

## La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida\*

*Mexico-u.s. bilateral cooperation against transnational organized crime within the Mérida Initiative framework*

Perla Zoraida Barreda Vidal\*\*

### RESUMEN

*El modelo de seguridad adoptado por Estados Unidos después de los atentados del 9/11 y la estrategia presidencial mexicana para combatir el crimen organizado en 2007 dieron lugar al nuevo escenario de cooperación bilateral. En 2007 se anunció la Iniciativa Mérida, un acuerdo de alto nivel entre los gobiernos de ambos países para combatir al crimen organizado transnacional bajo el principio de responsabilidad compartida. Este artículo aborda los antecedentes en materia de cooperación bilateral contra el narcotráfico, las actividades en el marco de la Iniciativa Mérida y propone continuar bajo este programa el fortalecimiento del Estado de derecho y la construcción de comunidades más fuertes.*

**PALABRAS CLAVE:** *Iniciativa Mérida, delincuencia organizada transnacional, cooperación internacional.*

### ABSTRACT

*The new u.s. security model after the 9/11 terrorist attacks and the Mexico's presidential strategy to combat the organized crime in 2007, led to a new scenario for bilateral cooperation. On March 2007, the Merida Initiative was announced. It was a high-level agreement between both governments to combat transnational organized crime under the principle of shared responsibility. This article presents the history of Mexico-u.s. bilateral cooperation to combat drug trafficking and the actions within the Mérida Initiative framework. It also proposes to continue strengthening, under this program, the Rule of Law and building stronger communities.*

**KEY WORDS:** *Merida Initiative, transnational organized crime, international cooperation.*

\* Recibido: 10 de marzo de 2014. Aceptado: 18 de abril de 2014.

\*\* Directora de Libertad en Acción, A. C., México.

## Sumario

1. Introducción
2. Cooperación bilateral México-Estados Unidos para combatir el narcotráfico a partir de los años setenta
3. La firma de la Iniciativa Mérida
4. La Iniciativa Mérida: ¿una copia del Plan Colombia?
5. Implementación de la Iniciativa Mérida
6. Conclusiones

### 1. Introducción

El nuevo modelo de seguridad nacional adoptado por Estados Unidos después de los ataques terroristas del 9/11 y la estrategia presidencial mexicana para combatir el crimen organizado en 2007, crearon el nuevo escenario de cooperación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad nacional. Rafael VELÁZQUEZ y Jorge SCHIAVON afirman que la coincidencia de ideas, intereses y percepciones entre ambos gobiernos para combatir el narcotráfico crearon mayores oportunidades para la cooperación internacional. La nueva política de seguridad del gobierno estadounidense incluía el fortalecimiento de las alianzas regionales para combatir el terrorismo y el establecimiento de agendas de cooperación con otros países.<sup>1</sup>

La Iniciativa Mérida es un acuerdo de alto nivel firmado por el gobierno de México y el estadounidense para combatir a la delincuencia organizada bajo el principio de responsabilidades compartidas. Estados Unidos aceptó asumir un rol más preponderante en la lucha que enfrentaba nuestro país al ser el principal consumidor de la droga traficada por México. De acuerdo con datos publicados en el reporte “Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2009”, ese país consume aproximadamente el 90% de la cocaína que se transita ilícitamente a través del territorio mexicano.<sup>2</sup>

En este sentido, el gobierno, representado por el ex presidente George W. Bush, se comprometió a otorgarle a México un paquete de ayuda equivalente a 1,400 millones de dólares para el cumplimiento de los siguientes objetivos que se organizaron en cuatro pilares: 1) la desarticulación de la capacidad de los grupos criminales; 2) el fortalecimiento del Estado de derecho; 3) la creación de

<sup>1</sup> VELÁZQUEZ, RAFAEL y SCHIAVON, JORGE. *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, CIDE, México, 2009, p. 5.

<sup>2</sup> RIBANDO, CLARE. *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service, 2009, p. 1.

una frontera del siglo XXI, y 4) la construcción de comunidades más fuertes. Cabe destacar que el apoyo no sería en efectivo, sino en equipo y tecnología para las instituciones mexicanas.

En los primeros años del programa, el apoyo se tradujo en la transferencia de tecnología, helicópteros y equipo militar. No obstante, el incremento de los índices de violencia en México y las continuas observaciones por parte de políticos, sociedad civil y expertos en la materia, propició la reconfiguración de la estrategia y el aumento de programas destinados a fortalecer el Estado de derecho en México, principalmente a través de acciones encaminadas a implementar la reforma constitucional en seguridad y justicia de 2008, y a construir comunidades más fuertes y resilientes. Ambos objetivos están contenidos en los ejes de los pilares 2 y 4.

## **2. Cooperación bilateral México-Estados Unidos para combatir el narcotráfico a partir de los años setenta**

Desde su historia como vecinos fronterizos, México y Estados Unidos han llevado a cabo diversas iniciativas de carácter bilateral con el objetivo de prevenir y combatir el narcotráfico. Sin embargo, la protección de la soberanía mexicana, así como la histórica corrupción dentro de sus instituciones policíacas y militares, ha propiciado que dichas medidas se desarrollen en un ambiente de desconfianza mutua. En este sentido, la relación entre ambos países ha transitado de los casi inexistentes canales de comunicación hasta su institucionalización a finales de los años ochenta y noventa.

Entre las acciones y acuerdos que ambos países han acordado y firmado para combatir al narcotráfico y a la delincuencia organizada transnacional se encuentran: la Operación Cóndor (1975); el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica sobre Asistencia Legal Mutua (1987); el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia (1989); el Grupo de Respuesta de la Frontera (1990); el Grupo de Alto Nivel de contacto para el Control de las Drogas (1996); la estrategia entre Estados Unidos y México para el combate al narcotráfico (1997), y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005.

La Operación Cóndor se lanzó en México como el programa más ambicioso para la erradicación de cultivos de marihuana. Estados Unidos le proporcionó a las autoridades mexicanas equipos aéreos y químicos defoliantes para exterminar grandes plantíos de droga. Después de que los agentes antinarcóticos de la DEA

—Drug Enforcement Agency— descubrieron que únicamente se estaba lanzando agua desde el aire, el gobierno mexicano les autorizó llevar a cabo la inspección de los vuelos.<sup>3</sup>

A finales de 1984, los agentes antinarcóticos de Estados Unidos descubrieron al norte de Chihuahua un largo plantío de marihuana de aproximadamente 12 kilómetros, llamado “El Búfalo”. Tres meses después del hallazgo, el agente de la DEA Enrique Camarena y el piloto mexicano Alfredo Zavala fueron secuestrados en Guadalajara y posteriormente encontrados muertos en el estado de Michoacán, México. Tras el hecho, el embajador de Estados Unidos en México, John Gavin, denunció ante los medios de comunicación la existencia de fuertes niveles de corrupción en las instituciones policíacas mexicanas. Ante esta presión mediática, el gobierno mexicano anunció la reconfiguración de la policía.

Para septiembre de 1985 la corrupción continuaba emergiendo, pues funcionarios de la patrulla fronteriza de Estados Unidos afirmaban que los agentes federales mexicanos utilizaban tecnología de punta, como carros equipados con escáneres, para asegurar el libre tránsito de droga producida en territorio nacional.<sup>4</sup> En 1987, el gobierno estadounidense presionó al gobierno mexicano para anunciar que el narcotráfico debería ser considerado un asunto de seguridad nacional. En este contexto, ambos gobiernos firmaron el Tratado de Asistencia Legal Mutua con el objetivo de combatir más eficazmente al crimen organizado transnacional.

En 1989 se firmó el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. En este instrumento jurídico quedaba sentado que el tráfico de estupefacientes y su consumo eran una amenaza para la seguridad y los intereses esenciales de cada una de las partes. Por lo cual, ambos países se comprometieron a brindarse cooperación mutua para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, dadas sus características de alcance internacional. Dicho marco legal estaba alineado a las recomendaciones contenidas en el Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (El Plan), adoptado en Viena, Austria, el 26 de junio de 1987.

Posteriormente, ambos gobiernos acordaron el establecimiento de la Fuerza de Respuesta de la Frontera Norte —Northern Border Force Response—, con-

<sup>3</sup> CRAIG, R. “La campaña permanente: Mexico anti-drug campaign”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, núm. 20, 1978, pp. 107-131.

<sup>4</sup> America’s Habit. Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime. President’s Commission on Organized Crime, 1986.

formada por la policía mexicana y algunos agentes antinarcóticos de la DEA. El objetivo era interceptar y arrestar a los narcotraficantes, así como llevar a cabo investigaciones de recolección de evidencias para el desmantelamiento de los grupos criminales. El plan original incluía la colocación de siete bases móviles en distintos puntos de la frontera norte de México que contarían con tres helicópteros para tener pronta capacidad de respuesta. El primer día del lanzamiento del proyecto piloto se logró interceptar un gran número de cargamentos de droga; sin embargo, no se pudo concluir el establecimiento de las bases ni de los helicópteros, pues de acuerdo con información del gobierno de Estados Unidos, el programa presentó retardos en su implementación debido a las largas negociaciones entre las autoridades de los dos países y a la falta de familiaridad con los equipos militares provistos a México por parte de Estados Unidos. Como resultado, los traficantes decidieron cambiar rápidamente sus rutas, por lo que se puede decir que el programa no redundó en logros significativos.<sup>5</sup>

Durante el sexenio del ex presidente Ernesto Zedillo se conformó el Grupo de Alto Nivel entre México y Estados Unidos, un periodo caracterizado por la participación de militares en puestos de la policía judicial y en la Procuraduría General de la República. En 1995, el secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Perry, visitó México, lo que permitió abrir el diálogo y la oportunidad de fortalecer la cooperación internacional en materia de combate al narcotráfico. El 7 de septiembre de 1996, Ernesto Zedillo firmó la Ley contra la Delincuencia Organizada creada para investigar, perseguir y castigar el terrorismo, el tráfico de armas, el tráfico de migrantes, el secuestro y el lavado de dinero. No obstante, en su sexenio la corrupción militar emergió nuevamente tras el involucramiento del general Gutiérrez Rebollo con Amado Carrillo Fuentes, poderoso narcotraficante mexicano.<sup>6</sup>

En este contexto, ambos países dieron paso a la creación del Grupo de Alto Nivel, a fin de facilitar la cooperación internacional en materia de combate al narcotráfico. Este grupo permitió a las autoridades discutir los diversos aspectos del mercado ilícito de drogas y formular una respuesta efectiva. Uno de los resultados de este Grupo fue la declaración de la Estrategia Binacional contra las Drogas, publicada en febrero de 1998 como respuesta a la “Declaración de Estados Unidos y México contra las Drogas” anunciada por Ernesto Zedillo y el presidente Bill Clinton en mayo de 1997.

<sup>5</sup> Reporte 557116 del presidente y miembro de la minoría del Ministerio de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, Lee H. Hamilton, en: <http://www.gao.gov/assets/160/153382.pdf>.

<sup>6</sup> FAZIO, C. *México: el caso general del narco*, Instituto Transnacional, junio de 2012, disponible en: <http://www.tni.org/article/mexico-narco-general-case>.

### 3. La firma de la Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida se distingue de las pasadas acciones bilaterales, al ser una medida promovida por el gobierno mexicano y no por el estadounidense, como era la costumbre hasta ese entonces. En este sentido, el acuerdo establecía el concepto de responsabilidades compartidas. Así, el 22 de octubre de 2007 el presidente George W. Bush solicitó a la Cámara de Representantes de su país 500 millones de dólares para financiar una nueva iniciativa de cooperación en materia de seguridad con México y los países de Centroamérica para combatir las amenazas del narcotráfico, la delincuencia transnacional y el terrorismo en el Hemisferio Occidental.<sup>7</sup>

Cabe resaltar que esta petición era congruente con lo establecido en la Ley Patriota (Patriot Act), que se aprobó después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, referente a las facultades de seguridad dentro y fuera de su territorio.<sup>8</sup> En este sentido, se propuso distribuir los recursos económicos de la siguiente forma:<sup>9</sup>

- Equipos de inspección no intrusivos, escáneres iónicos y unidades caninas para la aduana mexicana, la nueva policía federal y para la intercepción militar de drogas, armas y víctimas de trata de personas.
- Tecnología para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación para apoyar la recolección de datos.
- Helicópteros y aviones de vigilancia para apoyar las actividades de intercepción.

El apoyo anunciado en Estados Unidos como un programa de transferencia tecnológica y de equipo militar originó un ambiente de desconfianza entre los diputados mexicanos y otros expertos en seguridad que argumentaban que la soberanía de México estaba en peligro. Tras la aceptación de la Iniciativa Mérida en Estados Unidos, el secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño Terrazo, destacó que los términos bajo los cuales se habían aprobado los recursos eran respetuosos de la soberanía y de la jurisdicción de ambos países. En palabras textuales decía:

<sup>7</sup> ARÁMBULA REYES, ALMA. *Compendio Iniciativa Mérida*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p. 56.

<sup>8</sup> MACIEL PADILLA, AGUSTIN. "La lucha contra el terrorismo en la visión de Estados Unidos. Implicaciones en la cooperación con México en materia de defensa", *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, 2009, p. 147.

<sup>9</sup> ARÁMBULA REYES, ALMA. *Compendio Iniciativa Mérida*, cit., p. 53.

El gobierno de México, por ello, se congratula por la decisión del Legislativo estadounidense y reitera su compromiso de luchar de manera decidida contra la delincuencia organizada, reconociendo que la cooperación internacional es un componente fundamental de este esfuerzo [...] México no recibirá recursos en efectivo, sino únicamente cooperación en especie, en materia de equipo, tecnología y capacitación, para apoyar los esfuerzos que realiza diariamente para combatir la delincuencia organizada transnacional.<sup>10</sup>

Cabe destacar que la Cámara de Representantes de Estados Unidos condicionó la asignación de recursos a la entrega de un informe por parte de México en materia de derechos humanos; a la conformación de un comité representado por la sociedad civil para dar seguimiento a los esfuerzos antidrogas, y al fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como defensoría del pueblo, a fin de dar seguimiento a los operativos antidrogas emprendidos por México.<sup>11</sup>

Como resultado de este condicionamiento, los diputados en México le solicitaron a Estados Unidos “suavizar” el lenguaje de sus peticiones y eliminar los candados que buscaban imponer. El entonces subsecretario de Estado, John Negroponte, manifestó que el proyecto de ley definitivo pasaría en “términos aceptables para los dos países” y señaló que detrás de la iniciativa no se buscaba imponer nada que afectara la soberanía de México. Este hecho trajo consigo el establecimiento de mesas de trabajo que posteriormente se convertirían en el andamiaje de la iniciativa.<sup>12</sup>

Finalmente, se acordó que el 15% del total de los recursos se liberaría una vez que México entregara un reporte a las dos cámaras de Representantes de Estados Unidos en el que informara sobre las medidas implementadas para fortalecer los derechos humanos y el combate a la corrupción.<sup>13</sup> El 22 de octubre de 2007, la Secretaría de Relaciones Exteriores entregó a la Cámara de Diputados, por medio de la Comisión de Relaciones Exteriores de la LX Legislatura, el documento titulado: “Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”. Entre los argumentos más destacables se encuentran los siguientes:

<sup>10</sup> “Acepta México términos de la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/518224.html>.

<sup>11</sup> “EU da luz verde a «Iniciativa Mérida»”, *Reuters*, 2008, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/06/10/eu-da-luz-verde-a-iniciativa-merida>.

<sup>12</sup> “Acuerdan en EU 400 millones para la Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/516243.html>.

<sup>13</sup> “Senado de EU aprueba Iniciativa Mérida”, *El Universal*, México, 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/518151.html>.

Los gobiernos de México y Estados Unidos comparten una profunda preocupación por la amenaza que representa para nuestras sociedades la operación de organizaciones criminales que actúan en ambos lados de nuestra frontera común. La creciente capacidad operacional y financiera de los grupos criminales involucrados en el tráfico de drogas, armas y personas, así como de otras actividades transnacionales, representan una contundente amenaza para las vidas y el bienestar de los ciudadanos en México y Estados Unidos [...] Ambos gobiernos están profundamente comprometidos con la cooperación bilateral estratégica, táctica, concertada y necesaria para combatir de manera efectiva esta actividad criminal, particularmente la amenaza que representa para nuestra juventud y para lograr una cooperación regional e internacional más amplia requerida para ser exitosos en esta lucha [...] Durante el encuentro que sostuvieron los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 en Mérida, establecieron como prioridad urgente la ampliación de la cooperación bilateral y regional [...] nuestras estrategias incluyen una renovada transferencia de equipo y recursos técnicos de acuerdo con las normas correspondientes de la transparencia y rendición de cuentas en ambos países [...] no contemplan el despliegue militar estadounidense en México [...] están basadas en el pleno respeto a la soberanía, jurisdicción territorial y marco legal de cada país, orientada por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad [...].<sup>14</sup>

Además de la transparencia, la oposición en el Congreso de la Unión en México insistió en tres temas fundamentales:

- 1) Que las facultades constitucionales en materia de seguridad nacional otorgaban al Congreso la potestad de dar seguimiento y vigilancia a los programas y transparentar el uso de los recursos provenientes de Estados Unidos, fueran éstos materiales o de capacitación.
- 2) Que al ser la encargada de aprobar el presupuesto de egresos de la Federación, la Cámara de Diputados debía conocer a cabalidad las partidas y recursos que serían parte de la iniciativa, exhortando al Ejecutivo a transparentar la información en el proyecto del presupuesto 2008.
- 3) El cuestionamiento al Ejecutivo por excluir al Congreso del acuerdo, mientras que en Estados Unidos el Legislativo desempeñó un papel determinante en la aprobación de la Iniciativa y, paradójicamente, era en aquel país donde se reconocía la importancia de la participación de los Congresos para impulsar nuevos canales de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> ARÁMBULA REYES, ALMA. *Compendio Iniciativa Mérida*, cit., p. 64.

<sup>15</sup> CHANONA, ALEJANDRO. "La Iniciativa Mérida, y el Congreso mexicano", *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, México, 2009, p. 61.



#### 4. La Iniciativa Mérida: ¿una copia del Plan Colombia?

A inicios de los años noventa, el poder económico y político de los grandes carteles colombianos era incomparable. Sin embargo, en 1993 Pablo Escobar, el máximo líder del cartel de Medellín, fue capturado con ayuda estadounidense, una acción que permitió sentar las bases de cooperación bilateral, la cual se concretó a través de la instrumentación del Plan Colombia en 1998; un acuerdo bilateral implementado con el propósito de contribuir al proceso de paz interna y combatir el narcotráfico. El esquema tuvo éxito porque logró dismantelar a los carteles de Medellín y de Cali, un fenómeno que también se reprodujo en Perú y Bolivia, en donde también los grandes capos fueron golpeados por las estrategias antidrogas de Estados Unidos, así como por los programas de erradicación de cultivos e intercepción.<sup>16</sup>

Los principales ejes del Plan Colombia fueron: 1) mejorar la capacidad institucional y promover los derechos humanos; 2) expandir las operaciones en contra del narcotráfico al sur de Colombia; 3) promover el desarrollo económico alternativo; 4) incrementar la captura de criminales tanto en Colombia como en la región, y 5) fortalecer a la policía colombiana. La firma de la Iniciativa Mérida propició que diversas voces de académicos, políticos y sociedad civil afirmaran que este programa sería una copia del Plan Colombia.

*Tabla comparativa del Plan Colombiay la Iniciativa Mérida*

Propuesta	El Plan Colombia fue propuesto por el presidente colombiano Andrés Pastrana.	La Iniciativa Mérida fue propuesta por el presidente de México, Felipe Calderón.
Fecha de propuesta	1998  Se solicitaron fondos para apoyar procesos de paz para promover el capital humano.	2007  Se solicitó al gobierno de Estados Unidos asumir un rol más colaborativo para combatir la violencia en México, causada por el crimen organizado, y reducir la demanda de drogas en aquel país, así como el tráfico de armas.

<sup>16</sup> DOS SANTOS DE BORBA. "Narcotráfico nas América", Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, septiembre de 2009, p. 34, disponible en: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo75.pdf>.

Reacción del gobierno de Estados Unidos a la propuesta	Las autoridades antidrogas de Estados Unidos sugirieron vincular el Plan Colombia a una estrategia más amplia para fortalecer el rol del Estado en la lucha contra las drogas.	Estados Unidos aceptó la propuesta, reconociendo que el crimen organizado representaba una amenaza para la seguridad nacional.
Argumento de la propuesta final	Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado con el fin de eliminar el narcotráfico y promover un desarrollo económico y social. Esta versión hacía énfasis en el aumento de presencia militar y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.	Nueva iniciativa de cooperación en materia de seguridad con México y los países de Centroamérica para combatir las amenazas del narcotráfico, la delincuencia transnacional y el terrorismo en el Hemisferio Occidental.

Los detractores de dicho programa afirman que lo que en un principio se promovió como un acuerdo de paz, pronto se convirtió en una estrategia militar y policiaca.<sup>17</sup> Quienes lo han apoyado, como la ex ministra de Defensa de Colombia, Marta Lucía Ramírez, afirma que el Plan Colombia ha servido para fortalecer la democracia en su país. Sin embargo, tanto ella como el ex zar antidrogas de Estados Unidos, Czar Kerlikowske, han reconocido que la alta demanda de drogas en Estados Unidos requiere no sólo abatir la producción de drogas, sino también prevenir su consumo.<sup>18</sup>

El éxito del apoyo de Estados Unidos a Colombia para dismantelar a los carteles del narcotráfico tuvo como consecuencia que los mexicanos dejaran de ser los súbditos de las organizaciones criminales colombianas, para convertirse en los dueños y monopolizadores del negocio y abastecer a los consumidores de cocaína en el país del norte, que se calcula ascienden a 2.5 millones de personas. Desde finales de los años noventa las organizaciones criminales mexicanas se han convertido en las más poderosas de América Latina por el tráfico de armas y drogas.<sup>19</sup>

## 5. Implementación de la Iniciativa Mérida

Después del Plan Colombia, la Iniciativa Mérida se convertiría en el programa de cooperación bilateral más importante de Estados Unidos. En diciembre de 2008,

<sup>17</sup> "Plan Colombia revisited: Mixed results for u.s. antidrug initiative", CNN, 2011.

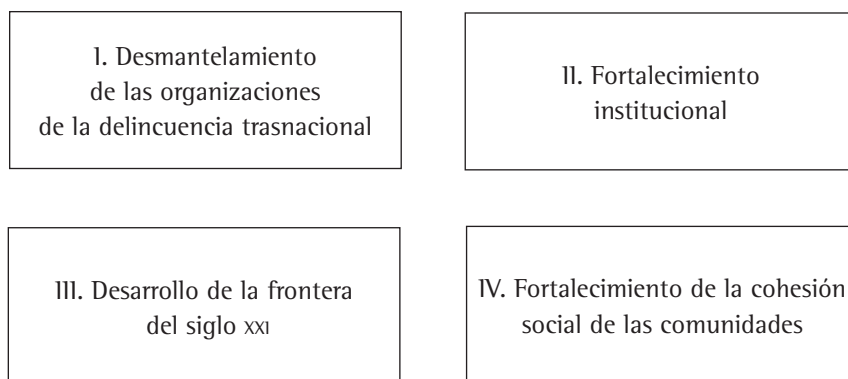
<sup>18</sup> "u.s. Drug Czar moves beyond Plan Colombia", InSight Crime, 2011.

<sup>19</sup> BENITEZ, RAÚL y RODRÍGUEZ, ÁNGEL ARMANDO. "Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía", en *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos?*, cit., p. 37.

México y Estados Unidos firmaron la primera carta acuerdo sobre la Iniciativa Mérida, un marco estratégico para la instrumentación de programas delimitados en cuatro pilares: 1) desarticulación de la capacidad operativa de la delincuencia organizada; 2) institucionalización de la capacidad del Estado de derecho en las instituciones de seguridad y justicia; 3) creación de una estructura fronteriza del siglo XXI que facilite el tránsito de personas y el comercio, pero que obstaculice el flujo de drogas, armas y dinero ilícito, y 4) creación de comunidades fuertes.

A continuación se describen las acciones emprendidas bajo cada eje de acción.<sup>20</sup>

#### LOS CUATRO PILARES DE LA INICIATIVA MÉRIDA



##### *A) Pilar 1. Desmantelamiento de las organizaciones criminales*

El objetivo del Pilar 1 consistía en disminuir el poder de los grupos del crimen organizado mexicano a través de la captura y procesamiento de sus líderes, la reducción de las ganancias del comercio ilícito de drogas, el decomiso de narcóticos y el freno al lavado de dinero. En este marco, Estados Unidos le transfirió tecnología y equipo militar a México con el fin de fortalecer sus capacidades y facilitar la desarticulación de los grupos criminales. De acuerdo con el documento *2011 Merida Fact Sheet*, publicado por la embajada de Estados Unidos, estas fueron las principales entregas hechas a México bajo el pilar número uno:

<sup>20</sup> Hoja Informativa de la Iniciativa Mérida-Panorama General, publicada por la Embajada de Estados Unidos.

Pilar I Principales entregas de Estados Unidos a México Junio de 2012		
<i>Institución</i>	<i>Equipo</i>	<i>Millones de dólares</i>
SEDENA	8 Helicópteros Bell 412	
SSP	4 Helicópteros UH-60M Blackhawk.	\$80
	Tecnología para detectar actividad criminal a través del uso de herramientas complejas que contribuyen al análisis y solución de casos a mayor velocidad.	\$9.8
	Equipo vinculado a la Plataforma México para detectar equipos robados y sospechosos en las carreteras.	\$1.1
	Sistema de telecomunicación entre México y Estados Unidos en las ciudades fronterizas.	\$13
SEMAR	3 Helicópteros UH-60M Blackhawk.	\$110
	1 Equipo CASA 235 de vigilancia marítima por aire.	\$50

Dentro de los resultados obtenidos bajo este rubro, se tiene que entre 2007 y 2011 México capturó a 29 de los traficantes más peligrosos del mundo<sup>21</sup> y se incrementó el decomiso de marihuana, cocaína y metanfetaminas, según lo publicado en el Informe Mundial de Drogas 2011 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. También se estableció en México la Oficina Bilateral de Seguimiento (OBS) para facilitar intercambios diarios entre el personal técnico especializado de ambos países y así lograr las transferencias de equipos y de capacitación. Dicha asistencia técnica consistió en la impartición de cursos sobre técnicas de investigación financiera, lavado de dinero, crimen organizado, tráfico de personas, asistencia a testigos, cibercrímenes, entre otros.<sup>22</sup>

### *B) Pilar II. Fortalecimiento institucional*

El 17 de junio de 2008, el ex presidente de México Felipe Calderón firmó el decreto de reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública

<sup>21</sup> Sandra Beltrán Leyva (2007); Alfredo Beltrán Leyva (2008); Jesús Zambada García (2008); Eduardo Arellano Félix (2008); Jaime González Durán (2008); Alberto Espinoza Barrón (2008); Vicente Zambada Niebla (2009); Vicente Carrillo Leyva (2009); Rafael Cedeño Hernández (2009); Arnoldo Rueda Medina (2009); Arturo Beltrán Leyva (2009); Carlos Beltrán Leyva (2009); Teodoro García Simental (2010); Manuel García Simental (2010); Manuel García Simental (2009); Gerardo Álvarez Vázquez (2010); Juan Nava Valencia (2010); Ignacio Coronel Villarreal (2010); Édgar Valdez Villarreal (2010); Enrique Villarreal Barragán (2010); Margarito Soto Reyes (2010); Ignacio López Medina (2010); Óscar Manuel Bernal (2010); Antonio Ezequiel Cárdenas (2010); Nazario Moreno (2010); Flavio Méndez Santiago (2011); José Lozano Martínez (2011); Comandante Lino (2011); Miguel Gómez Vázquez (2011).

<sup>22</sup> Hoja Informativa Iniciativa Mérida-Panorama General, Embajada de Estados Unidos, marzo de 2012.

aprobado por el Senado en marzo del mismo año. Con la enmienda quedaban reformados los siguientes artículos constitucionales: 16 (medidas cautelares, arraigos y cateos); 17 (medios alternos de resolución de conflictos); 18 (convenios de readaptación social de sentenciados); 20 (derechos de procesados y víctimas); 21 (Ministerio Público, policía y acción penal privada de la víctima); 22 (decomiso de bienes públicos producto de la delincuencia organizada); 73, fracción XXI, y 122, fracción V (codificación penal única), y 123, fracción XIII (remoción de los miembros de las instituciones policiales).<sup>23</sup>

La reforma implicaba que México transitaría de un modelo tradicional de procedimiento penal inquisitivo a un proceso penal de corte acusatorio, regido por los siguientes principios: 1) publicidad —todo acto jurisdiccional deberá ser público—; 2) contradicción —las partes podrán debatir los hechos y argumentos jurídicos de la contraparte—; 3) concentración —el desahogo de pruebas, el desarrollo del debate y la emisión de la resolución deberá ocurrir en un mismo acto—; 4) continuidad —la presentación, recepción y desahogo de pruebas se desarrollarán en una audiencia—, y 5) intermediación —los jueces tomarán conocimiento personal del material probatorio introducido en la audiencia—. <sup>24</sup>

También se contemplaba el otorgamiento de facultades de investigación a los policías, quienes ahora están obligados a actuar bajo la conducción del Ministerio Público, y, por otro lado, el fortalecimiento de las facultades de las instituciones policíacas para la investigación preventiva, la formación de inteligencia e información que se consideraba indispensable para combatir el crimen organizado. Otro de los beneficios de esta reforma, que fueron anunciados por el entonces presidente de México, era que los ciudadanos gozarían de un sistema eficaz y transparente de protección de sus derechos, resaltando la especial atención que les daría a las víctimas del delito.

Otro avance importante consistía en la adopción del principio de presunción de inocencia, en el que toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario; en materia de combate a la delincuencia organizada la reforma también contenía las figuras del arraigo; la extinción de dominio a favor del Estado de bienes asegurados del producto ilícito, y centros especiales de reclusión preventiva exclusivos para estos criminales.<sup>25</sup> También se estableció constitucionalmente el sistema nacional de seguridad pública, en el cual los tres órdenes de gobierno

<sup>23</sup> VILLAREAL PALOS, ARTURO. "Ministerio Público y Policía de Investigación en México: una reforma incompleta" [en línea], *Letras Jurídicas. Revista Electrónica de Derecho*, México, núm. 5, otoño de 2007, p. 4, disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx>.

<sup>24</sup> AGUILAR, ÁNGEL. *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio desde la perspectiva constitucional*, Consejo de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, México, 2011, p. 84.

<sup>25</sup> Derechos humanos: agenda internacional de México, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/docs/dh/boletines/2008/entradareforma.pdf>.

están obligados a homologar las reglas para seleccionar, capacitar y certificar a los policías del país. Con esto se buscaba combatir la corrupción dentro de las instituciones policiacas, un mal que ha aquejado a México a lo largo de su historia.

En este sentido, el pilar II de la Iniciativa Mérida se instauró con la finalidad de mejorar las instituciones mexicanas encargadas de la seguridad pública y las fronteras, así como de las instituciones judiciales responsables de velar por el Estado de derecho. Este eje buscaría fortalecer las capacidades de dichas instituciones mediante la profesionalización de las fuerzas armadas y la policía, la modernización de las instituciones correccionales y la implementación del nuevo sistema penal mexicano. Así, ambos gobiernos acordaron capacitar, con recursos de este acuerdo de alto nivel, a más de 5,000 elementos de la policía en técnicas de investigación, recolección de evidencia y ética.

En mayo de 2012, Felipe Calderón inauguró la Academia de Policía en el estado de Puebla, equipada con tecnología de punta y construida también con los fondos provenientes de la Iniciativa Mérida.<sup>26</sup> Por su parte, la modernización del sistema federal penitenciario, contemplada en la reforma constitucional, obedecía a varias razones, la primera era la sobrepoblación de más de 150 establecimientos penitenciarios y la falta de clasificación adecuada de los internos que originaba la convivencia diaria entre personas sentenciadas por narcotráfico, roba coches, homicidas y carteristas.<sup>27</sup>

Ante esta situación, se destinaron fondos de la Iniciativa Mérida para capacitar a 3,479 nuevos oficiales en técnicas de detención, clasificación y transporación de prisioneros. Con el fin de fortalecer el Estado de derecho, la Secretaría de Seguridad Pública se comprometió a combatir la corrupción a través de la implementación de un programa de cultura de la legalidad para 32,000 de sus miembros. A finales de 2012 se habían capacitado a 5,000 oficiales de nuevo ingreso y a personal de 17 estados.

Pilar II Principales entregas de Estados Unidos a México Junio de 2012		
<i>Institución</i>	<i>Equipo</i>	<i>Millones de dólares</i>
Sistema federal penitenciario	Equipo biométrico para capturar y almacenar la identidad de los criminales para asegurar las instalaciones carcelarias.	2.5

<sup>26</sup> "Inauguran academia de policía como parte de la Iniciativa Mérida", EFE, 2012.

<sup>27</sup> CARBONELL, MIGUEL. *La reforma penal que México necesita*, Institución Renace, A. B. P., Monterrey, Nuevo León, 2012, p. 22.

<i>Institución</i>	<i>Equipo</i>	<i>Millones de dólares</i>
PGR	Tres nuevos sistemas de identificación balística (IBIS).	2.1
	Equipo forense.	6
Diferentes agencias	Equipo tecnológico para apoyar los centros de “control de confianza” para combatir la corrupción y construir instituciones más confiables.	3.3
	Salones virtuales, salas de juicio oral y desarrollo de cursos.	2.5

*c) Pilar III. Creación de una frontera del siglo XXI*

Con el objetivo de crear una frontera del siglo XXI, ambos gobiernos establecieron el Comité Bilateral Ejecutivo (BCE) para formular e implementar pasos concretos diseñados para ampliar la capacidad competitiva y asegurar que la infraestructura fronteriza y sus operaciones estuvieran en condiciones de facilitar el comercio y el tránsito de personas a bajo costo.<sup>28</sup> Bajo este pilar, el Servicio de Administración Tributaria recibió la transferencia de 161 canes, equipo no intrusivo para detectar narcóticos, armas de fuego y dinero en efectivo. Se destinaron \$14.5 millones en equipo biométrico, el cual se instaló en tres puntos a lo largo de la frontera sur de México.

Aunado a estas acciones, también se puso en operación el programa Viajero Confiable o Trust Traveler, el cual se implementó para pre-aprobar el tránsito de viajeros de bajo riesgo. Desde 2008, más de 1,100 personas han sido entrenadas por los oficiales de México y Estados Unidos para detectar documentos fraudulentos.

Principales entregas Pilar III Junio de 2012		
<i>Instituciones</i>	<i>Equipo</i>	<i>Millones de dólares</i>
AGA (SAT), INAMI, AGA, PGR, SEMAR, PF	168 perros entrenados para detectar narcóticos, armas, municiones y dinero. Expansión de un laboratorio equipado con la tecnología necesaria para apoyar a los oficiales de migración en la detección de pasaportes y credenciales falsas.	6

<sup>28</sup> Declaración hecha por el embajador Earl Anthony Wayne el 20 de julio de 2011.

<i>Instituciones</i>	<i>Equipo</i>	<i>Millones de dólares</i>
	Equipo no intrusivo NIE para detectar y prevenir el tráfico de bienes ilícitos.	97

*d) Pilar IV. Construcción de comunidades más fuertes y resilientes*

A partir de 2010, México y Estados Unidos acordaron invertir más recursos en este pilar con el fin de procurar el desarrollo comunitario como una de las formas para prevenir el consumo de drogas y combatir los crecientes niveles de violencia en los estados del norte. Así, el gobierno de Estados Unidos capacitó a diferentes organizaciones de la sociedad civil sobre la cultura de la legalidad, el nuevo sistema penal de justicia, la denuncia anónima y la participación ciudadana.

Se destaca de manera particular el programa “Todos somos Juárez”, implementado en Ciudad Juárez, Chihuahua, a través del cual ambos gobiernos acordaron emprender acciones para prevenir el involucramiento de los niños y jóvenes en actividades criminales y crear nuevos modelos libres de violencia.<sup>29</sup> En este estado del norte de México se desarrolló un centro modelo de rehabilitación y prevención de las adicciones y organizaciones no gubernamentales, como Centros de Integración Juvenil, A. C. (CIJ), el cual proporciona capacitación laboral, diagnóstico y prevención de adicciones, actividades artísticas y deportivas para cuatro grupos en riesgo: *a)* mujeres en maquiladoras; *b)* jóvenes menores de 29 años; *c)* familias en áreas de alto riesgo, y *d)* migrantes.

## 6. Conclusiones

La presión de los legisladores mexicanos para que las actividades enmarcadas en este acuerdo de alto nivel se desarrollaran en un contexto de transparencia y rendición de cuentas propició que todos estos resultados fueran de conocimiento público y al mismo tiempo permitieran realizar los cambios de estrategia, particularmente entre 2011 y 2012, cuando ambos gobiernos se vieron en la necesidad de destinar más recursos a los pilares dos y cuatro, relativos al fortalecimiento del Estado de derecho y a la construcción de comunidades más fuertes.

No obstante, la implementación de la Iniciativa Mérida no se tradujo en menores índices de violencia; por el contrario, según el experto Eduardo GUERRERO, el número de ejecuciones se incrementó a lo largo del país. En 2007 se reportaron

<sup>29</sup> *Idem.*



12 o más ejecuciones en 53 municipalidades de México; en 2008, 12 o más homicidios en 84 municipalidades; en 2009, 12 o más ejecuciones en 131 municipalidades, y en 2010 se reportaron 12 o más homicidios en 200 municipalidades. El estudio de GUERRERO destaca que las acciones militares en contra del crimen organizado dieron lugar a la multiplicación de grupos de narcotraficantes, tal y como se muestra en la siguiente tabla.<sup>30</sup>

<i>Evolución de los carteles (2006-2010)</i>		
<i>2006</i>	<i>2007-2009</i>	<i>2010</i>
Cartel de Sinaloa	Cartel Sinaloa Cartel Beltrán Leyva	Cartel de Sinaloa Cartel de Pacífico Sur Cartel Independiente, La Barbie
Cartel de Juárez	Cartel Juárez	Cartel Juárez
Cartel de Tijuana	Cartel Tijuana	Cartel Tijuana
Cartel del Golfo	Cartel del Golfo-Los Zetas	Cartel del Golfo-Los Zetas
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Cartel Milenio	Cartel Milenio	La Resistencia Cartel de Jalisco-Nueva Generación

FUENTE: GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO. *La raíz de la violencia en México*.

Eduardo GUERRERO afirma que la fragmentación de los grupos criminales se debió a la diversificación de sus actividades ilegales<sup>31</sup> y, consecuentemente, la seguridad nacional se convirtió en un problema de seguridad local, en donde la policía no contaba con la suficiente capacidad para resolver y enfrentar los crecientes niveles de violencia. En este contexto, la profesionalización de los cuerpos policiacos y el fortalecimiento de la capacidad judicial y penal seguían siendo en 2012 algunos de los grandes retos para prevenir y combatir la inseguridad en México.

58

En cuanto a los esfuerzos bilaterales para reducir el consumo de drogas en ambos países, las estadísticas tampoco resultan muy alentadoras. De acuerdo con el Reporte de la Junta Internacional de Control de Narcóticos (INCB) 2011, América del Norte sigue presentando altos niveles de producción ilícita, manufactura y comercio, además de ser el principal consumidor de drogas. El INCB recomendó al gobierno mexicano asegurarse de que se estaban tomando las medidas ade-

<sup>30</sup> GUERRERO, EDUARDO. "La raíz de la violencia en México", *Nexos*, México, 2011, pp. 30-45.

<sup>31</sup> Extorsión, robo de vehículos, secuestro.

cuadas en materia de prevención y dio la bienvenida a la Iniciativa Mérida como un instrumento de cooperación bilateral en contra del crimen organizado.

En este contexto, y considerando los resultados y la situación que enfrentaba México en 2012, diversos expertos y autoridades de ambas naciones reconocieron que la Iniciativa Mérida había demostrado ser un programa adecuado de fortalecimiento de la cooperación bilateral en contra del narcotráfico y del crimen organizado; sin embargo, se destacan las siguientes posturas. A principios de 2012, el general Charles Jacoby, del Comando Norte de Estados Unidos, declaró que la estrategia de decapitación de las organizaciones criminales en México “no había tenido apreciables efectos positivos”, y más allá, agregó estar de acuerdo con la necesidad de llevar a cabo otro tipo de acciones y medidas.<sup>32</sup>

El presidente Barack Obama expresó su apoyo a la Iniciativa Mérida y afirmó que se necesitaba poner más atención a los asuntos de carácter doméstico en Estados Unidos, respecto al consumo interno de drogas. Diversos miembros del Congreso también estaban interesados en comenzar un debate sobre la policía de Estados Unidos en materia de drogas. Por su parte, en el marco del Foro Internacional para la Regulación de las Drogas, Antonio Mazzitelli, representante en México de la Oficina Regional de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), declaró que el consumo de drogas debería enfrentarse con políticas de salud y no sólo a través de un enfoque policiaco o militar.<sup>33</sup>

En el mismo orden de ideas, en mayo de 2012 el director de Diálogo Interamericano señaló que la principal lección aprendida del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida consistió en la importancia de considerar dirigir los recursos hacia reformas institucionales más que a invertir dinero en esfuerzos antidrogas, generalmente fallidos, que buscaban reducir el suministro de drogas. Insistió en que Washington debería promover incentivos a los gobiernos para implementar reformas fiscales a fin de “generar mayores ganancias para combatir la violencia criminal y la corrupción”.<sup>34</sup>

El coronel mexicano Gabriel Barrera, director de seguridad pública del municipio de Tecomán, Colima, en 2012, coincidió en que la Iniciativa Mérida es una oportunidad de fortalecer el Estado de derecho en las instituciones mexicanas y un buen escenario para implementar una estrategia anticorrupción basada en

<sup>32</sup> BECKHUSEN, ROBERT. “Aniquilar a los carteles de la droga, no está funcionando: afirma alto mando militar de EU –Killing drug cartels is not working, says TOP U.S. General”, disponible en: <http://www.wired.com/dangerroom/2012/03/cartel-general>.

<sup>33</sup> Véase <http://www.quadratin.com.mx/Noticias/Justicia/Inician-mexicanos-consumo-de-drogas-legales-entre-10-y-11-anos-de-edad>.

<sup>34</sup> “U.S. should double aid to curb violence in Central America: report”, en OPS Inter Press Center, mayo de 2012.

la cultura de la legalidad. Afirmó que la prevención era la mejor estrategia para combatir al crimen organizado y el consumo de drogas entre los jóvenes.

La Iniciativa Mérida demostró ser una nueva etapa de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, pues la desconfianza histórica se sobrellevó gracias al fortalecimiento de la comunicación entre los poderes legislativos de cada país. No obstante, luego del cambio de gobierno en México en 2012, el presidente del subcomité de apropiaciones del Senado de Estados Unidos, Patrick Leahy, retuvo 95 millones que formaban parte de los recursos asignados para el 2013, y solicitó mayor información sobre el uso que se le daría a dichos fondos, apoyo económico que formaba parte de los 229 millones de dólares solicitados por el Departamento de Estado para completar los más de mil 900 que han financiado la Iniciativa Mérida desde 2008.<sup>35</sup>

Según estadísticas del Departamento de Estado, la cooperación estadounidense con México permitió, al 2013, el entrenamiento de 8 mil 500 funcionarios federales del Poder Judicial, 19 mil policías federales y estatales, el reforzamiento de la custodia de 14 centros penitenciarios federales con capacidad para 20 mil reclusos, y la incautación de bienes ilícitos valorados en casi 3 mil millones de dólares.<sup>36</sup>

La conclusión en este artículo es que en los próximos años la Iniciativa Mérida debe continuar enfocando sus esfuerzos en el desarrollo de mecanismos que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la profesionalización en las instituciones de impartición de justicia. Lo anterior, con el fin de combatir la corrupción y contribuir a la implementación de las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia.<sup>37</sup> ■

<sup>35</sup> HERNÁNDEZ, JAIME. "EU retiene 95 mmd de Iniciativa Mérida", *El Universal*, 2 de agosto de 2013, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/eu-retiene-95-mdd-de-iniciativa-merida-939894.html>.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> PÉREZ. 2009.