

LA GUERRA DE MÉXICO CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LA INICIATIVA MÉRIDA: PIEDRAS ANGULARES EN LA BÚSQUEDA DE LEGITIMIDAD

SONJA WOLF¹

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, LAS ORGANIZACIONES de narcotráfico en México (ONT) se han convertido en piezas cada vez más poderosas en el comercio internacional de drogas. Tienen el control sobre la mayor parte del mercado estadounidense de estupefacientes y hay informes de su presencia en más de cuarenta países del mundo.² En México, la violencia relacionada con el narcotráfico ha alcanzado niveles nunca antes vistos; ha desencadenado un agudo deterioro en la seguridad pública nacional mientras la corrupción erosiona gravemente las instituciones de procuración de justicia en el país. En 2006, el presidente Felipe Calderón inició una estrategia para refrenar el narcotráfico y recuperar territorios ganados por esas organizaciones. Sin embargo, la situación continuó deteriorándose; para 2008, el Comando de Fuerzas Conjuntas de los Estados Unidos (USJFCOM, por sus siglas en inglés) –en un pronóstico sumamente pesimista– advirtió que México se enfrentaba a un “rápido y repentino colapso”.³ Por su parte, en el norte de América Central, la presencia de bandas callejeras (conocidas localmente como “maras”) socava, cada vez más profundamente, la seguridad pública. Inicialmente procedentes de las comunidades de inmigrantes de Los Ángeles, los miembros del grupo son deportados con regularidad a sus países de origen –principalmente Guatemala, El Salvador y Honduras–, donde han exacerbado la violencia del ya existente fenómeno de las pandillas. Hoy en día, estas bandas mantienen presencia transnacional –altamente

¹ Esta investigación forma parte del proyecto The Mérida Initiative: Drugs, Gangs, and Public Security in Mexico and Central America.

² NDIC, *National Drug Threat Assessment 2009*, Washington, D. C., NDIC, 2008; José Reveles, *El cártel incómodo*, México, Grijalbo, 2010, p. 48.

³ USJFC, *The Joint Operating Environment 2008*, Suffolk, VA, USJFC, 2008.

simbólica y normativa— en Norte y Centroamérica y su participación criminal es sustantiva, particularmente en delitos como el homicidio, la extorsión y el narcotráfico.⁴

El tráfico de drogas y la actividad de las bandas callejeras se han convertido en temas prioritarios en los ámbitos político y de seguridad no sólo en México y América Central, sino también en otros países a los que les alarma la posibilidad de que estos peligros se extiendan. Por su proximidad geográfica y la porosidad de las fronteras con su vecino del sur, a los Estados Unidos les ha preocupado particularmente impedir que los narcotraficantes y pandilleros crucen a su territorio y pongan en riesgo su propia seguridad. La justificación pública de la Iniciativa Mérida fue el reconocimiento de que la naturaleza *interméstica* (internacional y doméstica) del tráfico de drogas y de las pandillas callejeras requiere de una cooperación regional. Adoptado en 2008, este plan de tres años tiene un presupuesto de 1 400 millones de dólares para apoyar a México y Centroamérica en el campo de la seguridad y busca ayudar a los países que lo integran a hacer frente a estas amenazas por medio de la provisión de equipo, de capacitación y asistencia técnica. La Iniciativa Mérida —el paquete de ayuda extranjera más grande para el hemisferio occidental desde el Plan Colombia— reconoce de manera explícita que las naciones participantes tienen una responsabilidad compartida sobre problemas comunes.

Dos inquietudes fundamentales han determinado la discusión sobre la Iniciativa Mérida: describir el diseño del plan y señalar cualquier posible limitación. Algunos trabajos analizan las negociaciones que precedieron a la Iniciativa Mérida o enumeran las solicitudes de financiamiento, los planes de gasto y las categorías de ayuda.⁵ Un segundo grupo de estudios adopta un enfoque más analítico sobre las desventajas de la medida. Cabe señalar que la mayoría de los trabajos críticos están dirigidos al componente mexicano del plan. En los pocos que están dedicados a América Central se puede observar una opinión dividida en relación con los méritos del programa: mientras que algunos elogian el hecho de que incluya fondos (limitados) para evitar el pandillaje, otros advierten que no pone suficiente énfasis en la

⁴ Jeannette Aguilar, *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: diagnóstico de El Salvador*, San Salvador, IUDOP, 2006; Elin Ranum, *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: diagnóstico Nacional Guatemala*, San Salvador, IUDOP, 2006.

⁵ Carlos Rico, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, 2008, <http://www.foreignaffairs-esp.org>; Raúl Benítez, “The Mérida Initiative: Challenges in the Fight against Crime and Drug Trafficking in Mexico”, 18 de diciembre de 2007, <http://www.realinstitutoelcano.org>; Clare Ribando, *Gangs in Central America*, Informe al Congreso, CRS (RL34112), Washington, D. C., CRS, 2008.

prevención ni contempla disposición alguna para reintegrar a los miembros deportados de las bandas.⁶

Por su parte, los textos sobre la asistencia estadounidense a México son menos optimistas. Algunos analistas sugieren que la iniciativa está estratégicamente viciada pues sigue la política estadounidense tradicional –y generalmente fallida– de interdicción como mecanismo para disminuir la oferta y el consumo de drogas.⁷ Otros temen que la participación militar en tareas de seguridad pública represente un aumento en el nivel de abusos en materia de derechos humanos y pueda, a fin de cuentas, minar la democracia mexicana.⁸ Por otro lado, no es raro que los investigadores mencionen el desequilibrio en el financiamiento del plan: reconocen que el equipamiento y la tecnología mejoran la movilidad operativa de las fuerzas de seguridad, pero no están de acuerdo en que el énfasis se ponga en el equipo y no en el necesario fortalecimiento de la procuración de justicia y del aparato judicial en su conjunto o en el apoyo a medidas para combatir la corrupción.⁹ En su mayoría, los especialistas en el tema opinan que la Iniciativa Mérida tendrá bajo impacto en la lucha contra el narcotráfico en México ya que no contempla el papel de Estados Unidos en el tráfico de drogas, principalmente en cuanto a la reducción de la demanda interna de estupefacientes, la contención del flujo de dinero y armas de fuego hacia el sur de sus fronteras y la reducción de la corrupción y el lavado de dinero en su propio territorio.¹⁰ Algunos autores lamentan particularmente que el plan

⁶ Joel Fyke y Maureen Meyer, “No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, 2008, <http://www.foreignaffairs-esp.org>. WOLA, *The Mérida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America*, Washington, D. C., WOLA, 2008; Ribando y Beittel, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, informe para el Congreso, CRS (R40135), Washington, D. C., CRS, 2009; Diana Villiers, “The Mérida Initiative and Central America”, Washington, D. C., Brookings Institution, 2009.

⁷ ICG, “Latin American Drugs II: Improving Policy and Reducing Harm”, marzo de 2008, <http://www.crisisgroup.org>.

⁸ Ribando y Beittel, *Mérida Initiative for Mexico...* Nelson Arteaga, “The Merida Initiative: Security-Surveillance Harmonisation in Latin America”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 87, 2009, pp. 103-110.

⁹ Laurie Freeman, “Déjà vu: La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, 2008, <http://www.foreignaffairs-esp.org>; Andrew Selee, “México tras el triunfo de Obama: nuevas oportunidades de cooperación”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, 2009.

¹⁰ Laura Carlsen, “A Primer on Plan Mexico”, 8 de mayo de 2008, <http://americas.irc-online.org>; WOLA, *The Mérida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America*, Washington, D. C., WOLA, 2008; Athanasios Hristoulas, “Algo nuevo, algo viejo: la Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 1, 2010; Shannon O’Neil, “The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels”, *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, 2009.

no considere una asistencia de tipo socioeconómico.¹¹ Con todo, Montaña alberga la esperanza de que la administración del presidente Obama conlleve un cambio en la política estadounidense en este tema y que se aborden algunos de los vacíos arriba mencionados.¹²

Si bien es cierto que las deficiencias percibidas de la Iniciativa Mérida han sido ampliamente examinadas, también lo es el hecho de que los intentos de explicar a qué se deben han sido escasos. Por su parte, el propósito de esta investigación es explorar el papel que podrían haber desempeñado consideraciones de índole política en la adopción y el diseño del plan. Aquí se sostiene que el presidente Calderón abogó a favor de la Iniciativa Mérida porque constituía el pilar de la política internacional en su *guerra* contra el narcotráfico, una ofensiva iniciada para afianzar la legitimidad luego de su disputada victoria electoral. Estados Unidos, en cambio, aceptó financiar la Iniciativa Mérida porque vieron en ella la oportunidad de fortalecer una relación bilateral que no era particularmente cálida. No se pretende argumentar que al gobierno mexicano no le interesara frenar el comercio de estupefacientes, sino que el momento y la naturaleza de la estrategia sugieren que tanto la guerra contra las drogas como la Iniciativa Mérida fueron concebidas, en gran medida, como una respuesta política al conflicto pos-electoral. El objetivo de este artículo es describir el carácter de la ofensiva mexicana y demostrar que la búsqueda de legitimidad por parte de Calderón —con la alianza y operaciones militares de gran visibilidad— constituye una causa importante de sus propias limitaciones. Se empieza por analizar las características de la Iniciativa Mérida sin tomar en consideración las elecciones presidenciales de 2006 ni sus repercusiones. En las siguientes secciones se rebaten las justificaciones de la administración de Felipe Calderón para la lucha contra el narcotráfico y se examina su historial en lo que a violaciones a los derechos humanos, corrupción, prevención social y lavado de dinero se refiere.

LA INICIATIVA MÉRIDA

Los orígenes de la Iniciativa Mérida datan de 2007. En marzo de ese año, el mandatario estadounidense, George W. Bush, concluía su gira por América

¹¹ Hal Brands, *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, Penn., Strategic Studies Institute, 2009; Deborah Engle, "The Mérida Initiative: A Flawed Agreement", tesis de maestría, University of Denver, 2009; Vanda Felbab-Brown, *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 2009 (Policy Paper, núm. 12).

¹² Jorge Montaña, "México y Estados Unidos: una relación en busca de rumbo", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, 2008.

Latina con sendas visitas a Guatemala y México. Sus dos anfitriones, los presidentes Óscar Berger y Felipe Calderón, expresaron profunda preocupación ante el creciente impacto del tráfico de drogas en sus respectivos países y pidieron que Estados Unidos incrementara su nivel de cooperación en la lucha contra el narco. En Mérida, Calderón insistió en que la Unión Americana tenía una responsabilidad compartida en el tráfico de estupefacientes; la reunión concluyó con el acuerdo de iniciar pláticas sobre una medida bilateral para combatir ese fenómeno. Las negociaciones se iniciaron a puerta cerrada; en octubre de ese mismo año, Bush presentó al Congreso la primera solicitud de financiamiento incondicional. Esta asignación hubiera proporcionado quinientos millones de dólares a México y cincuenta a América Central. A esta zona, por temor a que las acciones mexicanas en contra del narcotráfico suscitaran un *efecto cucaracha*, se incluyó en el plan.

Sin embargo, la confidencialidad de las negociaciones había movido desconfianza entre los legisladores mexicanos y varios de sus homólogos estadounidenses estaban consternados ante la falta de una consulta parlamentaria previa.¹³ Además, muchos demócratas habían desarrollado hostilidad cada vez mayor hacia el Plan Colombia –cuyo fracaso en la contención de la producción y el tráfico de cocaína es por todos conocido–; por lo tanto, el enfoque militar de la Iniciativa Mérida no los convenía en lo más mínimo. Dada la historia de corrupción y violaciones a los derechos humanos en los países beneficiados, muchos legisladores opinaron que era necesario que la asistencia para seguridad se equilibrara con programas de ayuda en los campos del desarrollo, los derechos humanos y el Estado de derecho.¹⁴ La versión de la Cámara de Representantes de la Iniciativa Mérida estipulaba que se retendría quince por ciento de los fondos mientras México no demostrara haber cumplido con cuatro condiciones en materia de derechos humanos: el establecimiento de una comisión de quejas sobre la policía, un mecanismo independiente de vigilancia, que la investigación del personal militar y de la policía involucrado en abusos contra los derechos humanos estuviera a cargo de civiles y la prohibición de la tortura para la obtención de confesiones. Anticipando un *efecto globo* en el Caribe, incluía también un financiamiento adicional para Haití y la República Dominicana. La versión posterior del Senado reasignó fondos de México a Centro América y aumentó el porcentaje de los fondos condicionados para México de quince a veinticinco.

¹³ Alejandro Chanona, “La Iniciativa Mérida y el congreso mexicano”, en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México / Puebla, UNAM / BUAP, 2009, pp. 59-60; Ribando y Beittel, *Mérida Initiative for Mexico and Central America...*, p. 3.

¹⁴ Ribando y Beittel, *Mérida Initiative for Mexico and Central America...*, p. 14.

A pesar de que las condiciones representaban un requisito estándar en la ley de asistencia extranjera de los Estados Unidos y de que tanto los legisladores estadounidenses como distintos grupos de derechos humanos las consideraran absolutamente razonables, la reacción mexicana al proyecto de ley del Senado fue inmediata y condenatoria. Las Fuerzas Armadas se opusieron radicalmente a las restricciones y el gobierno amenazó con rechazar la Iniciativa Mérida si no se eliminaban las salvedades “intervencionistas”.¹⁵ Con dos escenarios anteriores en mente –la guerra entre México y los Estados Unidos (1846-1848) y la certificación anual sobre el combate al narco (suspendida en 2002)– y ante el temor de una nueva violación a la soberanía nacional, los principales partidos políticos apoyaron sin titubeos la posición oficial.¹⁶ Independientemente de cuál fuera la verdadera profundidad de este sentimiento, el gobierno mexicano desvió con habilidad el debate hacia el intervencionismo norteamericano y suprimió de la agenda el monitoreo por parte de la sociedad civil y la reforma del sistema de justicia militar. Por su parte, los legisladores reconocieron la importancia de la Iniciativa Mérida para México e iniciaron el cabildeo con sus contrapartes en los Estados Unidos para eliminar las condiciones y convencer a sus vecinos del norte de aceptar que tenían una responsabilidad compartida en el comercio de estupefacientes.¹⁷ Argumentaron que si el tráfico de drogas no se combatía desde los dos lados de la frontera, existía la posibilidad de que eventualmente cayera en manos de terroristas.¹⁸

Finalmente, una combinación de factores llevaron al congreso estadounidense a suavizar las condiciones lo suficiente para que el gobierno de Calderón aceptara la Iniciativa Mérida. Los esfuerzos de cabildeo de México y la presión de la administración de Bush, aunados a la ejecución de media docena de comandantes mexicanos de policía a lo largo del proceso de negociación, persuadieron a los representantes estadounidenses de que, si bien la Iniciativa Mérida no era perfecta, sí podría fungir como el tan necesario punto de partida para una mayor cooperación en el combate al narco.¹⁹ Además, México y Estados Unidos no sólo comparten una fron-

¹⁵ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación México-EU”, en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *op. cit.*, p. 94; Jesús Esquivel, “Errores mutuos”, *Proceso*, núm. 1649, 8 de junio de 2008, p. 12.

¹⁶ Chanona, “La Iniciativa Mérida”, p. 67.

¹⁷ *Ibid.*, p. 56.

¹⁸ “Estrategia contrarreloj salva Iniciativa Mérida”, *El Universal*, 1 de julio de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx>

¹⁹ “Hubo sensibilidad en el Capitolio, exalta la SRE”, *El Universal*, 1 de julio de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx>; Jesús Esquivel, “Confía Negroponte en que la Iniciativa Mérida

tera de tres mil kilómetros, sino que están estrechamente vinculados en temas económicos, de seguridad y migración. Aunque algunos legisladores no estaban listos para dar a México un cheque en blanco, acabaron por aceptar que en realidad convenía a los propios intereses norteamericanos ayudar a su vecino a mejorar su seguridad interna.²⁰ Finalmente, en junio de 2008 se dio la firma que convertiría la Iniciativa Mérida en ley. Según el texto aprobado, la medida ya no obliga al gobierno mexicano a procesar a los soldados en tribunales civiles, reduce el financiamiento sujeto a condicionamientos en materia de derechos humanos de veinticinco a quince por ciento y pide al Departamento de Estado que redacte su informe con la participación de México.

Originalmente concebida como un paquete de ayuda de tres años (años fiscales 2008, 2009 y 2010) y 1 400 millones de dólares, la Iniciativa Mérida busca fortalecer la capacidad de México, Centroamérica y el Caribe para hacer frente, de manera más eficaz, al tráfico de drogas y otros crímenes transnacionales. Los gobiernos de México y Estados Unidos han elogiado el programa diciendo que representa un nuevo paradigma en la cooperación bilateral en el que se respeta plenamente la soberanía nacional y para el que la confianza mutua, la responsabilidad compartida y la reciprocidad sirven de guía.²¹ Según el plan, ambas naciones aceptan incrementar la cooperación, la coordinación y el intercambio de información. Por su parte, Estados Unidos se compromete a impedir el tráfico de armas, el contrabando a gran escala de divisas y el flujo trasfronterizo de precursores químicos así como a reducir la demanda interna de drogas ilícitas. La ayuda se otorga en áreas de 1) lucha contra el narco / seguridad fronteriza, 2) seguridad pública / procuración de justicia y 3) fortalecimiento de instituciones / Estado de derecho—; está dirigida, en su inmensa mayoría, a México. A diferencia de lo que sucede con los fondos para Centroamérica —principalmente destinados a la creación de instituciones y a la prevención de pandillas— el grueso del financiamiento a México está dirigido a los dos primeros rubros y cubre artículos como helicópteros de transporte, aeronaves de vigilancia, equipo de inspección no intrusiva y tecnologías de la comunicación. Esto responde al argumento del gobierno de Calderón de que la capacidad de fuego de las organizaciones de narcotráfico había sobrepasado la de las fuerzas de seguridad mexicanas.²² El resto del

da no será injerencista”, *Proceso*, 17 de junio de 2008, <http://www.proceso.com.mx>. “Estrategia contrarreloj...”, art. cit.

²⁰ Ted Carpenter, *Troubled Neighbor*, Washington, D. C., Cato Institute, 2009, p. 4.

²¹ USDOS, *Joint Statement on the Mérida Initiative*, 22 de octubre de 2007, http://www.cfr.org/publication/14603/joint_statement_on_the_merida_initiative.html.

²² Ribando y Beittel, *Mérida Initiative for Mexico and Central America...*, p. 15.

financiamiento está asignado a la tercera categoría: reforma judicial y penitenciaria, investigación a policías, actividades anticorrupción y apoyo limitado en materia de rehabilitación / prevención.

La Iniciativa Mérida es significativa desde distintos ángulos. Primero, el paquete canaliza más ayuda antinarcótica por parte de Estados Unidos a México que a lo largo de la década inmediata anterior y, por lo tanto, sirve para impulsar intensamente los esfuerzos de ese país en este campo.²³ Segundo, miembros del gobierno de Obama han aceptado en repetidas ocasiones y de manera explícita que Estados Unidos tiene una responsabilidad compartida en el comercio de estupefacientes, particularmente en lo que toca a la demanda interna de drogas y al tráfico transfronterizo de armas. Por más importante que sea esta afirmación, no hay que exagerar su novedad ni su trascendencia: desde la administración de Reagan, el gobierno de Estados Unidos ha aceptado su responsabilidad en el tráfico de drogas y desde la administración de Clinton ha garantizado reducir la movilización de armamento a través de su frontera.²⁴ En tercer lugar, la Iniciativa Mérida tiene un valor simbólico enorme. El hecho de que Calderón haya sido capaz de obtener un paquete de ayuda y haya logrado que los Estados Unidos aceptara tener una responsabilidad compartida en el problema no sólo constituye un logro diplomático fundamental para el presidente mexicano, sino que además se traduce en un fuerte apoyo político a su lucha contra las drogas.

Cuarto, la Iniciativa Mérida abrió una nueva posibilidad para reanimar los vínculos entre los dos países. Las relaciones se habían enfriado a partir del 11 de septiembre, cuando las preocupaciones antiterroristas hicieron que la atención se alejara de América Latina y México se negó a ayudar a obtener el apoyo de las Naciones Unidas en la guerra contra Iraq.²⁵ La tensión aumentó cuando Estados Unidos archivó su reforma migratoria.²⁶ Las inquietudes de soberanía por parte de México, los desacuerdos entre ambos países sobre las causas del tráfico de drogas y la desconfianza estadounidense como resultado de la rampante corrupción dentro de las fuerzas policiacas mexicanas habían hecho de la cooperación antinarcótica un tema particularmente espinoso. En 1985, el plagio y asesinato de un agente

²³ Raúl Benítez y Ángel Rodríguez, "Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía", en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *op. cit.*, p. 42.

²⁴ Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *El narco: La guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009, pp. 100-101.

²⁵ Raúl Benítez, "La crisis de seguridad en México", *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril 2009, p. 177.

²⁶ Mark Sullivan y June Beittel, *Mexico-U.S. Relations: Funding and Policy Issues*, Informe para el Congreso, CRS (RL32724), Washington, D. C., CRS, 2009, p. 12.

encubierto de la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), Enrique Camarena, y el subsecuente secuestro –auspiciado por EE. UU.– de los supuestos autores del crimen causaron una importante crisis en las relaciones bilaterales. Justo cuando los lazos empezaban a estrecharse, la condena –por nexos con el cartel de Juárez– del zar antidrogas mexicano, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, dio lugar a nuevas tensiones. Un año más tarde, la revelación por parte del gobierno estadounidense de la Operación Casablanca –una investigación encubierta de tres años a los bancos mexicanos por el lavado de dinero producto del narco– sólo exacerbó la situación.²⁷ Con estos antecedentes, Estados Unidos consideró el llamado de ayuda de Calderón una buena oportunidad para revitalizar las relaciones bilaterales. El apoyo político que conlleva y su papel en el fortalecimiento de los vínculos entre México y Estados Unidos, así como en la cooperación bilateral en temas comunes, podrían, a fin de cuentas, ser el punto más fuerte de la Iniciativa Mérida.

Sin embargo, las ventajas del plan se ven reducidas por una serie de limitaciones importantes. Primero, aunque el monto total del presupuesto de la Iniciativa Mérida pueda ser impresionante, palidece ante la riqueza que han amasado las ONT y ante lo que pueden gastar en compra de armamento y corrupción. Más aún, el financiamiento para México se gasta principalmente en capacitación y equipo costoso y no en la creación de instituciones y en acciones en contra de la corrupción. Los helicópteros de transporte y las aeronaves de vigilancia mejorarán la movilidad y la conciencia informativa de las fuerzas de seguridad mexicanas. Este equipo, sin embargo, desvía recursos importantes de otras áreas; además, sin un fortalecimiento institucional ni medidas eficaces para combatir la corrupción, el apoyo de la Iniciativa podría no servir realmente para optimizar las tareas policiacas, sino para, de manera inadvertida, proporcionar mejores herramientas y mayor preparación a los elementos deshonestos en el sistema de procuración de justicia.

En segundo lugar, a pesar de promocionarse como una estrategia de seguridad regional, la Iniciativa Mérida es poco más que una serie de parches de capacitación vertical y de programas para la provisión de equipo y no un conjunto de medidas complementarias entre los países beneficiados. Además, ya que originalmente fue concebida como un plan bilateral, la mayor parte de los recursos están destinados a México. Al incorporar a

²⁷ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *op. cit.*, 2009, Froylán Enciso, “Los fracasos del chantaje: régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (comp.), *Los grandes problemas de México: seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010.

América Central y al Caribe en la Iniciativa Mérida, Estados Unidos reconoció –al menos– la importancia de apoyar a estos países en la lucha contra el crimen transnacional. Sin embargo, aun cuando el financiamiento para estas naciones tuvo un pequeño incremento en el año fiscal 2009, sigue siendo absolutamente insuficiente dada la magnitud de las amenazas en materia de seguridad.²⁸ Esta situación es particularmente problemática porque la ofensiva mexicana instó a las ONT a dirigir parte de sus operaciones a Centroamérica y, a fin de cuentas, complicó la situación de seguridad en el istmo. Sin embargo, el gobierno estadounidense justificó su decisión de financiamiento con el argumento de que los Estados centroamericanos y caribeños son demasiado frágiles para manejar fuertes sumas de apoyo.²⁹ Si bien es cierto que la debilidad institucional es una realidad, ese mismo argumento parece fortalecer el razonamiento a favor de una ayuda mayor, particularmente en el campo del fortalecimiento institucional.

La tercera limitación, de no ser por los informes del Departamento de Estado, es que la Iniciativa Mérida no prevé ningún mecanismo para medir los resultados del desempeño. La Ley de la Comisión de Políticas en materia de Drogas para el Hemisferio Occidental de 2009 (H.R.2134) iba a establecer un órgano independiente para evaluar las políticas y programas estadounidenses dirigidos a reducir la oferta y demanda de estupefacientes ilegales; sin embargo, este proyecto de ley fue rechazado por el Senado después de que había sido aprobado en la Cámara de Representantes y aún no se introduce en la legislatura actual. La citada comisión representaría un paso fundamental en la evaluación del impacto de la Iniciativa Mérida ya que el Departamento de Estado no estableció objetivos para determinar el progreso en la obtención de las metas estratégicas de la Iniciativa ni para decidir qué ajustes podrían requerirse.³⁰ La ausencia de indicadores sugiere que la Iniciativa Mérida fue diseñada sin poner verdadera atención en la planeación y la transparencia que permitirían garantizar que la ayuda multimillonaria realmente tuviera un efecto positivo en el control y la prevención del crimen transnacional.

Y en cuarto lugar, la Iniciativa Mérida fue propuesta y financiada como un paquete de asistencia extranjera sin ninguna legislación correspondiente en el ámbito nacional. Esta omisión dificulta evaluar a qué grado Estados Unidos está cumpliendo con los compromisos internos que contrajo

²⁸ Peter Meyer y Clare Ribando, *Central American Regional Security Initiative: Funding and Policy Issues*, informe para el Congreso, CRS (R41731), Washington, D. C., CRS, 2011, p. 21.

²⁹ Entrevista telefónica anónima, 9 de diciembre de 2009.

³⁰ GAO, "Mérida Initiative: **The United States Has Provided Counternarcotics and Anti-crime Support but Needs Better Performance Measures**", informe a solicitantes del Congreso, GAO-10-837, Washington, D. C., GAO, 2010, pp. 22-24.

con la Iniciativa Mérida. La aceptación de una responsabilidad compartida por parte del gobierno estadounidense puede tranquilizar a México y a los otros países participantes, pero la importancia de estos compromisos verbales se verá sustancialmente disminuida si el discurso no logra traducirse en una acción tangible en el campo de las políticas.

Estados Unidos sí ha avanzado en tres áreas sustanciales: el contrabando de divisas a gran escala / lavado de dinero, el tráfico de armas y la demanda interna de drogas. Interrumpir el flujo de dinero a México por la venta de estupefacientes en Estados Unidos –que se calcula entre diecinueve mil y veintinueve mil millones de dólares por año– podría ser una de las maneras más eficaces de afectar el desarrollo de las actividades de las ONT mexicanas.³¹ En 2009, el gobierno de Obama dio a conocer su Estrategia Nacional Antinarcóticos para la Frontera Suroeste (NSBCS, por sus siglas en inglés), que propone controles fronterizos más estrictos para interceptar el movimiento de efectivo a gran escala hacia México y, de conformidad con la Ley Kingpin, la investigación de redes financieras y empresas pantalla asociadas con narcotraficantes mexicanos.³² Sin embargo, la estrategia no contempla medidas para monitorear el avance y desempeño en relación con los objetivos que establece. Cabe destacar que si Estados Unidos tiene más casos de éxito en el desmantelamiento de redes de lavado de dinero en su territorio, será cada vez más común que las ONT coloquen sus ganancias ilícitas en los sistemas financieros centroamericanos, a menos que los países de la región empiecen a tomar medidas más firmes en contra del lavado de dinero.

Las autoridades mexicanas han exhortado a Estados Unidos a que ponga un alto al traslado de armamento hacia el sur, pues se calcula que noventa por ciento de las armas de fuego que utilizan las ONT provienen del país del norte. Es de suponer que este “caudal de hierro”, que aumentó cuando venció la prohibición federal sobre armas de asalto semiautomáticas en 2004, ha fortalecido la capacidad de fuego de las ONT mexicanas. Las débiles leyes estadounidenses en la materia facilitan la adquisición legal de armas en cualquiera de las 6 700 tiendas de venta al menudeo que operan en la frontera suroeste o en ferias, donde se permite la compra ilimitada de revólveres o armas automáticas sin que sea necesario hacer una revisión de antecedentes.³³ Ante este vacío, no es raro que las ONT obtengan su armamento por medio de prestanombres: se paga a personas con un historial limpio

³¹ Clare Ribando y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond*, Informe al Congreso, CRS (R41349), Washington, D. C., CRS, 2011, p. 12.

³² ONDCP, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Washington, D. C., ONDCP, 2009, pp. 25-28.

³³ GAO, “U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordina-

para que compren armas de fuego y las metan de contrabando a México. Los defensores del derecho a portar armas se han resistido ferozmente a una normatividad más estricta y el costo político de promoverla es alto. Debido a la falta de apoyo en el congreso, el presidente Obama ya abandonó su promesa de campaña de reactivar la prohibición sobre armas de asalto y declaró que otras medidas, como el endurecimiento de los controles fronterizos, tendrán que bastar.³⁴ Uno de los principales esfuerzos para contener el tráfico transfronterizo de armas incluye la asignación de más fondos y de cien agentes y veinticinco investigadores adicionales del Buró de Control de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) al proyecto *Gunrunner*. Este programa inició en 2005 para frenar el flujo de armas en dirección sur; obliga al ATF a realizar investigaciones, desarrollar inteligencia y capacitar a la policía mexicana en técnicas para la identificación y ubicación de armas de fuego.³⁵ Sin embargo, si bien un informe del Departamento de Justicia registró un aumento en las inspecciones a comerciantes de armas en los estados fronterizos, en el número de armas localizadas y de casos procesados también encontró debilidades en las tareas del ATF; principalmente, inconsistencia en el intercambio de información de inteligencia y negligencia para enfocar las investigaciones en traficantes de más alto nivel y en los receptores finales del armamento traficado.³⁶

Además, en 2009 el Departamento de Seguridad Nacional anunció una nueva Iniciativa de Seguridad para la Frontera Suroeste para incrementar la cantidad de agentes en la frontera y mejorar la inspección de vehículos que la cruzan hacia el sur.³⁷ Por su parte, la NSBCS de ese año prevé un mayor intercambio de información y la intensificación de esfuerzos para interceptar el flujo de armamento hacia México.³⁸ Sin embargo, las acciones de la administración de Obama todavía se encuentran en sus primeras etapas y, por lo tanto, es poco probable que tengan repercusiones positivas en la situación de manera inmediata. Más aún, estas iniciativas no se traducen en una estrategia coordinada para reducir el tráfico de armas a México y

tion Challenges", informe a solicitantes de información del Congreso, GAO-09-709, Washington, D. C., GAO, 2009, p. 20.

³⁴ "Obama pledges help in Mexico's war on drug lords, with an exception", *Los Angeles Times*, 17 de abril de 2009, <http://www.latimes.com>.

³⁵ GAO, "U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico", p. 10.

³⁶ USDOJ-OIG, *Review of ATF's Project Gunrunner*, Washington, D. C., USDOJ, 2010.

³⁷ GAO, "U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico", p. 52.

³⁸ ONDCP, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Washington, D. C., ONDCP, 2009, pp. 29-36.

la Iniciativa Mérida no contempla financiamiento específico para atender este tema.³⁹

Resulta incluso más relevante que, aun cuando el gobierno de Calderón haya afirmado en repetidas ocasiones que noventa por ciento de las armas de fuego utilizadas por el crimen organizado provienen de la Unión Americana, una investigación de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno estadounidense (GAO, por sus siglas en inglés) indica que en 2008 se encontró que sólo noventa por ciento de las armas que las autoridades mexicanas y el ATF fueron capaces de rastrear –y no del total de armas decomisadas– provenía del país del norte.⁴⁰ En otras palabras, sólo se pudo confirmar como procedente de Estados Unidos menos de doce por ciento del total de armas confiscadas. Además, las ONT utilizan –cada vez con mayor frecuencia– armamento de nivel militar, que es difícil y costoso de conseguir en Estados Unidos; todo indica que lo obtienen de elementos corruptos del ejército mexicano, de arsenales militares centroamericanos y del mercado negro sudamericano.⁴¹ Aunque gran parte de este armamento de uso exclusivo del ejército sea producción estadounidense, la mayor parte entra de contrabando a México a través de terceros países y no directamente de su vecino del norte. Por lo tanto, incluso si la frontera entre México y los Estados Unidos pudiera cerrarse herméticamente, las ONT podrían obtener su armamento de otro lugar. Para contrarrestar esta tendencia, México tendría que fortalecer sus controles fronterizos y aduaneros, que son laxos debido principalmente a la mala tecnología, la corrupción y la intimidación de agentes.⁴²

Con más de veinticinco millones de consumidores de drogas, Estados Unidos representa el mercado al menudeo más grande del mundo.⁴³ Por lo tanto, para que el tráfico de drogas y la violencia que ocasiona el narco disminuyan en cualquier otra parte de la región, es indispensable una decidida disminución en la demanda de ese país. Anteriormente, los presupuestos para el control de drogas solían poner énfasis en la reducción de actividades del lado de la oferta, nacional e internacional, en lugar de una más eficaz disminución de la demanda. Además de los cambios en el discurso, el gobierno de Obama ha dado otros indicios de que se dispone a

³⁹ GAO, “U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico”, p. 52.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹ Scott Stewart, *Mexico's Gun Supply and the 90 Percent Myth*, informe de inteligencia, STRATFOR, 10 de febrero de 2011, <http://www.stratfor.com/weekly/20110209-mexicos-gun-supply-and-90-percent-myth>.

⁴² Jesusa Cervantes, “Las aduanas, coladera para las armas”, *Proceso*, núm. 1793, 13 de marzo de 2011.

⁴³ NDIC, *National Drug Threat Assessment 2010*, Washington, D. C., NDIC, 2010, p. 1.

replantearse la estrategia estadounidense para el control de estupefacientes. Un ejemplo es el nombramiento del antiguo jefe de la policía de Seattle, Gil Kerlikowske, como director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas. Desde este nuevo cargo, Kerlikowske declaró que la política estadounidense en la materia tenía que empezar a tratar el uso de drogas y la drogadicción como un tema de justicia penal y de salud pública.⁴⁴ La Estrategia Nacional para el Control de Drogas de 2010 deja atrás la retórica de la guerra contra el narco y privilegia una prevención basada en la comunidad, una ampliación de los tratamientos por adicción, alternativas a la encarcelación y la interrupción de la producción y el tráfico de drogas internos, por mencionar sólo algunos ejemplos. La nueva estrategia es, por lo tanto, un primer paso para alcanzar una política más balanceada en la materia. Sin embargo, en el presupuesto para el control de drogas correspondiente, sesenta y cuatro por ciento de la inversión federal sigue destinado a reducir la oferta.⁴⁵ El tiempo dirá a qué grado habrá cambios reales en las políticas que permitan a éstas equipararse con los compromisos. De cualquier forma, aunque las medidas propuestas redujeran la demanda de drogas en Estados Unidos, el problema del narcotráfico en México no disminuiría, pues las ONT todavía estarían en posibilidad de seguir abasteciendo importantes mercados en otras partes del mundo.⁴⁶

Aunque la Iniciativa Mérida terminó con la asignación de partidas del año fiscal 2010, procesos de consulta y desembolso poco ágiles hicieron que, al 31 de marzo de 2010, sólo alrededor de nueve por ciento de los fondos (la información disponible más reciente) hubieran sido utilizados.⁴⁷ Tras el reconocimiento de que enfrentar el crimen transnacional requiere de un compromiso a más largo plazo que los tres años previstos en el programa, los países participantes han acordado continuar su cooperación en materia de seguridad. Ya que la lucha de México contra el narco provocó que las ONT trasladaran sus operaciones a otras zonas, la ley presupuestaria del año fiscal 2010 separó a América Central y al Caribe de la Iniciativa Mérida y creó dos nuevos programas antinarcóticos: la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés)

⁴⁴ Gil Kerlikowske, "Declaración en la cumbre de servicios públicos 2009", 10 de diciembre de 2009, http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/speech09/121009_Stockholm.pdf.

⁴⁵ ONDCP, *National Drug Control Strategy 2010* and *National Drug Control Strategy 2010: FY2011 Budget Summary*, Washington, D. C., ONDCP, 2010.

⁴⁶ Liana Sun Wyler, *International Drug Control Policy*, informe para el Congreso, CRS (RL34543), Washington, D. C., CRS, 2011, p. 4.

⁴⁷ GAO, "Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anti-crime Support but Needs Better Performance Measures", p. 7.

y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés) para la Comunidad del Caribe (Caricom) y la República Dominicana.⁴⁸ Si bien es cierto que estos países recibirán apoyo continuo, esta proliferación de programas es contradictoria con el enfoque coordinado e integral que la región requiere para hacer frente al crimen transnacional. Por su parte, el paquete de ayuda a México que siguió a la Iniciativa Mérida está estructurado actualmente en torno a cuatro ejes: 1) afectar la capacidad operativa de las organizaciones criminales, 2) institucionalizar el Estado de Derecho, 3) crear una frontera del siglo XXI y 4) fomentar comunidades fuertes y con capacidad de recuperación.⁴⁹ Como en la primera etapa la mayor parte del financiamiento se asignó al equipamiento, la nueva propuesta parece cambiar el centro de atención a la creación de instituciones y la prevención social del delito y la violencia. Sin embargo, en la práctica, no se vislumbra ningún cambio de paradigma. Por un lado, el ejército estadounidense ha redoblado su colaboración con las fuerzas armadas mexicanas, particularmente en las áreas de intercambio de información y de capacitación en técnicas de seguridad pública y combate al narcotráfico;⁵⁰ por el otro, la difusión de los cables de WikiLeaks reveló que, a finales de 2009, funcionarios mexicanos habían admitido que la Iniciativa Mérida había contado con poca planeación estratégica. Ante el creciente desencanto ciudadano con la guerra contra el narco y el deficiente desempeño del PAN en las elecciones electorales de principios de ese año, el gobierno de Calderón tenía gran interés de que su ofensiva tuviera éxitos tangibles. No obstante, dada la proximidad de la contienda presidencial de 2012, el gobierno desechó estrategias a largo plazo y sugirió centrar los esfuerzos bilaterales en las ciudades más violentas, en el entendido de que victorias simbólicas en esas plazas demostrarían que la ofensiva sí se podía ganar.⁵¹ Aunque la reestructuración de la asistencia en materia de seguridad parece indicar que las autoridades estadounidenses comparten las prioridades de México, es poco probable que la ayuda de la Iniciativa Mérida tenga un impacto significativo si en México la estrategia nacional no empieza a enfrentar los problemas de índole estructural.

⁴⁸ Peter Meyer y Clare Ribando, *Central American Regional Security Initiative...*, p. 1.

⁴⁹ USDOS, *Joint Statement of the Merida Initiative High-Level Consultative Group on Bilateral Cooperation Against Transnational Organized Crime*, 29 de marzo de 2010, <http://www.state.gov>.

⁵⁰ Eric Olson y Christopher Wilson, *Beyond Mérida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Working Paper Series on US-Mexico Security Cooperation, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center, 2010, p. 5.

⁵¹ WikiLeaks, *Elements of GOM Policy Team Interested in Focusing Together on Improving Security in a Few Key Cities*, cable 09MEXICO2882, 5 de octubre de 2009, <http://wikileaks.ch/cable/2009/10/09MEXICO2882.html>.

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2006 EN MÉXICO

Resulta más fácil entender los orígenes de la guerra contra las drogas en México y la subsecuente promoción de la Iniciativa Mérida si se ubican en el contexto de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006. Roberto Madrazo, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), siempre se mantuvo en el tercer lugar, lo que, para fines prácticos, convirtió este proceso en una disputa entre Felipe Calderón, que entre otras instituciones se formó en la escuela de gobierno de Harvard y es político de carrera del Partido Acción Nacional (PAN) —de centro derecha—, y el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de izquierda. Con el eslogan “Felipe Calderón, presidente del empleo”, el candidato prometió promover el crecimiento económico y la creación de puestos laborales. Sin embargo, al inicio, no logró influir en el electorado. Además, aunque el presidente Vicente Fox había prometido promover el empleo, mejorar los estándares de educación y salud y reducir las inequidades extremas, su gobierno fue testigo de un deterioro en los niveles de empleo y salario y del crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Para finales del sexenio de Fox, la mayor parte de la población estaba realmente desencantada con su gestión. El resultado fue que la opinión generalizada era que el PAN tenía pocas posibilidades de conservar la presidencia.⁵²

López Obrador, quien en su calidad de jefe de gobierno se había dado a conocer por sus programas sociales y obras públicas, gozaba de gran popularidad entre los habitantes de la capital y, en términos generales, entre los sectores más pobres del país. El candidato del PRD tenía claro que muchos mexicanos se sentían profundamente lastimados por los efectos negativos de las políticas neoliberales y echó mano de este descontento. De ser elegido —anunció— implementaría un modelo económico alternativo e instituiría una gran cantidad de medidas adicionales a favor de los pobres. Si bien no se sabe cómo y a qué grado se hubieran implementado esas promesas, no cabe duda de que tuvieron eco en muchos sectores de la sociedad mexicana. Independientemente de la plataforma, el tráfico de drogas ocupó muy poco espacio durante la campaña. Sin embargo, no deja de ser cierto que Calderón fue más ambiguo en este tema que el resto de los candidatos.⁵³ López Obrador se sostuvo al frente de las encuestas hasta abril de 2006,

⁵² Germán Pérez, *México 2006: Las elecciones que dividieron al país*, México, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, p. 65.

⁵³ Daniel Lizárraga y Ricardo Ravelo, “Candidatos ajenos al narco”, *Proceso*, núm. 1542, 21 de mayo de 2006, pp. 33-34.

momento en que empezó a perder apoyo debido a los esfuerzos del PAN de caracterizarlo como un peligro para México y por sus propios errores: una reacción tardía a las tácticas panistas, su confrontación con el presidente Fox, el desdén por la clase media y el sector empresarial y su actitud altanera, por ejemplo.⁵⁴ Para mediados de junio, la carrera entre Calderón y López Obrador era reñida.

El día de las elecciones, conforme la jornada electoral llegaba a su fin, el conteo preliminar de votos mostraba a Calderón ligeramente por encima del candidato del PRD. López Obrador rechazó el resultado y adujo fraude en las casillas electorales. El Instituto Federal Electoral (IFE) postergó el anuncio del resultado final –alimentando así las dudas sobre la limpieza del conteo de votos– y, días más tarde, anunció que Calderón había vencido a López Obrador por un margen de 0.6%. A lo largo de las semanas siguientes, el antiguo jefe de gobierno del Distrito Federal tomó las calles para encabezar protestas masivas para expresar el desacuerdo con los resultados de la elección y exigir el recuento total de votos. Calderón hubiera podido callar a sus detractores accediendo a esta petición, pero su rechazo a un nuevo conteo voto por voto simplemente exacerbó las sospechas de que había obtenido la victoria mediante el fraude y de que estaba tratando de encubrirlo. A principios de agosto, el Tribunal Federal Electoral (TEPJF) ordenó el recuento parcial de votos e inmediatamente después sostuvo que, a pesar de que se habían presentado algunas irregularidades, la elección había sido justa. El 5 de septiembre, el Tribunal declaró presidente electo a Felipe Calderón, pero la controversia estaba lejos de terminar ya que muchos rechazaron la resolución y optaron por no reconocer a Calderón como su líder legítimo. En medio de continuas movilizaciones populares, López Obrador se proclamó a sí mismo “presidente legítimo” de México y estableció un gobierno paralelo.

El 1 de diciembre de 2006, Calderón rindió protesta en una ceremonia inusualmente breve que los legisladores perredistas trataron de interrumpir para evitar su investidura. El conflicto poselectoral ha ido desapareciendo del debate público, pero, al inicio de su mandato, la legitimidad de Calderón estaba en entredicho. A los diez días de su gestión, el presidente emprendió su guerra contra las drogas e inició una serie de operaciones militares muy ostensibles. Es posible que la imagen de convoyes del ejército cruzando el país haya dado la impresión de que el gobierno era implacable contra el narcotráfico, pero su visibilidad también hace que este tipo de maniobras sea altamente ineficaz. Este énfasis en lo espectacular sugiere que

⁵⁴ Pérez, *México 2006*, p. 77.

la ofensiva busca, en primer lugar, tener un impacto en la opinión pública y consolidar el apoyo ciudadano a Calderón.

LA GUERRA DE MÉXICO CONTRA LAS DROGAS

No existe imagen más emblemática de la guerra contra las drogas que una fotografía de enero de 2007 en la que aparece Calderón con una chamarra militar y la gorra de comandante en jefe durante su visita a una base militar en Michoacán. Semanas antes, se había llevado a cabo el primer operativo del ejército en el estado natal del presidente y, desde entonces, alrededor de 90 000 soldados, 15 000 marinos y 35 000 policías federales han sido destacados en la zona para atender puestos de control, realizar patrullajes, hacer arrestos, quemar campos de marihuana y opio y destruir cargamentos de droga.⁵⁵ Las autoridades argumentaron que esta cruzada se había hecho necesaria de manera inesperada porque este tráfico ilícito se había convertido en una amenaza mayor de lo que Calderón había podido percibir antes de su elección. Resumidas en el lema “para que las drogas no lleguen a tus hijos”, se ofrecieron tres justificaciones específicas: 1) el cierre de la frontera estadounidense después del 11 de septiembre hizo cada vez más difícil que las ONT exportaran su mercancía y, por lo tanto, el abasto de marihuana y cocaína se acumuló en México y el consumo nacional de drogas creció notablemente, particularmente entre los adolescentes; 2) un supuesto recrudecimiento de la violencia relacionada con el narco iba minando progresivamente la seguridad pública; y 3) la corrupción se había disparado y el Estado había perdido el control de partes significativas del país que habían sido ganadas por el crimen organizado. En resumen, la gravedad de la situación requería una respuesta firme e inmediata.⁵⁶

Sin embargo, las propias estadísticas del gobierno desdicen sus afirmaciones. Según la Encuesta Nacional de Adicciones, en la última década el uso de estupefacientes se ha intensificado sólo de manera marginal y el menor grado de aumento se observa precisamente entre los adolescentes. Además, entre 2002 y 2008 el índice general de adicciones creció únicamente 0.4%.⁵⁷ El consumo de drogas en México sigue siendo significativamente inferior al de Estados Unidos, al de Europa occidental y al de

⁵⁵ Marcela Turati, *Fuego cruzado: Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*, México, Grijalbo, 2011, p. 83.

⁵⁶ “El crimen organizado estaba tocando a las puertas del Estado”, *El País*, 23 de noviembre de 2008, <http://www.elpais.com>

⁵⁷ Conadic, *Encuesta Nacional de Adicciones 2002*, Aguascalientes, Conadic, 2004. Conadic, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, Cuernavaca, Conadic, 2008.

otros países latinoamericanos. Aunque sí hubo un incremento, éste es atribuible al crecimiento de la población y de la clase media mexicanas.⁵⁸ La presunta alza en la violencia no se había materializado tampoco. Entre 1992 y 2007, el número de homicidios en el país descendió de manera constante: bajó de 16 056 a 8 507 asesinatos y la tasa per cápita se redujo de 20 a 8.⁵⁹ Finalmente, la corrupción relacionada con las drogas ha existido desde hace mucho tiempo en los ámbitos local, estatal y federal. Por ejemplo, en la década de 1980, se disolvió la Dirección Federal de Seguridad debido a la infiltración del narco, y varios gobernadores estatales y miembros del gabinete fueron acusados de participar en el narcotráfico.⁶⁰ Las pérdidas territoriales también han sido recurrentes, pero, por lo general, estaban localizadas y eran temporales.⁶¹ La corrupción —y la conquista del territorio nacional que la acompaña— no es nueva ni más seria de lo que ha sido en el pasado.⁶² Aparentemente, las autoridades mexicanas simplemente hicieron correr estos mitos para respaldar su guerra contra las drogas.

Como indicadores de su éxito, el gobierno de Calderón señaló un récord de 307 extradiciones, más de 82 000 arrestos relacionados con el narcotráfico, la destrucción de cultivos y laboratorios de droga y aseguramientos históricos de estupefacientes, efectivo y armas en los primeros cuatro años de su administración.⁶³ Estas acciones se han divulgado extensamente, en ocasiones con efectos perjudiciales. Quizá el caso más notorio se presentó en diciembre de 2009, cuando, en el curso de un operativo encabezado por la Marina en contra de Arturo Beltrán Leyva, tanto el traficante como un marinero fueron asesinados. La misión no sólo fue equivocadamente descrita como un golpe al cartel de Sinaloa —los hermanos Beltrán Leyva se habían separado de esa organización en 2008—, sino que tuvo tal difusión que, como represalia, la familia de un marinero fue ejecutada.

Si bien es cierto que las medidas arriba mencionadas efectivamente pueden estorbar el desarrollo de las actividades de las ONT y elevar sus costos de operación, no reducen de manera duradera la violencia ni las exportaciones de estupefacientes. Las extradiciones serán útiles mientras el

⁵⁸ Aguilar y Castañeda, *El narco*, p. 30.

⁵⁹ Fernando Escalante, "Homicidios 1990-2007", *Nexos*, septiembre de 2009, <http://www.nexos.com.mx>

⁶⁰ Aguilar y Castañeda, *El narco*, p. 52.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 54-55.

⁶² *Ibid.*, p. 62.

⁶³ "México rompe récord de extradiciones", *El Universal*, 3 de abril de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx>; Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 2010, p. 33.

sistema de justicia mexicano no sea capaz de evitar que los narcotraficantes continúen sus operaciones tras las rejas. Sin embargo –al igual que los arrestos– no dismantelan a las ONT, pues los delinquentes son rápidamente sustituidos por otros miembros de la organización.⁶⁴ Además, aun cuando los arrestos reciben amplia difusión, la mayoría de los apresados son puestos en libertad a causa de la corrupción y de deficiencias en la averiguación. Entre diciembre de 2006 y febrero de 2010, 121199 personas fueron aprehendidas por presuntos vínculos con el crimen organizado, aunque sólo 1194 fueron consignadas ante las autoridades judiciales y únicamente se dictaron 735 sentencias.⁶⁵ Para compensar las poco satisfactorias capacidades de inteligencia e investigación, las autoridades dependen, en gran medida, de testigos protegidos que se caracterizan por su falta de fiabilidad y que con frecuencia son asesinados antes de comparecer ante los tribunales. Por si fuera poco, los detenidos pueden estar en arraigo hasta un periodo de ochenta días y, en ocasiones, son torturados para que la autoridad obtenga una confesión.⁶⁶ El arraigo –una medida que se supone excepcional– se ha convertido rápidamente en una práctica común en la “investigación” de casos del crimen organizado. La tortura y las falsas incriminaciones son utilizadas para inflar las estadísticas nacionales y pintar la guerra contra las drogas como una historia de éxito que, en realidad, ha violado la integridad personal de muchos individuos.

Por su parte, los decomisos revelan poco sobre el impacto de la estrategia en el mercado de las drogas y en los grupos delictivos. Por ejemplo, el incremento en el volumen de los aseguramientos de droga se puede deber a una mejor procuración de justicia, a envíos más cuantiosos o a que los traficantes decidan sacrificar una cantidad mayor de mercancía para garantizar que otros embarques lleguen a su destino. Las interdicciones tampoco han logrado reducir la oferta de estupefacientes ni elevar su precio en Estados Unidos debido al aumento en la producción de cocaína andina.⁶⁷ Por el contrario, aunque la PGR haya afirmado que las ONT estaban atravesando por una crisis, las alianzas entre ellas y el surgimiento de una nueva generación de líderes han permitido que estas estructuras criminales mantengan su fortaleza. Con una capacidad operativa intacta, las ONT no sólo se han expan-

⁶⁴ Columba Vértiz, “El Ejército no podrá con los cárteles”, *Proceso*, núm. 1715, 13 de septiembre de 2009, pp. 14-16.

⁶⁵ Nancy Flores, “Una farsa, la ‘guerra’ contra el narcotráfico”, *Contralínea*, 23 de mayo de 2010, <http://contralineainfo/archivo-revista/index.php/2010/05/23/una-farsa-la-guerra-contra-el-narcotrafico/>.

⁶⁶ UNWG, *Preliminary Observations and Recommendations on the Situation in Mexico*, 31 de marzo de 2011, <http://www.ohchr.org>.

⁶⁷ UNODC, *World Drug Report 2008*, Viena, UNODC, 2008, p. 8.

dido geográficamente, sino que han diversificado su portafolio delictivo, que ahora incluye actividades como el secuestro, la extorsión y la venta de artículos pirata.⁶⁸

Sin embargo, lo que hace más evidente el fracaso de la guerra contra las drogas es el recrudecimiento de la violencia. Para enero de 2011, los asesinatos relacionados con el narco –algunos de una brutalidad impresionante– sumaban más de 34 600 a lo largo y ancho del país. Las víctimas incluyen a sicarios, traficantes, policías, soldados, alcaldes, periodistas, pero también a personas inocentes. Durante los primeros cuatro años del gobierno de Calderón, setenta por ciento de la violencia se concentró en 85 municipios.⁶⁹ Ciudad Juárez –con más de 6 400 homicidios desde diciembre de 2006– ha sido especialmente golpeada. En 2010, con una tasa de homicidios de 239 personas por cada 100 000 habitantes, la ciudad se convirtió, por tercer año consecutivo, en la “capital mundial de los asesinatos”.⁷⁰ Las desapariciones forzadas –en las que se piensa que está involucrado el ejército– alcanzan una cifra estimada de tres mil personas desde el inicio de la ofensiva; han aparecido *narcofosas* en varios estados de la república, en su mayoría en el norte de México.⁷¹ Entre los hallazgos más recientes –de principios de 2011– se encuentra el de 180 cuerpos en el estado de Tamaulipas y más de 200 en Durango.⁷²

La impunidad prevaleciente es un caldo de cultivo para la delincuencia y la inseguridad, particularmente en Ciudad Juárez, donde ha habido una explosión de secuestros y extorsiones.⁷³ Funcionarios mexicanos y estadounidenses han interpretado equivocadamente el incremento de la violencia relacionada con las drogas como un signo de que el modelo de guerra está funcionando.⁷⁴ Calderón incluso la desestimó al afirmar sin miramientos que ya había hecho la advertencia de que se trataba de una guerra larga y con un costo alto y que –además– noventa por ciento de los muertos habían sido narcotraficantes. No cabe duda de que la impunidad imperante

⁶⁸ Ricardo Ravelo, “Los carteles, más fuertes que nunca”, *Proceso*, núm. 1791, 27 de febrero de 2011, p. 11.

⁶⁹ Julian Migliorini, “Crunching Numbers in Mexico’s Drug Conflict”, *BBC Mundo*, 14 de enero de 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-12194138>

⁷⁰ Marcela Turati, “El Plan Juárez: cemento sin contenido social”, *Proceso*, núm. 1784, 9 de enero de 2011, p. 13.

⁷¹ UNWG, *Preliminary Observations*.

⁷² Silene Ramírez, “Narcofosas destapan drama de desaparecidos en México”, *Reuters*, 19 de mayo de 2011, <http://www.vanguardia.com.mx/narcofosasdestapandramadedesaparecidosenmexico-726638.html>

⁷³ “Ciudad Juárez, paraíso de los extorsionadores”, *El Universal*, 6 de diciembre de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx>.

⁷⁴ “Mexico’s Drug Fiasco”, *The Atlantic*, 10 de febrero de 2010, <http://www.theatlantic.com>

debilita esta aseveración.⁷⁵ La declaración también resulta preocupante por su absoluta indiferencia en lo que toca al Estado de derecho, ya que –de manera implícita– supone que es permisible ejecutar a los presuntos delincuentes en lugar de procesarlos y que estas muertes son una manera aceptable de reducir el tráfico de estupefacientes.

Durante los últimos cuatro años, Calderón ha defendido incondicionalmente la ofensiva y recibido elogios de Estados Unidos por haberse enfrentado a las ONT. Por su parte, la población mexicana inicialmente aplaudió la guerra contra el narco, pero el incremento en los niveles de violencia ha tenido un efecto negativo en los índices de aprobación del presidente y en la actitud ciudadana respecto a la estrategia gubernamental. La última Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México –realizada en octubre de 2010– encontró que, por primera vez en la administración de Calderón, la mayoría de los mexicanos pensaba que las operaciones contra el narco habían sido un fracaso (cuarenta y nueve por ciento) y que el crimen organizado estaba ganando la guerra (cincuenta y nueve por ciento).⁷⁶ La creciente inseguridad también ha sido el catalizador del desarrollo de movimientos ciudadanos que demandan formas no violentas para confrontar el crimen organizado. No obstante, Calderón insiste en que, a falta de una alternativa viable, la estrategia no puede cambiarse. Como su fuerza radica en el apoyo del ejército, es poco probable que haya una interrupción en la ofensiva contra el narco antes de que termine su mandato presidencial.

Derechos humanos bajo fuego

Aun cuando la historia revela que los militares no son inmunes a los encantos del dinero procedente del narco, el argumento del gobierno mexicano fue que, ante el grave problema de corrupción e incapacidad por el que atraviesan las fuerzas policiales, sería más conveniente que fuera el ejército quien encabezara la lucha contra el crimen organizado.⁷⁷ La idea era que los soldados desempeñaran un papel secundario y regresaran a los cuarteles en cuanto los agentes de procuración de justicia se

⁷⁵ “FCH: ligados al crimen, 90% de muertos”, *El Universal*, 8 de febrero de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx>

⁷⁶ Mitofsky, *Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México (MUCD)*, noviembre de 2010, <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=percepcion-seguridad-mx-2010>

⁷⁷ Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, México, Tusquets Editores, 2007, p. 105.

hubieran profesionalizado lo suficiente y estuvieran listos para reemplazarlos. Sin embargo, nada indica que la función de las fuerzas armadas sea únicamente de apoyo. En algunos lugares, incluso han sustituido por completo a los organismos de orden civil. Además, alrededor de quince mil oficiales del ejército se han incorporado a la policía federal y otros quinientos –retirados o con licencia– han asumido puestos de mando en los cuerpos policiacos federales, estatales o locales.⁷⁸ Aunque se espera que el cambio de manos ocurra cuando termine el mandato de Calderón, hasta ahora no se ha dado a conocer ningún calendario de la retirada militar. Si bien la reputación de las fuerzas policiales refleja una realidad que nos mueve a reflexión, con la intervención del ejército se corre el riesgo de que disminuya la presión para que se avance en las reformas del ámbito policial.

No obstante, las operaciones militares hacen surgir dos inquietudes adicionales. Primero, la guerra podría exponer también al ejército a la corrupción y dejar a México sin ningún tipo de fuerza de seguridad confiable. Entre 1994 y 2006, los bajos salarios provocaron que diecinueve mil soldados desertaran del ejército cada año, lo que creó una fuente potencial de candidatos a ser reclutados por las ONT. En 2007, a pesar de aumentos salariales de hasta cuarenta por ciento, más de quince mil soldados abandonaron las filas armadas del Estado.⁷⁹ Durante el gobierno de Calderón, por lo menos quince mil exmilitares y cincuenta y cuatro en activo han sido arrestados por cargos relacionados con las drogas.⁸⁰ Inusitadamente, la operación contra Arturo Beltrán Leyva estuvo a cargo de la Marina, lo que sugiere que ya no se puede confiar este tipo de misiones a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) o a la Secretaría de Seguridad Pública (ssp). La revelación inmediata posterior de que el narcotraficante efectivamente había desarrollado contactos dentro del ejército pone en evidencia las verdaderas posibilidades de una infiltración en el campo militar.⁸¹

Segundo, durante la guerra contra el narco, las fuerzas de seguridad han cometido un número considerable de violaciones a los derechos humanos.

⁷⁸ Armando Rodríguez y Carlos Rodríguez, *El rol de las Fuerzas Armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2009, p. 5.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁰ “Negocian legalizar actividad de militares en la lucha antinarco”, *La Jornada*, 3 de marzo de 2010, <http://www.jornada.unam.mx>; “Caen 54 militares ligados al narcotráfico en 3 años”, *Milenio*, 19 de diciembre 2009, <http://www.milenio.com>

⁸¹ Ricardo Ravelo, “El Jefe de Jefes vulneró la Sedena”, en Rafael Rodríguez Castañeda (comp.), *Los generales: La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, México, Temas de Hoy, 2010.

Considerando que los soldados no reciben capacitación para llevar a cabo tareas policiales sino para neutralizar al enemigo, el hecho de que se cometan abusos es, en cierto sentido, poco sorprendente. Sin embargo, el volumen y la severidad de estos atropellos han llegado a un nivel que no se había visto en México desde el fin de la “guerra sucia”.⁸² Las violaciones van desde detenciones arbitrarias, registros domiciliarios ilegales y golpizas hasta violaciones sexuales, tortura, desapariciones forzadas y asesinatos ilícitos. Lo más lamentable es que muchas víctimas no guardaban ningún vínculo con el tráfico de estupefacientes.⁸³ Algunas trasgresiones se deben a deficiencias en la estrategia y las labores de inteligencia, lo que ha fomentado que las fuerzas federales detengan a personas al azar y las golpeen para “sacarles” una confesión.⁸⁴ Los dirigentes militares han atribuido los abusos al error humano, pero la naturaleza deliberada de los incidentes contrasta con esta explicación.⁸⁵

Organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales –cuyo papel ha sido decisivo para registrar y dar a conocer las violaciones así como para dar apoyo a las víctimas– han sido acusadas de querer desacreditar al ejército.⁸⁶ Entre 2006 y 2009, se presentaron más de cuatro mil quejas contra el ejército ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que representa un aumento de quinientos por ciento en relación con la administración de Fox. Sin embargo, únicamente se emitieron cincuenta y nueve recomendaciones a la Sedena y sólo un militar fue sentenciado.⁸⁷ Las fuerzas armadas hacen valer la prerrogativa de investigar y perseguir abusos del ejército contra civiles que les otorga el Código de Justicia Militar y una disposición constitucional que permite la jurisdicción militar sobre los delitos contra la disciplina militar.⁸⁸ Sin embargo, ya que el sistema de justicia militar carece de las salvaguardas necesarias para garantizar independencia e imparcialidad judiciales, son muy pocos los casos cuyo desenlace es condenatorio.⁸⁹ A pesar de que, por este motivo, diversos organismos internacionales de derechos humanos han recomendado que las violaciones a los derechos humanos perpetradas por el ejército sean atendidas en

⁸² Ricardo Ravelo, “La ley del abuso”, *Proceso*, núm. 1724, 8 de noviembre de 2009.

⁸³ AI, México: *Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, México, AI, 2009. HRW, *Uniform Impunity*, Nueva York, HRW, 2009.

⁸⁴ Turati, *Fuego cruzado*, p. 94.

⁸⁵ *Reforma*, “Niegan violaciones sistemáticas”, 8 de diciembre de 2009.

⁸⁶ Jorge Carrasco, “Calderón rechaza la supervisión de la ONU”, *Proceso*, núm. 1733, 17 de enero de 2010.

⁸⁷ Turati, *Fuego cruzado*, p. 89.

⁸⁸ HRW, *Uniform Impunity*, pp. 12-13.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 16-22.

tribunales civiles, Calderón ha sido muy definitivo en su rechazo a una restricción en la jurisdicción militar.⁹⁰ En noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó sobre el caso Radilla –concluyó que las violaciones a los derechos humanos no deben ser juzgadas nunca en tribunales militares– y dio al Estado mexicano un año para llevar a cabo las reformas legislativas pertinentes.⁹¹ Ante una presión cada vez más intensa, en octubre de 2010, el gobierno del presidente Calderón presentó al congreso una propuesta para modificar el Código de Justicia Militar. La iniciativa sólo prevé que tres tipos de transgresiones (violación sexual, tortura y desaparición forzada) sean juzgadas en tribunales civiles. Otras violaciones, como la detención arbitraria o las ejecuciones extrajudiciales, quedan sujetas a la jurisdicción militar. Además, el fiscal militar podrá determinar la naturaleza del delito y, en consecuencia, determinar también si el proceso debe ser transferido al sistema de justicia civil.⁹² En realidad, esta legislación parece estar diseñada para acallar las críticas sobre el fuero militar en casos de derechos humanos sin causar mayores disgustos al aliado fundamental de Calderón en su guerra contra el narco.

Si bien el gobierno ha incorporado el tema de los derechos humanos al discurso oficial, hasta ahora no ha logrado crear un mecanismo eficaz para controlar los abusos del ejército y resarcir a las víctimas por el daño. Por el contrario, en el contexto de las recientes protestas antinarco, la administración de Calderón desmintió repetidamente las demandas de abuso y acusó a los críticos de querer deshonorar a las fuerzas armadas. Para estas manifestaciones –que se dieron principalmente en la ciudad nortea de Monterrey–, los narcotraficantes entregaron regalos en efectivo y en especie a jóvenes marginados a cambio de que expresaran públicamente la oposición a la presencia de las fuerzas federales.⁹³ Sin embargo, sí existen víctimas genuinas que se han enfrentado a la indiferencia –si no es que al desprecio– oficial. Algunas fueron culpadas de tener vínculos delictivos inexistentes, otras fueron amenazadas y, a las familias de los desaparecidos, se les pidió que buscaran a sus familiares por sus propios medios.⁹⁴ Del mismo modo, el gobierno parece ignorar el trauma de los sobrevivientes

⁹⁰ AI, México: *Nuevos informes de violaciones*, p. 24.

⁹¹ CIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf

⁹² Presidencia de la República, *Iniciativa de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar*, 18 de octubre de 2010, <http://www.presidencia.gob.mx>

⁹³ “Mexico Drug Cartels Buying Public Support”, *Los Angeles Times*, 13 de marzo de 2009, <http://www.latimes.com>

⁹⁴ Arturo Rodríguez, “Los desaparecidos que a nadie importan”, *Proceso*, núm. 1732, 10 de enero de 2010.

y el grado en que la violencia insensibiliza a la ciudadanía y destruye el tejido social de muchas comunidades. Conforme avanza la guerra contra el narco, aparece la genuina posibilidad de que la gente se acostumbre gradualmente a la violencia y empiece a considerarla un sustituto aceptable de un viciado sistema de justicia.

De hecho, dos actores que deberían haber levantado la voz en nombre de las víctimas han desempeñado un triste papel. La CNDH efectivamente ha documentado algunos abusos del ejército, pero también ha rechazado a muchas víctimas, no ha logrado impugnar la jurisdicción militar y sólo ha emitido un mínimo de recomendaciones.⁹⁵ Aun cuando –por su presupuesto y personal– esta institución es uno de los organismos más grandes de su tipo a nivel mundial, no ha aprovechado al máximo su gestión ni sus recursos para evitar violaciones y exigir la reparación de daños.⁹⁶ Hay analistas que atribuyen esta omisión a una actitud flexible frente a la clase política por parte del ombudsman.⁹⁷ El segundo actor es el Departamento de Estado norteamericano, que está obligado a informar al congreso estadounidense sobre el cumplimiento de México de las condiciones de la Iniciativa Mérida. En su primer informe –emitido en 2009– no pudo demostrar que los requisitos se hubieran cumplido, pero afirmó que había expresado su preocupación a México y argumentó que la simple presentación del documento justificaba la liberación de los fondos.⁹⁸ A pesar de mostrarse totalmente insatisfechos con esta interpretación de la ley, los legisladores aceptaron entregar los recursos, no sin antes manifestar que serían menos indulgentes en el futuro.⁹⁹ En su siguiente informe, el Departamento de Estado admitió que México no había podido responder a sus inquietudes en materia de transparencia e impunidad en casos de derechos humanos y, por lo tanto, anunció que se retendría el quince por ciento de los fondos hasta que: *a)* se aprobara una legislación que fortaleciera las facultades de la CNDH y *b)* se *introdujera* (aunque no se promulgara) una reforma al Código de Justicia Militar que limitara los delitos de jurisdicción militar.¹⁰⁰ Sin embargo, a pesar de su importancia simbólica, congelar los fondos tiene, en la práctica, pocas consecuencias reales, ya que la cantidad retenida (veintiséis millones de dólares) forma parte de un proyecto de asignación adicional de 175 millones de dólares y el Departamento de Estado, al tiempo

⁹⁵ Gloria Díaz, “El círculo de impunidad”, *Proceso*, núm. 1722, 1 de noviembre de 2009.

⁹⁶ HRW, *Mexico's National Human Rights Commission*, Nueva York, HRW, 2008, p. 1.

⁹⁷ Gloria Díaz, “Y Soberanes sigue ahí...”, *Proceso*, núm. 1723, 8 de noviembre de 2009.

⁹⁸ USDOS, *Mexico-Mérida Initiative Report 2009* (Washington D. C., USDOS, 2009); Jesús Esquivel, “Socios y cómplices”, *Proceso*, núm. 1706, 12 de julio 2009.

⁹⁹ Entrevista telefónica anónima, 9 de diciembre 2009.

¹⁰⁰ USDOS, *Mexico-Mérida Initiative Report 2010*, Washington, D. C., USDOS, 2010, p. 3.

que congelaba unos fondos, liberaba 36 millones de dólares de ayuda de refuerzo.

Las condiciones de la Iniciativa Mérida son un mecanismo importante para garantizar que la guerra contra el narco se lleve a cabo con el debido respeto a los derechos humanos. Sin embargo, hasta ahora, el gobierno estadounidense se ha mostrado bastante renuente a utilizar esta herramienta. La retirada del ejército –que es una petición reiterada de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros organismos– serviría para reducir la incidencia de violaciones a los derechos humanos pero también dificultaría que el aparato de procuración de justicia pudiera hacer frente a la inmensa capacidad de fuego de las ONT.¹⁰¹ Las únicas alternativas parecerían ser la remoción absoluta de los casos de derechos humanos de la jurisdicción militar y un mejoramiento de la capacidad de los servicios de inteligencia del ejército, así como el uso proporcional de la fuerza. De no ser así, la guerra contra las drogas seguramente seguirá produciendo más bajas que beneficios.

Delincuentes uniformados

Uno de los principales obstáculos en la guerra de Calderón contra las drogas ha sido la corrupción relacionada con el narco, asaz penetrante entre las fuerzas de seguridad. En los ámbitos federal, estatal y local, México cuenta con alrededor de mil seiscientos cuerpos policiales con más de cuatrocientos mil elementos que batallan con salarios bajos, equipo inadecuado y capacitación insuficiente. Hasta ahora, los esfuerzos por reestructurar estas dependencias –algunos encabezados por el actual secretario de seguridad pública, Genaro García Luna– con frecuencia han supuesto poco más que un cambio de nombre y de funciones. Por ejemplo, después de haberse ganado mala fama por corrupción, tortura, arrestos ilegales y tráfico de drogas, la Policía Federal Judicial (PFJ) fue sustituida por la Agencia Federal de Investigación (AFI). Inicialmente anunciada como una fuerza altamente profesional que contaba con nuevos controles y medidas anticorrupción, la AFI no tardó en verse empañada también por la deshonestidad y el tráfico de drogas y –en 2009– resurgió como Policía Federal Ministerial (PFM).¹⁰² Posteriormente, ese mismo año, esta institución se fusionó con la Policía Federal Preventiva y nació la Policía Federal.

¹⁰¹ UNWG, *Preliminary Observations*.

¹⁰² Anabel Hernández, *Los cómplices del presidente*, México, Grijalbo, 2008, pp. 236-237.

La ampliación y profesionalización de la Policía Federal –tareas que reciben apoyo de la Iniciativa Mérida– suponen el establecimiento de un moderno centro de control, una nueva academia de policía con parámetros educativos más altos y la creación de la Plataforma México, una base de datos nacional para el intercambio de información. El gobierno de Calderón también aumentó el número de policías federales a más de treinta mil, amplió sus responsabilidades, acrecentó su presupuesto y salarios e implementó procedimientos más rigurosos para su investigación: revisión de antecedentes, exámenes de polígrafo, escrutinio de bienes y pruebas de competencia, entre otros. Se han iniciado evaluaciones similares en las policías estatales y locales pero –hasta este momento– no han tenido mayor éxito. Aun cuando este proceso para investigar a los elementos estaba programado para concluir en 2012, en mayo de 2011 se había evaluado únicamente a ocho por ciento de las fuerzas policiales mexicanas. La limitación de recursos podría muy bien prolongar esta labor durante una década más.¹⁰³ Es importante señalar que estas evaluaciones, además de no realizarse de forma permanente –lo que permite la presencia de malos elementos que pueden corromper a los nuevos reclutas– se enfoca en valoraciones individuales que no toman en consideración el mejoramiento de los estándares institucionales. Así las cosas, el gobierno ha concentrado sus esfuerzos en elevar el nivel de la capacitación, del equipamiento y de los salarios, pero se ha visto vacilante a la hora de hacer frente a la corrupción relacionada con las drogas y a la infiltración. De cualquier forma, si no se mejoran la integridad y eficacia del aparato de seguridad en su conjunto, podría resultar contraproducente inyectar recursos adicionales a este problema.

La corrupción relacionada con las drogas permea principalmente en la policía municipal. Por ese motivo, hay lugares en los que las autoridades decidieron disolver cuerpos policiales enteros sin miras a reemplazarlos. Como se puede constatar con mayor claridad en el ámbito federal que en cualquier otro, es más sencillo desaparecer agencias que profesionalizarlas. Aunque la permanencia de elementos deshonestos en los niveles más altos de la procuración de justicia sea más grave, esta situación no se ha atacado con suficiente determinación. La acción más destacada para erradicar la corrupción –la Operación Limpieza– fue severamente cuestionada. La investigación, que tuvo una duración de cinco meses, empezó en noviembre de 2008 tras el arresto en Estados Unidos por vínculos con el narco de un antiguo director de la Interpol México, quien, a su vez, acusó al entonces

¹⁰³ “Estados incumplen evaluación policiaca”, *El Universal*, 5 de mayo de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx>; “SNSP: mal pagados policías de 1,800 corporaciones”, *El Universal*, 16 de mayo de 2011. <http://www.eluniversal.com.mx>.

Subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la PGR, Noé Ramírez Mandujano, de estar en la nómina de los hermanos Beltrán Leyva. El operativo que siguió a estos acontecimientos –ostensiblemente diseñado para eliminar la infiltración del narco en la PGR y la SSP– permitió al gobierno de Calderón demostrar su actitud de cero tolerancia en temas de corrupción. Sin embargo, las autoridades parecían actuar sobre una base sumamente selectiva que únicamente se enfocaba en quienes eran percibidos como enemigos de personas influyentes dentro de las instituciones afectadas. La entonces titular de la SIEDO –y ahora de la PGR–, Marisela Morales Ibáñez, fue acusada de fabricar testigos para sustentar los casos y de no poder producir pruebas contundentes contra muchos de los inculpados. Algunos de ellos describieron la Operación Limpieza como una farsa y afirmaron que, en sus respectivos procesos, el testigo principal había mentado.¹⁰⁴ Además, el asesinato de varios testigos protegidos debilitó algunos de los juicios.¹⁰⁵ Es imposible saber si la Operación no se condujo de manera más eficaz por la incapacidad de las autoridades o por su falta de voluntad política. En cualquier caso, resulta evidente que la purga no alcanzó los objetivos que se había planteado.

Estos fracasos son más fáciles de entender si consideramos que la corrupción se tolera –y de hecho se practica– en las más altas esferas de la SSP. Genaro García Luna empezó su carrera hace más de veinte años en el servicio de inteligencia del Estado, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), donde también conoció a muchos de quienes hoy son sus más cercanos colaboradores. En 1999, sin haber aprobado los exámenes requeridos, García Luna se incorporó a la PFP. Posteriormente encabezó y reestructuró la PJF y –en 2001– fue nombrado director de la dependencia que sustituyó a la PJF: la AFL.¹⁰⁶ Cada vez que era transferido a una institución nueva, García Luna se hacía acompañar de su grupo de colaboradores. Muchos de ellos se saltaron el control de confianza y –a pesar de sus controvertidos currículos (algunos tienen antecedentes penales o presuntos vínculos con el crimen organizado)– fueron colocados en puestos directivos dentro de la SSP para los cuales no estaban calificados o que ocuparon independientemente de la estructura de mando habitual. A lo largo de los años, este grupo se ha enfrentado a acusaciones fundamentadas de abuso de poder, corrupción, extorsión y protección de secuestradores

¹⁰⁴ Anabel Hernández, “El rostro de ‘Felipe’”, *Reporte Índigo*, 12 de febrero de 2009, <http://www.reporteindigo.com>

¹⁰⁵ Anabel Hernández, “La debacle de los testigos protegidos”, *Reporte Índigo*, 4 de diciembre de 2009, <http://www.reporteindigo.com>

¹⁰⁶ Hernández, *Los cómplices del presidente*, pp. 228-233.

y narcotraficantes.¹⁰⁷ El propio García Luna no sólo ha adquirido propiedades muy por encima de sus posibilidades, sino que ha sido acusado de corrupción, nepotismo y –probablemente el cargo más grave– de tener vínculos con el cartel de Sinaloa.¹⁰⁸ Por si fuera poco, el titular de la SSP tiene la reputación de montar operativos policiales escenificados para compensar las deficiencias de los procesos de investigación. El caso más emblemático es el de Florence Cassez, una ciudadana francesa que fue arrestada bajo el cargo de secuestro en diciembre de 2005 cuando agentes de la AFI orquestaron una redada simulada para las cámaras de televisión. La posterior condena de Cassez fue la culminación de una evidente *vendetta* del antiguo socio comercial de su hermano, quien, gracias a su amistad con García Luna, logró su cometido.¹⁰⁹ Al parecer, se han socavado las bases de la SSP para servir a los intereses personales de su titular y de su grupo más cercano.

Durante la etapa de transición previa a la toma de posesión de Calderón, altos oficiales militares advirtieron al presidente electo sobre los vínculos de García Luna con el cartel de Sinaloa. Tenían la esperanza de que esta información documentada por la inteligencia militar evitara el inminente nombramiento del ahora titular de la SSP.¹¹⁰ A pesar de esta y otras acusaciones, Calderón ha defendido sistemáticamente a García Luna. Aunque esta postura ha asombrado a muchos observadores, resulta menos desconcertante cuando se analiza el motivo de su designación. El actual secretario descubrió que el equipo de campaña del candidato del PAN había mantenido vigilado a López Obrador y a otras figuras políticas de alto nivel y ofreció guardar silencio sobre el escándalo de espionaje a cambio de un cargo en el gabinete.¹¹¹ Con estos antecedentes, el respaldo de Calderón no es de sorprender, pues este apoyo inquebrantable es lo único que puede impedir que el secretario difunda la información con que cuenta sobre este tema y, por consiguiente, termine con muchas carreras políticas, entre ellas, la del propio presidente de la república.

Quienes sí trataron de denunciar la corrupción dentro de la policía pagaron cara su decisión. En 2007, el comisionado Javier Herrera Valles, entonces comandante de la PFP, recibió de García Luna la orden de autorizar la incorporación de siete funcionarios de la AFI en puestos de alto nivel de la PFP a pesar de que la investigación correspondiente había tenido

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 238.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 300; Anabel Hernández, *Los señores del narco*, México, Grijalbo, 2010, pp. 414, 473-475.

¹⁰⁹ Anne Vigna y Alain Devalpo, *Fábrica de culpables*, México, Grijalbo, 2010.

¹¹⁰ Hernández, *Los cómplices del presidente*, pp. 261-262.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 205.

resultados negativos. Herrera Valles, además de rehusarse a cumplir esta instrucción, envió en los primeros meses de 2008 dos cartas a Calderón en las que documentaba las principales irregularidades dentro de la SSP. Ninguna de las dos misivas tuvo respuesta, pero la información se difundió con entrevistas en los medios de comunicación. Las represalias no se hicieron esperar. Tras meses de hostigamiento y fallidos intentos por silenciarlo, Herrera Valles finalmente fue expulsado de la PFP y arrestado con cargos falsos de narcotráfico.¹¹² Aunque por lo general han sido aplaudidas por Washington, las acciones del gobierno de Calderón para profesionalizar a la policía mexicana han resultado ser absolutamente inconsecuentes. La tolerancia oficial de la corrupción, además de paralizar el aparato de seguridad pública, pone en duda el compromiso gubernamental de frenar el tráfico de drogas.

Exclusión social y el glamour de la cultura de las drogas

El engañoso glamour del comercio de estupefacientes y la posibilidad de hacer dinero rápidamente atraen a miles de personas, particularmente a la juventud marginada. Por lo tanto, la estrategia de Calderón en contra de las drogas requiere de un componente social que atienda los retos de desarrollo de México y reduzca el atractivo que el narcotráfico tiene para quienes se quedaron atrás en el camino hacia la prosperidad. Las políticas de libre mercado en torno al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han generado la permanencia de niveles extremos de inequidad social y un desarrollo desequilibrado entre los estados del sur y del norte del país. A pesar del impresionante aumento del comercio y la inversión extranjera, el crecimiento económico sigue siendo lento y la creación de nuevos empleos es limitada. La incapacidad del sector formal de absorber el gran número de empleos agrícolas perdidos y el aumento de la fuerza laboral tuvieron como resultado que el empleo informal duplicara al formal en el periodo 1992-2006.¹¹³ El crecimiento deprimido, la escasez de trabajo y el estancamiento de los salarios han dejado a México en una situación de inequidad y pobreza persistente. Aunque para 2006 la indigencia había bajado a cuarenta y tres puntos porcentuales, México sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad a nivel mundial y, por lo

¹¹² *Ibid.*, pp. 287-301.

¹¹³ Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, México, Coneval, 2008, p. 29.

tanto, con mayor disparidad en el acceso a los servicios de salud, educación y vivienda.¹¹⁴

Estas condiciones de exclusión múltiple ocasionan que muchos jóvenes mexicanos recurran al tráfico de drogas para satisfacer necesidades básicas de sobrevivencia y para poder avanzar socialmente. El fenómeno ha adquirido especial visibilidad en Ciudad Juárez, donde el auge de las maquiladoras atrajo a miles de migrantes nacionales y el rápido crecimiento de la población creó una demanda de infraestructura social y urbana que el gobierno local no ha podido proporcionar. En la periferia hay una rápida proliferación de barrios que se caracterizan por la desorganización social, la inseguridad, el hacinamiento y la deficiencia –o inexistencia– de servicios básicos. Los bajos salarios obligan a los padres de familia a trabajar largas jornadas y, en consecuencia, dedicar menos tiempo al cuidado de sus hijos. Con el tiempo, los índices de deserción escolar, las pandillas y la violencia se convierten en una imagen común y el comercio de estupefacientes en una estrategia de subsistencia socialmente aceptada.¹¹⁵ Sin embargo, la situación en Ciudad Juárez no es sino un microcosmos del panorama social del resto del país.

En el narcotráfico, la *infantería* suele proceder de la marginación, de familias disfuncionales y contar con un bajo nivel educativo y pocas oportunidades de empleo. La exclusión que rodea a estos jóvenes produce un profundo sentimiento de resentimiento social que las ONT explotan hábilmente ofreciendo una alternativa inmediata. Quienes se suman al negocio de las drogas lo hacen buscando tener un acceso fácil a dinero, mujeres, autos y armas, pero también para adquirir el poder y estatus social que de otra forma les es inalcanzable.¹¹⁶ En lugares como Sinaloa, Ciudad Juárez y Tijuana, este tipo de comercio y el mundo cultural que lo rodea han existido desde hace décadas. Generaciones de jóvenes han crecido en un ambiente donde la violencia domina la vida cotidiana y el narcotráfico es considerado un motor de movilidad social.¹¹⁷ La ostentosa cultura de las drogas –exaltada en los narcocorridos– ha inspirado construcciones arquitectónicas, camiones de carga, vestimenta y joyería. Además, desempeña un papel fundamental al alimentar en los adolescentes la aspiración a convertirse en narcos o sicarios. De hecho, en áreas en las que el tráfico de drogas (a baja escala) se arraigó hace tiempo, su penetración en el tejido comu-

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁵ Clara Jusidman y Hugo Almada, *La realidad social de Ciudad Juárez: análisis social*, Ciudad Juárez, UACJ, 2007, p. 90.

¹¹⁶ Judith Valenzuela, "Sinaloa: el caleidoscopio del narcotráfico", *Nexos*, septiembre de 2008, <http://www.nexos.com.mx>

¹¹⁷ Turati, *Fuego cruzado*, caps. 4-5.

nitario es tan profunda que quienes ahí habitan participan en él o, por lo menos, conocen a alguien que lo hace y no necesariamente consideran que haya algo moralmente reprobable en ello.¹¹⁸ Por lo tanto, para los jóvenes que viven en medio de la narcoviolencia y el narcofolklore, una muerte prematura deja de ser un prospecto aterrador y el comercio de estupefacientes se vuelve una opción natural y, quizá, inevitable, sobre todo ante la falta de opciones que puedan resultarles tan seductoras.

Ya sea que se desempeñen como guardias, observadores, vendedores callejeros, mulas, *cocineros* de metanfetaminas, abastecedores de armas o sicarios, el poder y los ingresos de estos adolescentes crecen rápidamente. Los informes sobre sus ganancias varían: dependiendo de la tarea, entre quinientos y cinco mil pesos semanales.¹¹⁹ Sin embargo, cabe señalar que la mayoría no asciende dentro de la organización. Algunos se vuelven adictos, pero muchos más son asesinados a los tres o cuatro años de haber empezado a trabajar. Es difícil obtener estadísticas sobre el nexo entre las pandillas y las ONT, pero se estima que alrededor de veinte mil adolescentes de más de cinco mil bandas callejeras cooperan con las ONT en todo el territorio nacional.¹²⁰ Sin una mayor prevención social, los arrestos o las bajas de los capos del narcotráfico no servirán para disminuir el narcotráfico y la violencia, ya que siempre habrá una oferta de jóvenes con expectativas frustradas dispuestos a engrosar las filas del crimen organizado.

En enero de 2010, la masacre de quince adolescentes en Villas de Salvárcar, una colonia de clase trabajadora en Ciudad Juárez, atrajo la atención pública hacia esa ciudad. Calderón inmediatamente atribuyó la matanza a una disputa entre pandillas, pero más adelante se vio obligado a disculparse por el comentario. Bajo una gran presión para contener la violencia relacionada con el narco y los crecientes problemas sociales, el presidente viajó a Ciudad Juárez para reunirse con víctimas y con grupos de la sociedad civil. Aun cuando Calderón se negó a admitir que la intervención militar había fracasado, reconoció que era necesario adoptar un enfoque más integral. En febrero de ese mismo año, el gobierno lanzó la iniciativa “Todos somos Juárez”, un proyecto de ciento sesenta medidas en los campos de seguridad, economía, empleo, educación, salud y desarrollo social. A partir de entonces, en la ciudad han sido desplegados miles de policías federales adicionales, se ha incluido a más

¹¹⁸ Howard Campbell, *Drug War Zone: Frontline Dispatches from the Streets of El Paso and Juárez*, Austin, University of Texas Press, 2009.

¹¹⁹ Gloria Díaz, “Juventud narca: matar para vivir”, *Proceso*, núm. 1676, 14 de diciembre de 2008, p. 8.

¹²⁰ “Los cárteles utilizan a cinco mil pandillas”, *Excelsior*, 8 de febrero de 2010, <http://www.exonline.com.mx>

familias en el programa Oportunidades (un programa de transferencia condicionada de recursos), se han construido más guarderías y escuelas de educación media superior y se ha desarrollado la infraestructura pública, particularmente los parques. Sin embargo, fuera de eso, los resultados son decepcionantes y no se han atendido los problemas más profundamente arraigados. Los niveles delictivos y de violencia siguen siendo elevados, lo que dificulta que los programas sociales logren tener el impacto esperado. No hay avances en la profesionalización, ni en el proceso anticorrupción de los sistemas de procuración y administración de justicia. La red de hospitales ha crecido, pero no cuenta con personal suficiente. Por si fuera poco, los fondos para la atención a víctimas y problemas de salud mental son prácticamente inexistentes. La capacitación de jóvenes para el empleo ha evolucionado lentamente y la creación de empleos no ha aumentado para nada. Tampoco se ha actuado para reconstruir el desgastado tejido social ni para lograr que los espacios públicos sean seguros y se puedan utilizar. En cierto sentido, estos resultados no son sorprendentes, pues, además de no ser una iniciativa diseñada específicamente para la situación local, ya se abandonó la visión original de “Todos somos Juárez”: lograr que la infraestructura se convirtiera en una herramienta de cohesión comunitaria e inclusión social para reducir el comportamiento violento y delictivo y promover la participación ciudadana.¹²¹ A pesar de que los acuerdos de cooperación posteriores a la Iniciativa Mérida tienen también una dimensión social, la ayuda por sí misma no tendrá mayor relevancia a menos que México conceda mayor importancia a la prevención social dentro de las prioridades nacionales. El reto en materia de políticas públicas es reducir la inequidad y la pobreza urbana, crear más y mejores empleos y aumentar la disponibilidad y calidad de la educación y de los servicios de salud. Sin embargo, en el México posterior a los gobiernos del PRI, todos los partidos del espectro político están preocupados por los ciclos electorales y no tienen el incentivo para atacar problemas estructurales del país como la desigualdad del ingreso y las fuentes de ingreso.¹²² Por el contrario, piensan que es más fácil simplemente administrar los conflictos nacionales hasta que sea hora de heredarlos a la siguiente administración.

¹²¹ Patricia Dávila, “Todos Somos Juárez: de las protestas a las promesas”, *Proceso*, núm. 1786, 23 de enero de 2011; Marcela Turati, “El Plan Juárez: cemento sin contenido social”, *Proceso*, núm. 1784, 9 de enero de 2011.

¹²² José Luis Velasco, *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's “Democratization”*, Nueva York, Routledge, 2005, pp. 124-125.

El rastro del dinero

Con el producto de la droga, los traficantes compran armas, corrompen a funcionarios y continúan o amplían sus operaciones, pero antes deben lavar sus ganancias ilícitas en la economía lícita. Por consiguiente, concentrarse en estos fondos es una de las formas más eficaces de detener el narcotráfico. Al gobierno del presidente Calderón le gusta difundir el aseguramiento de drogas, dinero y armas como golpes importantes contra las organizaciones criminales, pero se ha mostrado reacio a contener el lavado de dinero. México es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (“Convención de Mérida”) y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (“Convención de Palermo”) y sus tres protocolos donde se especifican los pasos necesarios de una lucha eficaz contra la delincuencia organizada: investigaciones del cumplimiento de la ley, acciones contra el lavado de dinero y la corrupción, y medidas de prevención social. México, sin embargo, sólo cumple con una pequeña parte de las cláusulas de estas dos convenciones y no atiende las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, con sede en París, que ha criticado la deficiente legislación nacional contra el lavado de dinero.¹²³ Como primer paso en el importante camino de combate al lavado de dinero, el congreso aprobó en 2009 una ley de extinción de dominio que permite a las autoridades asegurar y confiscar los bienes que utilizan las organizaciones delictivas en el narcotráfico y otros delitos. Las principales ventajas de esta legislación son que permite acciones tanto civiles como penales y coloca la carga de la prueba en el sospechoso. Sin embargo, también exige que la parte acusadora dé a conocer todo el alcance sus pruebas cuando busca que un bien se asegure, lo que pudiera poner en riesgo procesos subsiguientes. Además, para que la ley sea operativa, las autoridades deben obtener información de los registros mercantiles y trazar el mapa de las redes financieras y patrimoniales que permiten el lavado de dinero. Idealmente, esta información debe complementarse con otra similar, procedente de América Central. Pero México carece de la coordinación interinstitucional eficaz entre sus unidades de inteligencia, la Secretaría de Hacienda y el sistema de justicia que se necesita para lograr el desmantelamiento patrimonial de las empresas legal e ilegalmente constituidas ligadas a las ONT y de una amplia cooperación con otros Estados para incautar bienes de las organizaciones del narcotráfico en empresas legales

¹²³ Felipe Curcó, *La guerra perdida: dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2010*, México, Ediciones Coyoacán, 2010, pp. 30-31.

en su territorio y fuera de él.¹²⁴ Quizá no deba sorprender que no se haya presentado ningún caso al amparo de esta ley en los dos años que lleva de existencia.

Entre enero y septiembre de 2010, la Unidad de Inteligencia Financiera, que –sin personal ni fondos suficientes– analiza el posible lavado de dinero y financiamiento de operaciones terroristas, recibió 34511 informes de transacciones sospechosas. Sin embargo, sólo treinta y siete individuos fueron condenados bajo cargos de lavado de dinero. Aunque no sobresaliente, se trata de un avance si se compara con los diecisiete veredictos de culpabilidad obtenidos en el periodo 2004-2007.¹²⁵ Por su parte, los bancos son cómplices del ocultamiento y movimiento de los bienes procedentes de las drogas al no emplear, en razón de los costos operativos, todos los medios legales y técnicos disponibles para prevenir la circulación del dinero sucio dentro del sistema financiero.¹²⁶ Sin embargo, la insuficiente voluntad política parece ser otro de los obstáculos para la investigación y el abatimiento del lavado de dinero. En el periodo de transición previo a la toma de posesión del presidente Calderón surgió un caso que implicó a un grupo de empresarios mexicanos en la sospecha de lavado de dinero procedente de las drogas para el cartel de Sinaloa. Cuando el nuevo gobierno asumió el poder, el caso quedó archivado sin que se tomara acción alguna.¹²⁷ No obstante, a mediados de 2010, el gobierno de Calderón finalmente anunció un nuevo programa para la prevención y eliminación del lavado de dinero que implica mayores restricciones a las transacciones en efectivo y un paquete de proyectos de ley actualmente pendiente de aprobación en el congreso.¹²⁸

La permisividad en el lavado de dinero parece tener sus raíces en los terrenos político y económico. Si bien es difícil de probar, existe una extendida percepción de que los políticos mexicanos reciben aportaciones irregulares, entre ellas, algunas procedentes de las drogas. Se dice que Calderón mismo recibió cantidades importantes de financiamiento paralelo para su campaña.¹²⁹ Las investigaciones del origen de estos fondos podrían poner al

¹²⁴ *Ibid.*, p. 33.

¹²⁵ *dos*, *International Narcotics Control Strategy Report 2011*, vol. II, Washington, D. C., *dos*, 2011, pp. 141-142.

¹²⁶ Ricardo Ravelo, “La estructura financiera de los cárteles, intocada”, *Proceso*, núm. 1707, 19 de julio de 2009, p. 21.

¹²⁷ Ricardo Ravelo, “La importancia de apellidarse Gómez Mont”, *Proceso*, núm. 1675, 7 de diciembre de 2008.

¹²⁸ Presidencia de la República, “Iniciativa de ley para la prevención de lavado de dinero”, 26 de agosto de 2010, <http://www.presidencia.gob.mx>.

¹²⁹ Hernández, *Los cómplices del presidente*, p. 410.

descubierto la colusión de políticos en el comercio de estupefacientes y poner en peligro la gobernabilidad del país. El caso de Zhenli Ye Gon demuestra tanto la ambigüedad como los riesgos de este escenario. Bajo protección oficial, el empresario mexicano nacido en China había importado ilegalmente pseudoefedrina durante casi una década antes de ser arrestado en Estados Unidos bajo cargos de narcotráfico y lavado de dinero.¹³⁰ En 2007, las autoridades mexicanas confiscaron más de doscientos millones de dólares en su residencia de la Ciudad de México y dieron a conocer el hallazgo como el mayor decomiso de dinero procedente de la droga en la historia. Sin embargo, el empresario dejó asentado que la mayor parte de las divisas eran el sobrante de los fondos de campaña que el equipo del presidente Calderón le había pedido guardar. La veracidad de esta afirmación es dudosa, pero el incidente demuestra que las averiguaciones de los casos de posible lavado de dinero pueden revelar incómodas verdades.

Aunque la violencia y la corrupción vinculadas a las drogas devasten el país, el narcotráfico también brinda a México significativos beneficios económicos. A pesar de que se calcula que el ingreso que genera no supera el tres por ciento de la economía lícita, la industria hace inversiones con las que contribuye a la actividad económica y a la recaudación fiscal; crea empleos y ofrece servicios básicos que el Estado no puede o no quiere proveer.¹³¹ La suspensión del flujo de dinero procedente de las drogas tendría costos económicos y políticos que los líderes del país podrían no querer asumir. Con esto no queremos sugerir que exista una política de fomento del narcotráfico, sino que la delincuencia crea incentivos poderosos que pueden impedir que las autoridades la combatan con demasiada firmeza. Mientras los traficantes sigan cosechando ganancias ilícitas, ningún arresto, decomiso o destrucción de plantíos podrá frenar el tráfico de drogas. La experiencia de países como Colombia e Italia señala que los gobiernos adoptan medidas efectivas contra el lavado de dinero cuando la violencia se generaliza geográficamente. En México ha alcanzado niveles sin precedente y no respeta clases sociales. Sin embargo, las élites política y económica nacionales pueden seguir resistiéndose a las reformas porque todavía ganan más de lo que pierden con el *statu quo*. El cambio puede apresurarse con un mayor esfuerzo de la sociedad civil encaminado a terminar con esta red de complicidades e impunidades. En Italia, la lucha social logró avances importantes en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo, la adopción de una ley de confiscación de bienes que libera las propiedades que pertenecieron a la mafia para uso social, principalmente en proyectos

¹³⁰ Julio Scherer, *Impunidad*, México, Grijalbo, 2009, pp. 75-103.

¹³¹ Velasco, *Insurgency*, p. 8.

comunitarios y educativos. La legislación parte de la premisa de que para derrotar a las organizaciones criminales, la sociedad no sólo debe vencer la colusión política y económica, y la tolerancia social, sino también la resignación y la indiferencia que les permiten sobrevivir.¹³² Por último, se puede afirmar que México no progresará en su propia lucha mientras la población no se dé cuenta de que no debe permitir que el crimen organizado destruya a la sociedad y mientras no responsabilice a los funcionarios que eligió si no logran enfrentarla realmente.

CONCLUSIÓN

La Iniciativa Mérida se estableció para apoyar a México y América Central a enfrentar el narcotráfico y otros delitos transnacionales, en gran medida, mediante la provisión de equipo y entrenamiento. Sin embargo, el plan fue promovido por el gobierno del presidente Calderón como el pilar de política exterior de su lucha contra las drogas. Estas medidas fueron adoptadas para darle al presidente de México la legitimidad de la que carecía después de las polémicas elecciones de 2006. Esos orígenes contribuyen a explicar las conocidas, pero poco explicadas limitaciones del plan. Aunque Estados Unidos aceptó tener responsabilidad compartida en las amenazas de seguridad comunes a ambos países, por tratarse de un paquete de ayuda exterior, la Iniciativa Mérida no compromete a Washington internamente. Indudablemente la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas de México se reforzará, pero los recursos dedicados a la construcción de instituciones y a las actividades en contra de la corrupción son demasiado bajos. La asistencia le habrá dado a las relaciones entre México y Estados Unidos un impulso muy necesario, pero hay que tener cuidado de no sobreestimar su importancia o su capacidad real de frenar el narcotráfico. Aun cuando se espera que la cooperación posterior a la Iniciativa Mérida ponga mayor énfasis en el fortalecimiento institucional y en aspectos de índole social, no podrá enderezar una política equivocada.

Por su gran visibilidad, las operaciones militares cumplieron su propósito original de tener un impacto en la opinión pública mexicana, pero también fallaron de manera espectacular en poner freno al narcotráfico. Además, su participación en la guerra contra las drogas expuso al ejército a un mayor grado de corrupción y alimentó las violaciones a los derechos humanos, que el presidente Calderón ha desestimado en repetidas ocasiones, aparentemente para no poner en peligro el apoyo militar,

¹³² Cynthia Rodríguez, *Contacto en Italia*, México, Debate, 2009, p. 252.

cuyo papel ha sido fundamental para la autoridad presidencial. Por otra parte, el gobierno ha descuidado medidas menos visibles –y sin embargo, más eficaces– contra las organizaciones de narcotráfico. La corrupción policiaca –que fue la causa original de la intervención militar– sólo se ha atendido de manera selectiva, mientras que las políticas sociales no impiden que un número cada vez mayor de jóvenes marginados se unan al comercio de estupefacientes en busca de dinero y estatus. El lavado de las ganancias procedentes de las drogas tampoco ha sido una prioridad, pues los beneficios que obtiene una poderosa minoría superan los efectos destructivos de la violencia sobre una mayoría de pobres. Considerando además que, como consecuencia de una mayor presión sobre el mercado de las drogas, las organizaciones de narcotraficantes podrían involucrarse en otras actividades ilícitas igualmente lucrativas, México necesitaría dar muestra de una mayor tenacidad en la persecución del crimen organizado en todas sus modalidades.

Sin embargo, en el improbable caso de que el gobierno del presidente Calderón hiciera ajustes a su estrategia interna contra las drogas, el narcotráfico no disminuiría de manera significativa. Tanto México como Estados Unidos pueden y deben hacer más para encarar los problemas relacionados con las drogas en sus respectivos territorios. No obstante, el narcotráfico es un problema mundial que requiere una política global, no sólo bilateral o –incluso– regional. Esta realidad demanda mayor y mejor cooperación entre países productores, de tránsito y consumidores, y finalmente también políticas públicas más eficaces. Las estrategias actuales –centradas en detener la producción y el suministro de drogas ilícitas– han fallado en su propósito de reducir la oferta y el consumo de drogas. Por el contrario, han contribuido a agravar los problemas de delincuencia, corrupción y salud pública. El mundo se encuentra en una encrucijada entre décadas de políticas infructuosas y el sueño de sociedades libres de drogas. Aunque las probabilidades de que el uso de las drogas disminuya sean bajas, la reducción de la demanda debe seguirse considerando un objetivo legítimo de las políticas, ya que, mientras la demanda se mantenga, los traficantes encontrarán la manera de satisfacerla. Este hecho exige políticas públicas con un enfoque más pragmático para minimizar el daño asociado a la producción, el suministro y el consumo de drogas ilícitas. Hasta ahora, los llamados a reconsiderar el sistema prohibicionista han dado lugar a argumentaciones polarizadas y con una carga emocional más que a debates razonados. Opuestos a la opinión ortodoxa, los defensores de alternativas políticas no proponen una legalización indiscriminada en materia de drogas, sino un esquema regulado y sujeto a impuestos mediante el cual el control del Estado sobre el mercado de las drogas pudiera reducir los riesgos que los estupefacientes

representan para la sociedad y su salud. En lugar de continuar con una guerra costosa e inútil, México habría podido cabildear a favor de una más amplia despenalización a nivel estatal de sustancias ilícitas en Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno del presidente Calderón ha rechazado enérgicamente la legalización de las drogas y ha sofocado el debate sobre el tema. La idea de la regulación puede causar inquietud entre los círculos políticos, pero sigue siendo efectiva para despojar al narcotráfico de sus ganancias y dar mayor salud y seguridad a las comunidades afectadas por las drogas.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Jeannette, *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: diagnóstico de El Salvador*, San Salvador, IUDOP, 2006.
- Aguilar, Rubén y Jorge Castañeda, *El narco: La guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- AI (Amnistía Internacional), *México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, México, AI, 2009.
- Arteaga, Nelson, "The Merida Initiative: Security-Surveillance Harmonization in Latin America", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 87, 2009, pp. 103-110.
- Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, México, Tusquets Editores, 2007.
- Beittel, June, *Mexico's Drug-Related Violence*, Informe para el Congreso, CRS (R40582), Washington, D. C., CRS, 2009.
- Benítez, Raúl, "The Mérida Initiative: Challenges in the Fight against Crime and Drug Trafficking in Mexico", 2007, <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- , "La crisis de seguridad en México", *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009, pp. 173-189.
- y Ángel Rodríguez, "Iniciativa Mérida, seguridad nacional y soberanía", en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, Puebla / México, UNAM / BUAP, 2009, pp. 37-54.
- Brands, Hal, *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, Penn., Strategic Studies Institute, 2009.
- "Cámara Baja de EU avala la Iniciativa Mérida", *El Universal*, 11 de junio de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx>
- Campbell, Howard, *Drug War Zone: Frontline Dispatches from the Streets of El Paso and Juárez*, Austin, TX, University of Texas Press, 2009.
- Carlsen, Laura, *A Primer on Plan Mexico*, 2008, <http://americas.irc-online.org>.

- Carpenter, Ted, *Troubled Neighbor*, Washington, D. C., Cato Institute, 2009.
- Carrasco, Jorge, "Calderón rechaza la supervisión de la ONU", *Proceso*, núm. 1733, 17 de enero de 2010, pp. 24-26.
- Cervantes, Jesusa, "Las aduanas, coladera para las armas", *Proceso*, núm. 1793, 13 de marzo de 2011, pp. 16-18.
- Chabat, Jorge, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida", en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, Puebla/ México, UNAM / BUAP, 2009, pp. 25-36.
- Chanona, Alejandro, "La Iniciativa Mérida y el congreso mexicano", en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (comps.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México / Puebla, UNAM / BUAP, 2009, pp. 55-75.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos), "Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos", sentencia de 23 de noviembre de 2009, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf.
- "Ciudad Juárez, paraíso de los extorsionadores", *El Universal*, 6 de diciembre de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx>
- Conadic (Consejo Nacional contra las Adicciones), *Encuesta Nacional de Adicciones 2002*, Aguascalientes, Inegi, 2004.
- , *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, Cuernavaca, INSP, 2008.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, México, Coneval, 2008.
- "Confía Negroponte en que la Iniciativa Mérida no será injerencista", *Proceso*, 17 de junio de 2008, <http://www.proceso.com.mx>
- Curcó, Felipe, *La guerra perdida: dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2010*, México, Ediciones Coyoacán, 2010.
- Dávila, Patricia, "Todos Somos Juárez: de las protestas a las promesas", *Proceso*, núm. 1786, 23 de enero de 2011.
- Díaz, Gloria, "Juventud narca: matar para vivir", *Proceso*, núm. 1676, 14 de diciembre de 2008, pp. 6-10.
- , "El círculo de impunidad", *Proceso*, núm. 1722, 1 de noviembre de 2009, pp. 20-24.
- , "Y Soberanes sigue ahí...", *Proceso*, núm. 1723, 8 de noviembre de 2009, pp. 18-20.
- "El crimen organizado estaba tocando a las puertas del Estado", *El País*, 23 de noviembre de 2008, <http://www.elpais.com>
- "El expansivo poder del narcotráfico", *El Universal*, 26 de diciembre de 2009, <http://www.eluniversal.com.mx>
- Enciso, Froylán, "Los fracasos del chantaje: régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (comps.), *Los grandes problemas de México: seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 61-104. "Estados incumplen evaluación policiaca", *El Universal*, 5 de mayo de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx>

- Engle, Deborah, "The Mérida Initiative: A Flawed Agreement", tesis de maestría, University of Denver, 2009.
- Escalante, Fernando, "Homicidios 1990-2007", *Nexos*, septiembre de 2009, <http://www.nexos.com.mx>
- Esquivel, Jesús, "Errores mutuos", *Proceso*, núm. 1649, 8 de junio de 2008, pp. 12-13.
- "Estrategia contrarrelaj salva Iniciativa Mérida", *El Universal*, 1 de julio de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx>
- "FCH: ligados al crimen, 90% de muertos", *El Universal*, 8 de febrero de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx>
- Felbab-Brown, Vanda, *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 2009 (Policy Paper, núm. 12).
- Flores, Nancy, "Una farsa, la 'guerra' contra el narcotráfico", *Contralínea*, 23 de mayo de 2010, <http://contralineainfo/archivo-revista/index.php/2010/05/23/una-farsa-la-guerra-contra-el-narcotrafico/>.
- Freeman, Laurie, "Déjà vu: La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, 2008, <http://www.foreignaffairs-esp.org>
- Fyke, Joel y Maureen Meyer, "No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro", *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, 2008, <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- GAO (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno estadounidense), "U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges", Informe a solicitantes del Congreso, GAO-09-709, Washington, D. C., GAO, 2009.
- , "Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures", informe a solicitantes del Congreso, GAO-10-837, Washington, D. C., GAO, 2010.
- GTDFI (Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias), *Preliminary Observations and Recommendations on the Situation in Mexico*, 31 de marzo de 2011, <http://www.ohchr.org>
- Hernández, Anabel, *Los cómplices del presidente*, México, Grijalbo, 2008.
- , *Los señores del narco*, México, Grijalbo, 2010.
- , "El rostro de 'Felipe'", *Reporte Índigo*, 12 de febrero de 2009, <http://www.reporteindigo.com>
- , "La debacle de los testigos protegidos", *Reporte Índigo*, 4 de diciembre de 2009, <http://www.reporteindigo.com>
- Hristoulas, Athanasios, "Algo nuevo, algo viejo: la Iniciativa Mérida y la lucha contra el narcotráfico", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, núm. 1, 2010, pp. 34-42.
- HRW (Human Rights Watch), *Mexico's National Human Rights Commission*, Nueva York, HRW, 2008.
- , *Uniform Impunity*, Nueva York, HRW, 2009.
- "Hubo sensibilidad en el Capitolio, exalta la SRE", *El Universal*, 1 de julio de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx>

- ICG (Grupo Internacional de Crisis), "Latin American Drugs II: Improving Policy and Reducing Harm", marzo de 2008, <http://www.crisisgroup.org>.
- Jusidman, Clara y Hugo Almada, *La realidad social de Ciudad Juárez: análisis social*, Ciudad Juárez, UACJ, 2007.
- Kerlikowske Gil, "Declaración en el marco de la Cumbre de Servicios Públicos 2009", 10 de diciembre de 2009, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/ondcp>
- Lizárraga, Daniel y Ricardo Ravelo, "Candidatos ajenos al narco", *Proceso*, núm. 1542, 21 de mayo de 2006, pp. 30-34.
- "Los cárteles utilizan a cinco mil pandillas", *Excélsior*, 8 de febrero de 2010, <http://www.exonline.com.mx>.
- "Mexico Drug Cartels Buying Public Support", *Los Angeles Times*, 13 de marzo de 2009, <http://www.latimes.com>
- "México rompe récord de extradiciones", *El Universal*, 3 de abril de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx>
- "Mexico's Drug Fiasco", *The Atlantic*, 10 de febrero de 2010, <http://www.theatlantic.com>.
- Meyer, Peter y Clare Ribando, *Central American Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*, informe para el Congreso, CRS (R41731), Washington, D. C., CRS, 2011.
- Migliorini, Julian, "Crunching Numbers in Mexico's Drug Conflict", *BBC Mundo*, 14 de enero de 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-12194138>.
- Milenio*, "Caen 54 militares ligados al narcotráfico en 3 años", 19 de diciembre de 2009, <http://www.milenio.com>
- Mitofsky, *Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana en México (MUCD)*, noviembre de 2010, <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=percepcion-seguridadmx-2010>
- Montaño, Jorge, "México y Estados Unidos: una relación en busca de rumbo", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, núm. 4, pp. 29-38.
- NDIC (Centro Nacional de Inteligencia en material de Drogas), *National Drug Threat Assessment 2009*, Washington, D. C., NDIC, 2008.
- , *National Drug Threat Assessment 2010*, Washington, D. C., NDIC, 2010.
- "Negocian legalizar actividad de militares en la lucha antinarco", *La Jornada*, 3 de marzo de 2010, <http://www.jornada.unam.mx>
- "Niegan violaciones sistemáticas", *Reforma*, 8 de diciembre de 2009, p. 2.
- "Obama Pledges Help in Mexico's War on Drug Lords, with an Exception", *Los Angeles Times*, 17 de abril de 2009, <http://www.latimes.com>
- Olson, Eric y Christopher Wilson, *Beyond Mérida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Working Paper Series on US-Mexico Security Cooperation, Washington, D. C., Woodrow Wilson Center, 2010.
- ONDCP (Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas), *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Washington, D. C., ONDCP, 2009.
- , *National Drug Control Strategy 2010*, Washington, D. C., ONDCP, 2010.
- , *National Drug Control Strategy 2010: FY2011 Budget Summary*, Washington, D. C., ONDCP, 2010.

O'Neil, Shannon, "The Real War in Mexico: How Democracy Can Defeat the Drug Cartels", *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 4, 2009, pp. 63-77.

Pérez, Germán, *México 2006: Las elecciones que dividieron al país*, México, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 2010.

———, "Iniciativa de ley para la prevención de lavado de dinero", 26 de agosto de 2010, <http://www.presidencia.gob.mx>

———, "Iniciativa de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar", 19 de octubre de 2010, <http://www.presidencia.gob.mx>

Ramírez, Silene, "Narcofosas destapan drama de desaparecidos en México", *Reuters*, 19 de mayo de 2011, <http://www.vanguardia.com.mx/narcofosasdestapandramadedesaparecidosenmexico-726638.html>

Ranum, Elin, *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y Estados Unidos: diagnóstico Nacional Guatemala*, San Salvador, IUDOP, 2006.

Ravelo, Ricardo, "La importancia de apellidarse Gómez Mont", *Proceso*, núm. 1675, 7 de diciembre de 2008, pp. 16-18.

———, "La estructura financiera de los cárteles, intocada", *Proceso*, núm. 1707, 19 de julio de 2009, pp. 20-25.

———, "La ley del abuso", *Proceso*, núm. 1724, 8 de noviembre de 2009, pp. 14-16.

———, "El Jefe de Jefes vulneró la Sedena", en Rafael Rodríguez Castañeda (comp.), *Los generales: La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, México, Temas de Hoy, 2010.

———, "Los carteles, más fuertes que nunca", *Proceso*, núm. 1791, 27 de febrero de 2011, pp. 10-13.

Reveles, José, *El cártel incómodo*, México, Grijalbo, 2010.

Ribando, Clare, *Gangs in Central America*, Informe para el Congreso, CRS (RL34112), Washington, D. C., CRS, 2008.

———, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Informe para el Congreso, CRS (R40135), Washington, D. C., CRS, 2010.

Ribando, Clare y June Beittel, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, informe para el Congreso, CRS (R40135), Washington, D. C., CRS, 2009.

Ribando, Clare y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond*, Informe para el Congreso, CRS (R41349), Washington, D. C., CRS, 2011.

Rico, Carlos, "La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, 2008, <http://www.foreignaffairs-esp.org>

Rodríguez, Armando y Carlos Rodríguez, *El rol de las Fuerzas Armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

Rodríguez, Arturo, "Los desaparecidos que a nadie importan", *Proceso*, núm. 1732, 10 de enero de 2010, pp. 24-27.

- Rodríguez, Cynthia, *Contacto en Italia*, México, Debate, 2009.
- Scherer, Julio, *Impunidad*, México, Grijalbo, 2009.
- Selee, Andrew, "México tras el triunfo de Obama: nuevas oportunidades de cooperación", *Nueva Sociedad*, núm. 220, 2009, pp. 125-137.
- Scott Stewart, *Mexico's Gun Supply and the 90 Percent Myth*, STRATFOR intelligence report, 10 de febrero de 2011, <http://www.stratfor.com/weekly/20110209-mexico-gun-supply-and-90-percent-myth>.
- "SNSP: mal pagados policías de 1,800 corporaciones", *El Universal*, 16 de mayo de 2011, <http://www.eluniversal.com.mx>
- "Socios y cómplices", *Proceso*, núm. 1706, 12 de julio de 2009, pp. 8-9.
- Sullivan, Mark y June Beittel, "Mexico-U.S. Relations: Issues for Congress", informe para el Congreso, CRS (RL32724), Washington, D. C., CRS, 2009.
- Sun Wyler, Liana, "International Drug Control Policy", informe para el Congreso, CRS (RL34543), Washington, D. C., CRS, 2011.
- Turati, Marcela, "El Plan Juárez: cemento sin contenido social", *Proceso*, núm. 1784, 9 de enero de 2011, pp. 12-16.
- , *Fuego cruzado: Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*, México, Grijalbo, 2011.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), *World Drug Report 2008*, Viena, UNODC, 2008.
- USDOJ-OIG (Departamento de Justicia de los Estados Unidos-Oficina del Inspector General), *Review of ATF's Project Gunrunner*, Washington, D. C., USDOJ, 2010.
- USDOS (Departamento de Estado de los Estados Unidos), *Joint Statement on the Mérida Initiative*, 22 de octubre de 2007, http://www.cfr.org/publication/14603/joint_statement_on_the_merida_initiative.html.
- , *Mexico-Mérida Initiative Report 2009*, Washington, D. C., USDOS, 2009.
- , *Mexico-Mérida Initiative Report 2010*, Washington, D. C., USDOS, 2010.
- , *Joint Statement of the Merida Initiative High-Level Consultative Group on Bilateral Cooperation Against Transnational Organized Crime*, 29 de marzo de 2010, <http://www.state.gov>.
- , *International Narcotics Control Strategy Report 2011*, vol. 2, Washington, D. C., USDOS, 2011.
- USJFC (Comando de Fuerzas Conjuntas de los Estados Unidos), *The Joint Operating Environment 2008*, Suffolk, VA, USJFC, 2008.
- Valenzuela, Judith, "Sinaloa: el caleidoscopio del narcotráfico", *Nexos*, septiembre de 2008, <http://www.nexos.com.mx>
- Velasco, José Luis, *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's "Democratization"*, Nueva York, Routledge, 2005.
- Velázquez, Rafael y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación México-EU", en Rafael Velázquez and Juan Pablo Prado (comps.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México / Puebla, UNAM / BUAP, 2009, pp. 77-98.
- Vértiz, Columba, "El Ejército no podrá con los cárteles", *Proceso*, núm. 1715, 13 de septiembre de 2009, pp. 14-16.

Vigna, Anne y Alain Devalpo, *Fábrica de culpables*, México, Grijalbo, 2010.

Villiers, Diana, "The Mérida Initiative and Central America", Washington, D. C., Brookings Institution, 2009.

WikiLeaks, "Elements of GOM Policy Team Interested in Focusing Together on Improving Security in a Few Key Cities", de octubre 2009, cable 09MEXICO2882, <http://wikileaks.ch/cable/2009/10/09MEXICO2882.html>.

WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), *The Mérida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America*, Washington, D. C., WOLA, 2008.