

## Capítulo IV

# La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos

*José María Ramos García*<sup>1</sup>

El propósito del presente documento es analizar la complejidad del fenómeno del crimen organizado en la frontera entre México y Estados Unidos, destacando algunos de los dilemas para la seguridad fronteriza, a partir de la política antidrogas estadounidense. Asimismo, se desea plantear que una de las razones por las cuales la inseguridad en la frontera con México ha aumentado de manera importante, se debe a las limitaciones de la política de Estados Unidos contra el narcotráfico al sur de su frontera, al igual que las propias deficiencias de la política de combate al narcotráfico de México. La política de Estados Unidos se ha caracterizado por los siguientes elementos generales:

- Énfasis en control fronterizo y prevención de adicciones.
- Estrategias diversas de influencia territorial: financiera, institucional, comercial.
- La ausencia de una visión integral y transversal.
- Descoordinación y conflictos burocráticos.
- Aumento de consumo y expansión del mercado estadounidense.
- Disputa entre grupos delictivos por el posicionamiento del territorio (2001-2008).

Como consecuencia, en la medida en que tales problemas no se atiendan de manera integral (acorde con sus distintas dimensiones social, económica, política e institucional) y con una visión estratégica, es de esperarse que el crimen organizado en las fronteras de México se esté consolidando.

El problema de la seguridad podrá tener una prioridad central en la política de Estados Unidos, pero es fundamental construir una agenda estratégica en materia de seguridad binacional. Para los estados fronterizos del norte de México, es relevante diseñar tal agenda en la cual se concilien las diversas dimensiones y sus impactos en la seguridad: *seguridad nacional* (crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas); *seguridad pública* (robos, adicciones y secuestros); *seguridad humana* (programas de prevención en materia de adicciones y cultura de la legalidad); y *seguridad fronteriza* (restricciones en

<sup>1</sup> Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., ramosjm@colef.mx

el flujo de la migración laboral hacia Estados Unidos y demoras en los cruces fronterizos). Por ello, es fundamental evaluar las alternativas que pueden ofrecer tanto la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) como la Iniciativa Mérida con el fin de fortalecer los programas de desarrollo, prevención y reforma judicial en la frontera norte. No obstante, esta evaluación no se ha implementado dado que la participación de los estados fronterizos en una agenda intergubernamental no ha existido, porque no se ha identificado su importancia como parte de un plan estratégico integral.

La ASPAN propone la generación de proyectos de inversión en comunidades del centro del país, además, en el transcurso de los años ha ayudado al fortalecimiento de la cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos; sin embargo, este esquema no ha sido eficaz en la reducción del narcotráfico a través de la frontera. Por ello, la ASPAN se enfrenta al reto de rediseñarse bajo un enfoque de seguridad y desarrollo regional donde se equilibren ambas prioridades. Sin embargo, se duda que la nueva administración estadounidense tenga la capacidad de conciliar un enfoque estratégico que pueda articularse con la Iniciativa Mérida y el resto de los esquemas de control fronterizo promovidos por el gobierno de Bush en años anteriores. Esta indefinición de la política bilateral abre un espacio para que los grupos delictivos continúen posicionando sus capacidades organizacionales en la frontera.

La pregunta central es si es viable redefinir la estrategia bilateral antidroga en el marco de la implementación de la Iniciativa Mérida. En cierto modo, si se instrumentan una serie de cambios en la política pública, debe existir un *diagnóstico integral*, destacando la interdependencia entre los factores determinantes de la inseguridad pública, seguridad nacional, fronteriza y los niveles de desigualdad social. Asimismo, las *estrategias de política* deben tener un enfoque integral, transversal y estratégico, destacando el papel central del ejército y la marina, particularmente a través de tareas de inteligencia. Adicionalmente, el resto de las corporaciones policíacas deberán cambiar su enfoque, capacidades, incentivos y controles anticorrupción. El papel de las corporaciones debe fundamentarse en un esquema de gestión y cooperación interinstitucional, reduciendo con ello las limitaciones estructurales que han impedido tal enlace. En este esquema, debería existir un mando civil con legitimidad, responsable de la coordinación ejecutiva de las distintas tareas. Otro elemento es la existencia de *programas estratégicos y operativos*, donde se articulen acciones de eficacia policíaca y otras vinculadas a la prevención social con un enfoque interorganizacional. Estos perfiles de los programas deben ser una prioridad de política pública, considerando que la experiencia internacional indica que son indispensables para reducir o controlar la inseguridad. Más aún, es fundamental que éstos sean sujetos a un proceso de *seguimiento y de evaluación*, que permita conocer sus avances, sus impactos y retrocesos. Cabe destacar que las evaluaciones son incipientes en los procesos de gestión pública en México, en especial en materia policial, con lo cual es de suma importancia fortalecerlos. A continuación se enumeran cambios que la política de seguridad debería replantearse.

- La política de seguridad debe ser permanente, dada la capacidad de los grupos delictivos de reinventarse con una visión estratégica y de consenso.
- Contar con un liderazgo presidencial y un liderazgo militar asociado con las corporaciones policiales.
- Incluir un enfoque intergubernamental e interorganizacional eficaz.
- Promover la formación policial con nuevos valores, enfoques y disciplinas.
- Articularse con los planes de gestión y política policial.
- Adoptar un enfoque policial preventivo.

Las premisas anteriores brindan una idea de la complejidad y los retos que implica un mayor avance de la ASPAN en la relación México y Estados Unidos bajo un enfoque de desarrollo. De ahí que la mayor eficacia de tal alianza dependerá de una serie de factores vinculados a asuntos de gestión, prioridades, acuerdos políticos, mayor visión, capacidad, liderazgo y planeación estratégica de los distintos actores mexicanos y estadounidenses.

### LOS RETOS FRONTERIZOS DE LA AGENDA BILATERAL: SEGURIDAD

La relación entre ambos países ha sido un espacio y un marco para la cooperación y la definición de retos transfronterizos. En la actualidad, los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado han cuestionado severamente su estabilidad fronteriza y seguridad nacional.<sup>2</sup> Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidrogas de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación bilateral eficaz para erradicar tales problemas, el tráfico de armas hacia México y, finalmente, las desarticuladas acciones intergubernamentales mexicanas contra la inseguridad. Este contexto ha dado pie a que se mantengan los mismos niveles de tráfico de cocaína, marihuana, heroína y, recientemente, metanfetaminas hacia Estados Unidos, como existía a inicios de los años noventa. El impacto del aumento de la violencia fronteriza, desde finales de 2008, ha provocado que desde abril de 2009 el tema de la migración no sea el principal problema de la agenda con los Estados Unidos, como tradicionalmente lo era; en su lugar han quedado la inseguridad, la violencia y el crimen organizado fronterizo.<sup>3</sup> De hecho, la visita a México del presidente Barack Obama a mediados de abril de 2009 abordó fundamentalmente dichos temas.

Uno de los nuevos problemas en la agenda transfronteriza es el aumento de adicciones en los principales municipios fronterizos mexicanos con Estados Unidos, fenómeno que no

<sup>2</sup> Como consecuencia ha habido una preocupación especial de diversas agencias federales de Estados Unidos, desde octubre de 2008 a marzo de 2009, y la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo de 2009. Igualmente medios como el *New York Times*, el *Financial Times* y *El País* le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados de 2008.

<sup>3</sup> Un indicador de la violencia fronteriza son las cruentas muertes de cerca de 1,600 personas en Tijuana y de 2,300 personas en el municipio de Ciudad Juárez en 2008. La mayor parte de estas muertes estuvieron vinculadas directa o indirectamente con actividades ilícitas.

existía en 1996, como consecuencia del aumento de la oferta de drogas tanto en territorio mexicano como estadounidense y de las limitaciones de la política de intercepción de los dos países. En tal contexto, la política antidroga de la nación vecina, implementada desde 1992, no ha reducido la capacidad de los grupos delictivos de transportar hacia Estados Unidos la oferta de marihuana, cocaína y metanfetaminas procedente de México. Si en este rubro han existido dificultades, en materia de lavado dinero las acciones de combate, aunque han aumentado, han sido insuficientes dadas las limitaciones en materia de transparencia y control financiero.

La relevancia de la frontera México-Estados Unidos, y en particular la frontera entre California y Baja California, radica en que se estima que en el periodo entre 2007 y octubre de 2008 las autoridades federales fronterizas estadounidenses decomisaron cerca del 40% del total de drogas confiscadas en todo su territorio. Esta situación refleja la importancia de la demanda y oferta bilateral de marihuana, cocaína y metanfetaminas por parte de la sociedad estadounidense y de los grupos delictivos mexicanos, respectivamente.

Una de las prioridades de la política binacional debe ser la reducción del tráfico de armas a través de la frontera, principalmente para Estados Unidos, considerando que la mayoría de las armas provienen de ese país. Un factor que influye en el problema son las políticas “liberales” sobre la compra y portación de armas. Esto favorece su adquisición y comercio. Según autoridades estadounidenses, se estima que en la frontera sur existen siete mil armerías y la mayoría se ubican en los estados de California y Texas, sin contar con las ferias y exposiciones abiertas a todo público donde es posible obtener cualquier tipo de artefactos.

El reto bilateral en materia de tráfico de armas es fortalecer las leyes ya existentes, a través de programas tales como *Gunrunner*. Esta iniciativa, implementada por la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los Estados Unidos (ATF por sus siglas en inglés) busca enfocar los recursos a la investigación, inteligencia y capacitación para disminuir el tráfico de armas de fuego a México y frenar la violencia relacionada con las mismas en ambos lados de la frontera. Sin embargo, la eficacia y el impacto de este programa depende, entre otras cosas, de una mayor voluntad del gobierno federal estadounidense bajo una visión integral que incluya la influencia del cabildeo en la industria de armas, la importancia de la libertad individual, la prevención, el enriquecimiento del sector judicial, policial y de salud. Asimismo, se deben enriquecer la evaluación de los programas fronterizos de combate al tráfico de armas con base en las experiencias pasadas y los retos presentes, además de impulsar la profesionalización y controles anticorrupción de las policías mexicanas, en particular la policía fiscal en las aduanas.

En cuanto al agudizamiento de los problemas de inseguridad fronteriza, el gobierno federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército y parte de la marina en Tijuana y Ciudad de Juárez, desde fines de 2007. Sin embargo, tal presencia militar no ha reducido la inseguridad y el crimen organizado en la zona, ya que la política presenta limitaciones de diseño, implementación de estrategias integrales, estratégicas y transversales, de evaluación y falta de apoyo por parte de las corporaciones locales, estatales y federales. Por estas

razones, la efectividad del ejército mexicano ha sido limitada, por lo que urge replantear la estrategia con base en los siguientes elementos:

- Desarrollar un diseño integral y transversal que promueva políticas reactivas y de prevención.
- Fortalecer grupos militares de élite especializados en el combate al crimen organizado.
- Mejorar las capacidades del resto de los actores institucionales Procuraduría General de la República (PGR), Agencia Federal de Investigación (AFI), Policía Federal Preventiva (PFP).
- Lograr una coordinación intergubernamental eficaz.
- Profesionalizar los recursos humanos destinados a investigación e inteligencia.
- Respetar los derechos humanos e impulsar mayor asociación con Organizaciones no Gubernamentales (ONGS).
- Consolidar las capacidades de los sistemas judiciales y preventivos que apoyen las acciones militares.

Como se ha mencionado, la inseguridad que afecta a los estados fronterizos plantea la oportunidad de evaluar las alternativas que ofrece la Iniciativa Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial, derechos humanos y programas estratégicos en materia de justicia integral. Un diagnóstico general previo a la implementación de la Iniciativa Mérida indica la existencia de las siguientes debilidades:

- Los diagnósticos son parciales: del control fronterizo a la prevención.
- Dentro de los sistemas de procuración de justicia, la capacitación y el profesionalismo son deficientes.
- Las capacidades institucionales son limitadas, en especial en los ámbitos locales y estatales.
- Los mecanismos de control anticorrupción son deficientes.
- Ausencia de una política de incentivos.
- Prevalencia de la unilateralidad y las visiones distintas.
- Las políticas son de coyuntura y no de largo plazo.
- Es notable la ausencia de planeación y de evaluaciones.
- La participación ciudadana es muy limitada.

Bajo este contexto, el gobierno federal mexicano debe disponer de un plan estratégico en seguridad para los estados fronterizos, en el cual se integren las distintas dimensiones de la seguridad mencionadas. De igual modo, esto demuestra que no ha existido dicho plan sino acciones aisladas y coyunturales. Con lo cual, es de esperarse que éstas se mantengan o agudicen, así como que distintos actores estadounidenses continúen manifestando las preocupaciones sobre los riesgos a su seguridad, como se ha expresado en las audiencias en el Congreso de Estados Unidos efectuadas en la primera y segunda semanas de marzo de 2009. En tal contexto, se considera que la Iniciativa Mérida podría ser una opción de apoyo

a un programa bilateral efectivo contra la inseguridad, si se acompaña de las siguientes condiciones:

- Una estrategia multidimensional (policial, prevención, legal, institucional y militar).
- Un liderazgo militar que favorezca sinergias con otros actores clave.
- La articulación de la estrategia con distintas opciones nacionales, regionales y transfronterizas.
- Una gestión intergubernamental eficaz en materia de seguridad acompañada de políticas de desarrollo.
- Promover un mayor profesionalismo de las corporaciones policíacas en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecimiento de los controles anticorrupción en los tres niveles de gobierno.
- Participación ciudadana eficaz, no sólo monitoreando posibles abusos policiales, sino promoviendo y evaluando programas de prevención.

Como se puede ver, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental para resolver problemas de seguridad nacional y fronteriza. Por ello, una tarea prioritaria es intensificar la coordinación con los dos gobiernos y dependencias federales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad en la región.

#### NUEVAS POLÍTICAS FRONTERIZAS:

##### EL REPRESENTANTE ESPECIAL DE ASUNTOS FRONTERIZOS

El gobierno estadounidense ha nombrado al ex funcionario de Justicia Alan Bersin<sup>4</sup> como secretario asistente para Asuntos Internacionales y representante especial en Asuntos Fronterizos, lo que permitirá dirigir los esfuerzos contra la violencia del narcotráfico en los límites con México. Durante el gobierno de Bill Clinton, Bersin ocupó un cargo similar. Al ser un funcionario experimentado, sus acciones se orientan en hacer más seguras las fronteras de Estados Unidos, al igual que promover el comercio y las transacciones; así como facilitar la cooperación entre las autoridades federales, estatales y locales de Estados Unidos con sus homólogos en México. El papel de Bersin puede tener las siguientes limitaciones para alcanzar los objetivos previstos: la dificultad de coordinar a las diversas dependencias federales asociadas a las políticas antidrogas y de seguridad, dada su autonomía y sus capacidades burocráticas; los antecedentes de la política antidrogas de Estados Unidos hacia la frontera con México, donde no se ha reducido sustancialmente el tráfico de drogas; los

<sup>4</sup> Bersin trabajó como *Zar de la Frontera* para la entonces fiscal general Janet Reno, durante la presidencia de Bill Clinton. También ha trabajado como secretario de Educación en California y como superintendente de Colegios en San Diego.

antecedentes de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, en la cual no se ha logrado un equilibrio entre la agilidad en los cruces fronterizos y la seguridad; el desconocimiento de Washington de las distintas dimensiones y contextos de la inseguridad fronteriza; la implementación de la Iniciativa Mérida, que enfatiza el enfoque policial, dejando de lado el resto de las dimensiones de la seguridad. Se reitera el énfasis en una política reactiva y policial que no promueve alternativas orientadas hacia la prevención.

En otras palabras, resultará difícil que sólo una persona tenga la capacidad de integrar, diseñar, ejecutar, coordinar y evaluar distintos programas orientados a los asuntos fronterizos, donde además existen diferentes prioridades burocráticas, inercias, deficiencias de gestión intergubernamental que, en su conjunto, han limitado la política antidrogas de Estados Unidos.

En ese marco, el papel de Bersin podría tener un mayor impacto a corto plazo si su estrategia considerara entre otros los siguientes elementos: el apoyo político de la secretaria Janet Napolitano; la elaboración de un diagnóstico integral, estratégico y transversal de las distintas dimensiones de la inseguridad fronteriza; la evaluación de los programas vigentes hacia la frontera, en términos de focalizar sus prioridades e impactos. Además, es importante la definición de algunos programas prioritarios hacia la frontera, articulados bajo una eficaz gestión intergubernamental. Igualmente, se debe promover una mayor atención a los programas preventivos del lado estadounidense, en especial para buscar la reducción del consumo de drogas, generar sinergias con actores clave del desarrollo fronterizo mexicano, bajo un enfoque de responsabilidad compartida. Así, se tendría una visión más integral de la Iniciativa Mérida, en la cual se prioricen los aspectos de fortalecimiento a las capacidades institucionales en ambos lados de la frontera.

### LA VISITA DEL PRESIDENTE OBAMA A MÉXICO

La primera visita del presidente Obama a México, en abril de 2009, se dio en un contexto de gran preocupación del gobierno de Estados Unidos acerca de la violencia e inseguridad prevalecientes en la región fronteriza. Obama fue precedido por los viajes de las secretarías Hillary Clinton y Janet Napolitano, quienes destacaron el interés de fortalecer un enfoque de responsabilidad compartida en materia de combate al crimen organizado y el tráfico de drogas. El problema de este enfoque es de qué manera se ejecutará y si habrá presiones por las preocupaciones de las corporaciones policiales de Estados Unidos acerca de los antecedentes de corrupción de sus homólogas mexicanas.

La mayor cooperación y corresponsabilidad frente a la violencia sin precedente del narcotráfico es el principal cambio en el discurso de Washington hacia México. Ejemplo de ello es la declaración de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, al admitir que 90% de las armas que usan los narcotraficantes provienen de Estados Unidos. Sin embargo, el reto

de la administración estadounidense es la articulación de estas iniciativas con programas concretos y gestionados bajo un enfoque internacional y que estén sujetos a una evaluación permanente. Tales aspectos generalmente han estado ausentes en la política de Estados Unidos en materia de cooperación antidrogas. Al igual, Washington dio otra señal de apoyo a México en su lucha contra el crimen organizado, al declarar recientemente que los bienes de tres de los cárteles más poderosos, Sinaloa, La Familia y los Zetas, pueden ser embargados y decomisados en Estados Unidos.

En suma, se espera que se fortalezca el interés bilateral de Estados Unidos por aumentar la cooperación antidrogas con la finalidad de reducir el poder de los grupos delictivos, tanto en la frontera como en el centro del país. En tal contexto, las prioridades mexicanas hacia Estados Unidos al inicio de la administración estadounidense son las siguientes:

- Reiterar que la inseguridad fronteriza es un problema binacional e internacional y por tanto de responsabilidad mutua.
- Evaluar el impacto de la política antidrogas de Estados Unidos, con la finalidad de no repetir experiencias deficientes y de bajo impacto.
- Plantear iniciativas orientadas a fortalecer la cooperación, coordinación y planeación transfronteriza en materia de seguridad y desarrollo.
- Promover un enfoque de gestión estratégica hacia la competitividad y el desarrollo fronterizo bajo el marco de la ASPAN.
- Implementar un equilibrio en las políticas fronterizas de seguridad y de prevención.
- Diseñar un programa en materia de competitividad y bienestar fronterizo.
- Apoyar una gestión intergubernamental hacia la competitividad y el desarrollo.
- Analizar la Iniciativa Mérida desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.
- Fortalecer la cooperación entre ambos países, bajo la identificación de acciones prioritarias y de alto impacto, que respondan a las prioridades mexicanas.

En suma, el tema de la seguridad es el más importante para los próximos años, superando el planteamiento hecho por el presidente Obama, quien propuso en su campaña la legalización paulatina de los aproximadamente doce millones de inmigrantes que viven en Estados Unidos.

#### CONSIDERACIONES FINALES

La relación México-Estados Unidos se enfrenta a un momento muy complejo dada la creciente influencia de los temas de inseguridad, violencia y del crimen organizado en los ámbitos locales y federales. Esta coyuntura es propicia para implementar efectivamente un enfoque de corresponsabilidad mutua, que se vea traducido en un plan, estrategias, mecanismos de evaluación y de seguimiento. En este sentido, la Iniciativa Mérida puede ser la

opción si se atienden una serie de aspectos de gestión pública bajo un enfoque intergubernamental y transnacional.

Las insuficiencias de las políticas antidrogas de Estados Unidos y de México han fortalecido la capacidad del crimen organizado en México y en particular en sus fronteras. Por lo cual, se reitera la necesidad de redefinir los planteamientos. La deficiencia de éstas podría dar un mayor posicionamiento de las organizaciones criminales, ya que parece que gozan de cierto apoyo social y hasta político.

