



La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México

Raúl Benítez Manaut*

Tema: Los presidentes de México y EEUU, Felipe Calderón y George W. Bush, acordaron que México recibiría un paquete de ayuda financiera de 1.400 millones de dólares durante tres años. Los primeros 500 millones de dólares se entregarán en el año fiscal 2008. Dicho paquete se denominó Iniciativa Mérida para evitar ser comparado con el polémico Plan Colombia. Es un plan de combate al crimen organizado, principalmente el narcotráfico, y compromete una cantidad adicional de cooperación a los países de Centroamérica, que para el primer año será de 50 millones de dólares.

Resumen: Se analizan los antecedentes de los programas de cooperación en materia de seguridad y defensa entre México y EEUU, sobre la base de que México ha sido un país que ha recibido muy poca asistencia. Ello se debe a resistencias nacionalistas en el seno de las Fuerzas Armadas mexicanas y también a que la elite política estuvo en desacuerdo durante la época de la Guerra Fría con las posturas estratégicas estadounidenses contra el comunismo. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y también por el aumento del tráfico de cocaína desde Colombia a EEUU desde los años ochenta, empleando fundamentalmente el territorio mexicano, la distancia estratégica entre ambos países se ha cerrado. De forma gradual, el incremento de los vínculos económicos y sociales (EEUU es el tercer socio comercial de México y 20 millones de mexicanos y sus descendientes viven en ese país), conduce a una especie de asociación estratégica en materia de seguridad y defensa. Después de los atentados terroristas del 11-S, México aumentó la cooperación antiterrorista y el Gobierno estadounidense plantea la necesidad de respaldar el combate al crimen organizado en México, especialmente el narcotráfico, debido al creciente papel de las organizaciones criminales mexicanas en el tránsito de cocaína, pues se estima que por México ingresa el 90% de la cocaína enviada desde Colombia. La Iniciativa Mérida pretende estrechar la cooperación entre los sistemas de seguridad y defensa de ambos países, con el propósito de hacer más eficiente el combate al crimen organizado.

Análisis: Cada vez es más evidente que la democratización de México está siendo golpeada por los llamados actores ilegales, poderes fácticos, grupos de presión y estructuras mafiosas. Los narcotraficantes mexicanos, cabeza del crimen organizado, se volvieron muy poderosos por efecto de la guerra a las drogas en Colombia y en los Andes en general. En Colombia, a inicios de la década de 1990, el poder económico y político de los grandes cárteles era incomparable. El símbolo era el Cártel de Medellín y su máximo líder Pablo Escobar. Éste fue capturado en 1993 con ayuda estadounidense. El éxito del apoyo de EEUU a Colombia para dismantelar a los poderosos mafiosos tuvo un efecto negativo en México. Se dispersó el negocio, los herederos de los grandes *capos* esparcieron sus operaciones por el territorio colombiano y esto impidió que los medianos productores y traficantes de cocaína se volvieran grandes monopolios. El gran negocio, la exportación a EEUU, apoyada por comerciantes mexicanos súbditos de aquellos en esos años, sufrió una metamorfosis: los mexicanos transformaron su papel y se volvieron los dueños y

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

monopolizadores para abastecer a los consumidores de cocaína en el país del norte, calculados entre 1,5 y 2 millones de personas. Se estima que ingresan a EEUU un promedio de 275 toneladas de cocaína al año, y que sólo son capturadas 36 toneladas en México (2006). De igual manera, ha aumentado la exportación de marihuana y heroína de México a EEUU, y también el nuevo producto de moda, las metanfetaminas. Las capturas de metanfetaminas en 2000 fueron de 500 kilos, mientras que en 2006 fueron de 2.700 kilos. La materia prima de estas nuevas drogas proviene principalmente de China. El fenómeno colombiano se reprodujo en Perú y Bolivia, donde los grandes *capos* fueron golpeados por las estrategias antidrogas de EEUU y los programas de erradicación de cultivos e intercepción, con lo que los mexicanos se volvieron los dueños del negocio en esos países. Esto llevó a que los cárteles mexicanos se volvieran las organizaciones criminales más poderosas de América Latina.

En los últimos 20 años, la doctrina y las políticas de seguridad de EEUU han sufrido grandes cambios, lo que hace muy inconsistente su seguridad nacional. De la Guerra Fría y el paradigma bipolar dominante durante 45 años se pasó a un optimismo desmedido por el desmembramiento de los regímenes comunistas. Esta singular percepción de superioridad llevó al momento unipolar-multipolar de la década de 1990, con una superpotencia en competencia y conviviendo con regiones y países que se reacomodan en la geopolítica global. La política del presidente Clinton hacia América Latina se orientó a la búsqueda del libre comercio y la consolidación de regímenes democráticos. Pero apareció un enemigo exógeno al continente, el terrorismo, y se exhortó y presionó para que los países latinoamericanos cooperaran para enfrentarlo. La potencia fue atacada, pero el terrorismo no es muy popular como hipótesis de amenaza a la seguridad en América Latina. Sin embargo, los países no pueden romper con la superpotencia y no se cuestionó la cooperación antiterrorista. El islamismo y su expresión terrorista queda como una hipótesis o una abstracción importada. Fue el caso de México, junto a todos los países del hemisferio, aun aquellos que en la retórica son antiimperialistas –como Cuba y Venezuela–. Se cooperó con la potencia atacada el 11-S. México firmó los acuerdos de fronteras inteligentes en marzo de 2002 y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 con EEUU (el ASPAN es un compromiso trinacional donde también participa Canadá).

En todo el hemisferio se empezó a hablar de seguridad cooperativa. Esto fue más cierto en algunas subregiones que en otras, principalmente en América del Sur y Centroamérica, y se acordaron compromisos –difíciles de cumplir– en la reunión de la OEA de seguridad hemisférica de octubre de 2003. Al no ser popular la amenaza terrorista por la aplicación de la doctrina de acción preventiva en Irak, poco a poco aparece la debilidad de los Estados como fuente de la inestabilidad, principalmente por la fragilidad de las instituciones de seguridad pública y justicia.

En Centroamérica la población comienza a ser asolada por las pandillas transnacionales, las maras, y se afirma que la verdadera inseguridad proviene del interior de los países: la inseguridad pública, la ampliación del crimen común y la creciente presencia del crimen organizado. Se regresa así al paradigma de los ochenta y noventa: el narcotráfico-plus (o sea, el crimen organizado) es la nueva amenaza. Este flagelo, a diferencia del terrorismo, es real, existe en todos los países y cobra fuerza. Los Gobiernos latinoamericanos no tienen instrumentos eficaces para enfrentarlo. Las leyes son inconsistentes, y, si las hay, no logran desarrollar estructuras ni recursos humanos y materiales para combatirlo. Éste no es un asunto militar, como pudiera creerse con una lectura simplista. El crimen organizado se vuelve invisible y tiene gran capacidad de penetración en el Estado a través de la corrupción. Los militares son igualmente corrompibles por el poder del dinero. Los servicios de inteligencia apenas están desarrollando capacidades investigativas para enfrentarlo y difícilmente se pueden emplear las Fuerzas Armadas con eficacia si no actúan en cooperación y coordinación con otras dependencias del Estado y con una amplia cooperación internacional. Además, el nuevo crimen organizado latinoamericano es por naturaleza transnacional, por lo que uno de los obstáculos es la soberanía de los países.

El crimen organizado aprovecha los distintos sistemas judiciales y sus vacíos e inconsistencias legales; la falta de control de las fronteras físicas (México-Guatemala o México-EEUU); la falta de

transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policiales; la falta de adecuación en los sistemas de doctrina y entrenamiento militar; los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población; el desvío de los sistemas de inteligencia para dar seguimiento a otras prioridades de los gobiernos y sus debilidades institucionales; y la débil cooperación internacional que se ha desplegado para combatirlo. Además, existe falta de confianza de las instituciones de un país respecto de los otros. Por ejemplo, es pública la desconfianza –con sobradas razones– del sistema de seguridad de EEUU con las instituciones de seguridad de México, como son conocidas las dudas en las instituciones guatemaltecas por las instituciones de seguridad mexicanas. Esto se reproduce al infinito, especialmente en los países con diferendos vecinales intensos, o por falta de comunicación ante las diferencias políticas de sus líderes.

EEUU está viviendo las consecuencias de haber dirigido su estrategia de seguridad nacional a otras partes del mundo. Hay una especie de “vacío” en su política latinoamericana, o ésta está plagada de contradicciones que lo enfrentan con la gran mayoría de los países, aun aquellos que se consideran aliados estratégicos como México y Colombia. El debate sobre migración ha tensado las relaciones con México desde 2004 a un nivel sin precedentes, la construcción de un muro para evitar la migración ilegal se ha vuelto una gran ofensa hacia México y se simboliza como una especie de Muro de Berlín. El tema se ha politizado y en México hay una gran campaña para evitar su construcción. Con Colombia, la Administración Bush no logró que se firmara el Tratado de Libre Comercio a inicios de 2007. Si ello sucede con los aliados más cercanos, las distancias son mucho mayores con aquellos que no comparten abiertamente el discurso agresivo de la Administración Bush, por no decir de quienes intentan construir una contra-hegemonía bolivariana, encabezados por Venezuela.

Al transformar la política de cooperación con América Latina, abandonando *de facto* el terrorismo, sustituyéndolo por el crimen organizado –al ser una amenaza real y estar presente en todos los países sin distinción, aunque con distintas formas– se abre una puerta a relaciones más realistas. La nueva amenaza está en todos lados, corrompe todo y justifica una nueva política integral de cooperación. El problema se presenta en la cúspide de la pirámide, sobre todo con los grandes cárteles de narcotraficantes y sus dirigentes, pues son realmente limitadas las capacidades de los Gobiernos para enfrentarse a la amenaza. Reforzar las estructuras institucionales de seguridad es prioritario. Ello se puede dar con recursos propios o con asistencia externa. Por ello, la “Iniciativa Mérida”, popularmente conocida como Plan México, es el primer experimento de cooperación hemisférica de estas características. El Plan Colombia, diseñado desde los últimos años de la Administración Clinton, tenía desde sus orígenes un componente inexistente en México: los grupos armados de izquierda –encabezados por las FARC– y de derecha –los paramilitares–. Para justificarlo y lograr la aprobación de los fondos en el Congreso de EEUU, siempre tuvo un componente “antiterrorista” que no tiene la Iniciativa Mérida.

Tanto los promotores de la Iniciativa Mérida como sus detractores han elevado las expectativas sobre México para combatir al crimen organizado. Si se cree que con 1.400 millones de dólares en tres años, de los cuáles 500 millones corresponden al primero, se va a suprimir o aminorar el narcotráfico, definitivamente se está en un error. Es una cantidad insignificante de dinero para los requerimientos necesarios para un combate integral al crimen organizado y a los grandes cárteles. De igual manera, los detractores del plan en México sobrevalúan las capacidades de EEUU y su poder para “vulnerar la soberanía”. Es muy poco dinero para afectar la soberanía. Quienes creen que ello es posible la devalúan demasiado. La soberanía de un país es un bien intangible, cualitativo, y se desarrolla en el nivel de las percepciones. Para los que apoyan el plan, quien viola la soberanía es el crimen organizado por debilitar al Estado y descomponer la cohesión social, por lo que una ayuda, por modesta que sea, puede servir para reponer la debilitada autoridad del Estado para imponer la ley. Lo que es grave es que el propio Estado mexicano no haya diseñado, por su propia cuenta y con sus propios recursos, una estrategia eficaz después de 20 años de múltiples intentos infructuosos para combatir el narcotráfico. En otras palabras, el problema es la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad nacional.

El mayor responsable de que este plan de combate al crimen sea binacional es el Estado mexicano, por incapacidad manifiesta, pues hay recursos financieros. Solamente se debe tener en cuenta que las reservas del país son de 75.000 millones de dólares al momento de implementarse la iniciativa. Y si no se pueden emplear contra la mayor amenaza a la seguridad del país, es porque el Congreso mexicano no concuerda con la valoración del nivel de la amenaza, pues es la instancia que podría cambiar la forma de empleo por el presidente de las reservas monetarias del país.

Durante el Gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fueron detenidas 60.000 personas por delitos contra la salud. Sin embargo, sólo 15 eran líderes de los cárteles: 50 pertenecían a sus estructuras financieras y se capturaron sólo a 71 sicarios. La mayoría de los detenidos pertenece a la cadena inferior de distribución o son campesinos cultivadores. Uno de los argumentos principales del Gobierno de EEUU es el bajo porcentaje de captura de drogas en México. Un informe del *Government Accountability Office* (GAO) estima que el promedio anual es de 275 toneladas de cocaína introducidas desde México y que el Gobierno mexicano sólo captura 36 toneladas. Dicho informe recomienda reforzar la cooperación, para aumentar la capacidad de intercepción de las agencias mexicanas responsables de la intercepción de drogas.

Debido a la capacidad de penetrar las fronteras por los cárteles, la Iniciativa Mérida para asistir a las agencias mexicanas de seguridad, inteligencia y a las Fuerzas Armadas, en teoría deben aumentar los decomisos de drogas. Para combatir ésta amenaza a la población y al Estado, el Gobierno mexicano tiene como principal herramienta a los militares. Esto puede modificar la relación civil-militar, ya que las Fuerzas Armadas deben fortalecerse en equipo, presupuesto, y también en prerrogativas, lo que podría debilitar el proceso de reforma del sector defensa. El plan de cooperación se basa en entregar el primer año 550 millones de dólares, 500 millones a México y 50 millones a Centroamérica. La Iniciativa se propone prevenir el ingreso y tránsito de drogas, armas, personas vinculadas y tránsito de recursos financieros, a través de la región y hacia EEUU. Incluye la dotación de equipo de inspección, *scanners* de ion, unidades caninas de intercepción, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para que haya una reacción rápida en la intercepción. Esta Iniciativa se vincula a la *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, implementada en la frontera sur de EEUU.

A diferencia de otros países de América Latina, México se ha negado a recibir montos importantes de EEUU para ayuda militar o para la guerra a las drogas. EEUU colaboró a inicios de los noventa en la creación de un centro de inteligencia contra las drogas (Centro de Planeación para el Control de Drogas, Cendro), el respaldo a la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las Fuerzas Armadas, y entregó 73 helicópteros OH-1H, devueltos en 1998, causando una gran fricción bilateral. En los últimos 12 años la ayuda anual para la guerra a las drogas del Gobierno de EEUU, entregado a las diferentes agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas fue de 440 millones de dólares y se entrenó a 5.140 personas (de 1996 a 2007). En 2007, México recibió 59 millones en ayuda militar. Con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año que el total de los últimos 12 años.

La asistencia militar, cuando sea aprobada por el Congreso de EEUU, destinará una cantidad de dinero del que las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad y agencias de imposición de la ley mexicanos no disponen, ya que los presupuestos de las instituciones federales se dedican en más del 95% al pago de personal, y no tienen recursos para la modernización de equipo o infraestructura. En términos de equipamiento para la guerra a las drogas, la modernización dependerá en parte importante de EEUU. Esto puede ejercer una nueva presión para la adecuación de las estructuras de defensa y seguridad nacional a los requerimientos estadounidenses. Otro elemento importante es que el 40% de la primera entrega del paquete de ayuda se va a destinar a las Fuerzas Armadas: el 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y el 20% para la Armada de México, o sea, 100 millones de dólares a cada una. Esto podría tener el efecto de que se superen los obstáculos “nacionalistas” dentro de las Fuerzas Armadas, muy arraigados entre sus integrantes,

con lo que se podría fortalecer la cooperación bilateral en el mediano y largo plazo.

Una de las debilidades más notables de las Fuerzas Armadas es su fragilidad financiera. En la propuesta de presupuesto para la Secretaría de Defensa Nacional para 2008, de 34.000 millones de pesos (3.200 millones de dólares) el 95,5% de ese presupuesto es para el pago de personal. En igual condición se encuentra la Secretaría de Marina. Existe una propuesta de ejercicio de un presupuesto extraordinario de dotar con 7.100 millones de pesos adicionales (650 millones de dólares) para equipo a la SEDENA. Sin embargo, para las dos Secretarías de Estado es insuficiente esta cantidad, teniendo en cuenta que el equipo actual es obsoleto, mucho de él ya agotó su capacidad de vida útil, y para enfrentarse con éxito a las dos misiones fundamentales, la guerra al narcotráfico y la ayuda a la población civil ante desastres naturales, es evidente la necesidad de modernizar el equipo militar.

Comparando la Iniciativa Mérida con el Plan Colombia, está claro que éste no significa una violación a la soberanía de ese país, pues ha sido una intervención por invitación para ayudar a combatir un mal mayor. Este argumento enfatiza el mayor peligro de la forma como la guerrilla, los paramilitares y el narcotráfico vulneran la soberanía del Estado y la nación, que la participación de un país extranjero, sus asesores y su equipo militar. En Colombia, quienes apoyan el Plan Colombia señalan que su éxito se mide en que no han reaparecido grandes cárteles, se ha recuperado el control territorial por el ejército en gran parte de las zonas rurales, y que si no fuera por el Plan, el ingreso de cocaína a EEUU sería, al menos, el doble. Los detractores se centran en lo abstracto de la violación de la soberanía. También hay quien señala que todos los recursos del Plan Colombia desplegados desde su implementación no lograron erradicar ni el narcotráfico ni la guerrilla “narcoterrorista”. Colombia recibió una ayuda inicial de 860 millones de dólares en 2000 y hasta 2005 se desembolsaron 4.000 millones, de los cuáles el 80% se ha destinado a las fuerzas policiales y militares. En 2006 el Congreso de EEUU aprobó 734 millones de dólares para la “Iniciativa Andina Contra las Drogas” y 278 millones para el ejército y la policía de Colombia.

Otra vulnerabilidad de México en su relación con el crimen organizado es la porosidad y la falta de control de su frontera sur. En el caso de Guatemala, la ayuda internacional para superar un grave conflicto, como fueron los acuerdos de paz firmados en 1996 o, recientemente, la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), el 19 de noviembre de 2006, lleva a considerar que el país se encuentra en una grave emergencia por el poder del crimen organizado, lo que llevó a su Gobierno a llamar a la ONU para colaborar en su combate. Al igual que México en relación con EEUU, el reconocimiento de incapacidad lleva a invitar a la colaboración en el combate de esta nueva amenaza.

Conclusiones: El fortalecimiento de las instituciones de seguridad y militares mexicanas desde el inicio del Gobierno de Felipe Calderón es considerado una urgencia inaplazable. El aumento de la asistencia de EEUU mediante la Iniciativa Mérida puede tener dos efectos: uno positivo y uno negativo. Lo positivo es que el Gobierno mexicano requiere la modernización del equipo militar, la actualización tecnológica de los sistemas de inteligencia y el entrenamiento de las personas que participan en las instituciones de defensa y seguridad nacional. Lo negativo es que puede llevar a una no deseada mayor militarización de la estrategia de combate al crimen organizado, pues podría tener consecuencias negativas en materia de derechos humanos, y también puede implicar un predominio de las Fuerzas Armadas en el control de muchos cuerpos de seguridad policíacos que deben ser civiles por naturaleza institucional. Con estos dos elementos, la Iniciativa Mérida puede tener un efecto colateral en que no se produzca la modernización del proceso de toma de decisiones en materia de defensa, con lo que se puede afectar la democratización plena del Estado.

Otro factor a tener presente es un efecto colateral respecto al comportamiento de los mercados. El narcotráfico es un fenómeno global, y debe ser combatido de igual manera, con una gran cooperación multinacional. Si se llegara a reducir el ingreso de cocaína en EEUU, los traficantes buscarán los mercados europeos. Ya hay evidencias de que se están consolidando las rutas del narcotráfico desde los Andes hacia África y Europa. Por ello se requiere que estos esfuerzos

cooperativos se transformen en una estrategia multinacional y que no sólo se concentre en programas bilaterales. Los narcotraficantes son empresarios exitosos y han mostrado gran flexibilidad y capacidad de adaptación a las diversas estrategias con los que se les ha tratado de controlar y eliminar sin éxito.

Raúl Benítez Manaut

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

Apéndice

INICIATIVA MERIDA. AÑO FISCAL 2008. 500 MILLONES DE DOLARES ASISTENCIA A MEXICO CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

I) Programa contranarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza (US\$306,3 millones)

- US\$208,3 millones para ocho helicópteros de transporte Bell 412s, con US\$24 millones para equipo logístico, partes y paquete de entrenamiento; 87 *scanners* de ion manuales para el ejército y la fuerza aérea; y dos aviones de reconocimiento (CASA CN-235-300, a US\$50 millones cada uno, equipado con el equipo de la guardia costera) para la Armada.
- US\$31,3 millones para auxiliar al Instituto Nacional de Migración, para modernizar su base de datos y de verificación de información, formas digitalizadas de migración, y entrenamiento y equipamiento de personal en técnicas de rescate y salvamento, para ser usados en la frontera sur de México.
- US\$25,3 millones para establecer un sistema seguro de comunicaciones en instalaciones de las agencias de seguridad nacional y para inspeccionar las claves de correo.
- US\$2 millones para expandir la capacidad de la oficina del Procurador General en la iniciativa del trabajo contra traficantes: Operación contra Traficantes. Iniciativa sobre Seguridad y Salud (OASISS), para identificar y perseguir a los traficantes de personas en la frontera México-EEUU.
- US\$31,5 millones para *scanners* de rayos X, y entrenamiento para la detección canina y entrenamiento para agentes de aduana en los puntos de entrada.
- US\$7,9 millones para expandir la interconectividad de las bases de datos de los servicios de inteligencia, para operar una red segura de comunicaciones.

II) Programa de Seguridad Pública y Aplicación de la Ley (US\$56,1 millones)

- US\$30 millones para equipo de inspección no intrusivo (*scanners* de rayos X en *Vans*) para la Policía Federal (SSP), y establecer un equipo nuevo de inspección canina para ser usado en las inspecciones.
- US\$6 millones para equipamiento de seguridad (vehículos armados a US\$120.000 cada uno, radios, chalecos y cascos antibalas, entrenamiento y equipo asociado) para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales.
- US\$5 millones para ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera para mejorar la infraestructura de cómputo y las herramientas de análisis de información.

- US\$15,1 millones para ayudar a la Secretaría de Salud con sistemas de cómputo para crear una base nacional de datos y para reducir la demanda y el consumo; esto también servirá para apoyar los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales que colaboran en la reducción de la demanda y la rehabilitación.

III) Construcción Institucional y aplicación de la Ley (US\$100,6 millones)

- US\$60,7 millones para renovar los sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República, y proveer entrenamiento en gerencia de cortes, gerencia de prisiones, y profesionalización policíaca, así como apoyar a las unidades anti-crimen, programas de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento en extradición.
- US\$5 millones para apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.
- US\$19,9 millones para ayudar a la Procuraduría General de la República para digitalizar todas las funciones de los jueces, otorgando sistemas gerenciales y reconstruyendo las bases de datos.
- US\$15 millones para los programas anticorrupción, transparencia y de derechos humanos.

IV) Programa de Apoyo

US\$37 millones: costo de administración del personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas