

La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica*

Raúl Benítez Manaut

Vino viejo en vasija nueva

Hace 10 años, en 1999, un documento de la Casa Blanca señaló:

Las redes de narcotraficantes mexicanas controlan una porción sustancial de las drogas ilícitas que se distribuyen en Estados Unidos. A la inversa, el dinero y armas de fuego que se derivan del tráfico de drogas ilegales pasan al sur desde Estados Unidos a México. Esas actividades delictivas generan violencia; promueven corrupción; inspiran miedo; desvían recursos escasos, y minan el comercio, el intercambio y la inversión legítimos. La estabilidad económica y la transición política de México se ven especialmente amenazadas, por la criminalidad, la violencia y el deterioro social que engendra el tráfico de drogas ilegales.¹

* Este artículo es parte de un proyecto de investigación titulado “México: observatorio de la guerra al narcotráfico y la Iniciativa Mérida”, desarrollado en el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede), México, el cual cuenta con el respaldo del Open Society Institute (OSI), Nueva York.

¹ Oficina de Política Nacional Para el Control de Drogas, *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas. 1999*, Washington, La Casa Blanca, 1999, p. 48.

Introducción

Al término de la primera década del siglo XXI, el crimen organizado y su expresión más acabada, el narcotráfico, se han vuelto, por varias razones, el eje principal de la seguridad nacional en la relación México-Estados Unidos. Entre las guerras de la globalización, una de ellas corresponde a los fenómenos que se desprendieron de la caída del Muro de Berlín, cuando los países que habían sido socialistas abren rápidamente sus fronteras con occidente; se comienzan a dar flujos desregulados de comercio, personas, dinero e inversiones; se da apertura a elementos inmateriales, como las nuevas ideas políticas, influjos a favor de la democracia, y el surgimiento de actores con capacidad de acción transnacional. Esto provoca que los Estados no puedan regular, procesar en sus sistemas políticos, o incorporar a las estructuras formales y legales muchas expresiones inéditas. La globalización también tiene sus efectos paralelos perversos, que se perfilan en el horizonte.² El crimen organizado como actor de la política global es uno de ellos.

En México, las reformas para incorporar al país a estas dinámicas produjeron procesos desiguales. En lo económico-comercial y en lo social-cultural se caminó a la par de la globalización y de los procesos de regionalización que ella implica. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue la primera muestra de institucionalización de la interdependencia que ya el país tenía con la economía de Estados Unidos y en menor medida con Canadá. En lo social, el desplazamiento por necesidad de casi el diez por ciento de la población a Estados Unidos, cambió la estructura demográfica y socio-cultural, tan-

² Pierre Charasse, "Nuevos temas de la problemática de la globalización: el crimen transnacional organizado, la delincuencia financiera y la corrupción", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 64, octubre de 2001, p. 167.

to de México como de Estados Unidos. Los valores occidentales se impusieron en toda la población a través de procesos educativos formales e informales. En lo político, la democracia se construyó en zigzag, pero en una dirección definida para transformar el Estado y la sociedad.

Sin embargo, en el propio Estado, las modificaciones para acoplar al país a la globalización han sido desiguales. La reforma comenzó en la estructura económica en los años ochenta, con la incorporación del país a los circuitos económicos y financieros transnacionales, y se afianzó, en los años noventa, empleando el TLCAN como el medio. En lo político, la transformación de las estructuras electorales, que fueron desde instituciones como la Secretaría de Gobernación hacia un órgano autónomo del Estado como el Instituto Federal Electoral (IFE); la modernización de los propios partidos políticos para vivir en un contexto inédito de competencia cada vez más igualitaria, y el reforzamiento de estructuras que antes habían respondido a los requerimientos de un Estado no democrático, como el Congreso, son factores que alimentan este proceso.

Partes del Estado no se transformaron a una velocidad similar, permaneciendo sin reformas estructurales. El sistema de justicia se mantuvo casi igual, las corporaciones policiacas, a pesar de múltiples cambios parciales, no lograron encontrar un modelo ad hoc para las nuevas condiciones del país, volviéndose la inseguridad ciudadana una de las principales preocupaciones de la población, el crecimiento de la delincuencia organizada, a una velocidad considerable, se volvió un problema de seguridad nacional. Las estructuras de defensa, de igual forma, no tuvieron modificaciones sustanciales hacia la construcción de instituciones de conducción política en condiciones de democracia, reproduciéndose las características de la vieja relación cívico-militar, concentrada en una gran autonomía funcional, financiera y política, subordinada al presidente. En sus misiones,

las Fuerzas Armadas se ven obligadas a mudar, rápidamente, por las carencias de las estructuras de seguridad pública y judicial para afrontar al crimen organizado, y se recurre a ellas en intensidad alta, por la amenaza que esto representa para la estabilidad y gobernabilidad del país. La gravedad de dicha situación la describió el propio presidente de la República, al definir el empleo de las Fuerzas Armadas como vital, al caracterizar el enfrentamiento contra los cárteles de tráfico de drogas como una guerra:

El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros. [...] El elemento clave en la etapa que estamos pasando es precisamente una expresión de voluntad política que a mi juicio hace falta. No sólo se trata de frasearla o expresarla, sino verdaderamente llevarla adelante. Pero tampoco se descarta un replanteamiento de fondo de la propia estrategia que siempre requiere, a mi juicio, una revisión constante. La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, hay entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Los operativos militares y policíacos masivos que hemos puesto en marcha, evidentemente no hacen desaparecer la actividad criminal, pero sí hacen que el Estado pueda fortalecer, recuperar o asumir plenamente el imperio del Estado sobre su propio territorio.³

En esta definición del presidente mexicano, se asume que el crimen organizado, por primera vez en la historia de México,

³ Jorge Zepeda Patterson, "Entrevista a Felipe Calderón", *El Universal*, 27 de febrero de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx>.

desea disputarle al Estado dos de sus más importantes atribuciones: el control del territorio y el monopolio del uso de la fuerza. Para evitar esto, él habla de una “guerra”, y, para ganarla, como toda guerra, se necesitan aliados, y Estados Unidos se vuelve el principal de ellos.

El cambio de paradigma

La solicitud de asistencia a Estados Unidos para combatir al narcotráfico culmina una larga trayectoria de negociaciones entre ambos gobiernos. Desde los años ochenta el tema se discute en la agenda de seguridad bilateral. En 1985, el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, atribuido a uno de los cárteles de Sinaloa, llevó a grandes presiones a México para aclarar el hecho.⁴ En 1986, La Ley Contra el Abuso de Estupefacientes de Estados Unidos incluía sanciones a México. En esos años se reconocía que 62 millones de estadounidenses habían probado marihuana y 22 cocaína, y que una parte importante de estas drogas provenía de México —la marihuana casi en su totalidad y la tercera parte de la cocaína.⁵ Hacia 1990, el llamado “rango de la amenaza”, claramente ubicaba al narcotráfico en la agenda de seguridad nacional de México, y de ahí ha ido escalando como factor que incrementa su peso específico

⁴ El asesinato de Enrique Camarena, el 7 de febrero de 1985, en Guadalajara, fue atribuido a Ernesto Fonseca y Rafael Caro Quintero, sentenciados a 40 años de prisión en Estados Unidos. Este incidente, sin duda, fue el momento más tenso en la relación México-Estados Unidos con respecto al narcotráfico, e incluso derivó en las “certificaciones” anuales realizadas por el Departamento de Estado, hasta 1999, a los países que colaboraban en la guerra contra el narcotráfico, México estuvo entre éstos. Véase Nelly Thornton, “Family Remember Soldier of Drug War”, *The San Diego Union Tribune*, 8 de febrero de 2005.

⁵ Gregory Treverton, “Los narcóticos en la relación de México con Estados Unidos”, en Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*, México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 277.

como generador de ingobernabilidad e inseguridad.⁶ En la década posterior, en los años noventa, se incrementa la cooperación entre Estados Unidos y Colombia —que hacia 1999 ya se ubica como “Plan Colombia”—⁷ y las medidas de control de drogas en el Caribe, por lo que la cocaína aumenta sus flujos de tránsito a través del territorio mexicano. Es decir, el que México se haya convertido en el puente o trampolín principal de la cocaína colombiana, es una “fatalidad geográfica”.

El éxito “parcial” del Plan Colombia llevó al desmantelamiento de los grandes cárteles de Medellín y Cali, esto, por consiguiente, fortaleció a los cárteles mexicanos, que en los años ochenta eran sólo utilizados como intermediarios. Así, la cooperación bilateral se fue incrementando por una especie de necesidad de seguridad. Sin embargo, la modalidad es que se formulaban, por cada país, las respectivas políticas nacionales, y de ahí se pasaba a la configuración de la agenda bilateral.⁸ Sin embargo, en el plano de los esfuerzos, la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), creado en 1996 por los dos gobiernos, fue el más acabado de la cooperación conjunta en esos años. Este Grupo elaboró un estudio diagnóstico conjunto del problema del narcotráfico en 1998,⁹ que es quizás, el documento más completo para poder comprender el problema bilateral.¹⁰

⁶ María Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

⁷ Rafael Pardo, “Colombia’s Two-Front War”, en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2000.

⁸ Véase Tony Payan, “United States International Anti-Narcotics Policy: Lessons from Mexico”, en *National Security Studies Quarterly*, abril de 1997, pp. 71-90.

⁹ *US/Mexico Bi-National Drug Strategy*, Washington, US Government/Gobierno de México, febrero de 1998.

¹⁰ Jorge Montaña, “La relación México-Estados Unidos. Perspectivas a doce años”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo. Los desafíos de México en 2001*, México, ITAM, 2001, p. 170.

Hacia fines del siglo xx, se puede hablar de que la agenda bilateral ya estaba “narcotizada”,¹¹ y que si bien éste no era el eje toral de las relaciones entre los dos países —pues lo comercial, e incluso lo político, tenían prioridad—, el narcotráfico elevaba su rango como un tema crítico. En la *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1999*, redactada por la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, se advertían los problemas que hoy se viven, y se diagnosticaba la debilidad de las instituciones del Estado mexicano para hacer frente al problema:

Una fuerte voluntad política a los niveles más altos del gobierno mexicano confronta la grave amenaza para la seguridad nacional que presenta el tráfico de drogas y la corrupción y violencia relacionadas con las drogas. No obstante, México enfrenta el reto de la corrupción, instituciones débiles de lucha contra las drogas y un sistema jurídico que puede ser explotado por narcotraficantes bien financiados. Se necesitará un compromiso a largo plazo por parte del gobierno mexicano para lograr resultados concretos a fin de perturbar a las principales organizaciones traficantes y reducir la cantidad de drogas que entran en México y en Estados Unidos.¹²

En esta guerra, el Estado mexicano transforma su paradigma de acción, a uno de supervivencia. Por ello acepta el compromiso de colaboración con Estados Unidos. Sin embargo, es hasta 10 años después de que la Casa Blanca formuló esta propuesta,

¹¹ Expresión de Dolia Esteves, en “Los medios en la relación bilateral México-Estados Unidos”, en R. Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 137.

¹² Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas, *op. cit.*, pp. 48-49.

que el pacto se concreta en la Iniciativa Mérida.¹³ Para sobrevivir como Estado se hace una guerra —ésta es la premisa fundamental cuando se declara una guerra—, y se necesita obtener respaldo de cualquier fuente a su disposición. En este caso, para el presidente de México, el origen del problema tiene dos vertientes: el consumo de drogas en Estados Unidos, y el factor “made in USA”, que es la disposición de venta libre de armas en ese país, producto de la segunda enmienda de su Constitución: “La primera causa es el consumidor americano de drogas, y a ello se agrega el comercio de armas, que incluye armas de grueso calibre.”¹⁴ Así, al vincular el problema a un Estado extranjero, el propio gobierno mexicano reconoce que el crimen organizado de las drogas tiene expresiones transnacionales, y su combate, por ende, se dará en el mismo nivel. Este es otro de los paradigmas de la seguridad nacional mexicana: que los problemas globales se solucionan con estrategias transnacionales. De allí que la Iniciativa Mérida sea la primera expresión en México donde se acepta un programa de cooperación con el extranjero, para atacar un fenómeno que se expresa en territorio nacional. México ha ido en la misma dirección de la totalidad de la comunidad internacional, al firmar la gran mayoría de los instrumentos mundiales vinculados con el combate contra el crimen organizado. Éstos tuvieron una de sus expresiones más importantes en el Convenio de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, en diciembre de 2000,¹⁵ mejor

¹³ Como se verá más adelante, desde la negociación de la Iniciativa Mérida (2007), hasta la entrada en vigor de los primeros programas (febrero de 2009), son 10 años de haberse postulado la necesidad de la cooperación de forma bilateral.

¹⁴ “Felipe Calderón: le consommateur américain, responsable du narcotrafic”, *Le Monde*, 5 de marzo de 2009.

¹⁵ Para uno de los trabajos más completos sobre la Convención de Palermo y sus protocolos, véase Rosa Lilia Vázquez Portales, *El establecimiento de un régimen de cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada tras-*

conocida como Convención de Palermo, misma que incluye dos protocolos adicionales: contra el tráfico de inmigrantes y contra el tráfico de armas de fuego.

A nivel de la cooperación internacional, la firma de protocolos y convenciones es muy importante. Sin embargo, ésta no es suficiente, pues necesita provocar un efecto de derrame hacia las estructuras nacionales de impartición de justicia, policiacas, de inteligencia, e incluso de seguridad pública y militares. En el caso de México, se han firmado, prácticamente, todos los protocolos existentes tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Donde aparece el problema es con la homologación de leyes nacionales con los compromisos adquiridos y, principalmente, en su instrumentación, pues las instituciones del sistema de seguridad del Estado mexicano, aun existiendo compromisos internacionales, además de que se han impulsado múltiples reformas a nivel nacional, sobre todo en el ámbito de la justicia y la seguridad pública, presentan obstáculos, herencias del pasado y gran cantidad de factores que impiden el éxito del esfuerzo gubernamental.¹⁶ Por ello, además de las reformas legales y estandarizaciones con la legislación internacional, el Estado mexicano se ha visto forzado a debatir con el gobierno de Estados Unidos la implementación de un programa de apoyo, desde que el entonces presidente electo, Felipe Calderón, visitó Washington a fines de 2006.

Debido a que el fenómeno del narcotráfico tiene vínculos multinacionales en la ruta que hay entre los países andinos y Estados Unidos, la Iniciativa Mérida también incluye a América Central y el Caribe. Por vez primera en la historia de la

nacional. Alcances y limitaciones, tesis de maestría, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 30 de abril de 2003.

¹⁶ Véase José Borjón Nieto, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.

geopolítica de las tres subregiones, América del Norte, Centroamérica y el Caribe, se comparte una estrategia que se relaciona con la instrumentada en Colombia.¹⁷

La geopolítica de la seguridad hacia el norte: México-Estados Unidos

Como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, las definiciones sobre las políticas de seguridad de México cambiaron considerablemente. En la década de 1990, la relación México-Estados Unidos pasó, sin grandes tensiones, del esquema de la Guerra Fría al de la posguerra fría, siendo el TLCAN el motor de ese ajuste de las agendas binacionales.¹⁸ A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México de manera directa, principalmente por su vecindad con Estados Unidos. Debido a la confusión reinante en los momentos posteriores a los atentados, se especulaba que los terroristas islámicos habían ingresado por las fronteras terrestres de Canadá o de México. En forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países del mundo, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. La estrategia de Estados Unidos se diseñó en dos frentes: a) la protección de la patria (*homeland security*), y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*preemptive action*). Para el primer esquema de defensa de Estados Unidos, la colaboración de México y Canadá fue vital, por lo que muy

¹⁷ Diana Villiers Negroponte, *The Merida Initiative and Central America: the Challenges on Containing Public Insecurity and Criminal Violence*, Washington, The Brookings Institution, mayo de 2009.

¹⁸ Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes —con Canadá en diciembre del 2001 y con México en marzo del 2002. En nuestro país no hubo grandes cuestionamientos por el respaldo concedido al nuevo esquema de seguridad del vecino. Por el contrario, la crítica se dirigió a la política internacional que este país implementó. México no apoyó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de gran fricción entre ambos gobiernos.¹⁹

En otras palabras, en materia de seguridad, el gobierno de México, en las relaciones con su vecino del norte, dividió la labor de sus secretarios de Estado. Desde el 11 de septiembre del 2001 se orquestó una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno estadounidense para la defensa de la *homeland security*.²⁰ Por otro lado, se produjo una notable diferencia —y hasta una tensión abierta— en el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo y al esfuerzo por derrocar a Sadam Hussein en Iraq. Tampoco se vio con agrado, en relación con la cooperación en defensa, la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002.²¹

¹⁹ El presidente Fox nombró a Adolfo Aguilar Zinser embajador de México ante la ONU, en enero del 2002, a la par que México había sido electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por lo que las objeciones mexicanas por involucrar a la ONU en la estrategia de Estados Unidos fueron un elemento muy importante de fricción entre ambos gobiernos, sobre todo durante el periodo 2002-2003. Véase Loretta Bondy, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relations/The Johns Hopkins University, 2004.

²⁰ Sobre el servicio de inteligencia de México y su profesionalización, principalmente la vivida en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), principal servicio de inteligencia civil, véase Cisen. *20 años de historia. Testimonios*, México, Cisen-Secretaría de Gobernación, 2009.

²¹ L. Bondi, *op. cit.*

Además de los acuerdos de fronteras inteligentes, para reforzar el esquema trinacional de seguridad, los presidentes de México, Canadá y Estados Unidos firmaron la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN), en el año 2005. La ASPAN opera mediante grupos de trabajo temáticos y sectoriales —interministeriales— y es, actualmente, el marco de referencia para la cooperación en seguridad.²² La ASPAN, a nivel conceptual, originalmente estaba diseñada para dinamizar la cooperación en seguridad. La incorporación del concepto *Alianza para la Prosperidad* se dio por una petición mexicana, debido a que si sólo se hubiera tenido como objeto la seguridad, podrían haber aparecido oposiciones a esquemas de cooperación con Estados Unidos. Las tensiones generadas por las asimetrías en los niveles de desarrollo se observan con mayor gravedad en las fronteras, teniendo este factor un alto impacto en la inseguridad.²³ La debilidad de la cooperación basada en el acuerdo de fronteras inteligentes del 2002 y la ASPAN del 2005 reside en que, comparativamente con el TLCAN, no se trata de compromisos avalados por los congresos de los países. No son *acuerdos de Estado* y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos de turno. Esto, de por sí, hace frágil la cooperación. Por ello, con el cambio de gobierno en México, en 2006, se empe-

²² La ASPAN fue conformada en Waco, Texas, el 23 de marzo de 2005. Véase “Nosotros, los Líderes electos de Canadá, Estados Unidos y México nos reunimos en Texas para anunciar el establecimiento de la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte”, en <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/?c=56>.

²³ El dilema seguridad-desarrollo o inseguridad-subdesarrollo para el caso de la frontera norte de México es analizado en detalle por José María Ramos García, *La gestión transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global*, México, Comexi/Porrúa, 2004. Véase, en especial, el capítulo “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales”, pp. 151-214.

zó la negociación para profundizar la cooperación binacional en materia de seguridad, y se diseñó la Iniciativa Mérida.²⁴

En la cooperación de seguridad entre México y Estados Unidos existe una compleja relación intergubernamental. Hay dos tipos de cooperación, una amplia, donde a la seguridad se le van incorporando temas como el ambiente, la migración, el comercio, el agua en la frontera, entre otros, como se aprecia en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Temas de “seguridad”,
sociales, ambientales, comerciales
en la relación México-Estados Unidos

Estados Unidos	México
1. Migración. Diferendos en la posibilidad de compromisos de “alcance parcial y local”. La política migratoria de Estados Unidos tiene muchas diferencias entre lo federal, lo estatal y lo local.	1. Búsqueda infructuosa de acuerdo de alcance global (“enchilada completa”); la política exterior de México es sólo federal.
2. Agua en la frontera. Diferencias en la percepción del conflicto. Mecanismo de solución: Coincidencia entre ambos gobiernos en que la negociación es la salida. En Estados Unidos es un asunto estatal y local.	2. Agua en la frontera. Imposibilidad de pago de deuda. En México es federal.
3. Comercio, a veces se vincula con la seguridad Búsqueda del ALCA. Hay grupos en Estados Unidos y México que se oponen al TLCAN. Coincidencia en los dos gobiernos acerca de que la seguridad en la frontera no debe obstaculizar el comercio.	3. Percepción contradictoria del TLCAN.

Fuente: Elaboración propia.

²⁴ La primera ronda de negociaciones para detallar el contenido de la Iniciativa Mérida, entre los dos gobiernos, tardó casi un año, entre octubre de 2006 y octubre de 2007. Véase Anthony Garza, “Mexico’s Security Efforts Deserve Strong Support”, México, Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica en México, 22 de octubre de 2007, en <http://www.usembassy-mexico.gov>.

La seguridad concreta, definida como aquella que se corresponde con la acción de las agencias de seguridad de los gobiernos, como son los servicios de inteligencia, de justicia y las Fuerzas Armadas, señala que la diferencia fundamental se da en la forma de abordar el problema del terrorismo internacional. En el Cuadro 2, se muestran las diferencias de México con la postura de la administración del presidente George W. Bush respecto de la guerra preventiva, aunque respaldó los esfuerzos para apoyar su seguridad interna. De forma gradual, se ha construido un entramado institucional que vuelve muy compleja la interrelación gubernamental, lo que podríamos llamar una “interdependencia compleja interinstitucional”, en el ámbito de la seguridad.

La Iniciativa Mérida se propone, explícitamente, evitar el tráfico de drogas provenientes de México hacia Estados Unidos y de armas, de Estados Unidos hacia México, así como la circulación de personas involucradas en estas actividades y de recursos financieros ligados a ellas. La propuesta abarca la entrega de equipos de inspección, escáneres de ion, unidades caninas de intercepción en aduanas, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para garantizar una reacción rápida. Esta iniciativa se vincula con la National Southwest Border Counternarcotics Strategy, implementada en la frontera sur de Estados Unidos.²⁵

México se había rehusado a recibir montos importantes de Estados Unidos por concepto de asistencia militar o policiaca para la guerra contra las drogas. A inicios de la década de 1990, Estados Unidos participó en el diseño y la apertura de un centro

²⁵ Departamento de Estado, “The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation”, Washington, 22 de octubre de 2007.

Cuadro 2
Guerra contra el terrorismo
y relaciones México-Estados Unidos
cooperación y conflicto

Posición de Estados Unidos	Posición de México
<p>1. Homeland Security Agencias: Dept. of Homeland Security, FBI, CIA, DEA, DIA. Gobiernos de estados del sur. Propósito: asegurar fronteras. Instituciones: Guardia Nacional, Coast Guard, INS, Aduanas.</p>	<p>1. Apoyo total. Secretaría de Gobernación, PGR, Sedena, Semar, PFP, INM, Cisen. Gobiernos de estados del norte. Cooperación para asegurar fronteras. Fuerzas militares, policíacas y PFP.</p>
<p>2. Preemptive action. Dept. of State.</p>	<p>2. No apoyo. Conflicto con SRE en el foro ONU.</p>
<p>3. Seguridad hemisférica. Dept. of State, Foro OEA. Coincidencia en el respaldo a las convenciones CICAD, CICTE. Fortalecer el TIAR y la JID.</p>	<p>3. No coincidencia de posiciones. SRE, Foro OEA. No conflicto, no cooperación. Trabajo conjunto a nivel convenciones.</p>
<p>4. Guerra contra las drogas. Cooperación total, nivel Depto. de Justicia. Cooperación Fuerzas Armadas. Problema: confianza.</p>	<p>4. Guerra contra las drogas. Cooperación total PGR, Cendro, Fuerzas Armadas. Problema: confianza.</p>

Fuente: Elaboración propia.

de inteligencia contra las drogas —el Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro)— en la Procuraduría General de la República, y ayudó en el entrenamiento del personal de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las

Fuerzas Armadas. Asimismo, entregó 73 helicópteros UH-1H, que en 1998 fueron devueltos, lo que causó una fuerte tensión entre las Fuerzas Armadas de ambos países.²⁶ Desde 1996, la asistencia para la guerra contra las drogas en cooperación con las diferentes agencias de seguridad, justicia y las Fuerzas Armadas mexicanas fue de 440.62 millones de dólares (MDD) y, entre 1996 y el 2007, se entrenó a 5 140 personas. En este último año, México recibió 59 MDD en ayuda militar.²⁷ Así, con la Iniciativa Mérida, con el paquete de ayuda de 500 MDD, en un año (2008), se ha recibido más asistencia que el total aceptado durante los últimos 12 años.²⁸

El eje central de la guerra contra las drogas es la acción de las fuerzas de operaciones especiales del Ejército y la Armada. Éstas tienen capacidades de inteligencia que, lógicamente, deben ser reforzadas en dos vertientes: el esfuerzo propio y su retroalimentación con la cooperación internacional. Con esto, debe aumentar la capacidad real para la intercepción de la cocaína. Además, si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra, se necesita modernizar el equipo, lo cual, por su altísimo costo, dependerá, en parte importante, de la asistencia de Estados Unidos. A lo anterior está dirigida la primera entrega de la Iniciativa: 40% se destinará a las Fuerzas Armadas, 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y 20% a la Armada de México, o sea, 100 MDD a cada una, como se observa en el Cuadro 3.

²⁶ Maureen Meyer, *At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Washington, WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007, p. 4.

²⁷ Cifras elaboradas por el Center for International Policy, Washington, sobre la base de datos oficiales de las distintas agencias de Estados Unidos, en <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>.

²⁸ La entrega de la ayuda ha demorado según sus calendarios originales, y del primer paquete programado para el año 2008, se comienza a recibir la cooperación hasta marzo de 2009.

Cuadro 3
Iniciativa Mérida
Año fiscal 2008 (500 MDD)
Asistencia a México contra el crimen organizado²⁹

**I. Programa antinarcoóticos, antiterrorismo y seguridad
fronteriza (306.3 MDD)**

- 208.3 MDD para ocho helicópteros de transporte Bell 412s, con 24 MDD para equipo logístico, partes y paquete de entrenamiento; 87 escáneres de ion manuales para el Ejército y la Fuerza Aérea; dos aviones de reconocimiento (CASA CN-235-300, a 50 MDD cada uno, abastecidos con el equipo de la guardia costera) para la Armada.
- 31.3 MDD para auxiliar al Instituto Nacional de Migración, modernizar su base de datos y de verificación de información, formas digitalizadas de migración, y entrenamiento y equipamiento para el personal en técnicas de rescate y salvamento, para ser utilizados en la frontera sur de México.
- 25.3 MDD para establecer un sistema seguro de comunicaciones en instalaciones de las agencias de seguridad nacional y para inspeccionar las claves de correo.
- 2 MDD para ampliar la capacidad de la oficina del procurador general en la iniciativa del trabajo contra traficantes: Operación contra Traficantes. Iniciativa sobre Seguridad y Salud (OASISS), para identificar y perseguir a los traficantes de personas en la frontera México-Estados Unidos.

²⁹ Esta propuesta original (diciembre de 2007), fue reducida posteriormente por el Congreso de Estados Unidos a 400 millones de dólares para el primer año

- 31.5 MDD para escáneres de rayos X, y entrenamiento para la detección canina y entrenamiento para agentes de aduana en los puntos de entrada.
- 7.9 MDD para expandir la interconectividad de las bases de datos de los servicios de inteligencia, para operar una red segura de comunicaciones.

II. Programa de seguridad pública y aplicación de la ley (56.1 MDD)

- 30 MDD para equipo de inspección no intrusivo (escáneres de rayos X en Vans) para la Policía Federal (SSP), y establecer un equipo nuevo de inspección canina para ser usado en las inspecciones.
- 6 MDD para equipamiento de seguridad (vehículos armados, a 120 000 dólares para cada uno, radios, chalecos y cascos antibalas, entrenamiento y equipo asociado) para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales.
- 5 MDD para ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera para mejorar la infraestructura de cómputo y las herramientas de análisis de información.
- 15.1 MDD para ayudar a la Secretaría de Salud con sistemas de cómputo para crear una base nacional de datos, para reducir la demanda y el consumo; esto también servirá para apoyar

(2008) y a 350 para el segundo (2009), véase “Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America”, Washington, la Casa Blanca, 22 de octubre de 2007.

los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales que colaboran en la reducción de la demanda y la rehabilitación.

III. Construcción institucional y aplicación de la ley (100.6 MDD)

- 60.7 MDD para renovar los sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República (PGR), y proveer entrenamiento en gerencia de cortes, gerencia de prisiones, y profesionalización policiaca, así como apoyar a las unidades anticrimen, programas de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento en extradición.
- 5 MDD para apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
- 19.9 MDD para ayudar a la PGR para digitalizar todas las funciones de los jueces, otorgando sistemas gerenciales y reconstruyendo las bases de datos.
- 15 MDD para los programas anticorrupción, transparencia y derechos humanos.

IV. Programa de apoyo

- 37 MDD, costo de administración del personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas y la entrega de los equipos relativos con el paquete de asistencia a México.

Una de las debilidades más notables de las Fuerzas Armadas mexicanas es su fragilidad financiera. En el presupuesto sugerido para la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) para el año 2008, de 34 000 millones de pesos (3200 MDD), 95.5% se destina al pago de personal. En igual condición se encuentra la Secretaría de Marina.³⁰ Existe una propuesta de ejercicio de un presupuesto extraordinario según la cual se dotaría a la Sedena con 7100 millones de pesos adicionales (650 MDD) para equipos.³¹ Sin embargo, esta cantidad es insuficiente para las dos secretarías de Estado, teniendo en cuenta que el equipo actual es obsoleto —muchas piezas ya rebasaron su capacidad de vida útil— que para enfrentar con éxito las dos misiones fundamentales —la guerra contra el narcotráfico y la ayuda a la población civil ante los desastres naturales— es evidente que se requiere un equipo militar moderno. Parte de éste sería proporcionado por la Iniciativa Mérida.

La geopolítica de la inseguridad en la frontera sur: las relaciones de seguridad México-Centroamérica

La frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, migrantes y todo tipo de contrabando. Una de sus partes más porosas se ubica en la región del Petén, en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo.³² Fuentes militares de Estados Unidos señalan que el nor-

³⁰ Véanse Secretaría de la Defensa Nacional, *Informes de Labores 2006-2008*, México, Sedena, 2009; Secretaría de Marina, *Informes de Labores 2006-2008*, México, Semar, 2009, y Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno 2008*, México, 1 de septiembre de 2008.

³¹ “Proyectan más gasto a Sedena”, *Reforma*, México, 12 de octubre de 2007.

³² Natalia Armijo, *La frontera sur: la frontera abierta*, ponencia presentada en el seminario “México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada”, México, El Colegio de México, 25-26 de septiembre del 2007.

te de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables para su seguridad.³³ Por la crisis económica estructural que viven los países de Centroamérica, ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se agravó con el paso del huracán *Mitch* por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en 1998. De igual manera, por razones vinculadas con la debilidad del Estado y la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policíacos de los países centroamericanos, se produce un aumento inusitado del crimen organizado y común, aparecen formas inéditas de delincuencia transnacional como *las maras*, y comienza a hablarse de nuevas amenazas emergentes en la región.³⁴ El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostuvo, en enero del 2006, que el tráfico de drogas de Colombia y Venezuela hacia Estados Unidos se realiza, en su mayor parte, por vía aérea: se dirige hacia las pistas clandestinas del Petén, en Guatemala y en otras regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche.³⁵

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de las fronteras.³⁶ Éstos se apoyan en la creación de los Grupos de

³³ John A. Cope, "Una formula para proteger el acceso por el sur", en *Joint Force Quarterly* (versión en español), núm. 42, 2006.

³⁴ Nielan Barnes, *Resumen ejecutivo: pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*, México, Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM, 2007, en <http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>.

³⁵ General Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, *The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security*, conferencia organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University/U. S. Army War College/U. S. Southern Command, Miami, 1 al 3 de febrero de 2006.

³⁶ A su vez, los países de Centroamérica también han firmado numerosos acuerdos de cooperación con Estados Unidos, especialmente para el combate contra el terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición *sine qua non* para que se firmara el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos.

Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (con Guatemala y Belice), conocidos como Gansef. Las difíciles condiciones geográficas de la región —que es selvática y montañosa—, la deficiente cobertura de las instituciones y la corrupción, constituyen escollos para que esos compromisos avancen en resguardar realmente la frontera. En el nivel retórico, los gobernantes se han comprometido a hacer legal la frontera sur de México, pero en la práctica, éste es un flanco vulnerable para la seguridad del país por las razones que hemos expuesto.

Un reciente informe de la ONU señala que el conjunto de la región centroamericana presenta gran proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas.³⁷ Se menciona como hipótesis que las actividades delictivas están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad, debido a la elevada incidencia de crímenes como el tráfico de personas, de drogas y de armas de fuego, así como los homicidios, los secuestros, el lavado de dinero y los altos índices de corrupción. Además, la población es propensa a desarrollar culturas de violencia debido a que los conflictos armados han finalizado muy recientemente, lo cual se suma a la limitada acción de la justicia penal y la policiaca. En este informe se menciona que los tres países en los que se presenta este fenómeno con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador, mientras que en los países del istmo, al sur, se observa menor incidencia de estos hechos. Las estadísticas que presenta el informe, en la mayoría de los casos, muestran que, en términos cuantitativos, los problemas descritos se presentan sobre todo en Guatemala.³⁸

En este último país, su gobierno y su Congreso, reconociendo la gravedad de la penetración del crimen organizado

³⁷ ONU, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, Oficina Contra la Droga y el Delito-ONU, 2007.

³⁸ *Idem.*

en las estructuras del Estado, aceptaron, el 19 de noviembre del 2006, la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG).³⁹ El llamar a la ONU para colaborar en el combate contra el crimen —al igual que México y Colombia lo hicieron hace ya 10 años— significa un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras gubernamentales para cumplir esta tarea. De esta manera, la frontera sur de México es un mosaico de ilegalidades, donde abundan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas de todo tipo y, recientemente, las mafias que trafican con armas pequeñas.

En Centroamérica se estimaba que, hacia el 2005, existían más de setenta mil pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales calculan que estas agrupaciones suman 4000, y que este fenómeno de *imitación* se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México.⁴⁰ En el caso particular de Chiapas, por ejemplo, las autoridades han identificado la presencia marera en 24 de alrededor de ciento treinta municipios del estado. Hay 53 “clicas” o pandillas en Chiapas, de las cuales 37 pertenecen al “Barrio 18” y 16 a la “Mara Salvatrucha-13”. Estas clicas varían en tamaño: de 8 a 80 individuos con grupos de edades distintas; se estima que 49% de los pandilleros son menores de 18 años; 40% están entre los 18 y los 25 años; 7% se encuentran entre los 26 y los 30 años y sólo 4% son mayores de treinta.⁴¹ Estas nue-

³⁹ *Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)*, Nueva York, 19 de noviembre del 2006.

⁴⁰ Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa/Fundación Grupo Mayan, 2008.

⁴¹ Athanasios Hristoulas, “Las maras en México: perspectivas, percepciones oficiales y política pública”, documento de trabajo del proyecto de investigación

vas modalidades de violencia, asociada tanto al crimen común como al organizado, tienen muy elevados costos económicos. Hay estudios que estiman que para los países desarrollados, las pérdidas por la actividad del crimen alcanzan una media del 5 por ciento del producto interno bruto (PIB). En promedio, en los países atrasados, esto llega a ser el 14% del PIB.⁴² Una estimación reciente calcula que los costos al sistema de salud, los institucionales (legales, judiciales y policiales), los preventivos en seguridad privada (en hogares y empresas) y las pérdidas materiales, llegan a ser de 7.7% del PIB.⁴³

Así, este fenómeno, que en su origen es de seguridad pública, puede afectar la seguridad nacional de México. Ello, debido a que las políticas de mano dura aplicadas en Guatemala, Honduras y El Salvador expulsan a los delincuentes hacia lugares más seguros, como México. Estas políticas —como la Mano Dura y la Supermano Dura de El Salvador, Plan Escoba en Guatemala y Libertad Azul en Honduras— no han logrado el éxito esperado, y por el contrario, han aumentado los niveles de criminalidad asociada a esta actividad delincencial.⁴⁴ Este fenómeno se agrega a los crecientes problemas de inseguridad pública endógenos que están impactando la gobernabilidad del país. Así, problemas como el narcotráfico y la nueva delincuencia transnacional se extienden desde las fronteras sur y norte de México hacia las ciudades del interior. Sin embargo, en los países de América Central también se le teme a México, por asesinatos

Red Transnacional de Análisis sobre Maras, México, ITAM, 2007, en <http://www.interamericanos.itam.mx/maras>.

⁴² Carlos Acevedo, *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, San Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2008, p. 6.

⁴³ *Ibid.*, p. 13.

⁴⁴ Esta hipótesis se desarrolla en Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría, “Desmystifying the Maras”, en *Americas Quarterly*, vol. 1, núm. 2, 2007, pp. 64-65.

cometidos por el cártel del Golfo, y sus vínculos con grupos de narcotraficantes en Guatemala. O sea, con los países de América Central, principalmente con Guatemala, la inseguridad es de doble vía: los cárteles mexicanos se vinculan con grupos criminales centroamericanos, lo cual sugiere que el aumento del crimen organizado proviene de México; sin embargo, en México se teme lo que se origina en Centroamérica.⁴⁵

Desde Centroamérica y América del Sur ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes.⁴⁶ México, a su vez, exporta sus cárteles a Centroamérica, principalmente el del Golfo, que actúa en Guatemala. Al mismo tiempo, la población transmigrante sufre la extorsión de los traficantes y las autoridades gubernamentales corruptas. En otra dirección, México exporta grandes cantidades de esos narcóticos hacia Estados Unidos, y expulsa, también, a población portadora de los problemas sociales asociados con ella. De Estados Unidos proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, y también el factor que alimenta a toda la criminalidad común y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en ese país.

Reflexión final

La cooperación en defensa y seguridad entre México, Estados Unidos y América Central es inevitable debido a varias razones: las fronteras compartidas; la mutación de las amenazas, que ahora son transnacionales, como el tráfico de drogas y las

⁴⁵ “Guatemala pone presión a los Zetas”, *El Nuevo Herald*, 5 de mayo de 2009.

⁴⁶ Carmen Rosa de León Escribano, “Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional”, en Pablo Dreyfus *et al.*, *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2007, pp. 259-334.

maras, y los múltiples intentos infructuosos para enfrentar las amenazas a la seguridad con sus propios recursos; son los factores que llevan al cambio de paradigma. Esta reflexión es válida para la relación triangular Estados Unidos, México y Centroamérica. Incluso, para algunas de sus variables, también los compromisos cooperativos deben incorporar a Canadá, como es el caso de la ASPAN. De forma creciente, estos fenómenos de seguridad involucran a Canadá, y este país tiene mucho que ofrecer en materia de seguridad cooperativa. Por ejemplo, modalidades de vigilancia común en la frontera entre Canadá y Estados Unidos, como el trabajo conjunto de gran cantidad de cuerpos policiacos, antinarcóticos, entre otros, podrían implementarse en la frontera México-Estados Unidos, y en la frontera sur de México con Guatemala y Belice.

En cuanto a la relación triangular de seguridad existente entre Estados Unidos, México y Centroamérica, se dan factores dependientes que se vinculan tanto con los temas de la seguridad en el nivel militar y en el control del tráfico de drogas y delincuencia organizada como las maras, como los factores de seguridad humana, conectados al incremento de los flujos de transmigrantes. En México han aumentado los aseguramientos de migrantes. Las cifras del Instituto Nacional de Migración (INM) señalan que en 2001 se aseguraron a casi ciento cincuenta mil personas, 95% centroamericanos, y en el año 2005 la cifra asciende a 250 000.⁴⁷ En 2008 los datos señalan a más de doscientos mil migrantes ilegales en su paso por México capturados y repatriados a sus países.⁴⁸ En otras palabras, estos migrantes buscan empleo en Estados Unidos y se ven obligados a pasar

⁴⁷ Rodolfo Casillas, *La migración indocumentada en tránsito por México*, ponencia presentada en el seminario del INAMI, Acapulco, Instituto Nacional de Migración, 18-20 de julio de 2005.

⁴⁸ Véase “Estadísticas de asegurados, expulsados y repatriados”, en <http://www.inami.gob.mx>.

por México, el cual coopera con la política de contención de migración implementada por Estados Unidos. Desafortunadamente, se ha abierto un debate conceptual desde el 11 de septiembre de 2001, que vincula a la migración con la seguridad, lo que lleva a que fenómenos muy graves de seguridad humana, como es el que los migrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos sean víctimas de políticas y medidas de seguridad vinculadas con la “protección de la patria”.

Existen obstáculos para que la cooperación avance a mayor velocidad y pueda tener resultados efectivos. Éstos van desde falta de armonía en las estructuras legales (la segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos es un impedimento que agrava la condición de seguridad de México); las capacidades institucionales diferentes; las debilidades institucionales, más pronunciadas en México y Centroamérica, y obstáculos políticos, principalmente los nacionalismos, que generan desconfianzas. En los congresos de los países hay reticencias. En Estados Unidos, los congresistas antimexicanos, en ocasiones adquieren gran poder, alimentado por el activismo de grupos de población de sus respectivas circunscripciones que ven con recelo y desconfianza a todo lo proveniente de México, desde el comercio hasta la migración. En México, los grupos nacionalistas existentes al interior de los tres principales partidos políticos, llevan a ver todo acto de cooperación del gobierno de Estados Unidos como una campaña de expansión imperial, que sólo responde a sus intereses.

La cooperación en seguridad ha ido en aumento desde los años ochenta. Tuvo un impulso fuerte con la creación del GCAN, en 1996; luego avanzó con la firma de los tratados de fronteras inteligentes, en 2002, después con la firma del compromiso ASPAN de 2005, y ahora con la Iniciativa Mérida. Esta última es la que por primera vez involucra al sector defensa en la cooperación. Es difícil dar marcha atrás en estos compromisos sin

que se deteriore rápidamente la condición de seguridad de ambos países, pero también el paradigma nuevo que se construye basado en la cooperación multinacional y ampliado a sectores como el militar, necesita tener un basamento sólido, y debe ponerse a debate para que se genere un verdadero consenso entre los sectores políticos. También debe tener el respaldo de la sociedad civil de ambos países. Los acuerdos políticos ejecutivos son importantes, pero son reversibles, los acuerdos con consenso, permiten su proyección en el largo plazo.