

Capítulo VIII

La lucha contra el crimen organizado en Estados Unidos: Alcances y límites para la frontera

*Patricia H. Escamilla Hamm*¹

Las organizaciones criminales mexicanas vinculadas al narcotráfico (Drug Trafficking Organizations, DTO)² representan la máxima amenaza de crimen organizado para Estados Unidos, según el Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) de la administración del presidente Barack Obama.³ Dichas organizaciones, como la de los Arellano Félix, el cártel del Golfo, el de Juárez, el de Sinaloa y la Federación han establecido zonas de influencia a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.⁴ Se les considera como una amenaza principalmente por cinco razones. Primero, porque éstas se encuentran ligadas a grupos locales dedicados al narcomenudeo en unas 230 ciudades estadounidenses. Segundo, las DTO controlan el tráfico de las drogas ilegales –marihuana, cocaína, heroína, metanfetamina y otras drogas sintéticas– que pasan por, o se originan en, territorio mexicano para entrar a Estados Unidos y ser consumidas por millones de estadounidenses. Tercero, las DTO mexicanas y colombianas generan y lavan miles de millones de dólares en ganancias de las drogas ilícitas que compran los estadounidenses. Parte de las ganancias se lavan en Estados Unidos, y la otra la usan para comprar armas de alto calibre en ese país que luego meten de contrabando a México a través de la frontera. Gran parte de las ganancias, sin embargo, la introducen en efectivo –billetes “sucios”– clandestinamente a México por la frontera, que luego usan para financiar sus actividades delictivas, lavar y regresar a Estados Unidos. Cuarto, facultadas por su gran poder de fuego y económico, las DTO generan una violencia que se expresa en asesinatos, secuestros, robos y enfrentamientos con las fuerzas armadas y del orden, tal que a fines de febrero de 2009 ya había costado más de cuatro mil vidas tan sólo en los estados de la frontera mexicana con Estados Unidos y había tenido un

¹ Colegio de la Frontera Norte, escahamm@colef.mx

² Todas las fuentes estadounidenses citadas están en inglés a menos que se especifique lo contrario. Las traducciones son mías.

³ Véase Lanny A. Breuer, William Hoover y Anthony P. Placido, Testimonio en inglés presentado ante la Cámara de Representantes de E.U.A., Comité de Vigilancia y Reforma Gubernamental, audiencia “El surgimiento de los cárteles mexicanos y la seguridad nacional de los Estados Unidos”, 9 de julio de 2009, en <http://oversight.house.gov/images/stories/documents/20090708190016.pdf>

Breuer es Sub Procurador General de Justicia, División Criminal, Departamento de Justicia.

⁴ Véase Office of National Drug Control Policy, National Southwest Border Counternarcotics Strategy, Executive Office of the President of the United States, junio de 2009, en http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publicaciones/swb_counternarcotics_strategy09/swb_counternarcotics_strategy09.pdf

impacto transfronterizo.⁵ Por último, las DTO han provocado una crisis de seguridad pública y algunos espacios de ingobernabilidad que amenazan la seguridad nacional de México y tienen implicaciones geoestratégicas para la región fronteriza de Estados Unidos. ¿Cómo se propone el nuevo gobierno de Estados Unidos lidiar con esta problemática?, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de la administración del presidente Barack Obama?

LA ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La estrategia de la administración Obama para combatir al crimen organizado y al narcotráfico denota más continuidad que cambios sustanciales en relación con la del ex presidente George W. Bush —en parte porque es difícil, política y burocráticamente, cambiar esencialmente el rumbo de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos.⁶ Entre sus principales similitudes resaltan el enfoque estratégico en la región de la frontera entre Estados Unidos y México; así como, por un lado, la priorización de un modelo enfocado en la aplicación de la ley (medidas de tipo militar-policial y penal) y contra la oferta de drogas; mientras que por el otro, un papel secundario para otro tipo de medidas, por ejemplo, al combate a la demanda de drogas. Sin embargo, las siguientes metas de la Administración Obama denotan algunos cambios tácticos: 1) neutralizar y desmantelar a las DTO; 2) prevenir que la violencia en el lado mexicano de la franja fronteriza se desparrame hacia el lado estadounidense; 3) contener el flujo de drogas ilegales de sur a norte; y 4) contener el contrabando de armas de alto poder y billetes sucios de norte a sur. Este cuarto objetivo es relativamente novedoso y se espera contribuya a alcanzar a los otros tres. Anteriormente, los esfuerzos y recursos se enfocaban primordialmente en controlar la frontera de sur a norte. Ahora también se trata de frenar los flujos ilícitos de norte a sur; es decir, los que pasan por territorio estadounidense hacia México. Se espera que al contener el tráfico ilegal de armas y billetes sucios se logre reducir el poder de fuego y el económico, que les permite a las DTO operar el negocio del narcotráfico; mantener zonas de influencia y operaciones; causar violencia e intimidación; y comprar la protección de funcionarios públicos, políticos y oficiales del orden tanto en México como en Estados Unidos. Esto significa que el gobierno estadounidense finalmente reconoce de manera formal y abierta su responsabilidad

⁵ Datos extraídos de Carlos Antonio Flores Pérez [presentación *power point* en español], “La seguridad nacional, narcotráfico y las fuerzas armadas mexicanas”, en seminario: “Seguridad y desarrollo en la relación México-Estados Unidos-Canadá”, cuarto ciclo 2009, segunda sesión, Colef, Tijuana, 23 de febrero de 2009. Los datos provienen del diario *Reforma* actualizados al 22 de febrero de 2009. Entre otros casos de violencia transfronteriza, se han reportado secuestros de estadounidenses en Nuevo Laredo, Texas, y otros relacionados con tráfico ilegal de personas en Phoenix, Arizona, así como enfrentamientos violentos entre grupos rivales de la delincuencia organizada presentes en más de 200 ciudades estadounidenses.

⁶ Gil Kerlikowske, director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, dice que “es como tratar de hacer virar a un transatlántico en altamar”, según reportó 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>, consultado el 14 de junio de 2009.

—como país proveedor de las armas que utilizan las DTO y consumidor de las drogas ilícitas que venden— en la problemática y enfatiza la cooperación y coordinación bilateral como esencial para avanzar hacia una solución.

Para alcanzar sus objetivos, la táctica de la administración Obama implementa algunos cambios cuantitativos y ligeramente cualitativos a instrumentos establecidos en el pasado; por ejemplo: a) más y mejores recursos humanos, equipos, infraestructura y tecnología de punta; b) mayor y mejor capacidad de inteligencia; c) mayor y mejor coordinación y cooperación (operativa e intercambio de información) interinstitucional e intergubernamental; y d) mayor y mejor coordinación y cooperación con México.

Para lograr sus propósitos, la administración Obama se centra en dos estrategias más específicas que se complementan entre sí: la *Estrategia Nacional Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste* (National Southwest Border Counternarcotics Strategy, NSWBC por sus siglas en inglés) de 2009;⁷ y una estrategia de cooperación con México centrada en la Iniciativa Mérida (IM), 2008-2010. De acuerdo con la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP por sus siglas en inglés) de la Casa Blanca,⁸ la NSWBC es una estrategia basada en acciones tanto unilaterales como bilaterales para implementarse particularmente a nivel doméstico en la región fronteriza, y que incluye algunos programas cuyo fin es contribuir a que México fortalezca sus capacidades para combatir la problemática. En cambio, la IM pretende fortalecer la posición de México y, de esa manera, reducir las amenazas a la seguridad estadounidense. Se trata de un programa de apoyo al gobierno mexicano enfocado a contener a las DTO y al narcotráfico en el territorio.

ESTRATEGIA NACIONAL ANTINARCÓTICOS PARA LA FRONTERA SUROESTE (NSWBC) 2009

El 24 de marzo de 2009, poco antes de la primera visita oficial del presidente Obama a México, Janet Napolitano, secretaria del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security, DHS), planteó lo que se conoce como la Iniciativa contra la Violencia en la Frontera Suroeste (Southwest Border Violence Initiative, SWBVI) que comprende tres componentes: el incremento en los recursos materiales, tecnológicos y humanos de las fuerzas del orden a escala federal; aumento en la recopilación e intercambio de inteligencia de calidad; y aumento en la coordinación entre las fuerzas del orden de los tres niveles de

⁷ Véase Office of National Drug Control Policy, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Executive Office of the President of the United States, junio de 2009. La ONDCP es la principal coordinadora de la NSWBC. Entre otras agencias involucradas están la Oficina Antinarcoóticos (Office of Counternarcotics Enforcement) y Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (U.S. Customs and Border Protection, CBP) del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security, DHS); Oficina del subprocurador General de Justicia (Office of the Assistant Attorney General), la Agencia de Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés) y la Agencia de Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (Agency of Tobacco, Firearms and Explosives, ATF) del Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés)

⁸ *Idem*.

gobierno y con sus contrapartes mexicanas.⁹ Los elementos de esta iniciativa fueron incorporados a la NSWBC anunciada el 5 de junio de 2009.

La NSWBC 2009 es el componente de la Estrategia Nacional para el Control de Drogas que se enfoca a la frontera con México, y es una versión expandida de la primera Estrategia Nacional Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste publicada en 2007 por el presidente Bush. La principal instancia coordinadora de la implementación de ésta es la ONDCP, en coordinación con la Oficina de Control Antinarcoóticos (Office of Counternarcotics Enforcement) del DHS y la Oficina del subprocurador general del DOJ. El reporte 2009 de la ONDCP estipula que la meta estratégica de la NSWBC es: “reducir substancialmente el flujo de drogas ilegales, las ganancias de las drogas y los instrumentos asociados con la violencia a través de la frontera”.¹⁰ Los seis objetivos estratégicos de la NSWBC son:

- 1) Aumentar las capacidades de inteligencia asociadas con la frontera suroeste de Estados Unidos;
- 2) interceptar la entrada de drogas ilegales, el tráfico de dinero sucio en efectivo fruto del narcotráfico, y el contrabando clandestino de armas ilícitas de norte a sur en los puertos de entrada oficiales (POE), entre éstos y en zonas marítimas, así como aéreas de la zona de la frontera México-Estados Unidos;
- 3) asegurar que se procesen todos los casos importantes de tráfico de drogas, lavado de dinero, cargamentos de dinero en efectivo y contrabando y tráfico de armas;
- 4) trastocar y dismantelar a las organizaciones del narcotráfico;
- 5) aumentar las tecnologías antidrogas para detectar e interceptar narcóticos a lo largo de la frontera suroeste;
- 6) aumentar la cooperación México-EUA en cuanto a esfuerzos conjuntos antidrogas.¹¹

Los objetivos e instrumentos de la NSWBC complementan a los de la IM.

ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN BILATERAL:

LA INICIATIVA MÉRIDA (2008-2010)

Negociada por los presidentes Bush y Felipe Calderón en 2007-2008, la Iniciativa Mérida (IM) representa el principal mecanismo de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad y narcotráfico. Sus más relevantes propósitos son apoyar a México para fortalecer su capacidad militar y policial, en primer lugar, y reformar su sistema judicial, en segundo, para enfrentar de forma más rápida y efectiva a las DTO. Según la ONDCP, los objetivos generales de la IM son cinco: “romper el poder e impunidad de las organizaciones criminales; fortalecer los controles fronterizos aéreos y marítimos; mejorar la capa-

⁹ *Ibid.* p. 1; Department of Homeland Security (DHS), “Secretary Napolitano Announces Major Southwest Border Security Initiative”, comunicado de prensa, 24 de marzo de 2009, en <http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr1237909530921.shtm>, consultado el 16 de julio de 2009. La U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) del DHS y la DEA acordaron aumentar la cooperación para combatir el narcotráfico y la violencia asociada con las organizaciones criminales; ICE y ATF acordaron mejorar la coordinación y la cooperación antitráfico ilegal de armas; y DHS dio \$90 millones de dólares para apoyar la Operación Stonegarden (coordinación interinstitucional a nivel local) y mejorar la seguridad en comunidades fronterizas.

¹⁰ *Ibid.*, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, p. 9.

¹¹ *Ibid.*, p. 2.

cidad de los sistemas de justicia en la región; reducir la actividad de las pandillas; y reducir la demanda de drogas ilícitas a través de la región”.¹²

Para lograr estas metas, Estados Unidos ofrece un programa de asistencia en especie –particularmente equipo, entrenamiento y soporte tecnológico– equivalente a 1.1 mil millones de dólares para México.¹³ Los fondos están sujetos a la aprobación del Congreso estadounidense, y planeados para distribuirse a lo largo de tres años (2008-2010) en tres rubros: “antinarcóticos, antiterrorismo y seguridad fronteriza; seguridad pública y aplicación de la ley; y construcción de instituciones y *estado de derecho*”.¹⁴ La prioridad presupuestaria de la IM es la provisión de equipo y entrenamiento para potenciar la capacidad de reacción de las fuerzas armadas mexicanas.¹⁵ A principios de julio de 2009 el Congreso estadounidense había aprobado 700 millones para México, y quedaba pendiente la asignación para el año fiscal 2010.¹⁶

ALCANCES Y LÍMITES DE LA ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS

A continuación se destacan algunos aspectos clave de estas estrategias, con el objetivo de vislumbrar sus alcances y límites para reducir significativamente la problemática de las DTO, el narcotráfico y la violencia en la región fronteriza. ¿Hasta qué grado representan un cambio estratégico que pueda contribuir a generar resultados diferentes o más significativos que los de la administración Bush?, ¿hasta qué punto contribuyen a afectar los problemas desde sus raíces; por ejemplo, respecto a la demanda de drogas y la corrupción en ambos países, así como el desarrollo inequitativo en México?

Medidas contra el tráfico ilegal de armas, contrabando de billetes sucios y lavado de dinero

Pese a que el tráfico ilegal de armas, el contrabando de billetes sucios y el lavado de dinero asociados con las DTO han existido desde hace años y se han tomado medidas unilaterales, bilaterales y multilaterales para combatirlo, no es sino hasta ahora que se comienzan a

¹² *Ibid.*, p. 42.

¹³ El total del paquete de IM es de casi 1.4 miles de millones de dólares para distribuirse entre México, América Central, Haití y República Dominicana. Para julio de 2009, el total de fondos aprobados para todos los países era de 875 millones de dólares.

¹⁴ *Ibid.*, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, p. 60.

¹⁵ Eric L. Olson, *Six Key Issues in U.S.-Mexico Security Cooperation*, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, 2008, en <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/olson%20Brief.pdf>; consultada el 9 de mayo de 2009.

¹⁶ El Departamento de Estado es responsable de coordinar la implementación de la IM. La secretaria de Estado, Hillary Clinton es la encargada de entregar un reporte sobre el compromiso del gobierno federal y del ejército de México respecto de los derechos humanos como condición del Congreso estadounidense para determinar si se distribuye o no el 15% de los fondos de la IM.

implementar medidas formales para contener los flujos ilegales en las carreteras de salida, en los POE de norte a sur. Para este propósito, en marzo de 2009, la secretaria Napolitano anunció el reacomodo de: “un total de 360 agentes y oficiales del DHS” para así “doblar el personal de la Fuerza de Tarea de Seguridad Fronteriza” (Border Enforcement Security Task Force, BEST), misma que data de 2005 y depende del Buró de Inmigración y Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE); “un aumento de tres veces el número de agentes de inteligencia fronteriza”; un incremento de 50% en el número de agentes de ICE en la frontera del lado estadounidense; y “un aumento de cuatro veces el número de agentes de enlace fronterizo para mejorar la colaboración y el intercambio de información con las fuerzas de la ley mexicanas” en ciudades fronterizas mexicanas con altos índices de violencia, como Ciudad Juárez. Además, se anunció un aumento en la disponibilidad y una mejora tecnológica de instrumentos de inspección no invasivos (no requieren inspección manual), tales como unidades móviles de rayos x y gamma, para detectar anomalías en vehículos de carga o de pasajeros; identificadores de placas de vehículos para el Programa de Lectores Automatizados de Placas (ALPR por sus siglas en inglés) con el fin de identificar vehículos involucrados en delitos y recabar inteligencia; y equipos caninos para detectar flujos ilegales de armas de fuego y billetes sucios.¹⁷

Asimismo, la NSWBC y la IM apoyarán a México a implementar un programa con equipo similar al estadounidense para incrementar la capacidad de ambos lados de la frontera. Por ejemplo, según la ONDCP, la IM ofrecerá asesoría y la provisión de instrumental no invasivo de inspección para el Sistema de Aforo Vehicular (SIAVE) a implementarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública y la Administración General de Aduanas. El SIAVE es un programa piloto orientado a “inspeccionar de forma automatizada a los vehículos; identificar a los sospechosos; interceptar el contrabando de armas de alto poder y municiones, así como de billetes antes de que entren a México; recopilar y procesar información mediante ‘bases de datos e instrumentos de análisis de riesgo’; y compartir la información con Estados Unidos”.¹⁸

Respecto al lavado de dinero, tanto la NSWBC como la IM contienen componentes dirigidos a combatirlo en ambos países. Por ejemplo, la IM asigna cinco millones de dólares en programas y equipo de cómputo para ayudar al gobierno mexicano a fortalecer las capacidades informáticas de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)¹⁹ –dependencia basada en la Secretaría de Hacienda y encargada de procesar y analizar datos sobre el blanqueo de dinero en México– para detectar y prevenir operaciones de lavado en el sistema financiero mexicano. Asimismo, la NSWBC promoverá que la UIF y la Red contra Crímenes Financieros (Financial Crimes Enforcement Network, Fincen), su contraparte estadounidense, inter-

¹⁷ Department of Homeland Security (DHS), “Secretary Napolitano Announces Major Southwest Border Security Initiative”, comunicado de prensa, 24 de marzo de 2009.

¹⁸ DHS, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, p. 42.

¹⁹ Eric L. Olson, “Six Key Issues in U.S.-Mexico Security Cooperation”, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, 2008, p. 14.

cambien más información y realicen proyectos estratégicos para poder investigar conjuntamente el contrabando de billetes sucios a través de la frontera.

La NSWBC también incrementará los recursos y la tecnología de otros programas de recopilación y procesamiento de inteligencia ya establecidos en Estados Unidos y con participación mexicana. Uno de los programas es el llamado Célula de Inteligencia de Violencia Fronteriza (Border Violence Intelligence Cell, BVIC) de ICE que se ocupa de investigar casos de violencia en ambos lados de la frontera. Asimismo, fortalecerá programas de trabajo conjunto en el que participan varias agencias estadounidenses y mexicanas para recopilar inteligencia y mejorar el intercambio de información en tiempo real, con el fin de producir pistas que llevan a la identificación e interceptación de cargamentos de armas ilícitas de norte a sur. Entre otros programas se incluyen la Operación Armas Cruzadas (OAC) de ICE y el Proyecto Gunrunner de la ATF (DOJ), iniciados a fines de la administración Bush, y con bases en El Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC por sus siglas en inglés). El proyecto *Gunrunner* y su sistema *e-Trace*, por ejemplo, se ocupan principalmente de rastrear la procedencia de las armas incautadas por agentes del orden estadounidenses y mexicanos esperando generar más y mejor inteligencia sobre los vendedores y los compradores para uso de todos los niveles de gobierno en ambos países. Con el propósito de apoyar a México en este sentido, la IM asigna dos millones de dólares para implementar y entrenar a agentes federales mexicanos en el uso de la versión en español del *e-Trace* —que se espera esté disponible hacia fines de 2010.

Con el objeto de combatir el tráfico ilegal de armas de asalto, la administración Obama también buscará fortalecer las leyes y reglamentos federales, estatales y locales para prevenir la venta y compra de estas armas con propósitos delictivos en tiendas y ferias estadounidenses. Estos esfuerzos se harán a nivel nacional, pero especialmente en la región de la frontera con México y en estados como Texas, Arizona y California, identificados por la ATF como los de procedencia de la mayoría de las armas decomisadas de las DTO. Entre otras medidas, se promoverá la implementación de requisitos más estrictos para compradores y vendedores.²⁰

Cabe preguntarse qué tanto se puede lograr mediante lo que esencialmente representa más de lo mismo; es decir, con métodos estratégicamente similares a los que se han utilizado por años sin un impacto significativo. La evidencia disponible hasta ahora no es muy alentadora. El CBP confiscó un total de 13.7 millones de dólares como resultado de 353 decomisos en el año fiscal 2007, mientras que en 2008 obtuvo una cantidad menor (12.5 millones) aunque llevó a cabo más (450) decomisos.²¹ Sin embargo, el total en dólares de billetes sucios incautados por la CBP no parece tan relevante cuando se compara con la suma de entre 18 mil y 39 mil millones de dólares que el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (National Drug Intelligence Center, NDIC) calcula ganan las DTO mexicanas y colombianas de la venta de drogas en Estados Unidos. Por otro lado, la ATF reportó que

²⁰ Las leyes varían a nivel estatal, y unas son más permisivas que otras. Por lo tanto, se espera que una reglamentación y legislación más estricta contribuya a reducir la problemática de la violencia.

²¹ Véase *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, p. 59.

en el año fiscal 2008 México entregó más de siete mil 500 armas incautadas para rastrear su procedencia.²² Mientras tanto, en la región fronteriza estadounidense, el CBP decomisó tan sólo 316 armas en el año fiscal 2007 y un número aún menor (257) en 2008. No obstante, si bien los decomisos representan éxitos operativos, en términos relativos no parecen muy significativos; especialmente si se considera que unas 2,000 armas de alto calibre –por ejemplo, AR-15 y AK-47; fusiles calibre .50; y pistolas de alta capacidad, conocidas como “mata-policías”– entran ilegalmente a México a un ritmo de dos mil al día, lo que equivale a 730,000 armas al año.²³ Habría que notar que, según la ATF, más del 90% de las armas incautadas por México se adquieren en los Estados Unidos. En suma, ciertamente se puede esperar que con más y mejores recursos tecnológicos, de inteligencia y humanos se incrementen algo los resultados y se reduzca un poco la violencia, pero no se puede esperar un gran cambio –por ejemplo, contener significativamente el narcotráfico y a las DTO–, especialmente si también se toman en cuenta estas y otras experiencias.

Los controles de tipo militar-policial en la frontera no han tenido un impacto significativo en la oferta de drogas en Estados Unidos. Un indicador de esto es que, pese a la barda que ahora divide a los dos países en sectores de la frontera, los exitosos decomisos de drogas de ambos gobiernos y los intensos esfuerzos de miles de agentes de seguridad fronteriza y del orden, cantidades masivas de drogas siguen entrando clandestinamente a su territorio. Un estudio reciente concluye que la política centrada en la oferta de drogas tampoco ha afectado substancialmente el tráfico de cocaína en Estados Unidos, ya que ni su pureza se ha diluido ni su precio ha subido, sino que, al contrario, la droga se ha ido abaratando.²⁴ El mercado de las drogas se mantiene fuerte, pues las DTO siempre han encontrado la forma de evadir la ley, sobreponerse a los controles fronterizos y las operaciones de erradicación de cultivos y crear alternativas para continuar el negocio del narcotráfico y otros contrabandos. Peor aún, esta estrategia ha tenido consecuencias perjudiciales no intencionadas, tales como el fortalecimiento, la proliferación y la reestructuración (de estructuras verticales a unas más horizontales y menos vulnerables) de las organizaciones criminales.

No obstante, habría que enfatizar que, pese a sus limitaciones, los operativos para contener los flujos ilegales de norte a sur representan un avance político y táctico en contra de las DTO. Por lo menos, se puede esperar que los nuevos controles fronterizos eleven los costos de las operaciones de las DTO al dificultarles el contrabando de norte a sur y obligarlas a buscar medios alternativos, probablemente más costosos y complicados, de suministro de armas y trasiego de bienes ilícitos. El uso y fortalecimiento de las leyes y reglamentos probablemente sirva para reducir un poco la disponibilidad del tráfico ilícito de armas en Estados Unidos. Pero ayudaría más que la administración Obama invirtiera

²² *Ibid.*, p. 62.

²³ Kristen Rand, “The U.S.-Mexico Border: A Discussion in Subnational Policy Options, Draft Remarks”, Tempe, Arizona, 18 de junio de 2009. Rand es directora de Asuntos Legislativos del Violence Policy Center, Washington, D.C.

²⁴ John Walsh “Lowering Expectations: Supply Control and Resilient Cocaine Market”, Washington Office on Latin America (WOLA), 14 de abril de 2009.

capital político para neutralizar la influencia de la Asociación Nacional del Rifle (National Rifle Association, NRA), poderoso grupo de interés con poder de veto, y así convencer al Congreso estadounidense de reanudar la prohibición contra la venta de armas de asalto que el presidente George W. Bush dejó expirar en 2004. Esta medida le daría una mayor capacidad legal al gobierno federal y a los estados para prevenir que las armas caigan en manos de las DTO.

Asimismo, la NSWBC y la IM deben tratar de reducir los costos del incremento de controles fronterizos en ambos lados. Ninguna contempla una mejora significativa de la infraestructura fronteriza, especialmente del lado mexicano, para aliviar las largas y costosas –en tiempo y dinero– demoras que este tipo de controles fronterizos provocan en los cruces legítimos de bienes y personas de norte a sur y viceversa. Para mejorar esto, Estados Unidos tendría que agregar recursos suficientes –podría hacerse, por ejemplo, a través de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad, ASPAN– con la idea de lograr el balance entre seguridad y prosperidad que desde hace años se ha anunciado como una meta, pero que aún no se ha conseguido.

Medidas para combatir la corrupción y fortalecer las instituciones de la justicia y el orden

La corrupción es uno de los principales obstáculos para debilitar a las DTO y reducir el narcotráfico y la violencia. Además, un relativamente bajo nivel de profesionalismo, equipamiento y técnico les impide a las instituciones del orden y de la justicia mexicanas tener un impacto más significativo. Por eso, la NSWBC y la IM incorporan medidas orientadas a remediar esas deficiencias y ese vicio. Un cambio significativo en la estrategia de Obama es que la NSWBC reconoce formalmente lo que ha sido un secreto a voces: que los flujos ilegales, tanto de sur a norte como de norte a sur, son posibles en parte debido al amparo que les brindan funcionarios públicos estadounidenses corruptos, y que para contener dichos males hay que combatir tal corrupción. Otra innovación significativa en este sentido es el apoyo que la IM dará a México para reformar y fortalecer su sistema de justicia y el *estado de derecho* y así reducir la corrupción y la impunidad. Aquí, el cambio radica sobre todo en que es la primera vez que el gobierno mexicano acepta un papel de Estados Unidos en esta materia.

Con el fin de combatir la corrupción y mejorar las capacidades de las instituciones de justicia y del orden en ambos lados de la frontera, se enfatiza la capacitación de las fuerzas del orden para concienciar y educar al personal en materia de integridad, valores y responsabilidad, así como la aplicación de la ley. La NSWBC también plantea utilizar más efectivamente las Fuerzas de Tarea contra la Corrupción Fronteriza para investigar y castigar los casos de corrupción en Estados Unidos. Del lado estadounidense, donde el sistema de justicia y el *estado de derecho* están más consolidados y los cuerpos policíacos mejor preparados y equipados, la tarea es menos difícil que en México. Es por ello que del lado mexicano

hay que empezar por solucionar deficiencias más básicas. Por ejemplo, la IM incluye fondos para ayuda técnica dirigida a que México promueva “un sistema de pesos y contrapesos institucionales; fortalezca la transparencia y la vigilancia ciudadana [...] y la implementación de medidas contra la corrupción gubernamental”.²⁵ Entre otras medidas, la IM proveerá equipo y programas de cómputo equivalentes a tres millones de dólares para implementar un Registro Nacional de Policías. Éste consiste en una base de datos con información biográfica, características biométricas, así como historial laboral y de conducta de los oficiales para ayudar a prevenir la corrupción y la delincuencia entre sus rangos.²⁶ La IM también contribuirá con equipo –chalecos antibalas, vehículos blindados, cascos de protección y sistemas de comunicación– para fortalecer la protección personal de policías y ministerios públicos. Sin embargo, se anunció que con la mayor parte de los 700 millones de dólares aprobados a mediados de 2008 para la IM, Estados Unidos proveerá equipo –helicópteros, aeronaves de transporte y lanchas– para que las fuerzas armadas de México fortalezcan los controles fronterizos, lo que consolidaría aún más el enfoque militar-policial tradicional.

Por último, cabe resaltar que el enfoque policial (“law enforcement approach”) para trastocar y dismantelar a las DTO enfatiza el uso y fortalecimiento de instrumentos penales tradicionales como las investigaciones criminales, la detención de sospechosos, el procesamiento penal y la sentencia de los acusados y capturados en Estados Unidos, así como la extradición de los que se capturan en México. Para optimizar este enfoque, se plantea aumentar y mejorar la cooperación y coordinación entre los tres niveles de gobierno y a escala internacional, así como la participación de múltiples instituciones tales como el DOJ – que incluye a agencias tales como el Buró Federal de Investigaciones (FBI), la DEA y la ATF–, el Servicio de *Marshalls* de Estados Unidos y los departamentos de policía locales. Por su parte, el DOJ brindará apoyo a agencias de seguridad mexicanas –como la Procuraduría General de la República, la contraparte del DOJ, y la Secretaría de Seguridad Pública– para aumentar sus capacidades periciales; de investigación; procesamiento de delitos; detención de fugitivos; protección de testigos; así como de recopilación y preservación de evidencia para garantizar que sea efectiva y admitida en los juicios. ¿Cuáles son los límites y alcances de estas medidas con el fin de atacar la corrupción y fortalecer a las instituciones del orden y de la justicia orientadas a combatir a las DTO y al narcotráfico?

De acuerdo con funcionarios del DOJ, la estrategia basada en la aplicación de la ley fue crucial para neutralizar a la mafia en Estados Unidos e Italia durante las décadas de los ochenta y noventa. Sin embargo, habría que estudiar con detenimiento la naturaleza y durabilidad de tal éxito, así como las coincidencias y divergencias entre el caso de las mafias italianas y el de las DTO y el narcotráfico que aqueja a dos vecinos como Estados Unidos y México para evaluar las probabilidades de éxito en el caso mexicano.

²⁵ Véase *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*.

²⁶ Eric L. Olson, *op. cit.*, p. 2.

Mientras tanto hay que resaltar el gran acierto de la administración de Obama al reconocer la problemática de la corrupción doméstica y tratar de combatirla, junto con otras debilidades de las instituciones de justicia y del orden en México. Este tipo de reformas son fundamentales, pues las DTO, el narcotráfico y la violencia florecen al amparo de estructuras débiles, ineficientes y corruptas. El alcance de estas medidas, especialmente en cuanto a la corrupción, dependerá de que haya suficientes recursos y, sobre todo, voluntad política de ambas partes. Pero los resultados probablemente no se verán ni a corto ni a mediano plazo, en México, ya que falta mucho para lograr un *estado de derecho* en donde realmente impere la ley. Debido a la corrupción estructural, un 97 % de los delitos en México queda impune, pues sólo se sentencia un 3% de los mismos. Además, el 72% de la sociedad mexicana piensa que el Sistema de Seguridad y de Justicia de México está permeado por la corrupción. Tanto en Estados Unidos como en México, el combate a la corrupción debe apoyarse en la ciudadanía y enfocarse a los funcionarios de alto nivel más que a los de bajo rango, lo que requiere de una gran voluntad y habilidad política para lograr consensos entre las elites. Con respecto a funcionarios de gobierno mexicanos identificados como corruptos, pero no enjuiciados ni sentenciados en México, la administración Obama debe recurrir sistemáticamente a tácticas para castigarlos mediante las leyes estadounidenses. Entre los mecanismos de presión disponibles para desincentivar la corrupción que se mencionan en la NSWBC se incluyen el Programa Anti-Cleptocracia del Departamento de Estado y la Proclamación Presidencial 7750 (PP7750) que les niega o revoca las visas para entrar a los Estados Unidos a funcionarios extranjeros y, a veces, hasta a sus familiares.

Medidas para reducir la demanda de drogas

La estrategia de la administración Obama no prioriza la reducción de la demanda en relación con la de la oferta, como se esperaba. El presupuesto solicitado para la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas (National Drug Control Strategy, NDCS por sus siglas en inglés) en el año fiscal 2010 mantiene más o menos la misma proporción en la distribución de fondos que bajo la administración Bush: aproximadamente un tercio (34.3%) para reducir la demanda –mediante el tratamiento y la prevención del abuso de drogas– en Estados Unidos y dos tercios (65.7%) para reducir la oferta –mediante la aplicación de la ley e intercepción a nivel doméstico, así como programas internacionales.²⁷ De hecho, la proporción de los fondos enfocada a la oferta es la más alta y la dedicada de la demanda la más baja desde 2002. Además, respecto de la demanda, los 1,169 mil millones de dólares solicitados en la prevención para el año fiscal 2010 denotan un descenso en comparación con los utilizados (1,335) en 2008 y los aprobados (1,365) en 2009. Cabe destacar, sin embargo, que los fondos solicita-

²⁷ *National Drug Control Strategy (NDCS) Budget Summary FY 2010*, Historical Drug Control Funding Summary by Function for FY 2002-2010, en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/10budget/fy10budget.pdf>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

dos para tratamiento, equivalentes a 2,932 millones de dólares, para el año fiscal 2010 son mayores a los 2,647 que se dieron en 2008 y a los 2,789 aprobados para 2009. Esto último representa un avance en la dirección correcta, pero falta ver cuál es el monto que aprueba el Congreso y el que finalmente se emplea para combatir la demanda. No obstante, es claro que el presupuesto de la administración Obama no refleja que la reducción de la demanda sea su prioridad.

Por su parte, la IM apoya al gobierno mexicano con 26 millones de dólares para “consolidar una plataforma de intercambio de información y educación a distancia, con el fin de facilitar tanto la capacitación como la asistencia técnica en la prevención y tratamiento del consumo de drogas”.²⁸ Con estos fondos se adquirirán programas y equipo de cómputo y capacitación para que el Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) instrumente la Red Nacional de Transferencia de Tecnología en Adicciones (Renadic).²⁹ La Red servirá para llevar a cabo una campaña contra las adicciones, especialmente contra las metanfetaminas, y mejorar el tratamiento. Sin duda, este apoyo es muy útil para México y representa un avance; pero habría que preguntarse qué tan suficiente es si se quiere debilitar la demanda de drogas en México. Hay que notar que no contribuye a incrementar la oferta de centros de tratamiento accesibles al creciente número de consumidores y adictos en México.

La novedad en torno a la demanda no es que se dediquen comparativamente pocos fondos para combatirla, sino que mientras que el gobierno estadounidense se ha dedicado a fortalecer más las medidas militares-policiales para combatir la oferta de drogas provenientes de México, según el gobierno mexicano, el consumo de drogas, las adicciones y el narcotráfico han ido a la alza en México, especialmente en los estados fronterizos. Durante la última década el número de consumidores y adictos en México ha crecido 50%, número que se triplica en la frontera norte del país. Otra novedad es que mientras que el consumo de cocaína y marihuana en Estados Unidos exhibe un ligero descenso, el de drogas sintéticas va en aumento.³⁰ Sin embargo, ni Estados Unidos, y mucho menos México –especialmente las ciudades fronterizas mexicanas–, tienen la capacidad para atender a todos los que necesitan acceso a centros de tratamiento y rehabilitación. Por lo tanto, la administración Obama debe dedicar más esfuerzos políticos para conseguir apoyo del Congreso con el fin de combatir más eficientemente el enorme imán del narcotráfico que es la demanda.

Por último, la estrategia de la administración de Obama, como las de administraciones anteriores, no incorpora medidas para combatir la pobreza y la marginalidad socioeconómica en México, pese a que se sabe que fomentan la delincuencia, el narcotráfico y la violencia. Esta deficiencia llama la atención, pues Barack Obama, habiendo reconocido que la pobreza y el narcotráfico van de la mano, había expresado antes una disposición a utilizar asistencia para el desarrollo como un mecanismo para lidiar con la problemática

²⁸ *Ibid.*, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*.

²⁹ Eric L. Olson, *op. cit.*, p. 12.

³⁰ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2009*, Viena, Austria, UNODC, 2009.

de la región fronteriza. Por lo tanto, el presidente estadounidense debe considerar la implementación de una política de asistencia para el desarrollo en México como un instrumento capaz de promover la seguridad de ambos lados de la frontera.

COMENTARIOS FINALES SOBRE LOS LÍMITES Y ALCANCES DE LA ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

Por un lado, el análisis de la estrategia de la administración Obama para contener a las DTO y al narcotráfico en la frontera con México indica que una de sus fortalezas es el esfuerzo para hacerles más difícil la adquisición de armas de alto poder y el uso del fruto del narcotráfico y así elevar los costos de las actividades de las DTO. Varios estudios concluyen que estas tácticas probablemente contribuyan más a lograr el objetivo de reducir la amenaza de las DTO y la violencia conexas que las confrontaciones militares directas. Sin embargo, no se deben esperar resultados importantes y duraderos hasta que la corrupción se debilite significativamente. Por lo tanto, la incorporación de medidas contra la corrupción, aunque todavía muy débiles, es otra de las fortalezas de esta estrategia; no obstante, se requerirá de mucha voluntad y habilidad política para llevarlas a cabo y los resultados no se verán inmediatamente.

Por otro, el análisis indica que una debilidad crucial de la actual estrategia es que retiene mucho de la anterior: se centra en instrumentos militares-policiales y en combatir la oferta de drogas, mientras que relega a segundo plano la reducción de la demanda por medio del tratamiento e ignora la ayuda para el desarrollo en México. Esta continuidad estratégica sorprende en tanto que el enfoque tradicional no ha sido exitoso.

La continuidad y debilidades estratégicas recuerdan lo que se puede considerar como una locura: repetidamente hacer lo mismo esperando que la próxima vez los resultados sean distintos. Ciertamente, el énfasis en la oferta y no en la demanda de drogas persiste tanto por inercia e intereses burocráticos como por intereses políticos. En este sentido, la administración Obama parece tener las manos atadas por las limitaciones domésticas que impiden hacer un cambio drástico que rompa con las estrategias de sus antecesores. Por esta razón, el gobierno y el Congreso estadounidenses continúan con lo que Peter Andreas, de la Universidad Brown, diría que son “políticas que, aunque estúpidas, son astutas” (“stupid policies, but smart politics”); pues aunque no funcionan para lograr los objetivos a largo plazo, sí reditúan ganancias políticas y electorales inmediatas.³¹

Ciertamente, la Administración Obama no puede dejar de usar métodos de tipo militar-policial y prestar atención a la oferta de drogas, pero el enfoque estratégico debe ser integral y más equilibrado. La estrategia debe enfrentar de manera más balanceada la oferta y la demanda de drogas y la corrupción, así como utilizar instrumentos tanto tradicionales como innovadores, como es el caso de la asistencia para el desarrollo.

³¹ Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Cornell University Press, Italia y Londres.

