

tienen los criminales a armas de alto poder sin violar el espíritu de la Segunda Enmienda o sin dañar los intereses de los cazadores americanos y de los coleccionistas de armas. En los últimos años, los esfuerzos para tratar con organizaciones de narcotraficantes han sido primordialmente enfocados a la interdicción del suministro en el extranjero y en casa. No se debe abandonar esta estrategia completamente. El gobierno mexicano ha requerido de ayuda para hacer frente a la amenaza de las organizaciones de narcotraficantes, así como para la emisión de leyes e instituciones judiciales para hacer difícil la operación criminal en un largo plazo. Sin embargo, es tiempo de adoptar políticas que son mucho más estratégicas y atacar las fuentes de las ganancias y armamento que alimentan la violencia relacionada con la droga. Esto requiere asumir nuestras responsabilidades para reducir las tasas de consumo y obstruir el suministro de dinero y armas. Para hacer esto se necesita liderazgo, tanto del presidente como del Congreso, para conseguir que nuestra política exterior y las agencias domésticas trabajen juntas para hacer frente a este problema de una manera más comprehensiva de lo que hemos hecho en los últimos años. No hay solución mágica a las amenazas que plantea el crimen organizado, pero una estrategia más comprehensiva ayudará a reducir el alcance y el impacto de estas organizaciones criminales.

Si hacemos esto, no solo será un servicio a nuestros vecinos y socios en México, que desean vivir en paz sin la amenaza de las organizaciones narcotraficantes a su seguridad y a su imperio de la ley, sino también a las comunidades que en Estados Unidos viven las consecuencias del deterioro de la seguridad pública y sus efectos en la salud pública.

## 52. Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida

*Armando Rodríguez Luna*<sup>263</sup>

En este artículo se va a analizar la transferencia de recursos asignados a las instituciones de seguridad mexicanas, así como algunos de los límites que tiene este programa de cooperación conforme a su contenido y a la estructura de seguridad en México.

El tráfico de drogas y de armas se ha convertido en una amenaza a la seguridad nacional de México. Estas vertientes del crimen organizado desafían no sólo a las ins-

<sup>263</sup> Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C.

tituciones encargadas de seguridad y procuración de justicia, sino a todas las instituciones del gobierno. La sociedad en su conjunto se ve afectada por el poder corruptor y por la violencia que ha caracterizado sus actividades, particularmente en los últimos seis años. Por su parte, la capacidad de organización de los narcotraficantes mexicanos los ha colocado como los principales distribuidores de cocaína en Estados Unidos.

Para enfrentar este fenómeno transnacional, los presidentes de México, Felipe Calderón, y de Estados Unidos, George W. Bush, acordaron instrumentar, en marzo de 2007, un programa de cooperación en seguridad conocido como Iniciativa Mérida, aludiendo a la ciudad mexicana donde tuvo lugar el encuentro. Este nuevo marco de cooperación, anunciado oficialmente el 22 de octubre de 2007, está fincado en el principio de responsabilidad compartida y destinado a combatir el tráfico de drogas y de armas, al igual que la violencia generada por el crimen organizado. Dicho programa está planteado para ejecutarse durante tres años, con un monto total de 1.4 mil millones de dólares destinados para México. El programa tiene contemplados recursos adicionales para Centroamérica, República Dominicana y Haití. Es importante considerar que las partidas presupuestales están sometidas a la aprobación del Congreso de Estados Unidos, por lo que la transferencia anual de recursos puede variar de acuerdo a condiciones de política interna de ese país.

La estrategia del gobierno de Felipe Calderón contra el narcotráfico se basa en el uso de la fuerza a través de las instituciones militares y de seguridad pública. Los resultados en los primeros dos años de la actual administración, que inició en diciembre de 2006, han sido un incremento de la violencia dentro del territorio nacional medido por el número de ejecutados, el cual se incrementó en más de 100% en 2008, comparado con 2007. Además, el porcentaje del valor de la droga decomisada en México con relación al valor del negocio del narcotráfico se estima en 4.65%, mientras que se considera que el decomiso de armas ilegales tal vez alcance solo 1.4% del total que entra a México.<sup>264</sup>

En Estados Unidos, informes de inteligencia revelan que las organizaciones de narcotraficantes mexicanos son ya la principal amenaza dentro del crimen organizado que opera en ese país porque controlan la distribución de cocaína en casi todo el territorio.<sup>265</sup> De acuerdo con la *Office of National Drug Control Policy* de la Casa Blanca, la oferta de cocaína en Estados Unidos ha aumentado al igual que la pureza de la misma, mientras sus precios han disminuido.<sup>266</sup> Por su parte, de acuerdo a cifras de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés), cerca de 87% de

<sup>264</sup> Sergio Aguayo Quezada *México Todo en Cifras*, Ed. Aguilar, México, 2008, p. 209.

<sup>265</sup> *National Drug Threat Assessment 2009*, National Drug Intelligence Center, U.S. Department of Justice, Washington, December, 2008.

<sup>266</sup> *The National Drug Control Strategy. Data Supplement 2009*, The Office of National Drug Control Policy, White House, Washington, January 2009.

las armas que ha decomisado el gobierno mexicano a diferentes cárteles del narcotráfico, en los últimos cinco años, provienen de Estados Unidos. Una parte importante de este porcentaje son armas de alto poder como rifles semiautomáticos AR-15.<sup>267</sup>

Dentro de la Iniciativa Mérida, por cooperación en seguridad se entiende como transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, intercambio de información y programas de capacitación. El programa significa para México tener acceso a un paquete de ayuda que le permita fortalecer sus capacidades operativas para combatir a los seis principales cárteles del narcotráfico que existen en el país. Por su parte, Estados Unidos asume la responsabilidad de ser el principal consumidor de drogas en el mundo y el origen de más de 90% del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras que llegan a México, así como de una parte significativa de los precursores químicos para la elaboración de drogas sintéticas y ser clave en el circuito financiero, que provee de recursos a los cárteles mexicanos.

La Iniciativa Mérida está dividida en cuatro grandes grupos. El primero de ellos tiene como objetivo combatir al terrorismo y al narcotráfico, al mismo tiempo resguardar la seguridad de las fronteras por tierra y aire. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) son los destinatarios de cerca de 60% de los recursos en este rubro. Aquí destacan los aviones CASA 235 que se destinarán a la SEMAR para realizar acciones de patrullaje y vigilancia, principalmente en las fronteras marítimas del Caribe y el Pacífico. De hecho, es lo único que esta secretaría recibirá dentro del programa. De igual forma, sobresalen los helicópteros Bell 412 EP con equipo de visión nocturna para despliegue rápido etiquetados para la SEDENA.<sup>268</sup> Esta secretaría recibirá también equipo no intrusivo de rayos gamma y scanners de ión, a utilizarse en puntos de inspección dentro del territorio nacional. Estos aparatos son útiles para detectar drogas, armas, químicos y explosivos.

De igual modo está contemplada la transferencia de equipo informático para conformar e integrar bases de datos con registros de personas, armas, drogas y vehículos. Los principales receptores de éste serán la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Administración General de Aduanas (AGA). Cabe señalar que con la PGR se tiene un proyecto para la frontera norte con el objetivo de conformar una base de datos digital, con los registros que ya tiene esta dependencia, de traficantes de personas, armas y drogas.

Por su parte, con el INM está en marcha un proyecto para establecer una red informática de verificación y control, estableciendo puntos biométricos en los 165 puertos

<sup>267</sup> United States Government Accountability Office, "Firearms trafficking: US efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges", Report to Congressional Requesters, Washington, D.C., June, 2009, p. 3.

<sup>268</sup> En junio de 2009, el Congreso de Estados Unidos aprobó fondos suplementarios, por lo cual se entregarán a la Armada de México tres aviones CASA 235 y un mayor número de helicópteros Bell 412, *Reforma*, México, 17 de junio de 2009.

de entrada aéreas, terrestres y marítimas de México, con la prioridad de instrumentarlos en la frontera sur. Finalmente, la AGA recibirá equipo de rayos x para la revisión de transporte comercial, vehículos y equipaje, además de un Sistema Integrado de Vigilancia Inteligente con la capacidad para centralizar los datos que producen los puertos de todo el país. Esto forma parte de la estrategia establecida en la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), diseñada para garantizar el comercio seguro en la región.

El segundo grupo está enfocado a la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Salud (SS). La primera recibirá equipo blindado y de comunicación para funcionarios y policías que incluye desde vehículos hasta chalecos antibala. La SSP es la más favorecida de todas ya que recibirá 60% de los recursos, destacando aviones Cessna Caravan para vigilancia y monitoreo de comunicaciones; helicópteros UH60, también conocidos como *Blackhawk*, para transporte y despliegue rápido, así como equipos móviles de rayos gamma y rayos x.

La SHCP recibirá infraestructura informática para fortalecer la capacidad de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) contra el lavado de dinero. Esta infraestructura permitirá conectar a la UIF con la Plataforma México, el sistema informático que enlaza a todas las dependencias que forman parte de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón.

La cooperación con Estados Unidos es fundamental para atacar los circuitos financieros que capitalizan las actividades de los cárteles del narcotráfico en México. Dentro de la Iniciativa Mérida se establece que la corresponsabilidad de Estados Unidos, tiene como punto esencial vigilar su sistema financiero para impedir que sea utilizado por los cárteles del narcotráfico. En este sentido, un primer paso dado por el presidente Barack Obama fue la solicitud que hizo al Congreso de su país para incluir al Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa y a la organización criminal llamada 'La Familia Michoacana', en la lista de narcotraficantes sujetos a la *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*, la cual autoriza a la Oficina de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro a congelar las cuentas bancarias de los miembros de esas organizaciones delictivas.<sup>269</sup>

Por su parte, la Secretaría de Salud recibirá equipo informático para interconectar las oficinas estatales y municipales del Consejo Nacional de Adicciones (CONADIC), con el objetivo de extender a más lugares los programas de prevención y tratamiento contra las drogas. El combate al narcotráfico tendría que incluir con mayor énfasis la

<sup>269</sup> Embajada de Estados Unidos en México. [http://mexico.usembassy.gov/eng/releases/ep090415\\_BOBama\\_Drug-Trafficking.html](http://mexico.usembassy.gov/eng/releases/ep090415_BOBama_Drug-Trafficking.html)

reducción del consumo de drogas, principalmente en Estados Unidos, pero también en México. Ello debido a que se ha observado un incremento del uso de drogas en ambos países durante los últimos años, particularmente de la cocaína, por lo que se requiere diseñar políticas preventivas integrales.

El tercer grupo del paquete de ayuda es para fortalecer las instituciones de procuración de justicia. La PGR es la principal receptora de recursos, los cuales son de carácter informático y de capacitación. Las partidas están definidas en torno a programas que buscan mejorar el sistema de justicia penal, destacando el financiamiento al programa de testigo protegido. Otro programa, por ejemplo, tiene el objetivo de modernizar los laboratorios periciales, específicamente lo relacionado al análisis balístico, químico-biológico y cibernético. Adicionalmente, está contemplado un programa para digitalizar administrativamente a los ministerios públicos, así como establecer intercambio de información y análisis entre el Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (CENAPI) y el programa *Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security* (OASISS). Éste forma parte del acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos vigente desde octubre de 2005, para combatir el tráfico y la trata de personas en la frontera.

El último grupo se enfoca a fomentar la transparencia a través del acercamiento con organizaciones no gubernamentales y a la capacitación sobre el conocimiento y respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo tiene el objetivo de combatir la corrupción dentro de las instancias de gobierno. Este último ocupa 90% de los recursos en este rubro.

Los recursos asignados resultan a todas luces insuficientes para cumplir con los objetivos establecidos. Tan solo hay que tomar en cuenta que mientras la Iniciativa Mérida contempla la transferencia de recursos durante tres años por 1.4 mil millones de dólares, los narcotraficantes mexicanos y colombianos lavan anualmente entre 18 mil y 39 mil millones de dólares producto de sus ganancias en Estados Unidos.<sup>270</sup> La base tecnológica para resguardar las fronteras de ambos países, a través del intercambio de información en el área de inteligencia criminal y financiera, tiene el reto de incrementar los porcentajes de decomiso ya señalados, además de proporcionar información de inteligencia útil y oportuna, para impactar contundentemente el negocio de la droga en México y Estados Unidos.

Es importante la transferencia y actualización tecnológica de las instituciones mexicanas de inteligencia, procuración de justicia, impuestos y aduanas. Pero además de esto, México necesita mejorar la cooperación y la coordinación entre las instituciones de seguridad y los tres niveles de gobierno, algo que la tecnología por sí misma

270 David Johnson, *Guns, drugs and violence: The Merida Initiative and the challenge in Mexico*, Statement before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the House Foreign Affairs Committee, March, 2009.

no puede solucionar. En este sentido, la instrumentación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, vigente desde el 2 de enero de 2009, es clave para hacer más eficiente el aparato de seguridad mexicano. Son notables las facultades otorgadas al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) para promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública del país.

Otro factor relevante es la implementación de acciones de vigilancia y control sobre el uso de los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida. Este programa de cooperación no contempla partidas específicas para ello, por lo que en la práctica, esta facultad quedará en manos del Congreso estadounidense, como parte del proceso legislativo para liberar los recursos. Sin embargo, México tiene que fortalecer sus procesos de auditoría y fiscalización de los montos asignados a la seguridad. La ley antes referida otorga facultades en este sentido al CNSP, pero también es importante la coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, las otras instancias de rendición de cuentas y transparencia del Estado mexicano.

Estados Unidos aún se encuentra en el proceso de elevar el nivel de coordinación entre las dependencias encargadas de combatir el tráfico de armas hacia México. Para contrarrestar la violencia generada por los cárteles de la droga en la frontera común, entró en vigor, en junio de 2009, la *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, instrumentada por la Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas. Uno de los objetivos de la estrategia está el establecer mecanismos de coordinación entre la ATF y la *Immigration and Customs Enforcement* (ICE por sus siglas en inglés) para analizar y compartir información relativa a la violencia en la frontera y el tráfico de armas.<sup>271</sup> Esta información la controla el Centro de Inteligencia de El Paso, sin embargo, tanto la ATF como el ICE utilizan plataformas de información diferentes, lo cual da como resultado la dispersión de la información e incluso la duplicidad de funciones entre las dos agencias. No está claro hasta qué punto esta estrategia está vinculada con la del Departamento de Seguridad Interna, llamada *Southwest Border Security*, instrumentada a partir de 2009.

En síntesis, la Iniciativa Mérida es un programa de cooperación bilateral que pretende fortalecer la estructura de vigilancia y control de las fronteras en México, al igual que a las instituciones de seguridad pública. No queda claro si equipándolas militarmente es la mejor forma de disminuir la capacidad operativa y la violencia de los cárteles de la droga mexicanos. Cabe recordar que la Policía Federal, antes policía Federal Preventiva, integrante de la SSP, cuenta ya con más de 15 mil elementos provenientes de las fuerzas armadas.

<sup>271</sup> *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Office of National Drug Control Policy, June, 2009, pp. 29-36.

En este sentido, la Iniciativa también tiene como objetivo paralelo retirar gradualmente a las fuerzas armadas mexicanas del combate contra el narcotráfico, tal como lo establece la ley que autoriza el contenido y objetivos de la Iniciativa Mérida,<sup>272</sup> particularmente de las tareas de patrullaje y procuración de justicia que ha tenido que asumir en algunos municipios del país.<sup>273</sup> Esto explica la importancia de dotar de capacidades operativas y de recolección de información de inteligencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. Lo anterior sólo será posible en la medida que el gobierno mexicano logre mejorar el nivel de cooperación, coordinación y profesionalización de sus instituciones y elementos de seguridad. Dicho de otro modo, el éxito de la Iniciativa Mérida depende, en gran medida, de las acciones internas tomadas por los gobiernos de México y Estados Unidos.

### **53. La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos**

*Carlos Rodríguez Ulloa*<sup>274</sup>

A los diez días de asumir la presidencia, en diciembre de 2006, el gobierno del presidente Felipe Calderón declaró la guerra a la delincuencia organizada y con ello a sus representantes más virulentos, los cárteles del narcotráfico. Así, inició una campaña policiaca-militar con espectaculares operaciones que servirían para delinear su principal eje de acción en la política interna de seguridad: la lucha contra la delincuencia organizada.

Para complementar dichas acciones, el gobierno federal desarrolló una política exterior activa en materia de seguridad que busca optimizar los esfuerzos nacionales con el aumento en la cooperación internacional. Se fortaleció el intercambio de información de inteligencia, el uso de tecnologías, una mejora en los mecanismos de extradición, además de su extensión a otros temas relacionados al tráfico de drogas, como el combate al tráfico de armas y el control de los flujos financieros ilegales.

El tema de la política exterior de seguridad hacia otros países además de Estados Unidos, ha sido muy poco atendido. Ello se debe, en parte, a la gran importancia y noto-

272 Ver Sección Segunda, párrafo 6° “Merida Initiative to combat illicit narcotics and reduce organized crime authorization Act of 2008”. H.R. 6028, 11<sup>th</sup> Congress, 2D Session, Senate of the United States, June 11<sup>th</sup>, 2008.

273 Jesús Aranda, “En 16 meses el ejército ha recibido casi 15 mil denuncias”, *La Jornada*, 25 de mayo de 2009.

274 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.