varios terroristas que han entrado por la parte de Canadá, a lo que voy es que creo que el objetivo debería de ser construir la capacidad institucional para que México sea parte de ese perímetro de seguridad y por lo tanto tengamos una estabilidad en términos de seguridad garantizada por un acuerdo internacional; estamos muy lejos de eso y el narcotráfico ha demostrado que es muy difícil de abordar.

-Usted en abril del 2011 escribió un ensayo sobre la pobreza para *el Reforma*, un artículo y usted citaba a Marcel Proust y decía “el viaje de descubrimiento no reside en buscar nuevos paisajes, sino en tener nuevos ojos” ¿Tenemos esperanza de redescubrir nuestra relación con Estados Unidos si cambiamos de ojos, de perspectiva, en cómo debemos entender nuestra relación en términos de percepciones, de ideas, de diálogo?

-Yo creo que estamos en un momento particularmente benigno para eso porque la economía americana por más que ya resolvió algunos de sus problemas con la crisis reciente no tiene prospectos de presidente muy elevados, y yo creo que una asociación con México puede hacer híper competitiva a la economía americana, y México como los americanos no lo van a ver porque están embotados en otro tipo de cosas, yo creo que el gobierno mexicano debería de tratar de convencer a los americanos de la bondad de una

misión de esta naturaleza. Lo que los mexicanos debemos dejar de hacer, pero es una proyección de la naturaleza mexicana, es de pensar que con una administración de un color o de otro color va a ser muy diferente. Para los americanos, por supuesto que va a haber énfasis distintos, como también lo va a haber como con cualquiera, alguien diferente, pero un presidente americano no es tan poderoso en su país como un presidente mexicano es en el suyo aunque está disminuyendo también eso, o ha disminuido en la última década y media, entonces yo creo que sí hay un enorme potencial si queremos ver las cosas diferente; creo que hay decepción de los dos lados porque había expectativas demasiado elevadas. Lo que un buen gobierno, un buen liderazgo, lo que podría hacer es tratar de encontrar dónde se puede construir algo nuevo y romper con la inercia en la que hemos caído los dos países respecto al otro.

-Tenemos al PRI de regreso en el poder ¿Qué expectativas tiene usted para la Iniciativa Mérida con el PRI?

-Yo creo que el próximo gobierno, lo que va a intentar es imitar lo que hacen los americanos y hacen los españoles que describí hace un rato pero que nadie admite que hace, y es que no trata de erradicar el negocio, sino trata de evitar o limitar o eliminar sus consecuencias internas, sobre todo en términos de violencia; es decir, yo creo que lo primero que va a hacer es -y además creo que todo los mexicanos quieren- es que el objetivo principal sea proteger a las familias y acabar con la violencia, pero el medio debería de ser el de construir capacidad policiaca y judicial para que sea posible imponerle reglas a los narcotraficantes y penalizarlos cada vez que rompan las reglas; con

poca capacidad las reglas tienen que ser muy amplias, muy laxas, con más capacidad se pueden ir cerrando, es decir, se puede decir cualquiera que mate un policía o a un soldado va a pagar brutalmente las consecuencias y hacer el castigo. Y en la eventualidad de que vayan creciendo las capacidades, es: cualquiera que secuestre, cualquiera que mate, cualquiera que haga cualquier cosa [será castigado] dejando de tal manera que el flujo del negocio continúe sin afectar a la población en el país.

-¿De alguna manera se pacta con el narco?

-No, primero que nada yo pienso que eso es un absurdo; no hay con quien pactar, cómo se hace cumplir un acuerdo con un delincuente; lo que hay que hacer es establecerle reglas y hacerlas públicas y explícitas. Por cierto, este no es un invento mexicano, este es un académico Mark Kleiman que lo ha estado planteando abiertamente desde hace un buen rato, no es ninguna novedad, y tiene ideas muy creativas, y lo que dice es: lo que hay que hacer es, como no se puede derrotar este objetivo y ciertamente México no lo puede hacer en la medida en que el mercado americano continúe siendo tan grande, lo que hay que hacer es limitar el daño que cause.

-Muy bien. Doctor Luis Rubio presidente del CIDAC le agradezco muchísimo su tiempo y sus respuestas.

Ana María Salazar Slack, ex funcionaria del Pentágono y la Casa Blanca, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 15 de agosto de 2012.

-Maestra Ana María Salazar Slack, ex funcionaria del Pentágono y la Casa Blanca, experta en la relación bilateral México-Estados Unidos en temas de seguridad nacional, muchas gracias. Preguntas cerradas, en referencia a la lucha o guerra contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón ¿la consideras predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, éxito y fracaso por igual?

-No sabemos, porque el combate en contra de estas organizaciones siempre son estrategias que forzosamente van a ir más allá de un sexenio, entonces el éxito de esa estrategia lo vamos a ver -si es exitosa- lo veríamos en algunos años, pero ahorita no.

-En referencia particularmente a la Iniciativa Mérida ¿La consideras predominantemente exitosa, parcialmente exitosa?

-No sabemos, porque en parte no es muy claro cuáles eran los objetivo, si quieres tu operativos y políticos de la Iniciativa; si era tratar de reducir en 6 años la violencia en México pues ha sido un gran fracaso, pero esos no eran los objetivos, aunque en términos políticos ponían que esos eran los objetivos. Yo creo en términos operacionales, en términos de fortalecimiento de la relación bilateral, de desarrollar mecanismos a largo plazo para que no solamente México sino Estados Unidos tengan mejores mecanismos de coordinación, si esos son los objetivos, no lo vamos a saber.

-En referencia a la idea de que si Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida ¿Estás totalmente de acuerdo, de acuerdo, es neutral, en desacuerdo o totalmente en desacuerdo?

-De nuevo, depende que estás hablando, de ayuda, si es apoyo político en un momento crítico del país, en términos de apoyo político, yo creo que sí sirvió la Iniciativa Mérida porque salió el gobierno de Estados Unidos a respaldar al presidente Felipe Calderón en momentos en que se les había cuestionado.

-¿Cree usted que Estados Unidos ha asumido adecuadamente sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-No. Y no hay que esperar que lo hagan porque cada país inherentemente va a tener sus prioridades en términos de lo que es su seguridad interna y su seguridad nacional. Lo que tienen que buscar este tipo de proyectos es dónde coinciden estas prioridades y tratar de explotarlas a lo máximo. En el caso de México y Estados Unidos hay muchas áreas donde hay muchísimas coincidencias y es donde debería haber programas, proyectos como la Iniciativa Mérida estar explotando esos intereses en común.

-Para la implementación en México de la Iniciativa Mérida para combatir crimen organizado, tráfico de armas, de personas, de drogas, etc. ¿Es la corrupción un mayor impedimento para su éxito en su implementación?

-No. Es uno de los problemas; yo creo que el problema fundamental es que no hay las instituciones que tengan la capacidad de enfrentar entre las organizaciones más violentas y más peligrosas del planeta. Estas organizaciones son un reto no solamente para la democracia mexicana, pero serían un reto para cualquier democracia. Estados Unidos tiene Guantánamo para tratar con aquellas amenazas que son terriblemente peligrosas para su seguridad nacional, no estoy recomendando eso para México, pero todos los países democráticos tienen mecanismos excepcionales para tratar amenazas excepcionales, y tienen instituciones que tienen protocolos para tratar amenazas excepcionales, todos, los europeos, los israelíes. México está en una coyuntura muy difícil en donde todavía las instituciones que deberían de tener la responsabilidad de promover o de ejecutar, de implementar la justicia en México están en ese proceso de transición, entonces cuando tu vez las reformas, por ejemplo, al sistema de justicia penal mexicano, al sistema acusatorio -que es algo que se debe de hacer-; eso va a ser una transición de 10 años, pero no va a ser ese sistema el que te resuelva los problemas del crimen organizado en México, entonces están tratando de resolver los problemas de crimen organizado en México diciendo que es una amenaza de seguridad nacional, cuando 1) las herramientas que tienen son dentro del ámbito de seguridad pública y 2) son instituciones que no tienen la capacidad de hacerlo, simple y llanamente no la tienen.

-Son frágiles.

-Son frágiles, y la corrupción es parte de eso, pero ya estas organizaciones son tan poderosas que no necesitan pagar, con la simple amenaza de matar a uno o dos

periodistas en Veracruz... en Veracruz ya no se reporta sobre temas de Zetas por matar o amenazar a un juez o a un ministerio público; en Tamaulipas, ya no existe la justicia en Tamaulipas, entonces es más allá de la corrupción.

-¿Dónde considera usted que se localiza predominantemente la corrupción en el sistema mexicano, a nivel municipal, estatal, federal, familiar o en todos los niveles?

-Te voy a dar a dar dos respuestas diferentes, 1) que es donde está más generalizado y 2) la otra respuesta es dónde tienen más impacto. Probablemente sí, la corrupción a nivel municipal está mucho más generalizada porque tiene que ver de nuevo con instituciones y recursos, pero donde más impacto tiene esta corrupción es en los mandos altos, o sea a los mandos a nivel federal y a nivel de los gobiernos; o sea de los gobernadores. Porque a final de cuentas tu podrías tratar de tener la policía municipal más limpia del estado y tener un presidente municipal honesto, pero no te sirve de mucho si tú tienes niveles altos [de corrupción] dentro del gobierno federal o dentro del gobierno estatal que están coludidos con el narco, entonces es un problema de liderazgo.

-Bien en su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentiva su creación?

-Yo creo que en parte, la nueva administración del presidente Felipe Calderón estaba buscando tener una relación bilateral que se percibiera como diferente a lo que tenía el

presidente Vicente Fox y también un reconocimiento de cómo se había agravado la presencia y la capacidad de estas organizaciones, entonces el enfocarlo alrededor de esta lucha contra el crimen organizado, creo que no había muchas opciones, que trataran de hacer programas de educación u otros tipos de programas más *soft*, hubiera sido políticamente imposible. En Estados Unidos y hasta cierto punto en México, aunque les gustara no hubiera tenido el mismo impacto político. Entonces eso por una parte, por otra parte yo creo que también es un poco de desconocimiento de cómo son estos programas bilaterales, cómo es que son los programas de cooperación, porque durante todo este proceso yo creo que se fueron dando cuenta lo difícil que es tener estos programas en términos de las exigencias en transparencia y la forma en que Estados Unidos presiona su visión de qué son las democracias y esa presión cómo incomoda; entonces este tema de Derechos Humanos, de la investigación de los temas de Derechos Humanos, la forma en que se usan los recursos, porque en verdad los recursos, el dinero nunca toca México, es dinero que siempre está de una forma u otra bajo el control de Estados Unidos. Sí reciben los equipos, pero esos equipos los compra Estados Unidos; sí reciben capacitación, pero esa capacitación la hace Estados Unidos. Yo creo que tampoco, al principio, tal vez no entendieron lo que implicaba este tipo de proyectos; gente que había estado en estos proyectos, yo conozco algunos de esos, estamos un poquito sorprendidos que estuvieran tan dispuestos a entrarle considerando los costos políticos que estamos viendo ahorita. Y finalmente creo que también habría un reconocimiento de ambos países de la gravedad de la situación, Estados Unidos yo creo que estaba dispuesto a invertirle mucho dinero, porque sí hay una fundamental preocupación de lo que representan estas organizaciones,

no solamente para la democracia mexicana, sino lo que representan para la seguridad fronteriza.

-¿Y cree usted que también su creación haya tenido algo que ver con la superación de sentimientos antinorteamericanos?

-Mira, no me es muy claro eso, porque yo creo que eso ya venía antes, desde cuando entra Fox yo creo que parte de este sentimiento anti-yankee viene de las esferas políticas, o sea, no es necesariamente un sentimiento que viene... aunque sí, por ejemplo, acaba de tener el juego de soccer en contra de Estados Unidos y durante el himno nacional parece que abuchearon, se portaron mal; entonces si surgen esas demostraciones pero no me es muy claro si es una demostración en contra de un equipo norteamericano que con cierta frecuencia le está dando en la torre al equipo mexicano o es ese sentimiento anti-yankee que se sentía hace 15 o 20 años; creo que si ha cambiado pero estos proyectos lo que a veces resulta es que permite que surja ese sentimiento anti-yankee porque empiezan a hablar de la injerencia del Congreso de los Estados Unidos en la política pública interna de México, la injerencia del ejecutivo estadounidense en el manejo de las fuerzas armadas mexicanas, entonces el problema de este tipo de proyectos es que a veces permite que resurja un sentimiento anti-yankee cuando empieza a haber problemas.

-Me comentó que es muy temprano para valorarla en términos de éxito o fracaso, pero ¿Usted ubica algo visible?, me comentaba que el que haya mejorado la relación bilateral puede considerarse un éxito parcial ...

-Yo creo que en términos de lo que ha sido muy importante, y tal vez no se perciba como un éxito, es que en momentos tan críticos para el país es muy importante para el gobernante tener el apoyo de Estados Unidos porque eso después se traduce en apoyo por parte los Europeos, o sea, de una forma u otra en esta parte del mundo el apoyo del estadounidense, de la clase política de Estados Unidos se puede traducir en más confianza por parte de los inversionistas, en una serie de percepciones que son muy importantes, y en ese sentido creo que la Iniciativa Mérida tuvo un valor, particularmente al inicio, porque decía varias cosas 1) que el presidente dispuesto a combatir a organizaciones muy peligrosas, un presidente valiente 2) pues asegurar que probablemente no estaba vinculado con ellos, que también es importante, o que gente dentro de su gabinete no iba a estar vinculados con ellos -que sea eso cierto o no pues ya es otra cosa-. También era y ha sido importante en términos de cuando empieza a haber muchos cuestionamientos internos de la estrategia del presidente Felipe Calderón, los porristas principales del presidente ha sido el gobierno de los Estados Unidos, particularmente en momentos donde no solamente se le está criticando aquí sino se le estaba criticando en Estados Unidos, entonces en ese sentido este proyecto tiene un valor porque ese apoyo externo debería de traducirse en percepciones de que tiene un valor esta estrategia.

-Hablando de percepciones, ¿Cree usted y México y Estados Unidos entienden éxito y/o fracaso de manera similar?

-No. No y eso siempre va a ser obvio; porque cada país tiene sus propios intereses de seguridad y seguridad nacional, todos estos proyectos tienen que encontrar como una área

en común donde puedan trabajar, y donde debe enfocarse esta relación, entonces el éxito o el fracaso de este proyecto va a tener varios matices, está el éxito o el fracaso político que parecería que en este momento es un fracaso político; y luego hay el éxito y el fracaso en términos operacionales, en términos del números también podrían decir “En Ciudad Juárez ha bajado”, pero ¿bajó por la Iniciativa Mérida? o bajó porque a final de cuentas la estrategia que estaba implementando ¿tuvo éxito? No es muy claro.

-Es muy impreciso.

-Es muy impreciso y puede tener a largo plazo, y esto es lo más difícil de medir, que hasta ahorita se está tratando de empezar a entender, por ejemplo, qué hizo el Plan Colombia después de [casi] 15 años y la ayuda bilateral de Estados Unidos hacia Colombia es cómo este apoyo ayudó a fortalecer al país en términos de implementar mejores prácticas y de desarrollar instituciones que pudieran tener la capacidad de enfrentar a estas organizaciones dentro de los parámetros de protección a los Derechos Humanos.

**- Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada
¿Tienen razón?**

-Depende cómo defines generalizada, o sea, yo nunca uso “generalizado” porque no sabemos. Te doy un ejemplo, en Estados Unidos no hay ninguna institución o ningunos requerimientos de estos exámenes de confianza que tienen los policías que hay en

México, a lo mejor el FBI pero no creo que todos los del FBI tengan que pasar, no sé, en mis tiempos no, pero pasar polígrafos dentro del gobierno de Estados Unidos en mis tiempos eran medio limitados; si estas investigaciones que les hacen y todos los exámenes de confianza son estándares que se crean para tratar de garantizar que la gente que entre tenga por lo menos ciertos niveles de aceptación, el problema es que es lo que pasa dentro de estas instituciones y todo tiene que ver con el liderazgo y la gente que está arriba de ellos, entonces, que esté generalizado pues no creo, tal vez en las policías municipales hay esa percepción porque básicamente si no los matan: digo, un policía honesto en Tamaulipas pues es una sentencia de muerte, entonces no porque quieran ser deshonestos sino simple y llanamente las presiones que te maten a ti o a tu familia es tal que no te tienen que pagar. Entonces cuando hablas de corrupción, yo creo que si hay que tener muchísimo cuidado, que la corrupción en México no es necesariamente corrupción donde yo te doy algo y te beneficias, sino yo te estoy dando esto, tú lo aceptas, porque si no lo aceptas te mato, ¿eso es corrupción?, eso es intimidación, entonces el tema tienes que separarlo porque todas estas mejores prácticas que se tratan de implementar alrededor del mundo de cómo combatir la corrupción no necesariamente van a funcionar en México, porque es corrupción-intimidación y yo te diría, en porcentaje de estos lugares tiene que ver más que nada con intimidación.

-Partiendo de la idea de que no hay ningún país, ni uno solo libre de corrupción, sino que hay niveles, y que Estados Unidos requiere también de tener ciertas complicidades para distribuir la droga, que una vez estando allá se distribuye ¿Por qué no se habla tanto de la corrupción en Estados Unidos?

-Porqué la corrupción en Estados Unidos generalmente va a ser otro tipo de corrupción, no vas a tener al gobernador de un estado haciendo y teniendo negocios con las organizaciones que distribuyen droga en Estados Unidos, la corrupción ya a esos niveles es corrupción más que nada político y 2) aunque se queja mucho el gobierno de que seguramente hay corrupción -y seguramente hay corrupción- pero ya a estos niveles que se ven en México, es muy difícil de documentar y 2) yo te diría que estás cometiendo un error si estás pensando solamente en estas organizaciones en términos del narcotráfico, el problema es que ya no son un problema en términos solamente del narcotráfico, sino todo lo demás que están haciendo: secuestro, extorsiones, tráfico de gente, robo, derecho de piso, robo de combustible, parece que están entrando en el negocio de cigarros piratas. O sea, a cualquier tipo de ilegalidad que pueda redituales seguramente le van a entrar entonces si no pueden ellos traficar drogas pues no lo necesitan hacer porque el *know how* ahí está y curiosamente nadie habla de esto porque se le considera un perversión, de hecho me [dijeron] “perversa” al aire por eso, pero en el momento en que ellos dejen de traficar drogas hacia Estados Unidos se corre un gran riesgo de que se dediquen a todas estas actividades delictivas que tienen aún un impacto más fuerte en la población.

-Bien, voy a formular dos preguntas en una, en referencia al lavado de dinero y al tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos ¿Tiene razón?

-Tiene razón en el sentido que, en Estados Unidos más allá de este debate de la segunda enmienda, la ley es bastante clara en que tú puedes comprar armas para tu uso pero no

puedes comprar armas para traficar, o sea, sacarlas de Estados Unidos, entonces ahí hay espacios en donde podría el gobierno de Estados Unidos ser mucho más efectivo, por una parte, y curiosamente lo que es muy paradójico, una de estas propuestas era este operativo *rápido y furioso* que estaba buscando eso, para ver dentro de Estados Unidos quién estaba comprando las armas y a quién se las estaban entregando; quién las estaban comprando, para ver a quiénes podían perseguir dentro de los Estados Unidos. Fue un desastre, obviamente fue un desastre, pero son en esas áreas donde podría el gobierno ser un poquito más... como que meterle más ganas, más recursos. Aunque son en defensa de los fiscales que tendrían que manejar esos casos, un poco difícil comprobar que si tu traes tres armas cómo sabes que van a ir a México; tendría que ser una investigación con intervención telefónica y una serie de cosas que pues tampoco es así de fácil hacer en Estados Unidos, es mucho más fácil hacerlo en México; entonces desde la perspectiva de los americanos pues sí, nosotros deberíamos de hacer más cosas, pero también están viendo y ustedes cuántas personas han podido investigar, ni siquiera condenar, investigar por tráfico de armas porque todas esas armas las están trayendo para acá, entonces hay que agarrarlos también... que debería de tener la prioridad el gobierno de México de agarrarlos; más allá de que estén traficando en drogas, probablemente el enfoque debería de ser en el tráfico de armas y tampoco no hay investigaciones y no hay la capacidad de perseguirlos por diferentes razones.

-Maestra Salazar, usted que trabajó en El Pentágono, es experta en seguridad nacional y es experta en observar la relación bilateral de México con Estados Unidos, en su opinión ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la

relación bilateral entre México y Estados Unidos en términos de seguridad regional?**Entendiendo que esta amenaza es un asunto transnacional.**

-El problema de estar pensando en términos regionales es que te paraliza, porque los intereses que tiene Guatemala van a ser diferentes a los que tiene México y los intereses que tiene México con Estados Unidos son diferentes a los intereses que podrían tener los panameños, y el interés que tiene Canadá con Estados Unidos es diferente, muy diferente a los intereses que tiene México con Estados Unidos, entonces yo creo que en un principio lo que se tiene que buscar más que pensar en términos regionales es tratar de entender el fenómeno y cada país, de una forma u otra, pone sobre la mesa aquellas áreas donde de sus intereses se están cruzando. De la misma forma en que las autoridades de Estados Unidos no confían en las autoridades mexicanas, las autoridades mexicanas no confían en las autoridades de Guatemala, y las autoridades colombianas creemos que confían en las autoridades mexicanas pero no estamos seguros, entonces tratar de crear estos mecanismos un tanto fantasiosos en donde la desconfianza va a prevalecer, creo que es mejor apostarle a desarrollar mecanismos en donde situaciones muy estratégicas en contra de organizaciones muy estratégicas puedan entrar las autoridades de los diferentes países para ir desmantelando diferentes aspectos de estas organizaciones, que es donde México tiene muchas dificultades. Ha habido operativos en donde agarran a no sé qué tantos... arrestan a 50 personas en Colombia y en Estados Unidos arrestan como a 150 y en México arrestan a 3, o a 2, o a 1, o a nadie, a pesar de que todos son parte de la misma cadena, entonces por eso te digo es muy difícil porque el tema de desconfianza inherente es muy difícil de abolir pero lo que sí creo que se puede es crear estos objetivos muy

específicos relacionados a organizaciones que le hacen mucho daño a la sociedad. Por ejemplo, Los Zetas, no hay país que te vaya a decir ‘no a Los Zetas’, de tratar de hacer operativos alrededor de ellos; porque por ejemplo, Guatemala, pues declaró estado de sitio en el Petén porque mataron -y lo digo con todo el sarcasmo del mundo-, nada más 27 personas y ya Guatemala declaró estado de sitio ante estas amenazas de los mexicanos y pues en Estados Unidos el tema de Los Zetas fueron y arrestaron al hermano que tenía sus caballos. Entonces, el crear estos mecanismos en donde tú vas desarticulando aquellas organizaciones que más daño hacen a la sociedad ya sea porque son traficantes de drogas, porque están traficando con personas, es como identificar estos objetivos claros y contundentes y entonces ahí desarrollas mecanismos para poderlos perseguir.

-¿Tenemos esperanza de que nuestra relación con Estados Unidos mejore?

-Sí; y cuando uno piensa como estaba hace... es que tú no viviste lo que era esto hace 20 años o 25 años, cuando yo estaba en la facultad de Derecho yo trabajé algunos de estos programas y no entiendes tú lo terrible que puede ser la relación, aquí por lo menos ya, a estas alturas de la vida, estas dos democracias entienden que sí hay una necesidad de cooperar y los ejecutivos tienen que asumir ciertos costos políticos de esta cooperación, porque el no hacerlo implica costos catastróficos particularmente en situaciones de emergencia, entonces... hoy estaba hablando con alguno de mis estudiantes en La Armada sobre qué significaba para México mandar al Ejército y a La Marina a Nueva Orleans después de Katrina, cuál era el costo; pues hubo costos políticos en México de

hacerlo y costos políticos en Estados Unidos, porque esas imágenes de que tropas mexicanas estaban ingresando por tierra a Estados Unidos pues como que no. Hubo...

-O sea, la soberanía sigue siendo muy sensible.

-Si, sigue siéndolo, pero en términos de percepciones, pero también allá: “y qué vienen a decirnos éstos”, era como un mensaje de la ineffectividad, no solamente de las autoridades en Estados Unidos sino las autoridades civiles en Estados Unidos, en donde tienen que venir..., ahora, hubo un debate de si nada más era un show político o no, y a lo mejor lo fue, pero los mensajes eran tan importantes en ese momento, particularmente ¿dónde está la relación? Y lo que estaba pasando con la Iniciativa Mérida; y las percepciones que se tuvieron de las fuerzas armadas de México en Estados Unidos, [y aquí] ambos países asumieron los costos políticos de llevar[lo] a cabo; algunos unos dicen que fue un montaje, yo creo que fue mucho más que eso, en donde tú tienes esas imágenes de soldados mexicanos ayudando a afroamericanos que están con hambre por la ineficacia de los civiles, autoridades civiles en Estados Unidos, imágenes increíbles; eso no hubiera sucedido hace 5 años, 4 años; entonces hay estos momentos, lo que está sucediendo en Estados Unidos -en este momento que me estás haciendo esta entrevista- en donde las colas de adolescentes, niños y gente joven en Estados Unidos están haciendo colas, la mayoría son de descendencia mexicana –si no mexicanos- buscando que no los vayan a deportar, o sea la decisión de Barack Obama ejecutiva de que van a parar todas las deportaciones de estos mexicanos que están ilegalmente en Estados Unidos, eso no se podía haber hecho hace 5 años, 6 años, entonces hay estos momentos -yo te diría- que son

emblemáticos, que tal vez le damos la importancia en su momento porque se nos olvida lo que era esto hace 10 años; entonces existe una relación difícil, probablemente de las más difíciles que puede haber entre dos países por las diferencias culturales, políticas e históricas pero también se han creado extraordinarios mecanismos de colaboración en situaciones que son extraordinarias.

-Todo apunta a que regresa el PRI al poder ¿Futuro de la Iniciativa Mérida con el PRI?

-Yo creo que va a ver muchas discusiones alrededor de eso. Como se ha cuestionado tanto al PRI en los medios de comunicación, en Estados Unidos en particular, yo creo que va a haber un interés de poder tratar de hallar mecanismos que por lo menos marquen una diferencia entre lo que hizo Calderón, pero que de todos modos que esa diferencia no vaya a tener un impacto contundente. Y a lo mejor la Iniciativa Mérida sí necesita una revisión, a lo mejor inherentemente este sería un buen momento de revisar la iniciativa y enfocarlo mucho más, como la han estado haciendo en el último año, en apoyo a los Estados y menos al gobierno federal; a lo mejor deben de ir más en capacitar, crear y dejar un *know how* que se pueda sentir en 10 años y no a corto plazo, pero a lo mejor este es el momento de hacerlo porque están en la construcción de un nuevo sistema [en el] que va a ser muy caótica la transición. Yo creo que si debe de reabrirse esa discusión y yo creo que es un buen momento de hacerlo.

-Bien. Maestra Ana María Salazar experta en la relación bilateral México-Estados Unidos y seguridad nacional, exfuncionaria del Pentágono: muchas gracias por tu tiempo.

Jorge Schiavon, profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 09 de agosto de 2012.

- La guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno del presidente Calderón, ¿La considera usted predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito o fracaso, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Yo creo que ambas, tiene partes de éxito y tiene partes de fracaso por igual. Si no quieres que me explaye ahorita, me explayo después.

-En su opinión general ¿Ha sido exitosa, no precisamente la guerra contra el narco sino la Iniciativa Mérida?

-Igualmente tiene factores de éxito y factores de fracaso.

-¿Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida?

-En desacuerdo.

-¿Ha asumido adecuadamente Estados Unidos sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-En desacuerdo total.

-En este asunto de la cooperación de la Iniciativa Mérida como un ejercicio de cooperación bilateral ¿Es la corrupción un gran impedimento para que se dé de manera más eficaz la cooperación bilateral?

-De acuerdo, yo creo que sí.

-¿Dónde considera usted que está localizado predominantemente el mayor problema de la corrupción en el sistema mexicano, a nivel municipal, estatal, federal, familiar o en todos?

-Es que está mal hecha tu pregunta, pero bueno, porque dices “mayor problema”, entonces yo creo que el mayor problema es a nivel de las autoridades locales, a nivel municipal, pero tenemos un problema generalizado de corrupción a nivel nacional y particularmente es una cuestión casi social y cultural, lo cual no está dentro de tus respuestas, entonces, como es “el mayor problema”, es municipal, pero yo siento que está en todos los niveles.

-¿Cómo plantearías la pregunta?

-La pregunta, yo diría ¿Es el problema de corrupción en México, es un problema a nivel social, cultural, político, etc.? Y si fuese político te vas a qué orden de gobierno.

-¿Cuáles fueron las motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentivos hubo en ambos gobiernos?

-Pues es muy sencillo, la principal prioridad de la política exterior de los Estados Unidos hacia México es la seguridad, lo es y lo ha sido históricamente, por lo tanto, dado que se ha convertido cada vez más un problema de seguridad no sólo pública, sino nacional e internacional el problema del narcotráfico y el crimen organizado, y al final de cuentas es un problema que requiere soluciones no sólo a nivel nacional sino coordinadas internacionalmente, porque hablas de países productores de tráfico y al final de cuentas de consumo, entonces los incentivos desde el punto de vista estadounidense era encontrar un mecanismo para que el gobierno mexicano pudiera hacer mejor su trabajo para combatir a este fenómeno. Desde el punto de vista mexicano el principal incentivo fue, yo creo, la generación de corresponsabilidad, pero al mismo tiempo también el tener acceso a espacios de cooperación con Estados Unidos para ser más eficientes y efectivos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, muy particularmente el acceso a información y a tecnología, que de otra manera hubiera sido muy difícil obtenerla. Entonces a los dos convenía por así decirlo.

-Digamos que fue un ejercicio racional de cada parte, no tiene nada que ver con, por ejemplo, la superación en el caso mexicano de los sentimientos antinorteamericanos: ¿Este nacionalismo exacerbado quedó atrás?

-Es que eso es un mito genial, ese nacionalismo mexicano es un nacionalismo muy pragmático y ahorita te regalo ejemplares de la encuesta *México, las Américas y el Mundo* donde justamente le preguntamos a los mexicanos, tanto de la élite como de la población en general, cuáles son sus niveles de confianza y cooperación con los Estados Unidos y los mexicanos somos muy pragmáticos en nuestro nacionalismo, cuando nos afecta en nuestro bolsillo o nuestra seguridad, somos muy abiertos a la cooperación. Déjame checar los datos exactos.

-Creo que era una tercera parte pro-Estados Unidos, otra tercera en contra de Estados Unidos y otra que le es indiferente...

-No, pero tenemos la pregunta justamente de cooperación. En términos de confianza hacia los Estados Unidos la gente desconfía más de lo que confía, es decir tenemos un 45% de la población que desconfía, un 37% que confía y un 14% que es indiferente, sin embargo lo que vemos es que en materia de cooperación si hay, por ejemplo la pregunta es ¿Está usted a favor o en contra de que México reciba apoyo financiero de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado? A favor 54% del público, en contra el 39%, 67% de los líderes a favor, 28% en contra; y luego, si a cambio los Estados Unidos pide supervisar estos recursos, es decir ya estamos cediendo soberanía de

los que te contestaron que sí, el 58% te siguen diciendo si, un 30% te dice que no, de los líderes el 70% dice que sí y el 24% dice que no. Ahora, yéndonos ya a los casos de seguridad todavía más profundos: y si los Estados Unidos quiere mandar a agentes a operar en territorio mexicano a cambio de ese apoyo 57% de la población te sigue diciendo que sí y 26% que no, y de los líderes ya te dicen 42% que sí y 48% que no entonces ahí sí se voltea [...], pero lo que te está diciendo esta información es que los mexicanos somos enormemente pragmáticos y cuando sentimos que nos afecta en nuestro bolsillo, en nuestro bienestar o en nuestra seguridad, nuestros niveles de nacionalismo se reducen y nuestros espacios de cooperación aumentan y lo que hemos observado es que esto ha sido así cuando menos desde el curso de la última década. Entonces si ha habido un sentimiento decreciente en términos de la desconfianza hacia los Estados Unidos en el curso de los últimos años, y muy particularmente lo que hemos visto es esta disposición a cooperar cuando conviene.

-¿Es evolutivo-progresivo o es una cuestión de contexto? ¿Pueden subir y bajar los grados de querer cooperar?

-Esa es una pregunta maravillosa, tiene los dos componentes, tiene un componente tendencial el cual históricamente va hacia la baja en términos de la desconfianza y en aumento en términos de la posibilidad de cooperación con los Estados Unidos pero, como tú dices, tiene también componentes llamémoslo estacionales o contextuales, muy particularmente vimos un aumento de la desconfianza, por ejemplo, con la administración Bush porque se sentía que era una administración mucho más dura, de una política

exterior más hegemónica, etc., mientras que con el cambio de la administración Obama automáticamente se vio una caída en la desconfianza y un aumento sustantivo en la confianza hacia Estados Unidos y bueno también de los esquemas de cooperación. Entonces si tienes altibajos, pero la tendencia histórica es una tendencia hacia la baja en la desconfianza y en el aumento a la cooperación entre México y Estados Unidos. Y también puedes ver esta información en el reporte.

-En tu opinión ¿Cuáles han sido los mayores éxitos o fracasos, o ambos, de la Iniciativa Mérida por parte de México y por parte de Estados Unidos? ¿Qué identificas?

-Yo creo que el primer éxito es simplemente el tener una Iniciativa Mérida, y a lo que me refiero es que se haya institucionalizado un mecanismo de cooperación bilateral México-Estados Unidos para atender cuestiones de seguridad en general, no solo es narcotráfico y crimen organizado, hay muchas otras cosas dentro de la Iniciativa Mérida y es un sistema de facilitación de la cooperación en materia de seguridad; segundo -otra cosa positiva- es que implica una aceptación, primero tácita y luego explícita, de la corresponsabilidad de los Estados Unidos en el problema del fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado, eso es también muy positivo; tercero, implica desde el lado mexicano también el poner en sintonía la realidad con las percepciones, a lo que me refiero es si las percepciones de la gente están diciendo que sí hay espacios para cooperar, entonces el hecho de que se dé esa cooperación obviamente es algo positivo, en pocas palabras rompe un poco esta retórica nacionalista a ultranza y muestra que sí hay los espacios de cooperación; cuarto y

más importante establece esquemas de confianza entre los actores cooperantes muy particularmente las instancias de seguridad especialmente Defensa Nacional y Marina con los Estados Unidos en términos de inteligencia, es decir la cooperación en términos de inteligencia y de compartir información ha sido impresionante; quinto, permite el acceso a tecnología, particularmente tecnología de información y de comunicación que es la más importante en términos de combate a este tipo de crimen tan rico y por lo tanto con posibilidades tecnológicas y logísticas tan importantes que si le quieres pegar realmente se requiere, justamente, a través de información y tecnologías de información y de inteligencia, que eso también lo ha permitido; y sexto -pero de menor medida porque eso no creo que haya funcionado tan bien- el acceso a armamento, a helicópteros, a bla bla, pero eso ha sido menor, eso es lo menos importante. Eso en la parte de los éxitos.

En la parte de los fracasos, pues fundamentalmente, aun cuando Estados Unidos acepta su corresponsabilidad dentro del fenómeno pues al final la guerra se lleva a cabo en el territorio del otro, los muertos los pone el otro y al final de cuentas la aceptación de la corresponsabilidad no ha ido más allá de la retórica y por lo tanto en territorio estadounidense ha sido mucho menor la actuación, y muy particularmente en dos temas que vienen adelante, entonces ahí me explazo, en la parte de tráfico de armas, en la parte de lavado de dinero y en la parte de precursores químicos, particularmente para drogas sintéticas donde Estados Unidos ha hecho relativamente poco contra lo que podría verdaderamente hacer. Y luego también el hecho de una política de tolerancia estratégica en los Estados Unidos e intolerancia en México, ¿a qué me refiero? la tolerancia estratégica en Estados Unidos es que mientras tu no corrompas... déjame dar un paso

atrás. El 100% de la droga que pasa por México pasa por los Estados Unidos, entonces quiere decir que el mismo flujo está ocurriendo aquí que allá y por lo tanto ¿por qué acá vemos la violencia, los muertos, por qué acá vemos el problema y por qué allá no? tiene que ver mucho con que las instituciones en Estados Unidos si funcionan, tiene que ver con que allá el sistema no es tan corrupto, tiene que ver con que el sistema tanto de inteligencia, de procuración de justicia, de readaptación social, el sistema judicial funcionan allá; pero también tiene mucho que ver con una lógica de tolerancia estratégica, es decir, en Estados Unidos si tú eres narcotraficante y no generas violencia, no quieres penetrar el Estado, no corrompes autoridades, no matas policías y demás, te mantienes relativamente tranquilito, pues te dejan tranquilito ¿no?.

Ahí el mejor indicador de ello es, después de que matan a su agente aquí en territorio mexicano, a la semana detienen a mil narcotraficantes mexicanos en Estados Unidos, que no sabían ¿quiénes eran, que no sabían dónde estaban, que no sabían qué hacían? ¿por qué se esperaron a hacerlo? Pues lo que hicieron fue mandar una señal de “tú no puedes tocar a mis agentes y si los tocas te agarro a todos, sé dónde estás, se lo que haces”. Entonces, es esta tolerancia estratégica; sin embargo en el caso mexicano no hay ningún tipo de tolerancia. Y aquí si es que nos vayas el todo por el todo.

-Me llama mucho la atención que llamas un éxito el hecho mismo que tengamos una Iniciativa Mérida, porque no hay otro mecanismo institucionalizado de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos a pesar de que hay otros acuerdos de cooperación para otras áreas que están como muy dispersos, la Iniciativa Mérida representa un ejercicio muy focalizado.

-Institucionalizado si, históricamente siempre ha habido muchísimos mecanismos de cooperación más informales, menos institucionalizados y menos públicos, pero con estas características de institucionalización, publicidad y dominio público y observancia pública, sí es la primera.

-Porque ¿Qué se les dice a los más feroces críticos de la Iniciativa Mérida? Ok, no les gusta pero ¿Qué otra opción tenemos?

-Pues sí.

-Porque el problema ahí está, esto es un asunto estructural: México y Estados Unidos geográficamente están juntos, vamos a tener que cooperar y lidiar con este problema.

-Pero el problema no es la Iniciativa Mérida, el problema es justamente cómo se ha llevado a cabo -que es otra de tus preguntas más adelante, por eso no me he metido- la lucha o el combate o la guerra, como se le quiere llamar al narcotráfico y crimen organizado en México y, en buena medida, siguiendo las presiones desde los Estados Unidos.

-¿México y Estados Unidos definen éxito y fracaso por igual? ¿Entienden lo mismo?

-Mira, desgraciadamente yo creo que se ha definido éxito de una manera incorrecta y en buena medida yo creo que tiene que ver con presiones por parte de los Estados Unidos. El éxito -y además lo vemos en todos los spots del gobierno federal- se mide por cuantos cabecillas, por cuantos líderes de los cárteles atrapas y eso es una pésima manera de medir éxito porque justamente yo creo que es eso lo que ha llevado al fracaso a que me refiero en ese sentido, cuando tu estableces una guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, contra todos los cárteles, al mismo tiempo y cuya estrategia es descabezarlos tiene que ser el resultado que tenemos en el caso mexicano, ¿por qué? cuando descabezas a un cártel lo que ocurre es que generas violencia al interior del cártel y entre cárteles, déjame explicarte porqué. Al interior del cártel es muy sencillo, porque los lugartenientes o los segundos de abordo luchan entre ellos para justamente ver quien asume el liderazgo, y eso genera muchísima violencia interna; entre cárteles porque entonces se habla de debilidad de uno o de otro y hay por lo tanto luchas por territorios al momento de descabezarlos. Otro efecto gravísimo de esta estrategia es que, mal que bien, los anteriores narcotraficantes eran verdaderos empresarios del crimen organizado que tenían muy claro cuál era su nicho de mercado, bueno el *Chapo* es el mejor ejemplo de eso, el negocio del *Chapo* es el narcotráfico y lo que ves justamente con estas nuevas generaciones de narcotraficantes más jóvenes, más violentos, es justamente el que ya no sólo es dedicarse a el negocio central, sino dedicarse también a otro tipo de actividades y ese otro tipo de actividades son más nocivas desde un punto de vista social en México que son: extorsión, secuestro, piratería, trata, tráfico de personas y eso sí afecta, ese tipo

de crimen también existía antes el problema es que ahora se fortalece y se organiza más porque justamente está ligado a este gran poderío. Entonces tienes cárteles peleándose entre ellos, cárteles peleándose con otros cárteles, una nueva generación de narcotraficantes mucho más violentos, mucho menos empresariales y diversificándose en el mercado y por lo tanto la gran parte de la violencia que tenemos en México y la gran cantidad de los muertos no son muertos entre el Estado y los cárteles, yo no sé de números exactamente cuánto se ha hablado pero yo me atrevería a decir que es un 10%, entonces el 90% de los muertos, son muertos por pugnas entre cárteles y al interior de los cárteles y lo más dramático -y lo que está afectando más a la sociedad mexicana- es esta diversificación del mercado porque ya no hay suficiente mercado de narcotráfico para todos los cabecillas que han quedado después de haber descabezado a los cárteles, que bueno esos cárteles pues podían negociar entre ellos, tenían territorios relativamente definidos y demás, se están dedicando a otras cosas que son mucho más nocivas, la parte de secuestro y extorsión son fundamentalmente las más duras. Entonces ¿cuál es el problema? que si tú mides éxito en tu guerra en contra del narcotráfico de acuerdo a cuántos cabecillas agarras, lo que estás haciendo es generando el efecto hidra, descabezas un cártel, le salen muchas cabezas y además el monstruo se vuelve un monstruo más violento, más diversificado y con mucho mayor violencia intra-cártel, inter-cártel, es decir al interior del cártel, entre cárteles y contra el Estado. Es lo que tenemos justamente en este país. ¿Cuál hubiera sido una política mucho más inteligente? Pues lo que hacen en todos los demás países del mundo, bueno en Colombia no lo hicieron pero en Estados Unidos lo hacen y en los países europeos lo hacen y es justamente una lógica de atacar a los cárteles que, ya sea son los más violentos, ya sea se dedican a actividades que

vulneran otro tipo de acciones sociales, es decir que se dedican a secuestro, extorsión, o que están penetrando al Estado, que están corrompiendo el Estado, que están matando policías, que están generando violencia, entonces lo que pudiste haber hecho en el caso mexicano es, en vez lanzar una guerra contra todos los cárteles, en todos los espacios, al mismo tiempo, pues sería estratégico irte primero hacia los cárteles más violentos, y por lo tanto te vas contra 'Zetas', te vas contra 'Familia', y lo que estarían haciendo es que estarían mandando una señal que es la misma señal que se manda estratégicamente en Estados Unidos y en Canadá y en otros lados y es, si tú eres narcotraficante, pero eres un narcotraficante que no generas violencia, que no quieres penetrar el Estado, que no lo quieres corromper, que no matas gente, que no te dedicas a extorsión, que no te dedicas a secuestro, que solo haces tu trabajito de droguitas y etc. pues... no es que esté bien, pero no voy a usar toda la fuerza del Estado en contra tuya, voy a usar la fuerza del Estado en contra de los otros. Entonces yo creo que ahí está el problema fundamental y en buena medida creo que esta lógica de plantear éxito como agarrar a los cabecillas, es una decisión, si desde el punto de vista mexicano, pero tomada en fuerte medida por fuertes presiones.

-Ese tipo de acción del Estado directa, punitiva contra los cárteles, normalmente es muy aplaudida por Estados Unidos.

-Claro.

-¿Eso sería un éxito para Estados Unidos de la Iniciativa Mérida?

-Claro, es mediático justamente están midiendo el éxito a través de estas grandes operaciones de atrapar a los grandes capos, el problema es que no se dan cuenta justamente los impactos no deseados que tiene esto, justamente o que habíamos platicado de violencia y de otras actividades como secuestro y extorsión que son enormemente nocivas y eso es el gran fracaso.

-Ok, porque además la estrategia se adecua muy bien al régimen tradicional que ha mantenido Estados Unidos de mano dura contra los cárteles ...

-De mano dura contra los cárteles fuera de su territorio.

-Fuera de su territorio.

-Acuérdate que esa ha sido siempre la política desde Nixon, prácticamente, en la cual es muy cómodo luchar la guerra en contra del narcotráfico en territorio de otros con los muertos de otros, y ha sido una política yo creo que fallida. Y hasta la administración Clinton la lógica era vamos a atacar la producción ¿por qué? Porque si atacas la producción aumentas precios, si aumentas precios reduces demanda, el problema es que no se ha ni reducido la oferta ni se ha reducido el consumo, al contrario, ni han aumentado los precios. Simplemente lo que ha ocurrido es que hay mayor pureza y mayor disponibilidad de diferentes tipos de drogas, entonces ha sido fallida esa estrategia,

ya cuando se entiende el fenómeno en cómo se abren sus diferentes facetas, el fenómeno de producción, el fenómeno de consumo, al final de cuentas el fenómeno de tráfico, y hay un poco más de corresponsabilidad, se pueden tomar acciones muchas más inteligentes y coordinadas, pero eso no es lo que ha ocurrido.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada.

-Mira, corrupción generalizada, eso es muy fuerte, yo creo que en México sí existe una corrupción cultural, es decir, es parte de la cultura nacional.

-Idiosincrática.

-Sí, ahora hay diferentes niveles y el generalizar es justamente la mejor manera de cometer errores; yo me atrevería a decir que a nivel federal, particularmente en ciertas instancias los niveles de corrupción son bajos particularmente creo que en La Marina son bajos, creo que en el ejército en general, particularmente en altos niveles son relativamente bajos. Sin embargo conforme te vas yendo hacia abajo dentro de la jerarquía el propio gobierno federal, es decir ya, directamente a niveles de policías y demás aumentan los niveles de corrupción e igualmente mientras te vas yendo más abajo en órdenes de gobierno, así como la corrupción a nivel federal es una a nivel estatal se multiplica y a nivel municipal es, particularmente a nivel de policías y procuradurías y demás, es escandaloso. Entonces yo no hablo de generalizar, es como decir que México es un Estado fallido, no, no es cierto, México no es un Estado fallido pero México tiene

municipios fallidos; igual México no es un país de corrupción generalizada, pero si es un país con altos niveles de corrupción pero corrupción diferenciada y la corrupción es mayor entre menor es el orden de gobierno y entre menor es la jerarquía del funcionario público.

-¿Es la corrupción un obstáculo para la cooperación bilateral?

-Claro, obviamente, porque desconfían en términos de a quien le estás entregando información, desconfían en términos de filtración y desconfían en términos de penetración, claro que sí.

-¿Por qué no se presta tanta atención a la corrupción del lado de Estados Unidos? Mencionabas hace un momento que allá las instituciones más sólidas ¿tienen que ver con eso?

-Yo creo que la corrupción en Estados Unidos es considerablemente menor a la corrupción mexicana, y tiene mucho que ver justamente con las instituciones, allá las instituciones de procuración de justicia funcionan considerablemente mejor que acá, las instituciones de impartición de justicia, es decir el poder judicial funciona considerablemente mejor y es verdaderamente autónomo. Y finalmente la parte de readaptación social funciona suficientemente bien, a lo que me refiero en ese sentido es que en Estados Unidos sí existe un entramado institucional confiable y que hay corrupción, definitivamente la hay, pero lo que ves es que es menor esa pequeña

corrupción, y que aquí en México sí es amplia por así decirlo. Entonces, yo creo que en Estados Unidos *per se* no es tan grave el problema de corrupción, yo creo que por eso no se menciona tanto el tema, aunque claramente existe corrupción y hay policías, particularmente en niveles bajos y hay niveles a nivel condado y demás, corruptos; pero no es la regla, mientras que en el caso mexicano tiende a serlo.

-En referencia al lavado de dinero, y tráfico de armas, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos para controlar esto ¿Tiene razón?

-Yo creo que sí tiene razón. Tiene razón en términos de que Estados Unidos no está cooperando, no tiene razón en la forma en la cual se queja frente a los Estados Unidos y en los foros en los cuales lo hace. Es decir, el fondo es el correcto, la forma es la incorrecta, desde mi punto de vista, porque realmente con esta... y por intereses internos de los Estados Unidos sabemos la enorme importancia que tiene la libertad para la adquisición de armas, ahora lo que no se ha dado -y eso podría haber ayudado mucho- es el *ban* para cierto tipo de armas y mucho mayores controles en términos de a quién se venden y el tipo de armas que se venden, y bueno la escandalosa operación *rápido y furioso* y demás, digo es otro ejemplo del desastre que puede haber y de la falta de cooperación y de confianza que hay en ese tema con el caso mexicano y en el cual actúan por su lado, y en buena medida pues tiene que ver con la NRA que tiene muchísimo poder económico, político, [-de lobby-] y electoral. Entonces, se ha hecho muy poco en Estados Unidos en ese sentido, aunque sería muy sencillo como es el *ban* sobre armas de determinados calibres y automáticas y etc. que existía y que no se mantuvo, eso podría

ayudar mucho. Y en la parte de lavado de dinero sí están haciendo, pero no lo están haciendo con muchas ganas. A final de cuentas pues es buen negocio también, termina al final de cuentas todo este dinero generando algún tipo de bienestar económico, entonces, siempre y cuando no sea escandaloso hay estos mecanismos de relativa tolerancia y particularmente lo que son paraísos fiscales... hay excesiva tolerancia y ahí si también el caso mexicano ha sido excesivamente tolerante: no se ha avanzado todo lo que se debiera en términos de atender el problema de lavado de dinero porque es particularmente uno de esos espacios que requieren de mayor colaboración y cooperación a nivel internacional porque los flujos de recursos a nivel internacional son completamente libres, lo que hay que hacer ahí si es encontrar mucho mejores mecanismos para atender el problema, ahí se requiere muchísima más cooperación.

-En el caso particular de HSBC donde en México nada más fueron sanciones administrativas ¿Eso es impunidad?

-No; eso no es impunidad, no fueron sólo sanciones administrativas, fueron sanciones administrativas gigantescas porque representaba el 50% de las ganancias del banco en el año, yo creo que manda una señal durísima a estas instituciones. No era, según tengo entendido -aunque ahí si no soy experto- motivo de rescisión de autorización para llevar a cabo actividades bancarias y financieras, pero fue durísima, lo que si es que fue tardío y en el caso de Estados Unidos no se han visto, cuando menos que yo sepa, cosas similares aún después de los escándalos que hubo con Bank Of America y City Bank. Entonces

habría que ver justamente qué se está realmente haciendo en términos de cooperación en esta materia; según tengo entendido -en esa parte no soy experto- muy poco.

-Jorge ¿Qué se podría o que se debería hacer para mejorar nuestra relación con los Estados Unidos en términos de seguridad regional?

-Es una muy buena pregunta, pues yo creo que primero tienes que generar mucho mayor confianza y para generar confianza pues tienes que resolver los principales problemas de corrupción en México y de penetración de las instituciones, también tienes que generar mucho mayor corresponsabilidad real por parte de los Estados Unidos. Tienes que encontrar mecanismos de compartir información, tecnología e inteligencia de manera mucho más institucionalizada, tú lo sabes bien, lo que ocurre ahorita es que tienen un pitazo de inteligencia, ya tienen a su gente confiable en La Marina, le pasan el pitazo y se hace la gran operación, eso tiene que sistematizarse y no solo ser de grandes operaciones muy visibles mediáticamente sino tiene que ser institucionalizado de todos los días, y eso pasa nuevamente por la parte de confianza. Pues tienen que hacer también su parte de la chamba del otro lado, en términos de precursores químicos que buena parte de todos los precursores químicos que llegan a México vienen de China y de la India y pasan por puertos estadounidenses, pues que los revisen, que sean mucho más cuidadosos en ese tipo de cosas; en la parte de armas y en la parte de lavado de dinero indudablemente. Yo sí creo que cooperación, tecnología e inteligencia es [importante] y eso pasa por confianza por parte del lado mexicano.

-¿Tenemos esperanza de tener una mejor relación con los Estados Unidos?

-Indudablemente. Siempre y cuando existan los mecanismos institucionales de cooperación, la confianza, y las estrategias correctas por parte del gobierno mexicano, y una mucho mayor claridad con respecto a nuestras estrategias y no estar sobre las rodillas el día antes de la reunión armando nuestras preferencias sino realmente teniendo una estrategia consensuada y realista, que eso facilita mucho la cooperación con Estados Unidos.

- Viene el PRI otra vez al poder, no tenemos una bola de cristal pero ¿Qué futuro le ves a la Iniciativa Mérida con el PRI?

-Buena pregunta, pues no tengo idea.

-Siendo iniciativa del PAN, además de que Obama ya declaró continuidad, dependiendo si gana la elección o no, porque de lo contrario serían dos gobiernos distintos a los que la crearon...

-Yo creo que lo que va a terminar ocurriendo es que va a mantenerse la cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad y particularmente en materia de combate al narcotráfico y crimen organizado porque a los dos nos interesa atender ese problema, porque a los dos nos afecta directamente, se le va a llamar Iniciativa Mérida o Iniciativa

Wichita, probablemente se le cambie el nombre, se le cambie el perfil, pero en sustancia no sólo se va a mantener sino va a incrementarse, en nombre y en forma puede cambiar.

-Ok, Jorge Schiavon te agradezco mucho.

-No, no hay nada que agradecer, con muchísimo gusto.

José Octavio Tripp Villanueva, diplomático de carrera de la Secretaría de Relaciones Exteriores, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 08 de agosto de 2012.

-En su opinión general ¿Ha sido exitosa la guerra o lucha contra el narcotráfico del presidente Calderón? ¿Considera usted que ha sido predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito o fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Me parece que la respuesta está en función del diseño de la política pública anti crimen y de qué se entiende por éxito en dicha política pública: si el objetivo es -y cito una hipótesis- terminar con el narcotráfico, evidentemente la respuesta es que ha sido un total fracaso, pero si el objetivo es un punto de inflexión que permita un mejor ataque al narcotráfico la respuesta sería opuesta en el sentido que sí sería la evaluación positiva; yo creo en el sentido común y sugiere, siendo realistas, la evidencia empírica sugiere que el

éxito estaría en función de lo segundo, es decir de marcar un cambio cualitativo que permita un mejor enfrentamiento del crimen organizado. Si ese es el referente de éxito yo podría corregir, en mi opinión personal, que sin duda ninguna hay varios elementos para sugerir que hay una evaluación positiva de la política anti crimen del presidente Calderón; yo diría que es parcialmente exitosa si tuviese que ceñirme a las alternativas que planteas en tu pregunta, incitaría 4 elementos de éxito para poder justificar una apreciación de ese tipo, 1) voluntad política para enfrentar una tendencia que no sea asumida públicamente, empezó a crear conciencia sobre un problema que teníamos en casa que aunque se sabía no tenía la relevancia pública ni la socialización pública que hoy tiene 2) acotado puede mejorarse sin duda, pero es evidente que ha acotado la zona de confort en los delincuentes inmiscuidos en narcotráfico y en delincuencia organizada 3) es evidente que ha habido un descabezamiento, quizá no suficiente, pero ha habido descabezamiento de organizaciones criminales en narco y en muy distintas manifestaciones de la delincuencia organizada 4) ha generado institucionalidad anti crimen, es decir la policía federal, la reconversión de la Secretaría de Seguridad Pública, modificaciones en la policía de carrera en la PGR, en fin ha generado institucionalidad en el tema; sin duda ninguna y en síntesis, ha generado un punto de inflexión, un antes y un después en materia de políticas públicas anti crimen en el Estado mexicano.

-Y más particularmente sobre esta guerra o lucha, hablando de la Iniciativa Mérida ¿Consideras que ha sido la Iniciativa Mérida predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito o fracaso, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso es muy temprano para evaluarla?

-Yo diría que es temprano para evaluarla sin duda ninguna, y también deben dimensionarse los alcances de una iniciativa, la Iniciativa Mérida al final del día no sería más que un componente adicional de una política pública mucho más integral de combate a la delincuencia organizada donde existe un capítulo internacional y dentro de ese capítulo internacional un componente específico que es la Iniciativa Mérida. La Iniciativa Mérida mirada desde esa perspectiva y no como la panacea frente a la delincuencia organizada pues ya tiene una dimensión más compacta. Si uno lo mira a la luz de esa delimitación puede decirse que es parcialmente exitosa y a medida que ha permitido cuando menos dos cosas 1) formalizar un sentido de corresponsabilidad política México-Estados Unidos en el cual Estados Unidos antaño solía ser una trucha enjabonada donde en ocasiones si lo reconocía, en otras no, aquí cuando hay voluntad política meterle dinero a un combate -que sin duda es insuficiente esa aportación-, pero me parece que es políticamente relevante el que haya un reconocimiento explícito de Washington de decir bueno yo soy corresponsable de la problemática que estoy dispuesto a poner dinero de mis contribuyentes en esto y 2) también es evidente que los recursos que ha aportado a la Iniciativa Mérida han contribuido a mejorar la infraestructura tecnológica del combate a la delincuencia organizada en México, *Plataforma México* pues es una de las mejores expresiones de una cooperación internacional contra la delincuencia organizada que al final del día ahí está el producto más allá de que me caiga bien o me caiga mal, es un producto tangible de la cooperación bilateral.

-¿Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de esta Iniciativa Mérida?

-No, no lo creo porque la Iniciativa Mérida, además también volvería a la respuesta anterior, es decir tiene objetivos acotados y no está diseñada para ser la *silver bullet* contra el narcotráfico simplemente es un componente más, pero yo diría la respuesta es no, no proporciona suficiente apoyo pero no es para culpabilizar la Iniciativa Mérida, la Iniciativa Mérida es diseñada para objetivos más modestos, pero si eso nos va a llevar a la siguiente pregunta, pero si quieres me adelanto a la siguiente que tienes.

-Gracias, si, ¿Ha asumido adecuadamente Estados Unidos sus corresponsabilidades para combatir el problema del narcotráfico?

-No, yo creo que es evidente que no, yo creo que no hay suficiente voluntad política n Estados Unidos y no porque el gobierno en turno sea mala o buena persona o tenga mala o buena química hacia México, sino yo creo que su clase política todavía no ha generado el consenso suficiente para tener políticas más agresivas de control al consumo fundamentalmente, es decir tienen 50 años bajo la retórica de que se está disminuyendo el consumo y el consumo crece y crece, quizá de repente baja en coca pero se incrementa en marihuana y luego sube en anfetaminas, el problema es que el mercado de Estados Unidos sigue siendo el mercado fundamental de consumo y no se mira una voluntad política en la nación estadounidense hablando en su concepto global, que es el motor fundamental para acotar el consumo de drogas. Tampoco una voluntad está clara para agudizar controles de contra el lavado de dinero y mucho menos para el control de armas, si uno mira esos tres elementos hay de repente reacciones específicas para administrar ciertas problemáticas frente a determinadas críticas coyunturales, pero es evidente que no

hay una política de Estado de Washington férrea para lograr avances sustantivos en esos tres campos y eso se refleja de manera natural pues en el elemento débil de la ecuación bilateral en México que padece sin duda las consecuencias de esa política.

-Si la Iniciativa Mérida es un ejercicio de cooperación bilateral ¿La corrupción estorba? ¿Es la corrupción un impedimento para que se dé la cooperación bilateral efectiva entre México y Estados Unidos para atacar lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de drogas, etc.?

-Sí sin duda que estorba y sin duda que es un obstáculo mayor no sólo para la Iniciativa Mérida sino para el éxito de estrategias y políticas de política pública de cualquier tipo, en este caso de combate a la criminalidad, pero sin duda que es un obstáculo mayor la corrupción, corrupción existente en ambos lados, quizá mucho más aguda y extendida y visible en México, pero no por eso inexistente con nuestro socio del norte, de suerte tal que la corrupción, la respuesta concreta es sí, sin duda es un obstáculo para Mérida pero para las políticas públicas en general.

-¿Dónde está localizado para usted predominantemente el mayor problema de la corrupción en el sistema mexicano, a nivel municipal, el estatal, federal, nivel familiar o en todas?

-Yo diría que a niveles municipales y estatales es donde podemos encontrar las circunstancias más problemáticas, a nivel federal tiene más exposición pública y en

consecuencia es objeto de mucho mayores escrutinios y controles legales y mediáticos esta un tanto cuanto más acotado, hay mayor tecnología, hay mayores controles mecanismos para acreditar confianza pero cuando uno pasa estas circunstancias a niveles estatales y municipales y ve la carencia de recursos, la debilidad de las políticas públicas para el reclutamiento de servidores públicos es otro mundo y ciertamente son mucho más vulnerables a fenómenos de corrupción que a nivel federal.

-Para usted ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentivos hubo para crearla?

-Me parece que primero hubo un gran sentido de pragmatismo y un pragmatismo interpretado adecuadamente por el presidente Calderón. Había una constante presión de Estados Unidos o recurrente crítica de que hacíamos poco de cooperación contra el narcotráfico junto con Estados Unidos; el presidente Calderón me parece que subió la apuesta y más bien puso la varilla de la cooperación incluso más arriba de lo que esperaba Washington y por eso fue que cuando se lo presenta en su momento a Bush, la reacción inmediata de Bush no fue automática de: *si, avancemos*; hubo una pausa a partir de la cual aceptaba varias de las propuestas de la corresponsabilidad reflejada en la Iniciativa Mérida, entonces yo creo que un incentivo fue un gran sentido de pragmatismo de la cooperación bilateral 2) en ese marco la idea de convertir el tema de narcotráfico en un elemento de cooperación y no de conflicto como cíclicamente ha ocurrido, ahí hubo identidad entre los dos presidentes, primero con Bush y después con Obama de que

resultaba más funcional para la empresa integracionista en Norteamérica el que haya un factor de integración más en vez de un factor tan disyuntivo como es el del narcotráfico. Ahí me parece que esos dos fenómenos ayudaron mucho y 3) me parece que hay conciencia entre los aparatos burocráticos de ambos países que oficializaron un esquema como el de Mérida, permitía también generar una especie de régimen bilateral de la cooperación que formalmente no existía, este es, digamos, como una especie -si se me permite la expresión- de *pre régimen* de cooperación, esta inmaduro, es un poco público, pero me parece que el hecho de que genere ciertas reglas de colaboración de quienes participan cada cuando se ven etc., sienta las bases pues para un régimen de cooperación bilateral que permita administrar de manera mas exitosa un tema tan sensible como este.

-Por estas razones que tu comentas es que se le llamó paradigmática a la Iniciativa Mérida; porque era un ejercicio que no se había hecho antes, que rompe con la tradición de *pointing fingers each other*, culpándose uno al otro ¿Es paradigmático o la Iniciativa Mérida es como dicen: *viejo vino en botella nueva*?

-No, yo creo que es un esfuerzo, si no totalmente innovador, porque existía el antecedente del GCAN el Grupo De Contacto de Alto Nivel Zedillo-Clinton que sin duda esbozaba avanzar por el camino correcto, pues se muere por [ataque] pre-cardíaco cuando lo del General Gutiérrez Rebollo, todo lo que se estaba avanzando en un sentido bilateral pues colapso y fue un régimen un *pre régimen* también de cooperación el GCAN que advertía avances interesantes en el abordaje bilateral de un problema bilateral, sin embargo no tuvo tiempo suficiente de madurez para hacer explícito las bondades que ofrecía un

enfoque de tal naturaleza. Iniciativa Mérida a mí me parece que ha asentado en esa experiencia, va un paso más adelante y en algunas cosas, en otras va más atrás, pero en las que va más adelante es no solamente retoman en el enfoque bilateral sino le planta a Estados Unidos ese enfoque bilateral y hay voluntad política para coordinarse en los temas más difíciles, que siempre es posible coordinarse, que es en los del ejercicio del uso de la violencia, cuando se involucra inteligencia, y uso de la violencia, no hay tema más difícil para los Estados-Nacionales que ponerse de acuerdo en eso. Donde se pierde un poco ese empuje binacional es en el ámbito de la salud pública que G-CAN sí lo tuvo, pero en fin, hablando de temas duros y en ese sentido me parece que sí es pertinente o sí es válido hablar, pues de que Iniciativa Mérida marca un parte aguas en la relación en este tema.

-Me llama mucho la atención que cuando hablas de pragmatismo del presidente Calderón, es decir, este pragmatismo que tu comentas, fue como un incentivo o una motivación para crear la Iniciativa Mérida ¿No tiene nada que ver la creación de la Iniciativa Mérida con la superación del antinorteamericanismo, el nacionalismo exacerbado, la superación de estos sentimientos nacionalistas que nos han tradicionalmente impedido cooperar abiertamente con Estados Unidos? ¿Es ese pragmatismo de *rational choice* o hemos superado un poquito las animadversiones culturales contra nuestro vecino del norte?

-Yo diría que ambas cosas, es decir yo veo que cada vez hay mas conciencia de que jugar al box con el elefante no nos lleva a ningún buen camino para el interés nacional y quizá

jugar yudo y llevarlo con su propia fuerza hacia donde queramos ambas partes, cuando menos a nivel teórico, ofrece mayores posibilidades de éxito y yo creo que ese pragmatismo hace también que se diluya o se atempere el uso biológico del nacionalismo frente a los Estados Unidos, al final del día me parece que lo importante es cómo beneficiar al interés nacional y no necesariamente el mejor camino eran esas banderas de renuencia hacia los Estados Unidos, banderas que además ya no tenían ningún sentido cuando nuestra realidad económica de integración en América del Norte es un hecho consumado, de manera tal que si tenemos sociedad en lo económico cómo le hacemos para aprovechar esa sociedad económica en una sociedad política que abarque entre otros componentes el de la seguridad. Y si uno mira, por ejemplo, el grado de cooperación que tiene seguridad pública con sus contrapartes norteamericanas o PGR es evidentemente que no estamos en presencia de políticas de enconchamiento nacionalista, al contrario uno puede coincidir o discrepar con ellas , pero lo que es evidente es que hay políticas de acercamiento de compenetración conjuntas inéditas.

-¿Ve usted algún éxito o fracaso en la Iniciativa Mérida muy visible? ¿Cuáles serían los mayores éxitos o fracasos por parte de México y por parte de Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida?

-Los principales éxitos en *Mérida* son más en el terreno político que en el terreno de la anti criminalidad, pero ambos me parecen igualmente relevantes, en el terreno político primero, yo creo que Mérida ha contribuido a fortalecer el sentido o la dinámica de la cooperación por encima del conflicto en un tema que históricamente ha sido cooperación

y conflicto; Mérida ha contribuido a ampliar el plato o el espacio de tiempo de tiempo de la cooperación bilateral México-Estados Unidos y eso es bien importante sobre todo para México, un país tan dependiente de su vecino del norte el que este tema no sea un factor disyuntivo genera una enorme ventaja 2) me parece que el proyectar cooperación también es un mensaje importante o relevante para el combate a la criminalidad, que México y Washington en trazos largos cooperen mutuamente contra este fenómeno ayuda mucho; también me parece que no es un logro menor y da tiempo y prepara el terreno para empresas de mayor envergadura, prepara el terreno esta cooperación para que eventualmente podamos diseñar e implementar el día de mañana estrategias y políticas intermísticas en el combate al narcotráfico, al final del día si tuviese que delimitar en una sola oración por donde va el camino de la estrategia binacional contra el narcotráfico me parece que va en las políticas *intermísticas*. Y este acercamiento que hemos tenido en estos seis años me parece que en algo ayuda en ese sentido, eso en el ámbito de lo político y en el ámbito del combate a la criminalidad los avances tecnológicos que han tenido los cuerpos mexicanos de aplicación de la ley en buena medida han estado sustentados en esta colaboración con Estados Unidos y no es un dato menor.

-Hay un consenso entre México y Estados Unidos en la definición de éxito o fracaso de la Iniciativa Mérida. ¿definen éxito y fracaso igual? ¿Entienden lo mismo por éxito y fracaso?

-No creo, mi percepción es no hay como documentos públicos ni nacionales que permitan constatar que hay visión compartida de una y otra cosa, si uno mira los distintos

documentos de política pública de Estados Unidos y de México puede encontrar identidades y ciertas diferencias pero no crea que haya una visión consensuada cuando menos en el término del combate al narcotráfico de éxito y fracaso, pero sí creo que pasa mucho por el terreno de las percepciones generalizadas, en ese sentido si hay percepción de cooperación de un lado, decir del norte viendo hacia el sur sí hay percepción de cooperación hay un corolario de alguna suerte de éxito, mayor cooperación mayor o menor éxito pero finalmente con esa tendencia y a la inversa, si del sur hacia el norte se mira un sentido de colaboración y no un sentido de intromisión y de presión artificial como sí ocurrió en el pasado hacia Mexico, en consecuencia el mensaje también es que hay un sentido de éxito en la colaboración binacional.

- Te escuché decir en algún momento que hay que identificar cuál es la química entre los líderes políticos y en función de esa química, mas allá de las fuerzas materiales o estructurales que existen, las percepciones juegan un papel importante ¿Va por ahí tu comentario?

-Yo, sin duda, coincidiría con un análisis en ese sentido de que hay que tener un *approach* más global a una relación tan intrínsecamente global como es la México-Estados Unidos, entonces sí se necesita una visión holística para tratar una realidad de la misma naturaleza y conciliar con tu aproximación al tema.

-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada ¿Tienen razón? ¿Estás de acuerdo con ellos?

-En alguna medida sí, yo creo que si tuviéramos que decir como mexicano siendo auto crítico cuál sería nuestro problema fundamental yo coincidiría en que es la corrupción por desgracia, quizá el pero que le pondría a esta circunstancia es que nuestros amigos del norte no están exentos de un fenómeno de tal naturaleza, pero ciertamente es un fenómeno sin efecto menos extendido pero menos estudiado y mucho menos divulgado también, pero no eso no debe hacernos eludir una realidad dura, cruda que si tenemos padecimientos de corrupción muy acendrados y muy lamentable.

-Y no nos lo tienen que decir, yo creo que en México hay un grado de auto aceptación sobre ese tema.

-Eso por un lado, y por otro lado también es cierto que muchas veces ese fenómeno de corrupción ha sido explotado por Washington históricamente cuando se trata de beneficiar a sus intereses, si, la vieja expresión de que si pero este es nuestro *son of a bitch*, pues es de ellos, si es en función de su interés entonces no era corrupción tan execrable como intrínsecamente debe de ser, pero pues sí coincido contigo, nosotros somos los primeros que debemos combatir ese fenómeno.

-¿Por qué no se presta tanta atención a la corrupción del lado de Estados Unidos?

-Primero porque es una realidad de poder, generalmente los grandes poderes suelen ubicar y trasladar críticas con todo el aparato mediático que tienen hacia el exterior y no hacia el interior, ahí tampoco es un patrimonio de los Estados Unidos, es decir si uno

mira los grandes poderes pues tradicionalmente son críticos hacia lo que viene de fuera desde Roma hasta la actualidad, de manera tal que es simple y llana simetría de poder 2) pues ciertamente no los enfoques externalistas en el diseño de políticas públicas de los Estados Unidos en particular sobre delincuencia organizada donde el origen de los males viene del exterior pues es funcional con esa perspectiva, es decir los malos son los del sur, son los que producen y son los que nos invaden de suerte tal que en ese contexto pues son los corruptos policías que dejan pasar en sus aduanas etc. etc. ese mal que viene hacia Estados Unidos, pero ciertamente no entre la academia estadounidense también es cierto que no ha habido un gran entusiasmo por estudiar fenómenos domésticos de corrupción, que aunque ciertamente son más acotados, es evidente que en el sistema financiero hay todo un nicho de oportunidad de estudio en ese tema.

-Además de que partimos de la idea de que no hay país libre de corrupción.

-Sin duda.

-No hay ninguno. Pero hay niveles

-También eso es cierto.

-En referencia al lavado de dinero, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivos

que den resultados efectivos que aminoren la cantidad de lavado de dinero que se procesa ilegalmente ¿Tiene razón el presidente Calderón?

-Sin duda que si, y bueno las preguntas no están llevando quizá a la dinámica de que tú señalabas en un principio de apuntarse mutuamente y no es la intención sino simple y sencillamente que pues hay tareas pendientes de uno y otro lado, pero si uno cita por ejemplo, a la declaración de Barry MacCaffrey que hacía ayer, donde decía que la tasa de retorno de narcotraficantes mexicanos a México anda sobre los 40,000 millones de dólares al año si eso es correcto, si tiene la capacidad para invertir una cantidad mucho mayor que esa en el sistema financiero en los Estados Unidos y de eso que invirtieron tiene la capacidad para retornar 40,000 millones de dólares al sistema financiero mexicano pues habla por sí solo de que los controles anti lavado en Estados Unidos no son lo suficientemente enérgicos como para inhibir fenómenos de esa naturaleza.

- En referencia al control eficaz de las armas también el presidente Calderón ha acusado directamente ha acusado al gobierno de los Estados Unidos de no tener controles más férreos contra eso ¿Tiene sentido la acusación?

-Sin duda yo creo que esa es la que tienen más fundamento de todas, es decir el hecho de que no se haya invertido suficiente capital político por Washington para reimponer la restricciones a la importación de armas de asalto habla por sí sola e incluso en perjuicio de los propio de los Estados Unidos no sólo por las matanzas que a cada rato tienen sino como lo demostró este desafortunado incidente en San Luis Potosí, donde una de las

armas que se dejaron ingresar por *rápido y furioso* fueron las que al final del día mataron un agente del servicio de migración de Estados Unidos en México, Zapata, de manera que si ahí es donde el reclamo puede ser más alto por parte de México hacia los Estados Unidos, en ese y en el más estructural, que es en el del consumo.

-¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la relación bilateral México y Estados Unidos sobre la seguridad regional?

-Yo diría ampliar y profundizar la tendencia en curso con el propósito último más importante de construir estrategias y políticas *intermísticas* en el combate a la delincuencia organizada, es un problema que ni es enteramente nacional ni es exclusivamente internacional, a un diputado, a un legislador de algún pueblo de Texas uno le habla de política internacional para combatir el narcotráfico y le importa un bledo, quizás sea lo mismo igual de parroquial un congresista en Mexico, pero el diseñar políticas locales es insuficiente para ser exitoso en una política de este tipo y el aplicar solamente enfoques internacionales es irrelevante para la toma de decisiones locales de suerte tal que debe haber una combinación de ambos y me parece que no hay un tema más pertinente para construir políticas *intermísticas* o binacionales que le den combate a la delincuencia organizada.

-¿Tenemos esperanzas de que nuestra relación con Estados Unidos mejore?

-En este tema, bueno, en general el sentido común me sugeriría que sí, yo creo que tenemos por primera vez en los últimos 50 años una extensión de 12 años de cooperación en vez de conflicto en el tema de narcotráfico y delincuencia organizada, y que se han creado las bases objetivas para refrendar ese ciclo en vez de regresar a los viejos reclamos de la confrontación y en cada vez más la naturaleza tan interconectada en nuestras realidades nacionales, que el sentido común sugeriría que sí están dadas las condiciones para seguir avanzando en ese camino, más allá de simpatías o antipatías que juegan un papel importante pero la realidad estructurales inciden o ayudan mucho a pensar en que debe haber un referendo en ese sentido.

- Regresa el PRI: el futuro de la Iniciativa Mérida con el PRI ¿Qué podríamos vislumbrar?

-Primero un reto difícil para el próximo gobierno en México porque ciertamente con razón y sin razón tú ya darás los datos objetivos en tu investigación de tesis, la percepción en Estados Unidos es que la cooperación con México fue inédita en este tema con Washington entonces deja la varilla muy alta al próximo presidente de México y si de manera simultánea a que le deja la varilla muy alta hay opiniones dentro del aparato de justicia y de inteligencia en los Estados Unidos de que el PRI, al retomar esto, va a bajar la cooperación, podría reproducir esquemas que antaño según su perspectiva existían de corrupción etc. que ciertas o no, el hecho duro es que generan presión al próximo

gobierno, si le bajas esa cooperación tan alta quiere decir que tienen validez lo que dicen algunos de mis viejos camaradas de los servidores seguridad e inteligencia y de que “eres corrupto y no quieres entrarle”, entonces hay una presión política fuerte *ex ante* antes de soltar el balón de que la cooperación debe ser muy alta, de manera tal que sí, el desafío es amplio y complejo para el próximo gobierno de Mexico y me parece que va a ser muy ilustrativo para el próximo presidente de Mexico tomar el ejemplo de los frutos que generó la relación bilateral hace seis años, tomar la iniciativa en el tema, no solamente esperarse al pliego petitorio de nuestros vecinos sino de tomar la delantera y decir bueno estoy consciente de tus inquietudes, ahí van las mías y pongámoslo juntos más arriba, eso me parece que sería como un saque de inicio, como mandar un pase a las diagonales en primer cuarto.

-Muy bien Doctor José Octavio Tripp Villanueva, Diplomático de carrera, muchas gracias por tu tiempo y por la entrevista.

Rafael Velázquez Flores, profesor investigador de la UNAM y del CIDE, interviewed by Alberto Lozano Vázquez, 05 de agosto de 2012.

- La guerra o lucha contra el narcotráfico del gobierno presidente Calderón ¿Ha sido predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Ha fracasado parcialmente.

-¿La Iniciativa Mérida en su opinión general es predominantemente exitosa, parcialmente exitosa, ambas: éxito y fracaso por igual, ha fracasado parcialmente o es un total fracaso?

-Ambas, éxito y fracaso.

-En referencia a que Estados Unidos proporciona suficiente apoyo a México a través de la Iniciativa Mérida ¿está usted totalmente de acuerdo, de acuerdo, neutral, en desacuerdo o en total desacuerdo?

-En desacuerdo.

-¿Ha asumido adecuadamente Estados Unidos sus responsabilidades para combatir el problema del narcotráfico? Está usted de acuerdo, totalmente de acuerdo, neutral, en desacuerdo o en totalmente en desacuerdo.

-En desacuerdo, por el adjetivo.

-¿Es la corrupción un mayor impedimento para el éxito de la implementación en México de la Iniciativa Mérida respecto a la lucha contra el narcotráfico, el contrabando de armas y el lavado de dinero?

-Totalmente de acuerdo.

-¿Dónde considera usted que está localizado predominantemente el problema de la corrupción en el sistema mexicano, a nivel municipal?

-A nivel municipal.

-No estatal ni federal ni familiar o en todos los anteriores.

-Predominantemente.

-Predominantemente a nivel municipal.

-Respondiendo a la pregunta concreta, hay en el nivel estatal, hay en el nivel federal ¿Dónde predomina? En el nivel municipal.

-En su opinión ¿Cuáles fueron las principales motivaciones que llevaron a los gobiernos de México y Estados Unidos a crear la Iniciativa Mérida? ¿Qué incentiva a los gobiernos de ambos países a crear la iniciativa?

-Bueno son varios factores, en México yo creo que hay 2 factores que son importantes, uno fue la violencia desatada principalmente en el norte del país a finales del año 2005-2006, eso hizo que la nueva administración del presidente Felipe Calderón en el 2006

tuviera la iniciativa de establecer un combate frontal contra el narcotráfico; y dos, la situación política en el 2006 en donde Felipe Calderón tuvo un triunfo muy cerrado en la elección presidencial, eso le hizo perder legitimidad democrática, por lo tanto él buscaba una acción contundente que le permitiera obtener la legitimidad democrática que no había obtenido en las urnas, y desde mi punto de vista Felipe Calderón encontró en la lucha contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida un elemento que le podría dar legitimidad a su gobierno al inicio. También en Estados Unidos el tema de la violencia desatada les preocupa, y también la aceptación por parte del gobierno de Estados Unidos de la corresponsabilidad hizo que en Estados Unidos hubiera esta iniciativa de lanzar *Mérida* como un mecanismo de cooperación entre México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico.

-¿Este ejercicio de cooperación no tiene nada que ver con que se hayan superado los sentimientos nacionalistas del lado mexicano?

-Hay que entender los diferentes niveles del nacionalismo, un nivel, la sociedad, la sociedad mexicana sigue teniendo este sentimiento anti estadounidense, es un sentimiento combinado porque a la sociedad mexicana también le gusta el estilo de vida gringo, los jóvenes mexicanos asumen costumbres de Estados Unidos como ropa, como música, como este tipo de cosas, pero al nivel de política, sí, la sociedad sigue siendo nacionalista, pero hay otro nivel el nivel de gobierno. Son dos cosas, la sociedad y el gobierno son dos cosas y el gobierno mexicano superó ese sentimiento antiestadounidense desde hace mucho tiempo, yo diría que desde Salinas de Gortari, el

gobierno de México optó por cooperar abiertamente con Estados Unidos y el mejor ejemplo es el TLC e inclusive desde antes yo creo que con Miguel de la Madrid, por el peso de la crisis económica que vivió México a principios de los años 80, hicieron que el gobierno se acercara a Estados Unidos para cooperar, yo creo que el sentimiento antiestadounidense en el gobierno mexicano fue superado desde los años 80 y aunque a nivel personal, Felipe Calderón no es un apasionado por Estados Unidos, él entendía que cooperar con estados Unidos era parte importante para México para la lucha contra el narcotráfico, era parte de su proyecto y por eso lo hizo, pero hay varios elementos que indican que Calderón no era pro-estadounidense. Si lo comparamos con Fox, Fox abiertamente fue pro-estadounidense, [con] Calderón, por ejemplo, en su primer año de administración no hizo una visita oficial a Estados Unidos cuando Vicente Fox hizo varias o inclusive Bush, el presidente George Walker Bush visitó México a días de haber tomado posesión. Felipe Calderón, de diciembre del 2006 a diciembre del 2007 no hubo una visita oficial de parte de Calderón. Hay varios elementos, también, que indican este no “rechazo” de Calderón hacia Estados Unidos pero sí indican cierta distancia que tomó durante su administración con respecto a Estados Unidos. Otro ejemplo muy importante es el caso del embajador Carlos Pascual y las declaraciones del presidente Felipe Calderón en el sentido de que ya no confiaba en él pues provocaron una crisis diplomática entre México y Estados Unidos que pocas veces se ve y como resultado pues tuvimos el cambio de embajador, está el embajador Wayne aquí en México, estos elementos y otros sí nos indican que para Felipe Calderón no era, en su visión, el principal país para atender. Sí veo en lo personal porque también siempre hay que distinguir los diferentes niveles, nivel societal, nivel gubernamental pero también el nivel

individual, en el nivel individual sí había cierta distancia de parte de Felipe Calderón aunque a nivel gobierno en general sí había una cooperación abierta. A nivel societal sigue habiendo esa combinación de odio y amor hacia Estados Unidos, por ejemplo, un indicador muy importante son las que encuestas que ha hecho el CIDE, y un porcentaje muy alto de la población pues sigue teniendo a Estados Unidos como el país que interviene como un país imperialista que se mete en los asuntos de otros países etc. etc., ahí hay una combinación, hay un sentimiento combinado entre odio y amor hacia Estados Unidos.

-¿Cuáles han sido en su opinión los mayores éxitos y/o fracasos por parte de México y por parte de Estados Unidos en la guerra contra las drogas a través de la Iniciativa Mérida? ¿Ve usted éxitos o fracasos o las dos?

-Las dos. Por una parte para México fue un éxito diplomático desde el punto de vista del gobierno, desde el punto de vista de política exterior el lograr la Iniciativa Mérida porque hacer que Estados Unidos reconociera su corresponsabilidad en el narcotráfico es un avance desde el punto de vista diplomático para México, el tipo de cooperación pues no es amplia, el dinero es poco pero si se enfoca a ciertos aspectos que me parecen importantes, yo creo que el objetivo de la Iniciativa Mérida no es acabar con el narcotráfico ni con la violencia; eso no es, yo creo que no está en la mente de los tomadores de decisiones que con la Iniciativa Mérida se termine el problema, es un paliativo que ayuda y creo que la parte central es que la Iniciativa Mérida busca mejorar las capacidades técnicas del gobierno de México para combatir a los narcotraficantes, eso me parece que es la parte que rescata la Iniciativa Mérida que se puede considerar, es un

éxito y un fracaso. Un éxito porque 1) este hace que Estados Unidos reconozca la corresponsabilidad 2) y el apoyo va dirigido a ciertas áreas que me parecen importantes, o sea desarrollar inteligencia, capacidades para combatir al narcotráfico eso me parece importante, pero a la vez es un fracaso porque el monto es insuficiente y además no se ha dado por completo, ha habido en los medios de comunicación menciones a una nueva iniciativa a aumentar o incrementar el monto, a fortalecer el esquema de cooperación pero hasta ahora siguen siendo versiones, entonces en ese sentido pues es un éxito y un fracaso en este tipo de cosas no podemos decir que es un fracaso total, tampoco podemos decir que es todo un éxito.

-A la hora de definir éxito o fracaso ¿cree usted que México y Estados Unidos definen fracaso y éxito por igual? ¿Lo que es para México un éxito lo es para Estados Unidos?

-Es una pregunta muy interesante. Yo dudo que ambos países tengan los mismos parámetros para medir lo que es éxito y fracaso, inclusive dentro de Estados Unidos habrá sectores que opinen que la Iniciativa Mérida sea un fracaso, por ejemplo los sectores conservadores, los que critican el tema de los Derechos Humanos en México imagino que tienen puntos para argumentar que ha sido un fracaso porque en México se siguen violando los Derechos Humanos, el ejército sigue interviniendo, inclusive cobrando vida de inocentes civiles etc., etc., y habrá sectores pro gobierno en Estados Unidos que consideren que la Iniciativa Mérida ha sido un éxito. El término del éxito y del fracaso va a ser un tema polémico, subjetivo porque depende de los parámetros que

asuman quienes estén evaluando. En México va a ser igual, la izquierda yo digo considera un fracaso la Iniciativa Mérida porque por ejemplo el número de víctimas ha aumentado, la violencia no cesa, la cantidad de droga que se distribuye no ha disminuido considerablemente etc., etc., para la administración de Felipe Calderón pues la lucha contra el narcotráfico, la Iniciativa Mérida pues han sido éxitos parciales. Hace 2, 3 días hubo una reunión del Consejo de Seguridad y ahí la evaluación fue positiva sobre la lucha contra el narcotráfico porque han disminuido en 2-3% los asesinatos violentos según las cifras del gobierno, entonces eso es lo que va a complicar la evaluación de éxito o fracaso, o sea qué parámetros se estén utilizando. Por ejemplo desde el punto de vista académico, si nos vamos a los números fríos, podríamos decir que ha sido un fracaso porque el número de víctimas aumenta; si hiciéramos un ejercicio estadístico entre número de víctimas y presupuesto que el gobierno de México ha asignado al combate al narcotráfico pues diríamos que hay un fracaso porque ha ocurrido un aumento en los asesinatos y un aumento en el presupuesto, entonces.

-Debería ser inverso.

-Exactamente, ese puede ser un parámetro para decir si es un fracaso o si es un éxito pero también es subjetivo porque otros van a decir que bajo ciertos criterios la iniciativa.

-Si bajo.

-Exactamente, o sí ha sido un éxito.

**-Estados Unidos a menudo acusa a México de corrupción institucional generalizada
¿Está de acuerdo o en desacuerdo con esa afirmación?**

-Bueno, Estados Unidos no lo tiene que decir, nosotros lo sabemos, o sea aquí en México el problema es la corrupción y la corrupción ha fomentado el narcotráfico en todos los niveles, pero también la impunidad ha sido otro elemento, yo creo que corrupción e impunidad son los dos elementos que han...

-Van de la mano.

-Exactamente y han permitido el fortalecimiento de las bandas de los criminales y el hecho de que haya tanta violencia y tanto narcotráfico porque por ejemplo el crimen organizado no solamente se dedica a la venta de drogas, es un hecho, han ampliado su mercado y bueno ahora se dedican a la piratería, se dedican a trata de blancas a secuestros.

-Lavado de dinero, tráfico de armas.

-Lavado de dinero, tráfico de armas, entonces aunque por ejemplo haya una reducción en la circulación de drogas, pero de todos modos hay otros sectores en donde se siguen cometiendo estos delitos, entonces si no necesitan oírlo de afuera, aquí adentro los mexicanos lo sabemos, las instituciones no han sido lo suficientemente capaces de disminuir la corrupción y la impunidad, el sistema judicial sigue siendo corrupto,

ineficiente en Mexico y pues eso ha permitido el fracaso de las políticas contra el crimen organizado.

-¿Esta corrupción es un gran obstáculo para la cooperación bilateral

-Sí, la corrupción genera desconfianza, hay sectores que siguen desconfiando en Estados Unidos de cooperar con México por la corrupción que existe en las diferentes instituciones y por la violación de los derechos humanos, la corrupción genera desconfianza y la desconfianza pone obstáculos a la cooperación.

-¿Por qué si se habla a ese grado de la corrupción en México, porque casi no se le presta atención a la corrupción del lado de Estados Unidos?

-Bueno lo que pasa es que la corrupción en México es rampante, o sea está a la vista, en Estados Unidos también hay corrupción pero es más discreta.

-¿Y las instituciones son más sólidas?

-Las instituciones son más fuertes efectivamente, el sistema judicial es más efectivo, pero de que hay corrupción, hay corrupción; y de que hay crimen organizado, hay crimen organizado.

-Y además de que allá la ley, en términos comparativos con México, sí se impone; es decir la ley sí se aplica.

-Con mayor efectividad que en comparación con México sí.

-En referencia al lavado de dinero, el presidente Calderón ha acusado frecuentemente a los Estados Unidos de no comprometerse con controles más efectivo para atacar el lavado de dinero ¿Está de acuerdo con eso?

-No me queda claro.

-Con la acusación del presidente Calderón a Estados Unidos de que no se compromete Estados Unidos a establecer controles o mecanismos más efectivos para controlar el lavado de dinero.

-Bueno es parte del discurso, o sea tal vez el gobierno de Estados Unidos esté haciendo lo suficiente, pero un presidente su discurso, hay que recordar que un discurso tiene por lo regular dos audiencias, una audiencia es obviamente Estados Unidos, es un reclamo a Estados Unidos no están haciendo lo suficiente para detener el lavado de dinero pero también es un discurso hacia dentro de México y es un discurso para reflejar que el gobierno de México está preocupado y está reclamando a Estados Unidos, y eso suena bien internamente.

-Es políticamente rentable.

-Exactamente, entonces es como por ejemplo la migración, si hay una violación a los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos el presidente lo primero que va a hacer es un discurso agresivo, un discurso reclamatorio, pero el principal foco de la audiencia no es el gobierno de Estados Unidos, no le está pidiendo que cambie sus leyes, es un mensaje hacia adentro, es para ganar legitimidad, es para que la sociedad tenga la visión de que el gobierno está haciendo lo que la sociedad quiere que esté haciendo, entonces ahí puedo estar de acuerdo o no, pero la intención de ese discurso va en ese sentido. Más bien para consumo interno.

-¿Podemos decir lo mismo del tráfico de armas no?

-Claro.

-Respecto, usted que es experto en la relación bilateral México-Estados Unidos ¿Qué es lo que podría o debería hacerse para mejorar la calidad de la cooperación bilateral en materia de seguridad regional? Es decir ¿Cómo se puede mejorar la calidad de la cooperación para asuntos de seguridad regional? Porque comparten los problemas ¿Cómo compartir mejor las soluciones?

-Para que pase eso, por ejemplo, en México tiene que disminuir la corrupción porque al haber menos corrupción va a haber menos desconfianza en Estados Unidos y al haber

menos desconfianza se puede fortalecer la calidad de la cooperación, pero estamos pidiendo cosas que a corto plazo no van a cambiar.

-O sea del lado de México, México tendría que solidificar sus instituciones.

-Solidificar sus instituciones, es por ejemplo, parte importante del combate al narcotráfico y que mejorar y reconstruir sus procesos judiciales porque no son efectivos, tendría que reducir la corrupción que se da en todos los niveles que predomina al nivel más local, pero que se da en todos los niveles y eso está todavía muy complicado. Yo creo que por ejemplo se ha superado un poco esa visión nacionalista de que cooperar con Estados Unidos es una...

-¿Amenaza a la soberanía?

-Una amenaza a la soberanía o una violación a la lealtad hacia México, eso creo que se ha superado, eso puede ayudar a establecer mecanismos de mayor cooperación pero sigue habiendo tanto en los sectores conservadores en Estados Unidos y los grupos liberales de izquierda en México esa visión; los grupos de izquierda en México de que Estados Unidos es el que impone las políticas y eso no ayuda, en Estados Unidos sigue habiendo estos sectores conservadores que México es un país corrupto, que en México no se respetan los derechos humanos, todo este asunto de las instituciones entonces no ayuda a la cooperación, o sea también un cambio en esas percepciones puede ayudar, aunque eso es a nivel sociedad, a nivel gobierno creo que se ha superado mucho esa parte.

-O sea hay más convergencia que divergencia en las élites.

-Convergencia en las élites de gobierno sí. Exactamente, completamente de acuerdo, yo creo que si desde los años 80 ha habido un cambio de percepción en las élites que ha permitido una mayor cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos.

-¿Hay esperanza de una mejor relación con Estado Unidos, se puede?

-Siempre sí, siempre hay esperanza, yo creo que la clave para México es aumentar su capacidad de negociación frente a Estados Unidos, eso yo creo que puede ayudar mucho a mejorar la calidad de la cooperación precisamente en materia de seguridad, yo creo que el mejor ejemplo fue durante la segunda guerra mundial, en ese momento México contaba con mayores elementos de capacidad de negociación internacional y la cooperación fue muy amplia, no solamente en materia de seguridad porque hubo acuerdo entre México y Estados Unidos para la defensa conjunta, pero también hubo acuerdos en el área comercial, financiero e inclusive migratorio, entonces para mi desde el punto de vista académico creo que un elemento para mejorar la relación bilateral es que México pueda incrementar su posición negociadora frente a Estados Unidos ¿Cómo hacerlo? Esa si también es una pregunta muy importante, hay varios elementos, por ejemplo México tiene que establecer de manera concreta lo que en la disciplina de las relaciones internacionales se denomina regímenes internacionales, tiene que fortalecer las reglas del juego entre México y Estados Unidos, eso le da mayor capacidad de negociación a

México frente a Estados Unidos y eso abre posibilidades para una mayor cooperación en seguridad; por otro lado creo que si México [crea] alianzas con otros países principalmente con América Latina, eso también le permite mejorar su posición negociadora frente a Estados Unidos. Son ejemplos de cómo podría mejorar, pero ya en la práctica puede ser otra cosa.

-Y ya la pregunta final, el PRI regresa ¿Cuál es el futuro de la Iniciativa Mérida con el PRI a cargo de las riendas del país?

-Yo creo que la relación en términos de seguridad no se va a modificar radicalmente, no puede haber un cambio radical de la noche a la mañana, el PRI sabe que para mantener legitimidad, para mantener control interno, para mantenerse en el poder, necesita que la sociedad perciba que están haciendo algo frente una de las principales amenazas a la sociedad que es el narcotráfico y la violencia, entonces con esto en mente el PRI, la próxima administración pues tiene que mantener los niveles de cooperación, o sea tiene que mantener los niveles de su política antinarcóticos, es decir de combate a las bandas del narcotráfico, no puede hacer lo contrario, sería un retroceso y pondría en riesgo su legitimidad y su permanencia en el poder para las siguientes administraciones hacer lo contrario; por ejemplo, establecer negociaciones con los narcotraficantes sería un retroceso.

-¿Pactar con el narco no es opción?

-Pactar con el narco no creo que sea opción para el PRI, entonces tienen que mantener el nivel de confrontación.

-Si Obama decidió darle continuidad cuando tomó el poder a la Iniciativa Mérida ¿Podríamos decir que en términos de prácticas y normas se institucionalizó la Iniciativa Mérida?

-Yo creo que el nivel de cooperación entre México y Estados Unidos en narcotráfico ya está institucionalizado.

-¿Con la Iniciativa Mérida?

-No, desde antes, desde antes yo creo que desde los años 90 empezaron a construirse mecanismos bilaterales.

-Sistemáticos.

-Exactamente, o sea la cooperación ya es sistemática, ya es institucional, o sea eso es de interés para ambos países, cuando un tema que les interesa a ambos gobiernos pues tienen que mantener el nivel de cooperación, a lo mejor cambia el nombre, a lo mejor y ya no se va a llamar Iniciativa Mérida, a lo mejor hay una reunión entre Peña Nieto y yo supongo

que Barack Obama, será el siguiente presidente de todos modos no sabemos, pero si por ejemplo hay una reunión en Houston, pues a lo mejor ya se llamará iniciativa Houston, porque así en los años 80 Bush padre se reunió con Carlos Salinas de Gortari en 1988 cuando ganó tanto Bush padre como Salinas -cuando ganaron la presidencia en el 88-, se reunieron en Houston en noviembre me parece, creo que ya eran los dos presidentes electos y se le llamó el nuevo espíritu de Houston, o sea esa fue una referencia de finales de los 80 principios de los 90. Hubo una reunión, bueno hubo una gira de trabajo de Bush por América Latina y su último punto fue México, se reunieron en Mérida y por eso de ahí surge la iniciativa, si a lo mejor el nuevo presidente mexicano Peña Nieto y el próximo presidente de Estados Unidos -ya sea Romney o sea Barack Obama- se reúnen en Miami, o en cualquier lugar de México, pues a lo mejor se le denomina así y puede simplemente darle continuidad a la cooperación en esta rama. Yo me atrevería a pensar, no tengo la bolita de cristal, pero yo creo que si Peña Nieto se va a reunir en noviembre, las elecciones son la primer semana de noviembre en Estados Unidos, la tercer semana, la cuarta semana d noviembre Peña Nieto se va a reunir con el nuevo presidente de Estados Unidos y un tema central en la agenda va a ser el tema del narcotráfico, secundariamente puede ser migración, el comercio, inversiones, etc., etc., pero yo creo que el tema central será el tema de seguridad que les interesa a Estados Unidos y el tema del narcotráfico que le interesa a México y a lo mejor ahí se pueden establecer nuevos mecanismos de cooperación, a lo mejor ya con un nombre distinto, pero yo creo que se le tiene que dar continuidad al ejercicio de cooperación que hay entre México y Estados Unidos, o sea Estados Unidos tiene que ayudar a México a fortalecer sus capacidades de enfrentar al narcotráfico y eso creo que va a darle continuidad.

-Doctor Rafael Velázquez profesor investigador de la UNAM y del CIDE, experto en relaciones México-Estados Unidos, muchas gracias.