

Capítulo III

Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?

*Maureen Meyer*¹

Después de varios años de no figurar como una prioridad para el gobierno de Estados Unidos, la crisis de seguridad en México ha provocado una fuerte respuesta por parte del gabinete de Barack Obama. Durante 2009 se dieron muestras del fortalecimiento de la nueva etapa de cooperación entre ambos países, la cual ya había iniciado con los diálogos entre los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón después de que este último asumió la Presidencia en diciembre de 2006. Sin embargo, no se han observado grandes modificaciones en lo referente a la llamada “guerra contra las drogas”. Las propuestas presentadas por el gobierno de Obama dentro de la Iniciativa Mérida en 2009 continuaron centrándose principalmente en proporcionar equipo y capacitación a las fuerzas de seguridad mexicanas. Mientras tanto, no ha sido prioritario fortalecer a las instituciones civiles e implementar reformas estructurales en los sistemas de policía y justicia del país. Al mismo tiempo, se esperan cambios significativos por parte del gobierno de Obama en el ámbito doméstico; en particular la posibilidad de que se implementen iniciativas para combatir la demanda de drogas dentro de Estados Unidos y reducir el flujo de armas hacia México.

EL ESTADO ACTUAL DE LA INICIATIVA MÉRIDA

Durante su primera visita a México como presidente en abril de 2009, Obama declaró que las medidas para enfrentar a los narcotraficantes tendrían que ser más agresivas, afirmando que “es por eso que hemos adoptado los siguientes pasos: acelerar nuestros esfuerzos con el fin de implementar la Iniciativa Mérida, para darle a México el equipo de inspección y las aeronaves militares necesarias”.² El primer apoyo para México, incluido en el presupuesto suplementario para financiar la guerra en Irak durante 2009, fue de 66 millones de dólares

¹ Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés). Una versión de este artículo fue presentada por Joy Olson, directora ejecutiva de *The Washington Office on Latin America*, en el seminario “Iniciativa Mérida y el crimen organizado: diagnóstico y desafíos en las Américas,” 23 de febrero de 2009, Colef, Tijuana, mmeyer@wola.org

² Intervención del presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, en el mensaje a los medios de comunicación con motivo de su visita oficial a México, 16 de abril de 2009.

que representaron para la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) tres helicópteros Blackhawk, prometidos por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, durante su visita a México en marzo de 2009, unas pocas semanas antes de la llegada de Obama al país.

Este enfoque en el equipo y la propuesta presupuestal enviada al Congreso para el 2010 evidenciaban la continuación de la asistencia a México que se vio durante el gobierno de Bush. De los 501.5 millones de dólares solicitados para 2010, más de 459 millones se ubicaron en la cuenta presupuestaria de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE por sus siglas en inglés). De estos fondos, 432 millones fueron al rubro de “Antinarcoóticos” y tan sólo 32.4 millones al programa “Gobernando Justamente y con Democracia”, dentro de los cuales 21 millones se dedicaron al área de “*estado de derecho* y derechos humanos”. Quizás una muestra más clara sobre el enfoque del gobierno de Obama en temas de seguridad es que el principal indicador del éxito del rubro antinarcoóticos está directamente relacionado con el número de kilogramos de drogas ilícitas incautados por el gobierno.³

Debido a los cambios realizados al presupuesto suplementario de 2009 por parte del Congreso, México recibió una gran parte de los recursos previstos para 2010, siendo casi todo designado a proporcionar más helicópteros y aviones de vigilancia. Sin embargo, este presupuesto, aprobado en diciembre de 2009, parece señalar que la etapa de otorgar grandes equipos a las fuerzas armadas mexicanas ha terminado, dado que de los 210.25 millones entregados a México bajo la continuación de la Iniciativa Mérida, hay solamente 5.25 millones designados al sector militar. Actualmente, del total de 1.35 mil millones previstos dentro de los cuatro paquetes del programa de cooperación ya aprobados por el gobierno de Estados Unidos, 481.5 millones han sido gastados en helicópteros y aviones de vigilancia para la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar). Solamente 148.5 millones han sido canalizados a actividades relacionadas con la reforma judicial, el fortalecimiento institucional, el combate a la corrupción y el *estado de derecho*. La mayor parte de los fondos restantes son para equipo de inspección, forense, computadoras, asistencia técnica y capacitación.

Estos números evidencian que por lo menos en el primer año del gobierno de Obama, hubo una continuación de la misma estrategia de lucha contra las drogas entre Estados Unidos y México, la cual estuvo dominada por actividades punitivas en la aplicación de la ley. La medición de resultados y, por lo tanto, el éxito de la estrategia, se da a partir de la cantidad de drogas incautadas y el número de traficantes detenidos, dejando de lado la realización de transformaciones dentro de las instituciones nacionales para obtener un resultado a largo plazo en materia de seguridad. Sin embargo, en los últimos meses de 2009, ha habido señales

³ Hay que recordar que este presupuesto es solamente una propuesta del gobierno de Obama al Congreso y será modificado por éste antes de ser aprobado en los próximos meses. *Congressional Budget Justification Fiscal Year 2010*, US Department of State, en <http://www.state.gov/documents/organization/123413.pdf>

de un cambio en el método estadounidense, más allá del compromiso de cooperación durante los tres años originalmente planteados bajo la Iniciativa Mérida. Diversos miembros del gobierno han hablado de una estrategia que pondría menos énfasis en el desmantelamiento de las organizaciones traficantes de droga y la interrupción de sus negocios para fortalecer a las instituciones mexicanas y combatir la corrupción.⁴ En una conferencia de prensa en septiembre de 2009 Carlos Pascual, embajador de Estados Unidos en México, comentó: “Lo que se va a ver en el futuro no es tanto un énfasis en la parte del equipo, ya que al inicio, un componente importante y necesario fue la introducción de equipo para aumentar la movilidad. [...] En el futuro, el tipo de trabajo que vamos a hacer es más en la parte de la inteligencia, del fortalecimiento institucional, de la capacitación, de aprendizajes compartidos y así sucesivamente”.⁵

Desde hace varios años The Washington Office on Latin America (WOLA) ha argumentado que la estrategia de Estados Unidos debe modificarse para contribuir a un cambio sistémico en México.⁶ Creemos que para contener el tráfico de drogas se necesita la capacidad de identificar, procesar y castigar a los traficantes. Además, debe contarse con la presencia de una fuerza y un poder judicial efectivos y libres de corrupción. En el transcurso de 2009, otros actores estadounidenses también hicieron un llamado a su gobierno para repensar sus políticas de cooperación con México, puntualizando el fortalecimiento institucional y de las reformas en los sistemas de justicia y de policía del país.⁷

En la primera declaración conjunta de Estados Unidos y México en torno a la Iniciativa Mérida, hecha en octubre de 2007, ésta fue presentada por ambos gobiernos como un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad.⁸ Con la nueva iniciativa se dio un cambio en la retórica del gobierno estadounidense, sobre todo al reconocer su “responsabilidad compartida” en el enfrentamiento del problema del tráfico de drogas y sus impactos en México. No obstante, los fondos de la Iniciativa Mérida provienen del rubro de cooperación internacional, el cual no tiene contemplado emplear recursos para atender temas como la demanda de drogas y la venta de armas en Estados Unidos.

⁴ Alfredo Corchado, “U.S. Priorities Shifting in Mexico’s Drug Fight”, *Dallas Morning News*, 21 de noviembre de 2009, en http://www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/news/world/mexico/stories/DN-usmexico_21int.ART.State.Edition2.4bb8e52.html

⁵ U.S. Ambassador to Mexico Carlos Pascual and Mexican Ambassador to the United States Arturo Sarukhan, Waldorf-Astoria Hotel, Nueva York, 26 de septiembre de 2009, en <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/sept/129672.htm>

⁶ Laurie Freeman, *Estado bajo asalto: la narcoviolencia y corrupción en México*, WOLA, junio 2006, en http://www.wola.org/media/state_of_siege_06.06.pdf; y Maureen Meyer, *En la encrucijada: tráfico de drogas, violencia, y el Estado mexicano*, WOLA, noviembre de 2007, en <http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13spanishweb%20%282%29.pdf>

⁷ Agnes Gereben Schaefer, Benjamin Bahney, K. Jack Riley, “Security in Mexico, Implications for U.S. Policy Options”, RAND Corporation, 2009, en <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG876/>; véase también Hal Brands, “Mexico’s Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy”, Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2009, en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=918>

⁸ “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, 22 de octubre de 2007, en <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>

MECANISMOS PARA ENFRENTAR EL TRÁFICO DE ARMAS HACIA MÉXICO

El Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia estima que alrededor de 90% del armamento incautado por autoridades mexicanas y sometido a un rastreo para conocer su origen provienen de Estados Unidos.⁹ Aquí se ubica el mercado ideal para la compra de armas de más alto calibre y de estilo militar, precisamente el equipo deseado por las organizaciones de traficantes mexicanos de drogas. A pesar del aumento en la cooperación bilateral, las débiles regulaciones estadounidenses sobre la venta y compra de armas siguen facilitando su flujo hacia el sur de la frontera.

Una exigencia del gobierno mexicano ha sido la necesidad de un mejor control sobre la venta de armas en Estados Unidos para dificultar el tráfico hacia su territorio. Por el momento, el presidente Obama y su administración han hecho un llamado para aplicar las leyes existentes con respecto a la venta y compra de armas en lugar de hacer reformas legislativas para restringir el mercado dentro del país. Algunos de sus esfuerzos incluyen designar 100 agentes adicionales del ATF en la oficina del Buró en Houston, Texas, con el fin de fortalecer las investigaciones del tráfico de armas hacia México; la designación de más fondos para apoyar a la ATF bajo el Proyecto *Gunrunner*, diseñado para limitar contrabando de armamento; y finalmente, el inicio de un programa de inspección de vehículos que pretenden cruzar la frontera con México.¹⁰

El 12 de febrero de 2009, el congresista Eliot Engel, presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental de la Cámara Baja, envió, junto con otros 52 congresistas, una carta al presidente norteamericano solicitándole volver a aplicar la ley que prohíbe la importación de armas de alto calibre al país, vencida en 2004, reconociendo que la presencia de éstas en Estados Unidos afecta la seguridad del país y facilita la entrada a México de armamento que aumenta el poder de los narcotraficantes. Un análisis de la organización Violence Policy Center revela que las armas más utilizadas por los traficantes mexicanos son las variantes de los rifles AK.¹¹ Aunque Obama, siendo aún candidato, expresó su apoyo para fortalecer la aplicación de esta ley, al inicio de su presidencia encontró una fuerte oposición de los líderes demócratas del Senado y de la Cámara de Representantes. Hasta el momento no se ha realizado ninguna acción para volver a aplicar esta prohibición.

⁹ Declaración de William Hoover, del Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, y de Anthony P. Placido, de la Drug Enforcement Administration, United States Department of Justice, ante el Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Crime and Drugs concerning "Law Enforcement Responses to Mexican Drug Cartels", 17 de marzo de 2009.

¹⁰ Department of Justice, "Fact Sheet: Department of Justice Efforts to Combat Mexican Drug Cartels", 2 de abril de 2009

¹¹ Este estudio fue hecho con base en la información disponible sobre algunos juicios legales en Estados Unidos de casos de tráfico de armas que involucraron a unas 501 armas. Su análisis revela que de las 487 armas de las que se pudo averiguar su origen, 38% fueron fabricadas en otro país. Violence Policy Center, "Indicted: Types of Firearms and Methods of Gun Trafficking from the United States to Mexico as Revealed in U.S. Court Documents," abril de 2009, en <http://www.vpc.org/studies/indicted.pdf>

Asimismo, el congresista también había encomendado a la Government Accountability Office (GAO) un informe sobre los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para combatir el tráfico de armas hacia México. El informe, publicado en junio de 2009, concluyó que “el gobierno de Estados Unidos enfrenta muchos retos para combatir la venta ilícita de armas en su país y reducir su flujo hacia México”. Esto incluye restricciones en la recopilación y acceso a la información sobre la compra de armas, la falta de revisión de antecedentes para la venta de cierto equipo, la necesidad de coordinación entre las agencias que tienen facultades sobre este asunto (ATF y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas –ICE por sus siglas en inglés– del Departamento de Seguridad Interior) y la corrupción dentro de ciertas agencias mexicanas. El informe reconoció que, por primera vez, bajo el gobierno de Obama, la *Estrategia Nacional para Combatir el Narcotráfico en la Frontera Suroeste* incluyó un capítulo sobre el tráfico de armas hacia México. No obstante, de acuerdo con el informe de la GAO, no había la claridad necesaria para determinar si el “plan de implementación” de la estrategia podría superar las fallas que se detallan en su informe.¹²

LA POSIBILIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE PARA LA REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGAS EN ESTADOS UNIDOS

Durante su campaña, Barack Obama afirmó que era necesario implementar más acciones para reducir la demanda de drogas en Estados Unidos; una exigencia también hecha por parte del gobierno mexicano. De igual modo, durante su visita a México, la secretaria Clinton declaró que “nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas” y criticó las políticas antidrogas estadounidenses afirmando que “claramente lo que hemos estado haciendo no ha funcionado”.¹³

Además de algunos cambios en el discurso, un ejemplo palpable de la evolución de las políticas norteamericanas fue el nombramiento de Gil Kerlikowske, ex jefe de policía de la ciudad de Seattle, como el director de la Oficina Nacional de Políticas para Controlar a las Drogas (ONDCP por su siglas en inglés) y como subdirector a Tom McLellan, reconocido experto en cuestiones de tratamiento contra las adicciones. Durante su primera entrevista como nuevo “zar” de las drogas, Kerlikowske criticó el término “guerra contra las drogas” diciendo que independientemente de cómo se explica este concepto, la gente lo ve como una *guerra* en su contra y declaró “no estamos en guerra con la gente en este país”.¹⁴ Más

¹² U.S. Government Accountability Office, “Firearms Trafficking: U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges”, GAO-09-709, 18 de junio de 2009, en <http://www.gao.gov/products/GAO-09-709>

¹³ Associated Press, “Clinton ve corresponsabilidad con México”, *CNNExpansión*, 25 de marzo de 2009, <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/03/25/clinton-ve-corresponsabilidad-con-mexico>.

¹⁴ Gary Fields, “White House Czar Calls for End to ‘War on Drugs’”, *Wall Street Journal*, 14 de mayo de 2009, en <http://online.wsj.com/article/SB124225891527617397.html>

recientemente, en una presentación en la Cumbre de Servicios Públicos en Estocolmo en diciembre de 2009, Kerlikowske declaró “es hora de repensar nuestra estrategia. Tenemos que ser más inteligentes sobre el problema de drogas en nuestra nación. Es hora de reconocer el abuso de drogas y la adicción, por lo que se trata no solamente de un asunto de la justicia penal, sino también un reto muy complejo y dinámico de salud pública; uno que exige una estrategia sistemática, integral, basada en evidencia si es que vamos a estar a la altura de la tarea”.¹⁵

La presencia de estos funcionarios en puestos determinantes y otros hechos, como el interés del vicepresidente Joe Biden en el tema, crean oportunidades de iniciar un debate más fructífero sobre políticas de drogas que podrían resultar en un enfoque más balanceado. No obstante, es demasiado prematuro pensar que se van a dar cambios dramáticos en las políticas actuales, sobre todo tomando en cuenta que durante 40 años ha existido una burocracia detrás de la implementación de una estrategia, cuyo enfoque ha sido atacar más a la oferta que a la demanda de drogas. Un ejemplo de la lentitud de estos cambios se refleja en el presupuesto para 2010 del gobierno de Obama destinado al Programa de Control de Drogas. De la solicitud de 15.1 mil millones, solamente 5.16 mil millones (34.4%) son para la reducción de la demanda, 0.8% menos que en el año 2009, mientras que hay un aumento de 2.7% de los gastos para la reducción de la oferta.¹⁶ Kerlikowske ha expresado su intención de destinar más recursos de los fondos de apoyo internacional a la reducción de demanda pero no se sabrá la magnitud de este posible cambio hasta la publicación de la propuesta para el presupuesto de 2011.

EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

Tras el primer año del gobierno de Obama todavía no se puede determinar el alcance de los cambios en la cooperación binacional en materia de seguridad, aunque es claro el apoyo de su gobierno a los esfuerzos de México para combatir el narcotráfico. A pesar de esto, son alentadoras las declaraciones sobre un reajuste del apoyo a México y esperamos que esto se refleje en la solicitud de presupuesto para 2011. La repetición de estrategias fallidas, es decir, únicamente proporcionar equipo y tecnología sofisticados, puede producir algunos éxitos inmediatos, como la incautación de grandes cantidades de drogas y la detención de algunos capos, pero no producirá un impacto a largo plazo en cuanto a la seguridad del país y tendrá más repercusiones negativas en materia de derechos humanos.¹⁷ Asimismo, se

¹⁵ Declaración de R. Gil Kerlikowske, director, White House Office of National Drug Control Policy, Public Services Summit 2009, Estocolmo, Suecia, 10 de diciembre de 2009.

¹⁶ Véase <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/10budgethighlight/fy10budget.pdf>

¹⁷ En 2008, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 1,231 quejas de violaciones a los derechos humanos perpetrados por miembros de las fuerzas armadas. En este mismo año, la CNDH emitió 13 reco-

espera que la administración de Obama establezca un enfoque más integral cuyos esfuerzos y recursos den prioridad a las reformas sustanciales en los sectores policial y judicial, que son elementos esenciales para combatir a la corrupción e impunidad, así como para superar las amenazas que representa el tráfico de drogas en el país.

Al mismo tiempo, se deben incluir medidas en Estados Unidos con el fin de reducir el flujo de armas hacia México y el replanteamiento de las políticas de control de drogas en el país. El gobierno estadounidense ha dado algunas señales positivas de cambios en el ámbito nacional sobre estos temas, pero aún está lejos de colaborar para que se den transformaciones concretas y de la magnitud necesaria que produzcan un impacto duradero a fin de solucionar la situación de inseguridad que se vive en México.

mendaciones en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional por violaciones contra civiles como tortura, detenciones arbitrarias y abusos sexuales. La mayoría de estas violaciones sucedieron en el contexto de los operativos antidroga en diferentes estados del país. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual de actividades*, CNDH, México, 2008, p. 36.

