

Combate al crimen organizado

Una iniciativa contra la mafia

Con la 'Iniciativa Mérida' se busca fortalecer los mecanismos de seguridad del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero sobre todo luchar contra las mafias del narcotráfico. Se gastarán 1.400 millones de dólares en tres años, cifra que sin embargo es insuficiente.

De la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguridad del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha surgido una iniciativa. Parece poderosa y esperanzadora: se trata de un programa de cooperación denominado 'Iniciativa Mérida', acordado por los presidentes de México y Estados Unidos, Felipe Calderón y George W. Bush, y según el cual México recibirá un paquete de ayuda financiera de 1.400 millones de dólares durante tres años. Los primeros 500 millones se entregarán en este año. Y desde atrás de las bambalinas del mismo nombre de adivina su objetivo: dicho acuerdo se llamó 'Iniciativa Mérida' para evitar ser comparado con el polémico 'Plan Colombia', pero es un plan de combate al crimen organizado, principalmente el narcotráfico, y también integra una ayu-

da a los países de Centroamérica de 50 millones de dólares.

Pero no todo lo que brilla son dólares. En México existen resistencias nacionalistas en parte de las Fuerzas Armadas, y también entre algunos integrantes de la *élite* política. Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y agregado al comercio de cocaína desde Colombia a Estados Unidos desde los años ochenta, que se hace a través del territorio mexicano, la distancia estratégica entre ambos países se ha cerrado y Estados Unidos necesita un socio estable. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, México aumentó la cooperación antiterrorista y el gobierno estadounidense planteó la necesidad de respaldar el combate al crimen orga-

nizado, especialmente el narcotráfico, debido al creciente papel de las organizaciones criminales mexicanas en el tránsito de cocaína: se estima que por México ingresa el 90 por ciento de la cocaína enviada desde Colombia.

La democratización de México se ha ido debilitando en forma creciente por actores ilegales, poderes fácticos, grupos de presión y estructuras mafiosas. Los principales narcotraficantes mexicanos se volvieron muy poderosos por efecto de la guerra a las drogas en Colombia y en los Andes en general. En los últimos 20 años, la doctrina y las políticas de seguridad de Estados Unidos han sufrido grandes cambios, lo que hace muy inconsistente su seguridad nacional. De la guerra fría y el esquema bipolar dominante durante 45 años se pasó a un

Raúl Benítez Manaus. 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

optimismo desmedido por el desmembramiento de los regímenes comunistas. Con los atentados del 11 de septiembre, 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 Estados Unidos y Canadá, para colaborar con nuevos mecanismos de seguridad colectiva.

En México, el crimen organizado aprovecha los vacíos e inconsistencias legales; la ausencia de control de las fronteras; la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos (corrupción); 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

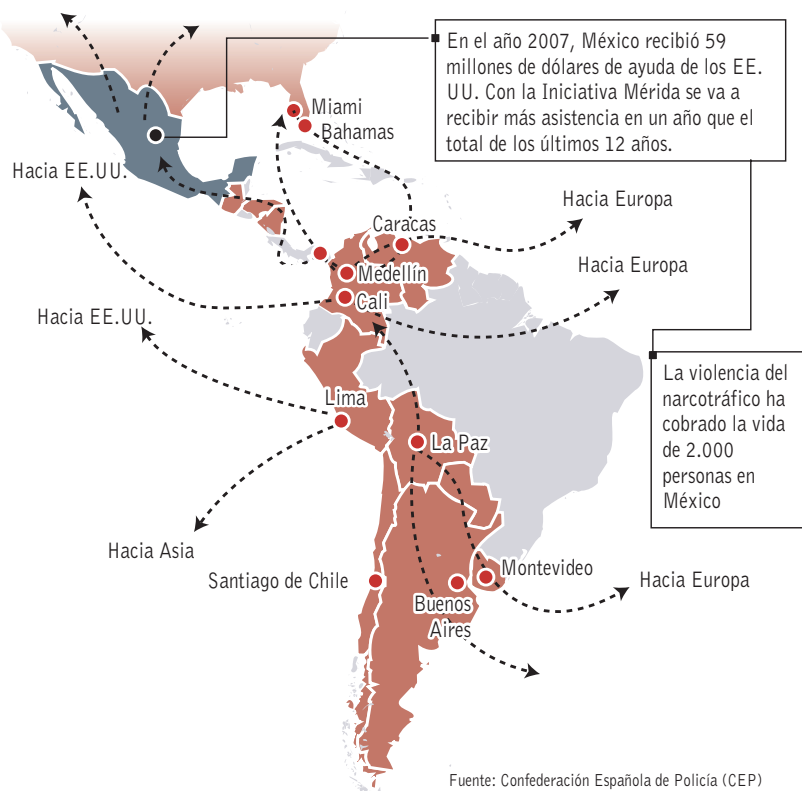
de la población; las debilidades de los sistemas de inteligencia; y, en general, condiciones sociales favorables para que sectores importantes de la población se arriesguen a adoptar el crimen como forma de vida. Estados Unidos, por su parte, tiene una especie de 'vacío' en su política latinoamericana, o ella está plagada de contradicciones que lo enfrentan con la gran mayoría de los países, incluso aquellos que se consideran aliados estratégicos como México y Colombia. Desde 2004, el debate sobre migración ha tensado las relaciones con México a un nivel sin precedentes. Y esto se está tratando de superar con los nuevos programas de cooperación contra el crimen organizado.

Los promotores de la 'Iniciativa Mérida' y sus detractores han elevado expectativas y polémicas en torno a la lucha de

México contra el crimen organizado. Por un lado, 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 en un combate integral contra el crimen organizado y los grandes carteles. De igual manera, los detractores del plan en México sobrevalúan las capacidades de Estados Unidos 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.

Y una paradoja: el mayor responsable de que este plan de combate al crimen sea binacional es el Estado mexicano, por incapacidad manifiesta, pues hay recursos financieros en el país. Solamente se debe tener en cuenta que las reservas 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.

RUTAS DEL NARCOTRÁFICO EN LATINOAMÉRICA



La cadena inferior del narcotráfico

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 carteles: 50 pertenecían a sus estructuras financieras y se capturaron apenas 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 Estados Unidos 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 los carteles de penetrar las fronteras, la 'Iniciativa Mérida', en teoría, debe aumentar los decomisos de drogas para asistir a las agencias mexicanas de seguridad, de inteligencia y a las Fuerzas Armadas. Para combatir esta 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. Incluye la dotación de equipo de inspección,

→ **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.

scanners de ión, 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 Estados Unidos.

Sobrecarga de funciones

A diferencia de otros países de América Latina, México se había negado a recibir montos importantes estadounidenses para ayuda militar o para la guerra contra las drogas. A inicios de los noventa, Estados Unidos colaboró en la creación de un centro de inteligencia contra las drogas (Centro de Planeación para el Control de Drogas, Cendro), con el respaldo a la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GA-FES) 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 contra las drogas, entregada a las diferentes agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas, fue de 440 millones de dólares. Se entrenaron a 5.140 personas, de 1996 a 2007, y ese año 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.

Las instituciones de seguridad y militares mexicanas están sufriendo una sobrecarga de funciones desde el inicio del Gobierno de Felipe Calderón. Mediante la 'Iniciativa Mérida', Estados Unidos pretende colaborar en el fortalecimiento de estas instituciones para aumentar su eficiencia en la guerra al narcotráfico, y también evitar que sean penetradas. Esto puede tener dos efectos: uno positivo y uno negativo. 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. Esto sin duda será positivo. Lo negativo es que puede llevar a una no deseada mayor militarización de la estrategia de combate al narcotráfico, y podría tener consecuencias negativas en materia de derechos humanos. De igual manera, también puede llevar a 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, pues las Fuerzas Armadas tendrán mayor capacidad de influencia en el proceso de toma de decisiones, y esto podría afectar la democratización del Estado.