

La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas

Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones
Internacionales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Director de Tesis:

Dr. José Luis Valdés Ugalde

Autor de la Tesis:

Sebastian Tadeo Campos Groth

Número de cuenta:

408093705



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Abreviaturas y siglas frecuentes

ASPAN:	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte
ATF:	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
CARSI:	Central American Regional Security Initiative
CBSI:	Caribbean Basin Security Initiative
CIDE:	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CISEN:	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
DEA:	Drug Enforcement Administration
ENA:	Encuesta Nacional de Adicciones, Consejo Nacional contra las Adicciones
ESF:	Economic Support Fund Account
EZLN:	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI:	Federal Bureau of Investigation
FMF:	Foreign Military Financing Account
GAO:	United States Government Accountability Office
IFAI:	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
INCLE:	International Narcotics Control and Law Enforcement Account
INL:	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
MDMA:	Nombre usual de la sustancia ilegal 3,4-metilendioximetamfetamina, componente básico de la droga éxtasis.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PFP:	Policía Federal Preventiva
PF:	Policía Federal

PGR: Procuraduría General de la República

PRI: Partido Revolucionario Institucional

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

SSA: Secretaría de Salud

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

USAID: United States Agency for International Development

WHA: Western Hemisphere Affairs Section, Department of State.

Introducción	3
Capítulo I	12
El narcotráfico, el crimen organizado y la respuesta gubernamental en México	12
Breve historia del narcotráfico en México	12
Las organizaciones criminales narcotraficantes mexicanas en la actualidad	16
Organización interna y actividades ilícitas	20
Operaciones en el extranjero	21
Financiamiento y lavado de dinero	23
Criminalidad y narcoviolenencia	25
Afectaciones a la sociedad	27
Estrategia del gobierno mexicano	29
Capítulo II	34
La Iniciativa Mérida: contenidos y evaluación de los resultados	34
Breve recuento histórico de la cooperación antinarcóticos México - Estados Unidos	34
La Iniciativa Mérida	44
Recursos	50
Instancias participantes	54
Evaluación cualitativa y cuantitativa de la Iniciativa Mérida	56
Resultados de los indicadores	59
Evaluación de los resultados por objetivo	95
Conclusiones de la evaluación	99
Capítulo III	102

Alternativas efectivas a las políticas de la Iniciativa Mérida	102
Características básicas de una política efectiva	102
Recomendaciones generales	102
Recomendaciones según el objetivo de la Iniciativa	103
Conclusiones	118
Bibliografía	126

Introducción

En 1903, William Howard Taft, primer gobernador general de Filipinas y futuro Presidente de Estados Unidos, propuso una ley para aumentar la recaudación de impuestos en el nuevo territorio estadounidense ganado al Imperio Español en la guerra de 1898. La ley -originalmente creada por el gobierno español- no habría tenido mayor trascendencia de no ser porque pretendía incrementar la recaudación fiscal en el archipiélago a través de la creación de un monopolio gubernamental para la venta de opio.

La ley nunca entró en vigor. El fuerte cabildeo de un grupo de misioneros prohibicionistas llamado "Buró Internacional de Reforma" generó tanto repudio popular en Estados Unidos contra la medida que el Presidente Theodore Roosevelt ordenó a Taft retirar la ley. El "Comité del Opio" encargado del análisis de la situación en Filipinas deliberó que la prohibición progresiva del opio era la mejor alternativa para controlar su consumo y, en respuesta, el Congreso de Estados Unidos legisló en 1905 que a partir de marzo de 1908 las importaciones de esa droga serían completamente ilegales.

Consciente de la dificultad de impedir el consumo de opio en un país rodeado por países consumidores y productores de la sustancia, el gobierno estadounidense llamó en 1906 a la celebración de una Conferencia Internacional sobre el Opio, llevada a cabo en Shanghai en 1909, para intentar prohibir su producción.¹

El episodio arriba narrado marcó el inicio de la participación de Estados Unidos en la promoción de instrumentos jurídicos internacionales para el control de drogas y muestra dos rasgos característicos de las políticas antinarcóticos que ese país ha implementado desde entonces. El primero de estos rasgos es la preferencia por lidiar con el narcotráfico a través de políticas centradas principalmente en la reducción de la oferta, algo que, debido a la gran influencia que Estados Unidos tiene en la Oficina de

¹ Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen, *A century of international drug control*, [en línea], pp.31-32, 2009, Dirección URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies100_Years_of_Drug_Control.pdf, [consulta 3 de marzo de 2012].

las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen, ha permeado la orientación general de las políticas antinarcóticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ejemplificado en las tres convenciones de esa institución, concernientes a las drogas - celebradas en 1961, 1978 y 1988.²

El segundo rasgo característico de las políticas antinarcóticos estadounidenses es su orientación internacional, misma que surge de la preferencia por eliminar la oferta de drogas. Así, mientras que otros países lidian con el narcotráfico principalmente a través de programas de prevención y tratamiento para usuarios de drogas, Estados Unidos ha optado por detener el consumo de drogas impidiendo su producción. Siendo que la mayoría de las drogas disponibles en ese país proviene del extranjero, los gobiernos estadounidenses han tenido que establecer programas de cooperación antinarcóticos con diversos países para lograr su cometido.³

Las políticas antinarcóticos de Estados Unidos generalmente incluyen financiamiento para programas de erradicación de plantíos de drogas, para programas de asistencia social para sustituir cultivos ilícitos por lícitos y para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y de justicia.

Este es el caso de Colombia y de Afganistán, por citar dos ejemplos recientes. Colombia -el principal productor de cocaína en el mundo a principios de la década pasada- inició la cooperación antinarcóticos con Estados Unidos bajo el Plan Colombia en el año 1999. El Plan -originalmente pensado para durar 6 años- incluyó asistencia para el combate a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a los narcotraficantes, así como fondos destinados al desarrollo de áreas rurales productoras de cocaína. La mayor parte de la asistencia estadounidense, sin embargo, estuvo enfocada en el financiamiento de labores antinarcóticos y contra la guerrilla, a las cuales fueron destinados 2,787 millones de dólares (mdd) de 1999 a 2005, equivalente al 73% de los recursos.⁴

² William O. Walker III, "Narcotics Policy" en DeConde, Alexander; Dean Burns, Richard, y Logevall, Fredrik; *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Nueva York, ed. Gale Group, 2002, segunda edición, vol.2 e-n, p.455.

³ Mathea Falco, "Foreign Drugs, Foreign Wars" en *Daedalus*, Boston, ed. Journal of the American Academy of Arts and Sciences, vol.121, no.3, 1992, p.2.

⁴ Beatriz Acevedo; Dave Bewley-Taylor y Coletta Youngers, *Ten years of Plan Colombia: An analytic assessment*, [en línea], p.5, Inglaterra, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2008, Dirección URL: http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper_16.pdf [consulta: 9 de abril de 2012]

Afganistán -el principal productor de opio en el mundo-, por otra parte, comenzó la actual fase de cooperación antinarcoóticos con Estados Unidos en circunstancias muy distintas a las colombianas. Después de la victoria estadounidense sobre el régimen talibán en diciembre de 2001, el gobierno en Washington reconoció en la producción de opio una fuente de ingresos para los talibanes y grupos terroristas, por lo que comenzó un programa de erradicación y sustitución de cultivos, fortalecimiento de las instituciones de seguridad y desarrollo económico. Hasta principios de 2012 Estados Unidos había destinado 82,547 mdd en asistencia para Afganistán, aproximadamente 50,000 (61%) de los cuales fueron destinados al fortalecimiento de instituciones de seguridad, 14,913 (18%) para desarrollo económico y 3,578 (5%) para labores únicamente ligadas al combate al narcotráfico.⁵

Ambos programas de cooperación han tenido resultados mixtos. Colombia, por un lado, ha logrado romper el poder de las FARC y desmantelar a los principales cárteles en su país. Así, por ejemplo, de las 18,000 tropas que conformaban las FARC en 2002, sólo restan aproximadamente 8,000, y las recientes muertes de tres importantes dirigentes, producto de operativos militares, han mermado considerablemente el poder de la organización.⁶

Al mismo tiempo, sin embargo, las erradicaciones de plantíos en Colombia no han reducido la producción de cocaína en forma duradera. Según el Reporte Mundial sobre Drogas de 2008, elaborado por la ONU, el número de hectáreas dedicadas a la cocaína en 2008 fue cercano a las 100,000 ha, es decir 40% menos que la cifra máxima alcanzada en 2000 (163,000 ha) pero 20% superior a la cantidad en 2004 (80,000 ha) y 22% mayor a la de 2007 (78,000 ha).⁷ En contraste, los efectos de las

⁵ Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post Taliban governance, security and U.S. policy*, [en línea], p.77, Washington, Congressional Report Service, 4 de abril de 2012, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>, [consulta: 9 de abril de 2012].

⁶ s/a, "Security in Colombia: Never-ending" en *The Economist*, [en línea], 7 de julio de 2011, Dirección URL: <http://www.economist.com/node/18928504>, [consulta:10 de abril de 2012].

Los dirigentes muertos son: Raúl Reyes -segundo al mando- en 2008, Jorge "El Mono Jojoy" Briceño Suárez -segundo al mando desde la muerte de Reyes- en 2010 y Alfonso Cano -el principal líder de las FARC- en noviembre de 2011.

Fuente: Sarah Maslin Nir, "Leader of FARC guerrilla movement is killed in combat, colombian officials say" en *The New York Times*, [en línea], 5 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/leader-of-farc-guerrilla-movement-is-killed-in-combat-colombian-officials-say.html> [consulta:10 de abril de 2012].

⁷ Beatriz Acevedo, Dave Bewley-Taylor y Coletta Youngers, *op. cit.*, p.1.

fumigaciones aéreas -componente principal de los programas de erradicación- en la población local si han sido duraderos. Problemas respiratorios, infecciones cutáneas y afectaciones al sistema nervioso, además de la destrucción de cultivos legales, han sido reportados en las regiones donde se han implementado las erradicaciones aéreas.⁸

A más de diez años de la presencia de tropas estadounidenses y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán, los resultados son mucho menos satisfactorios que los colombianos. Los modestos avances en la situación de la seguridad derivados de la profesionalización del ejército y fuerzas policiales, así como el ligero fortalecimiento de las instituciones encargadas del combate al narcotráfico han sido opacados por frecuentes ataques terroristas, el continuo cultivo de grandes cantidades de opio en las regiones insurgentes y el mantenimiento de la alianza entre los grupos narcotraficantes y los talibanes en las zonas más rurales. Así, según el Departamento de Estado, después de una década de esfuerzos, Afganistán sigue produciendo 90% del opio disponible en el mundo y la única disminución considerable en su producción se debió no a las estrategias estadounidenses, sino a una sequía en 2010.⁹

Ahora bien, la cooperación antinarcóticos entre Estados Unidos y México data de la década de 1960, mucho antes que los programas en Afganistán o Colombia, pero se ha visto intensificada a partir de la implementación de la Iniciativa Mérida.

Negociada en 2007, la Iniciativa fue planeada originalmente para durar 3 años en los que Estados Unidos haría transferencias de equipo con un valor de 1,400 mdd para combatir al narcotráfico en México, Centroamérica y el Caribe. Los cuatro objetivos originales de la Iniciativa fueron: 1) Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales; 2) Asistir a los gobiernos centroamericanos, caribeños y al de México para el fortalecimiento de controles territorial, marítimo y aéreo; 3) Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región; y 4) Aminorar las actividades de pandillas en México y en Centroamérica y disminuir la demanda de drogas en la región.

⁸ *Ibid.*, p.5.

⁹ Departamento de Estado, *International Narcotics Control Strategy Report 2011*, [en línea], pp.99-106, Washington D.C., 2011, vol.1, Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/156575.pdf>, [consulta: 10 de abril de 2012].

El programa ha tenido características únicas en la historia de la cooperación antinarcóticos entre ambos países. Así, por ejemplo, es la primera vez que la estrategia estadounidense consiste en seguir a la mexicana y que Estados Unidos ha reconocido que su elevado consumo de drogas lo responsabiliza en el problema del narcotráfico en México.

Sin embargo, a más de 4 años de la firma de la Iniciativa, y después de cientos de millones de dólares en asistencia, hay pocas señales de progreso. Las detenciones y muertes de importantes narcotraficantes -por ejemplo de Edgar Valdés "La Barbie" o de Arturo Beltrán Leyva- no han derivado en una percepción pública favorable a los esfuerzos antinarcóticos del gobierno. Según una encuesta reciente, casi la mitad de los mexicanos (42%) cree que los narcotraficantes están ganando la guerra,¹⁰ opinión compartida por especialistas en la materia, como por ejemplo Edgardo Buscaglia¹¹ o Hal Brands.¹²

Más aún, estudios serios sobre las repercusiones de políticas antinarcóticos orientadas a disminuir la oferta de drogas muestran que la demanda se mantiene relativamente estable a pesar de fuertes incrementos en los precios -algo que a su vez crea más incentivos para el narcotráfico-,¹³ mientras que las consecuencias negativas de las políticas se disparan debido a que la violencia aumenta en función de los esfuerzos antinarcóticos.¹⁴

Algunas informaciones corroboran lo anterior. Lejos de disminuir, el narcotráfico entre México y Estados Unidos -medido en cantidades de drogas decomisadas- ha aumentado casi 40% anualmente desde 2008. Así, en 2010 las incautaciones de

¹⁰ Buendía y Laredo, *Encuesta nacional trimestral sobre seguridad y narcotráfico*, [en línea], p.7, México, noviembre de 2011, Dirección URL: http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/203/201111_SEGURIDAD_Y_NARCOTR_FICO.pdf, [consulta:10 de abril de 2012].

¹¹ Edgardo Buscaglia, "México pierde la guerra" en *Esquire Latinoamérica*, [en línea], marzo de 2010, Dirección URL: http://issuu.com/esquirelat/docs/mexico_pierde_la_guerra, [consulta:10 de abril de 2012].

¹² Hal Brands, *Mexico's narco-insurgency and U.S. counterdrug policy*, [en línea], pp.61, Strategic Studies Institute, mayo de 2009, Dirección URL: <http://laddo.org/reports/39.pdf>, [consulta:10 de abril de 2012].

¹³ Jonathan P. Caulkins, *et.al.*, *How goes the "war on drugs"? An assessment of U.S. drug policy and problems*, [en línea], p.7., RAND Corporation, 2005, Dirección URL:http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2005/RAND_OP121.pdf, [consulta: 11 de abril de 2012].

¹⁴ Dan Werb, *et.al.*, *Effect of drug-law enforcement on drug-related violence: Evidence from a scientific review*, [en línea], p.11, Canadá, International Centre for Science in Drug Policy, 2010, Dirección URL:<http://www.icsdp.org/docs/ICSDP-1%20-%20FINAL.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2012].

MDMA, metamphetamine, heroin, marijuana and cocaine were 213%, 101%, 82.5%, 24% and 2.1% higher than the seizures of 2008, respectively.¹⁵

Los cárteles, por otro lado, lejos de limitar sus actividades, han comenzado a operar en regiones en las que antes de la Iniciativa no estaban presentes. Mientras que en 2007 tenían presencia en 20 estados de la República Mexicana, en 2010 los cárteles tenían operaciones en 10 estados más.¹⁶

Todo lo anterior indica que probablemente la Iniciativa Mérida no esté siendo exitosa en el combate al narcotráfico en México. Al mismo tiempo, sin embargo, existen propuestas serias que pudieran tener buenos resultados -por ejemplo *The new cocaine cowboys, how to defeat Mexico's Drug Cartels* de Robert Bonner,¹⁷ *México pierde la guerra* de Edgardo Buscaglia¹⁸ o *Success factors for police reform in post-conflict situations*, de Johannes Loh,¹⁹ entre otros-.

Este trabajo, por lo tanto, pretende investigar la utilidad de la Iniciativa evaluando sus resultados de 2008 a 2011 a partir de la siguiente hipótesis:

La Iniciativa Mérida, como estrategia antinarcóticos para disminuir el poder de las organizaciones narcotraficantes y desmantelarlas, para fortalecer las instituciones de justicia y seguridad mexicanas, para mejorar los controles territoriales, y para fomentar el desarrollo económico en regiones afectadas, ha tenido resultados principalmente negativos.

En consecuencia, los objetivos de este trabajo son:

A. Conocer los contenidos y el funcionamiento de la Iniciativa Mérida,

¹⁵ Departamento de Justicia de Estados Unidos, *National Drug Threat Assessment 2011*, [en línea], p.50, agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>, [consulta: 9 de noviembre de 2011].

¹⁶ Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia" en *Nexos*, [en línea], junio de 2011, Dirección URL:<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>, [consulta: 12 de enero de 2012].

¹⁷ Cfr. Robert Bonner, "The new cocaine cowboys. How to defeat Mexico's drug cartels" en revista *Foreign Affairs*, [en línea], julio/agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66472/robert-c-bonner/the-new-cocaine-cowboys>, [consulta:12 de abril de 2012].

¹⁸ Cfr. Edgardo Buscaglia, *op.cit.*

¹⁹ Johannes Loh, *Success factors for police reform in post-conflict situations*, [en línea], pp.16-17, Alemania, Hertie School of Governance, working paper núm.57, noviembre de 2010, Dirección URL: http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/57.pdf, [consulta: 12 de febrero de 2012].

- B. Evaluar los resultados de la Iniciativa Mérida según sus objetivos,
- C. Determinar si los resultados han sido principalmente favorables o desfavorables,
- D. Establecer los elementos de la Iniciativa que pueden ser mejorados, y
- E. Proponer alternativas que pudieran tener mejores resultados

Para comprobar la hipótesis utilizamos la metodología del gobierno de Estados Unidos, plasmada en el Plan de Gastos de 2008 del Departamento de Estado para la Iniciativa Mérida y en el reporte de 2010 de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos sobre la efectividad de la Iniciativa Mérida.

Esa metodología se basa en el uso de 36 indicadores de entrega y de desempeño para medir los resultados de la Iniciativa rumbo a sus 8 objetivos declarados -cuatro por cada fase de la Iniciativa. Adicionalmente a los objetivos e indicadores oficiales, se emplearon 15 indicadores complementarios. Estos fueron obtenidos de literatura especializada - por ejemplo *Success or failure? Evaluating U.S.- Mexico efforts to address Organized Crime and Violence*, de Andrew Selee²⁰; *Measuring success in the Drug War: Criteria to determine progress in Mexico's efforts to defeat narco-traffickers* de Diana Villiers²¹; *Assessing drug policy: Principles and Practice* de Mike Trace, Marcus Roberts y Axel Klein²²; entre otros muchos- pero también elegidos personalmente por su conveniencia para examinar las repercusiones de la Iniciativa.

La información utilizada para evaluar los resultados de la Iniciativa Mérida se obtuvo de fuentes oficiales directas -los informes de labores de las dependencias participantes correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 y 2011; y solicitudes de acceso a la información presentadas al Instituto de Federal de Acceso a la Información

²⁰Cfr. Andrew Selee, "Success or failure? Evaluating U.S.- Mexico efforts to adress organized crime and violence" en *Perspectives on the Americas*, [en línea], Universidad de Miami, 20 de diciembre de 2010, Dirección URL: https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Selee_Mexico_Success_or_Failure.pdf, [consulta: 15 de febrero de 2012].

²¹Cfr. Diana Villiers, *Measuring success in the Drug War: Criteria to determine progress in Mexico's efforts to defeat narco-traffickers*, [en línea], Brookings Institution, 25 de mayo de 2010, Dirección URL: http://www.brookings.edu/opinions/2010/0525_mexico_drug_war_negroponte.aspx, [consulta: 15 de febrero de 2012].

²² Cfr. Mike Trace, Marcus Roberts y Axel Klein, *Assessing drug policy: Principles and Practice*, [en línea], Inglaterra, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2004, Dirección URL: http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_drugspolicy.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2012]

y Protección de Datos (IFAI)-, así como los reportes para el Congreso estadounidense elaborados por el Servicio Congresional de Investigación y los reportes anuales del Departamento de Justicia sobre el narcotráfico en Estados Unidos. En un caso, la información provino de una comunicación personal con un especialista en la materia -Juan Salgado, investigador de Derechos Humanos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-, y en varias ocasiones se utilizaron artículos especializados y notas periodísticas, especialmente los publicados por Eduardo Guerrero y Francisco González en la revista *Nexos*.

Debido a la naturaleza del tema, este trabajo presenta algunas limitaciones importantes. En primer lugar, la información sobre las características de las actividades ilegales tiende a ser inexacta debido a que se compone principalmente de estimaciones que pueden tener un margen de error en ocasiones cercano al 100%, como ocurre con las valoraciones sobre las ganancias anuales de las organizaciones narcotraficante.

Por otro lado, el acceso a información relevante no siempre fue óptimo debido a la falta de actualidad de los datos disponibles o a la limitación de su disponibilidad por cuestiones de seguridad. Asimismo, el uso preponderante de fuentes oficiales significa que la información puede no siempre ser imparcial.

Otra limitación importante de este trabajo radica en que los efectos de algunas políticas implementadas generalmente comienzan a ser más visibles en un periodo mayor al contenido en este trabajo. Esto es especialmente cierto para los programas de atención y prevención de consumo de drogas, así como para las reformas institucionales.

Una última restricción en este trabajo es que no abarca la interesante cuestión de los factores que han determinado los resultados de la Iniciativa Mérida. Aunque se reconoce la importancia de esta información, su poca disponibilidad haría difícil obtener conclusiones sólidas, y en cualquier caso va más allá de los propósitos de esta tesis.

La organización del trabajo está dividida en tres capítulos y termina con una sección de conclusiones. La primera parte trata sobre el narcotráfico, el crimen organizado y las respuesta gubernamental en México. Comienza exponiendo de forma breve la historia del narcotráfico en México, para después entrar de lleno en la situación actual. En esa parte se identifican las organizaciones criminales existentes en

el país hoy en día, se exponen sus características y se tratan las consecuencias que su proliferación ha traído para la sociedad mexicana.

La segunda parte trata específicamente sobre la Iniciativa Mérida y comienza presentando el contexto histórico de la cooperación bilateral antinarcoóticos entre México y Estados Unidos. Posteriormente se exponen los contenidos de las dos fases de la Iniciativa y su funcionamiento, así como los recursos destinados y el rol de las dependencias participantes. Después se realiza la evaluación de los resultados y se presenta una conclusión sobre los mismos.

El tercer capítulo expone alternativas que podrían producir mejores resultados. Se comienza nombrando algunas características básicas de programas exitosos, para después presentar opciones ordenadas según al objetivo al que contribuirían.

En la parte final se ofrecen las conclusiones generales de todo el trabajo.

Capítulo I

El narcotráfico, el crimen organizado y la respuesta gubernamental en México

Breve historia del narcotráfico en México

El narcotráfico ilegal en México, según Luis Astorga, comenzó a principios del siglo 20,²³ producto de la ley de 1920 titulada "Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran a la raza".²⁴ Hasta entonces, como narra Froylán Enciso, el consumo de drogas en la sociedad mexicana del Porfiriato (1876-1911) era frecuente y fumar opio o inyectarse morfina era bien visto entre los miembros de la clase acomodada -aunque consumir marihuana no fuera socialmente aceptable por su identificación con los estratos sociales más bajos de las ciudades.²⁵

Con la entrada de la referida ley, sin embargo, se dio fin a la legalidad de las drogas en el país, prohibiéndose la producción de marihuana y el cultivo de amapola, planta de la que se obtienen diversos opiáceos.²⁶

²³ César Morales Oyarvide. "Estado y narcotráfico en México: historia de un arreglo centenario" en periódico *Nueva Tribuna*, [en línea], 7 de noviembre de 2010, Dirección URL: <http://www.nuevatribuna.es/opinion/cesar-morales-oyarvide/2010-11-11/estado-y-narcotrafico-en-mexico-la-historia-de-un-arreglo-centenario/2011031116220601181.html>, [consulta: 14 de abril de 2012].

²⁴ Iván Paoli Bolio, "Evolución del narcotráfico en México", en revista *Bien Común*, [en línea], p.99, México, s/editor, núm. 163, julio de 2008, Dirección URL: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/I_Paoli.pdf, [consulta:13 de febrero de 2012].

²⁵ Froylán Enciso. "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico" en *Los grandes problemas de México*, [en línea], p.66, tomo XV Seguridad nacional y seguridad interior, Dirección URL: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>, [consulta: 16 de abril de 2012].

²⁶ Iván Paoli Bolio, "Evolución del narcotráfico en México", en *Bien Común*, [en línea], p.99, México, s/ editor, núm. 163, julio de 2008, Dirección URL: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/I_Paoli.pdf, [consulta:13 de febrero de 2012].

En respuesta a la prohibición surgió la primera generación de narcotraficantes, que tuvo como exponentes a Pedro Avilés y Ernesto Fonseca Carrillo. Las incipientes organizaciones narcotraficantes recurrieron a la corrupción y a la complicidad de las autoridades para realizar sus actividades -rasgo que permanece hasta la actualidad. Así, por ejemplo, en 1947 ya había reportes periodísticos que señalaban al entonces gobernador de Sinaloa, Pablo Macías Valenzuela, como cabecilla de un grupo narcotraficante.²⁷ Otra característica de la primera generación fue la poca competencia entre organizaciones narcotraficantes, lo que mantuvo la estabilidad en los grupos delincuenciales y un limitado uso de violencia.

Fue desde la primera etapa que los narcotraficantes mexicanos comenzaron a orientar su producción al mercado estadounidense. Luis Astorga y David Shirk explican que los productores mexicanos establecieron vínculos comerciales con mafiosos estadounidenses para abastecer la demanda de ese país, derivada del crecimiento de los dependientes a los opiáceos después de la Segunda Guerra Mundial.²⁸ Así, pues, establecidas las alianzas con autoridades mexicanas y teniendo canales de distribución en Estados Unidos, los narcotraficantes mexicanos desarrollaron sus operaciones sin mucha presión del Estado o de otros narcotraficantes.

La siguiente etapa en el desarrollo del narcotráfico en México está relacionada con el crecimiento de la demanda de narcóticos en Estados Unidos, con el establecimiento de relaciones con organizaciones narcotraficantes colombianas para poder traficar cocaína y con la integración comercial en América del Norte.

El primer elemento está asociado con el surgimiento del movimiento de contracultura en Estados Unidos en los 60s y 70s del siglo 20, mismo que aumentó en gran medida el consumo de marihuana, sustancias psicotrópicas y de cocaína al final de la década de los 70s y durante los 80s.²⁹ Fue durante esta etapa que surgió la segunda generación de narcotraficantes mexicanos, con Rafael Caro Quintero o Juan José "El Azul" Esparragoza como principales miembros.³⁰

²⁷ *Ibid.*, p.101.

²⁸ Luis Astorga y David Shirk, *Drug trafficking organizations and counterdrug strategies in the U.S.- Mexican context*, [en línea], p.4, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, abril de 2010, Dirección URL: <http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf>, [consulta: 18 de enero de 2012].

²⁹ *Idem.*

³⁰ Iván Paoli Bolio, *op.cit.*, p.101.

El segundo elemento de esta etapa, el establecimiento de relaciones con sus contrapartes colombianas, tiene como contexto el auge de la popularidad de la cocaína en Estados Unidos, que estuvo acompañado por la expansión de las operaciones de los narcotraficantes colombianos en el Caribe. y en el Golfo de México. La notoriedad del poder de los cárteles colombianos y el crecimiento del uso de cocaína en Estados Unidos provocó que el gobierno de ese país aumentara la vigilancia de las principales rutas de transporte empleadas por los colombianos. Con mayores retos para traficar cocaína a Estados Unidos a través del Caribe y del Golfo de México, los colombianos encontraron en el territorio mexicano la respuesta a sus problemas. Para 1991, los narcotraficantes mexicanos eran responsables de un tercio de la marihuana y heroína disponible en Estados Unidos, así como de entre 300 a 350 toneladas de cocaína.³¹

A los anteriores elementos hay que agregar un tercer factor de naturaleza coyuntural: México durante la década de 1990 estaba transitando a una mayor apertura comercial, particularmente con Estados Unidos, lo que implicó crecientes flujos de mercancías -legales e ilegales- entre ambos países, especialmente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte el 1 de enero de 1994.³² Así, por ejemplo, según la Casa Blanca, en 1994 el tráfico de cocaína por medio de vehículos comerciales entre México y Estados Unidos aumentó en 25% con respecto al año anterior.³³

La siguiente etapa del desarrollo de las organizaciones narcotraficantes mexicanas esta relacionada directamente con los problemas que los cárteles colombianos comenzaron a enfrentar a finales de la década de los 80s y durante los 90s del siglo pasado. La situación de inseguridad en Colombia, el inmenso poder de los cárteles de Medellín y de Cali, así como su interés en consolidar su poder fáctico a través del acceso al poder político provocaron fuertes reacciones de los gobiernos colombiano y estadounidense.³⁴ El aumento de operativos en contra de esas

³¹ Luis Astorga y David Shirk, *op. cit.*, p.5.

³² *Idem.*

³³ Ryan Grim, "NAFTA and the drug cartels: 'A match made in narco heaven'" en *The Huffington Post*, [en línea], 1 de julio de 2009, Dirección URL: http://www.huffingtonpost.com/ryan-grim/nafta-and-the-drug-cartel_b_223705.html [consulta 28 de marzo de 2012].

³⁴ En 1982 Pablo Escobar fue elegido como diputado en el Congreso colombiano, pero fue destituido en 1983 por el Ministro de Justicia de Colombia. Fuente: National Public Radio, *Timeline: America's War on Drugs*, [en línea], Dirección URL: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=9252490>, [consulta: 28 de marzo de 2012].

organizaciones ocasionó un fenómeno que expertos anglosajones en la materia denominan "efecto globo" (*balloon effect*), es decir, que la presión aplicada en un extremo de un globo (en este caso Colombia) causa la expansión de la actividad en el otro extremo (México). Los narcotraficantes colombianos dependieron cada vez más de las organizaciones mexicanas -en especial de la de Amado Carrillo Fuentes- para realizar sus operaciones y, en lo que probablemente sea el principal punto de inflexión del balance de poder entre los cárteles de ambas naciones, propusieron a los narcotraficantes mexicanos pagarles en cocaína a falta de disponibilidad de dólares en efectivo. Ello implicó que los narcotraficantes mexicanos ya no se limitaron al tráfico de cocaína a Estados Unidos, sino que comenzaron a venderla a través de sus propias redes de distribución. Esto dotó a los cárteles mexicanos de acceso a una de las drogas más populares del mercado estadounidense. Ese desarrollo dotó de mayores recursos a los narcotraficantes mexicanos y resquebrajó la posición dominante de los cárteles colombianos en el mercado estadounidense. Algunas versiones afirman que con la muerte de Escobar en 1993, Amado Carrillo se convirtió en el principal proveedor de cocaína a Estados Unidos.³⁵

Al mismo tiempo que las organizaciones mexicanas crecieron en importancia, la competencia entre ellas y la presión gubernamental comenzaron a generar conflictos cada vez más violentos. Aunque no era la primera vez que se presentaba una ofensiva del gobierno contra los cárteles mexicanos -en 1968 México había aplicado la "Operación Cooperación" para erradicar plantíos de amapola y en 1977 la "Operación Cóndor" envió a 10,000 tropas al norte de la república para combatir a los narcotraficantes- el asesinato en 1985 del agente encubierto de la DEA, Enrique Camarena, causó gran revuelo en Estados Unidos y una respuesta análoga del gobierno mexicano. El arresto de Félix Gallardo y de otros líderes de cárteles fue consecuencia directa de ese caso. Esto, a su vez, generó conflictos internos en los cárteles por la sucesión. El rompimiento de Héctor "El Güero" Palma con su jefe Félix Gallardo es un claro ejemplo de la fragmentación que siguió a los operativos del gobierno.³⁶ Desde entonces, las escisiones se hicieron más frecuentes. El Cártel de Guadalajara se desintegró con el encarcelamiento de Gallardo, y surgieron el de Sinaloa con Joaquín "El Chapo" Guzmán al frente y la Organización de Arellano Felix.

³⁵ Iván Paoli Bolio, *op.cit.* p.102.

³⁶ Luis Astorga y David Shirk, *op.cit.* ,p.7.

A principios de la década de 2000, Osiel Cárdenas, un ex-policía, tomó el mando del Cártel del Golfo y reclutó a miembros del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales y del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales -mejor conocidos como GAFES y GANFES, respectivamente- para establecer a "Los Zetas" como un brazo armado dedicado exclusivamente a luchar contra los enemigos del cártel. Al final de los 90s los cuatro principales grupos peleaban entre sí por el lucrativo negocio del narco.

Según Astorga y Shirk, la descentralización política en México después del triunfo electoral presidencial del Partido Acción Nacional en el año 2000, así como el incremento en los esfuerzos de control fronterizo en Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, fueron factores importantes para aumentar el grado de fragmentación de las organizaciones y la violencia con la que operan.³⁷

Así, desde 2000 surgieron por lo menos cinco organizaciones narcotraficantes de relevancia: Los Zetas, el Cártel de Jalisco Nueva Generación, La Familia Michoacana, el Cártel Beltrán Leyva y los "Caballeros Templarios".

Las organizaciones criminales narcotraficantes mexicanas en la actualidad

Durante 2011 y principios de 2012 es posible identificar 10 organizaciones narcotraficantes en México. Las dos con mayor presencia -y mayor rivalidad- son el Cártel de Sinaloa (también llamado "Federación de Sinaloa" por sus alianzas con otros cárteles) y los Zetas. Debido a su poder y extensa presencia geográfica, el resto de los cárteles se han aliado con una u otra.

Ambos cárteles cuentan con entrenamiento militar y/o policial. En el caso de los Zetas, este proviene directamente de sus miembros, quienes pertenecieron a GAFES, mientras que el Cártel de Sinaloa ha recurrido a ex-policías para el entrenamiento de su brazo armado, conocido como "Los Pelones".

Según información obtenida del *Cartel Report 2012: Polarization and sustained violence in Mexico's cartel war*, publicado por la consultora estadounidense de

³⁷ Luis Astorga y David Shirk, *op.cit.*,p.5.

inteligencia Stratfor a finales de enero de 2012, los cárteles actualmente activos en México son: ³⁸

a. Federación de Sinaloa

Esta organización es encabezada por Joaquín "El Chapo" Guzmán, quien según la revista Forbes, es uno de los hombres más poderosos del mundo, sobrepasando incluso a Pablo Escobar.³⁹ Esta organización controla la mayor parte de Chihuahua, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur, Durango y Nayarit. La organización tiene alianzas con el Cártel del Golfo, el Cártel de Jalisco Nueva Generación y con Los Caballeros Templarios en contra de Los Zetas.

La Federación de Sinaloa trafica con las cinco drogas que contabiliza el gobierno estadounidense: cocaína, metanfetaminas, marihuana, heroína y MDMA.⁴⁰

b. Los Zetas

Al final de 2011 Los Zetas habían sobrepasado al Cártel de Sinaloa como la principal organización narcotraficante en México. Tienen presencia en 17 estados y controlan Nuevo León, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz, Campeche, Yucatán, la mayor parte de Coahuila y de San Luis Potosí, así como partes de Zacatecas, Quintana Roo, Campeche y Chiapas. Están aliados con el Cártel del Pacífico Sur y lo que queda de La Familia Michoacana.

Hasta inicios de 2011 traficaba sólo con cocaína y marihuana, aunque es probable que desde entonces a la fecha haya diversificado sus operaciones. ⁴¹

³⁸ Stratfor, *Cartel Report 2012: Polarization and sustained violence in Mexico's cartel war*, [en línea], 24 de enero de 2012, Dirección URL:<http://www.stratfor.com/analysis/polarization-and-sustained-violence-mexicos-cartel-war> [consulta: 3 de febrero de 2012].

³⁹ s/a, "Joaquín Guzmán Loera" en *World's most powerful people: #55*, [en línea], Forbes, Dirección URL: <http://www.forbes.com/profile/joaquin-guzman-loera/>, [consulta: 7 de enero de 2012].

⁴⁰ Departamento de Justicia de Estados Unidos, *op.cit.*, p.7.

⁴¹ *Idem.*

c. Cártel del Golfo

Para 2011 su control territorial se limita a las partes norte de Veracruz y Tamaulipas. Existen indicios de que al interior está fragmentándose esta organización.

De igual forma que Los Zetas, el Cártel del Golfo concentra su tráfico de drogas en dos sustancias: cocaína y marihuana. ⁴²

d. La Familia Michoacana

Esta organización sólo ejercía control sobre Michoacán, pero desde marzo de 2011 rivaliza con "Los Caballeros Templarios" por ese estado. Dedicada principalmente a la producción de metamphetamineas, esta violenta organización ha visto su posición en el estado seriamente comprometida por la muerte de su líder, Nazario "El más loco" Moreno, en enero de 2011.

Esta organización traficaba con 4 de las 5 drogas monitoreadas por la DEA: cocaína, marihuana, heroína y metamphetamineas. ⁴³

e. Los Caballeros Templarios

Teniendo su origen en la Familia Michoacana, los Caballeros Templarios son una facción que comenzó a operar independientemente a partir de marzo de 2011 y que rivaliza con su cártel de origen. Según Stratfor, actualmente ese grupo controla en mayor medida el estado de Michoacán.

Siendo que esta nueva organización se escindió de La Familia Michoacana, es altamente probable que maneje las mismas 4 drogas que su cártel de origen: cocaína, marihuana, heroína y metamphetamineas. ⁴⁴

f. Cártel Independiente de Acapulco

Esta organización tiene control muy limitado de algunas áreas del estado de Guerrero. Entre ellas se cuenta el puerto de Acapulco. Stratfor opina que la disminución de la violencia en ese estado se debe a la debilidad del cártel y que probablemente no podrá sobrevivir el 2012.

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

El volumen de narcóticos que maneja es lo suficientemente pequeño para no figurar en las estadísticas del gobierno estadounidense.

g. Cártel de Jalisco Nueva Generación

Esta organización ha tenido dificultades desde la muerte de su líder, Ignacio "Nacho" Coronel en 2010 y fue responsable de una parte considerable de la violencia en 2010 al declarar la guerra en contra de todos los cárteles. Desde entonces se ha puesto al servicio del Cártel de Sinaloa y se ha reconfigurado como "Los Matazetas" en el estado de Veracruz, razón por la cual se ha disparado la violencia ahí desde mediados de 2011.

Al parecer sus operaciones de narcotráfico se han detenido y se han concentrado en labores de ataque a sus competidores.

h. Cártel de Juárez / Vicente Carrillo Fuentes

Esta organización controla Ciudad Juárez, pero su dominio ha disminuido considerablemente a causa de los esfuerzos de la Federación de Sinaloa. El declive en la violencia en Ciudad Juárez es atribuible a su incapacidad de defenderse de la presión del Cártel de Sinaloa. Únicamente trafica con cocaína y marihuana. ⁴⁵

i. Cártel del Pacífico Sur

Este cártel tiene presencia en las costas de Sonora, Jalisco, Colima y Guerrero, así como pequeñas partes del norte de Sinaloa y de Durango. Al parecer han disminuido los incidentes violentos ligados a este cártel sin que se sepa la razón.

No hay reportes sobre el tipo de narcóticos con el que trafica.

j. Cártel Arellano Félix

Este cártel ya sólo cuenta con presencia en Tijuana, ciudad en la que puede operar únicamente por su alianza con el Cártel de Sinaloa. Trafica con marihuana, heroína, metanfetaminas y cocaína. ⁴⁶

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

Organización interna y actividades ilícitas

Los cárteles mexicanos están compuestos, en su mayoría, por varones con una edad promedio de 18 años, de escolaridad baja y se estima que, en conjunto, suman medio millón de personas.⁴⁷ La joven edad promedio se explica por la tendencia poblacional actual que presenta un "bono demográfico" -cuando hay muchos más jóvenes que adultos y adultos mayores-, pero también porque la expectativa de vida de los narcotraficantes es baja y hay gran demanda de personal para sus operaciones. Es por eso que casos como el de Gloria García Jiménez, asesina de 13 años de edad perteneciente a Los Zetas, son cada vez más frecuentes.⁴⁸ Cabe destacar la creciente participación de mujeres en posiciones de liderazgo en los cárteles. Así, por ejemplo, mujeres figuran en las listas de los delincuentes más buscados en México y en el mundo, como lo muestran los casos de Elizabeth Garza, Enedina Arellano Félix y Elvira Arroyo, entre otros.⁴⁹

Las estructuras internas de las organizaciones narcotraficantes varían. Por un lado, tradicionalmente los cárteles han sido liderados por personas de la misma familia. Esto es cierto para la gran mayoría de las organizaciones narcotraficantes, como se puede apreciar en que la mayoría de ellas es conocida con el apellido de sus líderes en vez de o a la par de su ubicación geográfica.

Al mismo tiempo, sin embargo, otras organizaciones tienen una jerarquía basada en el mérito y no en las relaciones familiares. Esto es particularmente notable en el caso de Los Zetas, ya que, habiendo sido fundada por desertores de fuerzas

⁴⁷ Omar Piña, "Los narcos no van a la escuela porque es una pérdida de tiempo" en periódico *La Jornada de Veracruz*, [en línea], 20 de agosto de 2009, Dirección URL: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=090820_205530_718&id_seccion=7, [consulta: 7 de diciembre de 2011].

⁴⁸ s/a, "Fabrica narco niños sicarios, los recluta en escuelas" en periódico *Tabasco Hoy*, [en línea], 13 de febrero de 2010, Dirección URL: http://www.tabascohoy.com.mx/noticia.php?id_notas=188000, [consulta: 9 de enero de 2012].

⁴⁹ Aurora Vega, "Jefas de Jefas, la PGR persigue a 14 mujeres criminales" en periódico *Excelsior*, [en línea], 24 de octubre de 2011, Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=776774, [consulta: 28 de marzo de 2012].

especiales del Ejército mexicano, la organización tiene un sistema interno de promoción basado en los resultados de responsabilidades asignadas.⁵⁰

Las organizaciones narcotraficantes han diversificado sus operaciones. Mientras que antes de la década de los 1990s se concentraban primordialmente en el narcotráfico, en la actualidad se les identifica en los 22 delitos organizados monitoreados por la Organización de las Naciones Unidas. Entre estos se encuentran el secuestro, lavado de dinero, tráfico y trata de personas, piratería de varios tipos, robo de vehículos, fraudes de tarjeta de crédito, actos de terrorismo y falsificación de documentos.⁵¹

Contrario a la noción común, el narcotráfico no representa la mayor parte de los ingresos de los cárteles. Buscaglia afirma que "[e]l narcotráfico aporta en promedio entre el 45 y el 48 por ciento de los ingresos brutos de estas organizaciones; el resto (entre el 52 y el 55 por ciento) proviene de las ganancias relacionadas con los otros 21 tipos de delitos."⁵²

Operaciones en el extranjero

Un aspecto importante de la operación de las organizaciones narcotraficantes es su presencia en otros países. Hasta 2010, la organización con mayor presencia en América Latina era el Cártel de Sinaloa, presente en 15 países, seguido de Los Zetas con 10 países y el Cártel de Tijuana con 5. Sin embargo, la influencia de los cárteles mexicanos no se limita al continente americano, ya que se les ha identificado en otros 27 países, incluidos algunos tan distantes como Australia, Tailandia o Ucrania.⁵³

Ésta presencia internacional generalmente está orientada a la distribución y procuración de drogas, pero también les permite acceder a armamento proveniente del mercado estadounidense -principalmente rifles de alto poder y municiones-, así como el que no está disponible en ese mercado, por ejemplo lanzacohetes tipo LAW y

⁵⁰ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *Cooperative Mexican-U.S. antinarcotics efforts*, [en línea], p.12, ITAM - CSIS, noviembre de 2010, Dirección URL: <http://csis.org/publication/cooperative-mexican-us-antinarcotics-efforts>, [consulta: 23 de noviembre de 2011].

⁵¹ Edgardo Buscaglia, *op.cit.*, p.97.

⁵² *Ibid.*, p.96.

⁵³ *Ibid.*, p.99.

granadas de fragmentación, mismos que se consiguen en el mercado negro de Centro y Sudamérica.⁵⁴

Sin embargo, la actividad de las organizaciones mexicanas está concentrada principalmente en Estados Unidos, tanto por ser el principal mercado de drogas en el mundo y por su proximidad, como porque les permite acceso a armamento no disponible en México.

Según estimaciones del Departamento de Justicia de Estados Unidos, la mayoría de las drogas disponibles en ese país proviene de México. Casi el 100% de la marihuana, el 80% de las metanfetaminas y cerca del 60% de la cocaína y de la heroína incautada anualmente en Estados Unidos es asegurada en la frontera con México y las cantidades van en aumento a un ritmo superior al 30% anual.⁵⁵ Una vez introducidas al país, las drogas son llevadas a centros específicos de distribución (Phoenix, Chicago, Nueva York) donde son repartidas entre distribuidores de nivel intermedio, quienes a su vez la venden a distribuidores finales locales. Toda esa red de distribución es manejada por organizaciones mexicanas, ya que de las 21 pandillas con participación importante en el mercado estadounidense de drogas ilegales, 20 están afiliadas a organizaciones narcotraficantes mexicanas.⁵⁶

Las pandillas mexicanas tienen la principal participación del mercado estadounidense de drogas. A diferencia de la competencia -grupos asiáticos, colombianos, cubanos y de motociclistas caucásicos-, los narcotraficantes mexicanos son los únicos con operaciones en las 32 áreas de alta intensidad de tráfico de drogas, que representan la mayor parte del mercado.⁵⁷ Su influencia ha crecido desde la década de 1990 y han logrado desplazar a las organizaciones colombianas a través de la expansión a las regiones de Florida, del Medio-Atlántico, de Nueva York, Nueva Jersey y Nueva Inglaterra. Asimismo, han establecido relaciones con distribuidores dominicanos y ahora les proveen las drogas que antes adquirirían de organizaciones colombianas.⁵⁸

⁵⁴ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.59.

⁵⁵ National Drug Intelligence Center, *op.cit.* p.13.

⁵⁶ Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assesment 2010*, [en línea], pp.64-65, Estados Unidos, 2010, Dirección URL: <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/>, [consulta:10 de noviembre de 2011].

⁵⁷ *Ibid.*, p.25.

⁵⁸ *Ibid.*, p.9.

En cuanto a las armas, a través del sistema e-Trace se ha podido determinar que más del 90% proviene de Estados Unidos⁵⁹, siendo Texas el estado emisor de mayor importancia, principalmente por sus laxas regulaciones sobre la venta al público de rifles de asalto -por ejemplo AK-47 o AR-15. A pesar de las peticiones del gobierno mexicano para reinstaurar la prohibición de venta de armas de asalto que el gobierno de George W. Bush dejó expirar, el lobby armamentista en Estados Unidos - principalmente la Asociación Nacional del Rifle- ha conseguido evitar cualquier intento en ese sentido.

Sin embargo, no todas las armas utilizadas por los narcotraficantes provienen de Estados Unidos. Como señalan Weintraub y Wood, debido a la profesionalización de los cárteles y a la creciente competencia entre ellos, cada vez es más común que en sus ataques utilicen armamento que no está disponible a la venta en Estados Unidos y es posible que lo adquieran en el mercado negro latinoamericano o que sea robado de los ejércitos mexicano y estadounidense, aunque esto último sea poco probable.⁶⁰

Financiamiento y lavado de dinero

Las estimaciones de las ganancias derivadas del narcotráfico van desde los 18 mil hasta los 39 mil millones de dólares al año.⁶¹ Ese dinero es utilizado por las organizaciones narcotraficantes para pagar a sus miembros y para conseguir más drogas y armamento. Sin embargo, siendo que la principal parte de los ingresos por narcotráfico se produce en Estados Unidos, los cárteles necesitan una forma de acceder a ese dinero en México. Hasta antes de las restricciones financieras derivadas de las políticas de seguridad posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, una opción usual tomada por los narcotraficantes era lavar el dinero en Estados Unidos para después tener acceso a éste de forma legal desde México. Ahora estas organizaciones prefieren transportar ilegalmente sus recursos a México para incorporarlos al sistema financiero en México. Esto se debe, en la opinión de Jonathan Winer, a que México presenta condiciones que favorecen el lavado de dinero. Estas incluyen el gran tamaño de la economía informal -estimada en 30 a 50% de la

⁵⁹ June S. Beittel, *Mexico's drug related violence*, [en línea], p.12, CRS Report R40582, 27 de mayo de 2009, Dirección URL:<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>, [consulta:13 de enero de 2012].

⁶⁰ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.16.

⁶¹ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.50.

economía formal-, la falta de leyes y prácticas regulatorias adecuadas y recursos suficientes para su aplicación, la pequeña penetración de instituciones financieras formales en el país - aproximadamente 1,449 municipios no tienen presencia de una institución financiera formal y sólo un quinto de la población mexicana tiene acceso a un banco- y las numerosas actividades que producen recursos ilícitos. ⁶²

Hay varias formas de introducir los ingresos del narcotráfico a México, que van desde el transporte de dinero en efectivo a través de la frontera hasta su envío por servicios de transferencias electrónicas, pasando por la compra y transporte de tarjetas precargadas con diversas cantidades. ⁶³

Una vez en México, debido a las débiles regulaciones en operaciones financieras, los recursos son depositados en cajas de ahorro popular o son intercambiados por pesos en casas de cambio, logrando así su incorporación al sistema financiero nacional.

Como resultado, anualmente los bancos en México tenían un superávit de dólares cercano a los 10 mil millones. En respuesta a esta situación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió medidas dirigidas a limitar las cantidades de dólares que se pueden depositar en bancos o que pueden ser intercambiadas en casas de cambio.⁶⁴

Aunque medidas como la anterior parecen estar funcionando, la gran informalidad en la economía mexicana, así como la poca presencia bancaria en el país siguen siendo un problema para terminar con el lavado de dinero. Según el Fondo Monetario Internacional, en 2009 sólo el 20% de los mexicanos tenía acceso a instituciones bancarias, y cerca de 14 millones de mexicanos no tienen acceso más que servicios financieros informales. ⁶⁵

⁶² *Ibid.*, pp.74 y 80.

⁶³ *Ibid.*, p.75.

⁶⁴ Ernesto Cordero, *Medidas para controlar la entrada de dólares en efectivo*, [en línea], 30 de agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/blogs/GobiernoFederal/default.aspx>, [consulta: 22 de febrero de 2012].

⁶⁵ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.80.

Criminalidad y *narcoviencia*

La tendencia de fragmentación y rivalidad en las organizaciones narcotraficantes observada desde 2005 se ha acelerado de 2008 a la fecha. Esto se puede apreciar si vemos que de 2006 a 2010 el número de cárteles activamente involucrados en disputas por el control del narcotráfico en México se duplicó de 6 a 12.⁶⁶ En consecuencia tenemos un marcado aumento en los homicidios acompañado de su dispersión geográfica.

Como presenta Fernando Escalante Gonzalbo, la tendencia decreciente de los homicidios en México observada desde 1992 terminó abruptamente en 2008, cuando estos aumentaron en 50% con respecto al año anterior, crecimiento que se repitió en 2009. Ese año batió por 3,000 homicidios el récord histórico del México contemporáneo establecido en 1992, cuando se registraron 16,800.⁶⁷ En 2010 hubo 25,757, es decir 6,000 más que en 2009 y para 2011 Stratfor estima una cifra no menor a los 25,000.⁶⁸

Desde luego no todos los homicidios están relacionados al narcotráfico, pero Escalante Gonzalbo observa una fuerte correlación entre el aumento de aquellos relacionados al narcotráfico con el aumento de los no lo están.⁶⁹ Esto puede deberse al deterioro de la seguridad en general a causa del incremento en la violencia. Así, por ejemplo, hubo un aumento en los homicidios cercano al 28% de 2008 a 2009, y uno del 75% de 2009 a 2010. El ritmo anual promedio de crecimiento de 2008 a 2010 es entonces cercano al 50% tanto para los homicidios ligados al narcotráfico como para los que no tienen relación.

A todo esto hay que agregar que la distribución geográfica de los asesinatos ha cambiado de 2008 a la fecha. Mientras que es cierto que aproximadamente el 60% de los homicidios relacionados al narcotráfico están concentrados en 162 de los 2,456 municipios -principalmente en Chihuahua y Sinaloa-, también lo es que se ha esparcido

⁶⁶ Eduardo Guerrero, *op.cit.*

⁶⁷ Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso" en *Nexos*, [en línea], enero de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>, [consulta: 12 de enero de 2012].

⁶⁸ Stratfor, *op.cit.*

⁶⁹ Fernando Escalante Gonzalbo, *op.cit.*

al resto del país. Mientras que en 2008 sólo había 6 estados con más de 251 asesinatos relacionados al narcotráfico al año, para 2010 ya eran 11.⁷⁰

Como ha demostrado José Merino, existe una fuerte correlación entre los operativos gubernamentales antinarcóticos y el aumento de la violencia en donde estos se llevan a cabo. Él calcula que de 2008 a 2009 habrían ocurrido 7,063 homicidios menos si no se hubieran aplicado operativos conjuntos.⁷¹ La explicación para este fenómeno es que la inteligencia utilizada por el gobierno para realizar los operativos contra algún cártel frecuentemente proviene de grupos rivales, por lo que las organizaciones afectadas responden violentamente contra sus enemigos.

Pero la violencia no sólo ha aumentado en número y en su presencia geográfica, sino que también ha evolucionado a un estado de *hiperviolencia*. Frecuentemente se encuentran cuerpos decapitados, lapidados, desmembrados, colgados de puentes, disueltos en ácido o enterrados en fosas clandestinas como aquellas localizadas en Tamaulipas en abril de 2011, que contenían 183 cuerpos.⁷²

El aumento en la brutalidad de los métodos empleados para asesinar se puede explicar en dos sentidos. El primero obedece a la competencia entre cárteles. Especialmente los cárteles con poco tiempo de existencia intentan llamar la atención a través de demostraciones de brutalidad. La Familia Michoacana, por ejemplo, adquirió notoriedad en septiembre de 2006 cuando sujetos armados arrojaron 5 cabezas humanas a la pista de baile de un club nocturno en Uruapan. La idea de emplear métodos terribles es producir temor en el enemigo a través del mensaje de que se está dispuesto a utilizar violencia extrema y así disuadir incursiones en su territorio.

El segundo sentido de la *hiperviolencia* empleada responde a las aspiraciones internas de sus miembros. Con una baja expectativa de vida, los narcotraficantes buscan ascender rápidamente en las organizaciones para poder obtener la mayor

⁷⁰ June S. Beittel, *Mexico's drug trafficking organizations: Source and scope of the rising violence*, [en línea], pp.20-22, CRS Report R41576, 7 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>, [consulta: 3 de noviembre de 2011].

⁷¹ José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", en *Nexos*, [en línea], junio de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099329>, [consulta: 7 de septiembre de 2011].

⁷² Gustavo Castillo García, "Consigna la PGR a 13 *zetas* por *narcofosas* de Tamaulipas" en periódico *La Jornada*, [en línea], 3 de junio de 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/03/politica/014n3pol>, [consulta: 28 de marzo de 2012].

cantidad de dinero posible en el limitado tiempo del que disponen, por lo que intentan destacar a través de la brutalidad.

Afectaciones a la sociedad

El gobierno de México ha insistido en que los principales afectados por los homicidios realizados por los narcotraficantes son los narcotraficantes mismos. David Shirk encuentra que es probable que esas afirmaciones sean correctas, ya que según sus estimaciones en el 90% de los casos de homicidios relacionados al narcotráfico las víctimas son miembros de nivel bajo o medio de los cárteles. También afirma que en 2009 las probabilidades de ser víctima de un asesinato ligado al narcotráfico (1 en 16,300) eran "relativamente bajas", aunque concede que esto depende del estado en el que se resida -en Chihuahua las probabilidades son diez veces mayores al promedio nacional, de 1 en 1,600 .⁷³ El segundo grupo más afectado por los homicidios es el las fuerzas de seguridad. Shirk estima que policías y militares habían sido víctimas del 7% de los homicidios hasta 2010. Tan sólo en los operativos ocurridos de 2008 a noviembre de 2011 fallecieron 60 policías federales, 44 militares, 10 policías locales y 2 marinos.⁷⁴

A pesar de no representar la mayor parte, las muertes de civiles inocentes lógicamente llaman mucho la atención, especialmente cuando se trata de grupos tradicionalmente vulnerables como mujeres y niños o adolescentes. El ataque a una fiesta privada en Ciudad Juárez en octubre de 2010 que causó indignación nacional y que dejó como saldo a 13 jóvenes universitarios asesinados y 15 heridos es prueba de ello.⁷⁵

Asimismo, los ataques contra funcionarios públicos han sido frecuentes, particularmente en el caso de presidentes municipales y jefes locales de policía, aunque cabe resaltar el incremento en los atentados contra funcionarios públicos de

⁷³ David Shirk, *Drug violence in Mexico: Data an analysis from 2001-2009*, [en línea],p.8, Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego, enero de 2010, Dirección URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org/oco-im/documentos-de-analisis/drug-violence-in-mexico.-data-and-analysis-from-2001-2009.html>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

⁷⁴ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Índice letal: Los operativos y los muertos" en *Nexos*, [en línea], noviembre de 2011, Dirección URL:<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102418>, [consulta: 15 de noviembre de 2011].

⁷⁵ s/a, "13 adolescentes muertos tras ataque de comando en fiesta en Ciudad Juárez" en periódico *Milenio*,[en línea], 23 de octubre de 2010, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f093ccf4edf26d1cdb9c4181ba39bb5c>, [consulta: 28 de octubre de 2011].

mayor nivel. Tan sólo de diciembre de 2011 a enero de 2012 fueron realizados dos atentados contra el gobernador de Coahuila, .⁷⁶

Un grupo particularmente afectado por la violencia del crimen organizado es el de los periodistas. La organización "Reporteros Sin Fronteras" nombró en 2010 a México como el país más peligroso para desempeñar el periodismo, lo que se corrobora cuando observamos que del año 2000 al 2011 74 periodistas han sido asesinados.⁷⁷ Asimismo, diversos periódicos han sido víctimas de amenazas y de ataques de organizaciones narcotraficantes, como ocurrió con el periódico "El Norte" el 11 de enero de 2011, o con "Vanguardia" el primero de junio de 2011, y varios de los periódicos afectados han decidido dejar de reportar sobre cuestiones relacionadas al narcotráfico. ^{78 79}

Las afectaciones a la sociedad no se limitan a los asesinatos y amenazas. La impunidad y la falta de la aplicación de la ley que prevalece en el país -el 98% de los homicidios ocurridos durante la administración de Felipe Calderón no han derivado en sentencias condenatorias⁸⁰- han facilitado que, como se señaló previamente, los narcotraficantes se dediquen a un número creciente de delitos. Debido a que disponen de la capacidad instalada -armamento, entrenamiento y personal- para cometer todo tipo de actividades criminales, la presión que los operativos en México y en Estados Unidos ha ejercido sobre las operaciones de tráfico de drogas ha provocado que existan los incentivos necesarios para que las organizaciones criminales aumenten su participación en los otros 21 tipos de delitos señalados por Buscaglia. Así, mientras que antes dedicarse a otros giros criminales no era el uso más eficiente de los recursos

⁷⁶ Redacción, "Repelen atentado escoltas de Moreira" en periódico *Vanguardia*, [en línea], Dirección URL: <http://www.vanguardia.com.mx/repelenatentadoescoltasderubenmoreira-1180524.html>, [consulta: 26 de diciembre de 2011].

⁷⁷ Nick Valencia y Arturo Chacón, "Mexican journalists report on drug cartels despite the risk" en *CNN*, [en línea], 15 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.cnn.com/2011/11/15/world/americas/mexico-journalist/index.html>, [consultado el 4 de febrero de 2012].

⁷⁸ Redacción, "Condena SIP ataque a periódico 'El Norte'", en periódico *El Universal*, [en línea], 12 de enero de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183019.html>, [consulta: 22 de enero de 2012].

⁷⁹ Redacción, "Atrae PGR ataque al periódico 'Vanguardia', de Saltillo" en periódico *Notiese*, [en línea], 1 de junio de 2011, Dirección: http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4947, [consulta: 11 de marzo de 2012].

⁸⁰ Mariana Chávez, "Se suman Narro, Sicilia y Concha a la denuncia contra el presidente Calderón" en periódico *La Jornada*, [en línea], 11 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/11/politica/007n1pol>, [consulta: 20 de febrero de 2012].

disponibles de las organizaciones narcotraficantes, vemos que ahora, debido a los operativos, esos giros se han vuelto más atractivos. Las cifras presentadas por Guerrero Gutiérrez lo constatan, ya que de 2007 a 2010 "[e]l robo a instituciones bancarias creció en 90%, la extorsión en un 100%, el robo de vehículos con violencia (sic) en un 108%, y los secuestros en un 188%."⁸¹

Por otro lado, una consecuencia no deseada del mayor control de la frontera con Estados Unidos ha sido el crecimiento del mercado interno de drogas. De 2002 a 2008 el porcentaje de la población en México que ha probado alguna droga ilegal pasó de 4.9% a 7.2%, y el 62% de esa población había consumido alguna droga en el último mes.⁸² En particular llama la atención el incremento que las mujeres presentan en el consumo drogas, que se duplicó de 2002 a 2008.⁸³ La droga con mayor consumo en México en 2008 fue la marihuana, seguida de la cocaína y el crack. Un cambio importante es el aumento en el consumo de crack y metamfetaminas, ya que este se incrementó seis veces desde la encuesta anterior, aplicada en 2002.⁸⁴

Estrategia del gobierno mexicano

El gobierno mexicano ha establecido como objetivos de lucha contra el narcotráfico el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, la disminución del consumo de drogas, la desarticulación de las organizaciones criminales y la recuperación de los espacios públicos.

Como Guerrero Gutiérrez señaló en su excelente artículo de 2010 "Los hoyos negros de la estrategia contra el narco", de entrada existe una incompatibilidad entre los objetivos gubernamentales, ya que la desarticulación de los grupos criminales - como fue explicado anteriormente- ha implicado su dispersión geográfica, lo que dificulta el objetivo de la recuperación de espacios públicos.⁸⁵

⁸¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La raíz de la violencia", *op.cit.*

⁸² Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Los hoyos negros de la estrategia contra el narco" en *Nexos*, [en línea], agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547>, [consulta: 8 de enero de 2012].

⁸³ Consejo Nacional contra las Adicciones, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, [en línea], p.46, Dirección URL: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf, [consulta:13 de febrero de 2012].

⁸⁴ *Ibid.*, p.42.

⁸⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Los hoyos negros ...", *op.cit.*

Fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia

En cuanto al fortalecimiento institucional respecta, se puede decir que el gobierno ha realizado grandes esfuerzos, aunque con resultados insuficientes. En primer lugar ha prestado atención a la reforma penitenciaria a través de mayor capacitación para el personal, un mejor sistema de clasificación y la expansión de los espacios carcelarios disponibles. Aún así, la sobrepoblación se mantiene en niveles muy altos (arriba del 20%), algo que en parte se debe a la gran cantidad de personas que permanecen detenidas en esos centros mientras que se resuelve su situación legal. Esto nos lleva al siguiente aspecto de la estrategia gubernamental: la reforma al sistema judicial.

La reforma judicial aprobada en 2008 se centra en cuatro puntos principales. Estos son la introducción de juicios orales, un mayor énfasis en el fortalecimiento del debido procedimiento y de los derechos de los acusados (por ejemplo con la presunción de inocencia), así como de las actividades investigadoras de las corporaciones policiacas y leyes más estrictas para delitos de crimen organizado.⁸⁶

Sin embargo, los resultados obtenidos son magros. Por ejemplo, sólo en 13 estados de la república ya se ha transitado al sistema de juicios orales, aunque se supone que el sistema deberá estar en completo funcionamiento para 2016. David Shirk atribuye el poco progreso en la aplicación de la reforma a la falta de medidas de desempeño adecuadas y a las estimaciones irreales sobre los recursos necesarios para la implementación completa de las reformas, así como por el escaso profesionalismo de las autoridades judiciales.⁸⁷

Por otro lado tenemos los intentos de reformar las corporaciones policiacas. A través de la aplicación de "controles de confianza" el gobierno ha intentado detener la corrupción que plaga a esas instituciones. La Policía Federal, por ejemplo, ha realizado esos controles a la totalidad de sus efectivos en activo. El problema radica en que los casi 40 mil agentes federales representan una pequeña porción de los más de 200 mil policías (entre estatales y municipales) que hay en el país, y de estos, menos del 50%

⁸⁶ David Shirk, *Judicial reform in Mexico: Change & challenges in the justice sector*, [en línea], p.12, Instituto Transfronterizo, mayo de 2010, San Diego, Dirección URL:<http://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/Shirk-Justice%20Reform%20in%20Mexico.pdf>, [consulta: 17 de noviembre de 2011].

⁸⁷ *Ibid.*, p.3

habían realizado la prueba de confianza, con un índice de no aprobación del examen del 65%.⁸⁸

Por si esto fuera poco, Guerrero Gutiérrez demuestra que el número de policías disponibles en 19 de los 32 estados es insuficiente, ya que no cumple con el mínimo establecido por la Organización de las Naciones Unidas de 2.8 policías por cada mil habitantes para tiempos de paz.⁸⁹

Asimismo, el presupuesto *per capita* destinado a la seguridad pública y a la procuración de justicia es bajo. En 2010 la cifra llegaba un promedio de 537 pesos por persona por año, aunque con diferencias geográficas importantes y, en ocasiones, ilógicas. Como ejemplo tenemos el caso de Chihuahua, el estado con el mayor número de homicidios en el país, que en 2010 recibió 571 pesos *per capita* para seguridad y labores de justicia, mientras que a Colima -el séptimo estado con menos ejecuciones ligadas al narcotráfico en 2009- le fueron destinados 785 pesos *per cápita*, es decir 35% más que a Chihuahua.^{90 91} La distribución de los recursos a las tareas también es inadecuada. Por ejemplo a Yucatán, estado con el menor número de homicidios, se le destinan más recursos a la seguridad pública (313.5 pesos *per cápita*) que a Chihuahua (309.2).

Reducción del consumo de drogas

En cuanto a la reducción del consumo de drogas, el gobierno federal destinó más de 4,500 millones de pesos para una estrategia dividida en tres ejes: Prevención universal, atención primaria y tratamiento. El principal vehículo para los tres ejes son los más de 330 "Centros Nueva Vida" dependientes de la Secretaría de Salud establecidos en todo el país.

Las principales acciones preventivas se refieren a la distribución de información por medios escritos, por campañas mediáticas y directamente a través del millón y medio de instructores capacitados. Los contenidos son de diversos tipos. Unos tratan sobre el desarrollo de "habilidades de vida", mientras que otros brindan información

⁸⁸ José Merino, "Hard Talk" en *Americas Quarterly*, [en línea], Dirección URL: <http://www.americasquarterly.org/node/2989>, [consulta: 9 de enero de 2012].

⁸⁹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La raíz de la violencia" *op.cit.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ David Shirk, *Drug Violence...op.cit.*, p.2.

sobre las consecuencias del consumo de drogas y dan consejos a padres de familia para la detección temprana del consumo. La campaña se realiza directamente en los centros "Nueva Vida" pero también en escuelas públicas, desde el preescolar hasta la secundaria.⁹²

La atención de consumidores comienza en los centros "Nueva Vida", pero dependiendo del tipo de consumidor se brinda tratamiento ahí -en el caso de los primerizos- o se dirige a algún centro de atención de adicciones certificado no dependiente de la Secretaría de Salud.⁹³

El consumo de drogas en México, sin embargo, lejos de disminuir, ha crecido en forma importante, especialmente en el norte de la república, en donde la disponibilidad de drogas pareciera ser mayor debido a su concentración para el tráfico a Estados Unidos.

Desarticulación de las organizaciones narcotraficantes

La estrategia gubernamental para el desmantelamiento de las organizaciones criminales se ha concentrado en realizar arrestos que provoquen escisiones al interior de los grupos. Aunque la gran mayoría de los arrestos (70%) de 2007 a 2009 ha detenido a integrantes del brazo armado de los cárteles, y sólo el 0.4% de los arrestos tuvo como objetivo la detención de narcotraficantes de alto nivel, la información sobre el surgimiento de nuevas organizaciones narcotraficantes indica que la estrategia es exitosa, ya que de 2006 a 2010 se ha duplicado su número, pasando de 6 a 12.⁹⁴

Recuperación de los espacios públicos

Al mismo tiempo, sin embargo, el éxito de la estrategia gubernamental de fragmentación de los cárteles ha tenido como consecuencia la dispersión de las organizaciones, lo que dificulta mucho el otro objetivo gubernamental de recuperar los espacios públicos. Como demuestra Eduardo Guerrero, organizaciones locales afiliadas a algún cártel han proliferado por todo el país. Mientras que en 2007 había 10 estados con presencia de cárteles o de organizaciones, la cifra aumentó a 18 en 2008,

⁹² Consejo Nacional contra las Adicciones. *Estrategia Nacional Nueva Vida ¡Conócenos!*, [en línea], video, Dirección URL: <http://www.nuevavida.salud.gob.mx/>, [consulta:19 de febrero de 2012].

⁹³ Consejo Nacional contra las Adicciones. *op.cit.*

⁹⁴ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La raíz ...", *op.cit.*

a 19 en 2009 y a 24 en 2010. Actualmente sólo el estado de Tlaxcala no está identificado con la presencia dominante de algún cártel.⁹⁵

Mientras que el gobierno ha intentado recuperar los espacios públicos a través de la construcción y del reacondicionamiento de parques y plazas, la variable más importante para lograr tal objetivo -garantizar la seguridad de la población- presenta resultados poco alentadores. La violencia se ha profundizado en los lugares más afectados por el crimen organizado al mismo tiempo que se ha dispersado a regiones previamente no afectadas por el narcotráfico. Los municipios más violentos -que son Ciudad Juárez, Culiacán, Tijuana y Chihuahua- han visto un incremento notable en los homicidios mientras que de 2007 a 2010 hubo un incremento del 277% de municipios con más de una ejecución mensual ligada al narcotráfico.⁹⁶

Guerrero establece una relación directa entre los operativos gubernamentales que intentan fragmentar los cárteles y los brotes de violencia subsecuentes, que pueden durar meses. La relación se explica no sólo por las venganzas entre los cárteles y las luchas de poder al interior de los mismos que siguen a los operativos, sino también porque, siendo que los acuerdos entre cárteles tienen una naturaleza informal y que su cumplimiento depende de la voluntad de las personas involucradas en las negociaciones, al ser eliminadas estas -ya sea por su muerte o por su arresto- los acuerdos a menudo carecen de validez, por lo que se reanudan las agresiones entre organizaciones.⁹⁷

Así, pues, se corrobora la observación de Guerrero en el sentido de la existencia de una incompatibilidad entre los objetivos gubernamentales en la acción contra el narcotráfico.

Los elementos anteriores arrojan un panorama complicado. Es por eso que el gobierno federal ha intentado controlar la situación con otro elemento fundamental de su estrategia de lucha contra el crimen organizado: la cooperación con Estados Unidos. En el siguiente capítulo se aborda el panorama histórico de colaboración antinarcóticos entre ambos países, para luego entrar de lleno en el análisis de la Iniciativa Mérida, presentando sus contenidos y evaluando su desempeño.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ *Idem.*

Capítulo II

La Iniciativa Mérida: contenidos y evaluación de los resultados

Breve recuento histórico de la cooperación antinarcóticos México - Estados Unidos

El narcotráfico entre México y Estados Unidos no es un fenómeno reciente. La producción en México de drogas destinadas al mercado estadounidense comenzó a mediados del siglo XIX y se centró inicialmente en el cultivo de la amapola, debido al aumento en la demanda de opiáceos derivado de la Guerra Civil y las dos Guerras Mundiales.⁹⁸ A partir de la década de 1960, sin embargo, los narcotraficantes mexicanos también comenzaron a traficar con marihuana debido a la popularidad de esa sustancia entre los jóvenes miembros del movimiento contracultural.⁹⁹

A pesar de la larga historia del narcotráfico entre ambos países, el tema figuraba escasamente en la política interna de México o de Estados Unidos. Así, por ejemplo, en el caso mexicano, los primeros esfuerzos mexicanos de erradicación de drogas comenzaron en la década de 1930 con los plantíos de amapola, aunque con poca intensidad y resonancia pública limitada. No fue sino hasta que el gobierno de Richard Nixon (1969-1974) planteó el consumo de drogas como una amenaza para su país que el tema cobró relevancia internamente así como en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

El cambio fue consecuencia de la 'Operación Intercepción', un operativo estadounidense lanzado en 1969 que virtualmente cerró la frontera terrestre entre

⁹⁸ Francisco E. González, "Mexico's Drug Wars get Brutal" en *Current History*, [en línea], p.72, febrero de 2009, Dirección URL: http://www.relooney.info/0_NS4053_143.pdf, [consulta: 29 de septiembre de 2011].

⁹⁹ *Idem*.

México y Estados Unidos durante tres semanas para inspeccionar detenidamente cada vehículo en busca de drogas.¹⁰⁰ El gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) respondió negociando la sustitución del operativo estadounidense con la 'Operación Cooperación', que aumentó los esfuerzos de erradicación de plantíos de drogas en México. A partir de entonces inició la etapa actual de cooperación antinarcóticos entre ambos países y el gobierno estadounidense comenzó la transferencia de equipo a México -principalmente pesticidas- para erradicar plantíos de marihuana y opio.¹⁰¹

Ese episodio mostró un rasgo fundamental de la cooperación antinarcóticos entre ambos países durante los próximos cuarenta años: que México se interesaba en el asunto sólo por presiones estadounidenses y no por conveniencia e iniciativa propias.

A la par del incremento de la importancia del narcotráfico en la relación bilateral, sin embargo, aumentaron las tensiones entre ambos gobiernos, especialmente en el periodo de 1985 a 1998. Esto se debió en gran medida a la desconfianza que cada gobierno albergaba en su contraparte. Por un lado, Estados Unidos dudaba de las capacidades y la voluntad del gobierno mexicano para lidiar con los cárteles. Estas dudas se basaban en la apreciación -frecuentemente acertada- de que las autoridades mexicanas de todos niveles estaban coludidas con los narcotraficantes, algo que fue corroborado en 1997 con el arresto del 'zar antidrogas' mexicano, el General Jesús Gutiérrez Rebollo, por recibir sobornos del Cártel de Juárez.¹⁰² Por otro lado, las frecuentes presiones del gobierno estadounidense sobre las autoridades mexicanas minaron la limitada voluntad de cooperación y generaron dudas en torno a los propósitos estadounidenses.¹⁰³

¹⁰⁰ Kate Doyle, *Operation Intercept: The perils of unilateralism*, [en línea], George Washington University, 2003, Dirección URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB86/>, [consulta: 4 de abril de 2012].

¹⁰¹ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, [en línea], p.11, Congressional Report Service, CRS Report R41349, 22 de julio de 2011, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, [consulta: 19 de septiembre de 2011].

¹⁰² Juan David Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: El caso Camarena Salazar." en *Foro Internacional*, [en línea], México, El Colegio de México, tomo XXXVII, número 4, abril-junio de 1987, p.566, Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/JTQUVTY7LH84KY19E669XARB5D3KU9.pdf, [consulta: 28 de marzo de 2012].

¹⁰³ Francisco E. González, *op.cit.*, p.73.

Un caso representativo de los motivos para la desconfianza entre las partes fue el del secuestro y asesinato de Enrique Camarena Salazar. Las investigaciones de las autoridades mexicanas sobre el paradero del agente encubierto de la Administración para el Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés), quien fuera secuestrado en Guadalajara a principios de febrero de 1985, fueron lentas y poco efectivas. Esta situación generó molestia en el gobierno estadounidense, que respondió el 16 de febrero con controles fronterizos minuciosos que alentaron mucho el tránsito para presionar al gobierno mexicano. Lo que más molestó al gobierno estadounidense fue la impresión de que las autoridades mexicanas no actuaban con celeridad y que desestimaban la importancia del suceso por su probable colusión con los narcotraficantes responsables del crimen. Finalmente Camarena no pudo ser rescatado y a penas a principios de marzo se tuvieron indicios sobre la ubicación de Camarena, cuyo cadáver fue encontrado por un campesino al costado de una carretera en Michoacán.¹⁰⁴

Debido a la ineptitud del gobierno mexicano, Estados Unidos decidió conducir una investigación independiente de las autoridades mexicanas para dar con los responsables del asesinato de Camarena. Como resultado se tuvo el secuestro René Verdugo Urquidez en 1986 y el del Dr. Humberto Álvarez Machain en 1990, ambos realizados por agentes de la DEA. Mientras que el secuestro de Verdugo Urquidez tuvo poca resonancia porque fue mantenido en secreto por el gobierno mexicano,¹⁰⁵ el de Álvarez Machain causó gran indignación en el gobierno y en la sociedad mexicanos por la naturaleza ilegal del acto y porque representó una clara violación a la soberanía nacional.

Álvarez Machain, quien fue acusado en una Corte de California por su supuesta participación en las sesiones de tortura al agente estadounidense, eventualmente fue absuelto por falta de pruebas y por la violación del tratado de extradición entre México y Estados Unidos que supuso su secuestro.¹⁰⁶ Acciones como esta, y como el

¹⁰⁴ Juan David Lindau, *op.cit.*, p.566.

¹⁰⁵ Jorge Chabat, *El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, [en línea], p.4., Documento de trabajo no. 193, noviembre de 2009, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Dirección URL:<http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/5407>, [consulta: 8 de diciembre de 2011].

¹⁰⁶ Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, *United States v. Álvarez-Machain, Syllabus*, [en línea], Dirección URL:<http://www.law.cornell.edu/supct/html/91-712.ZS.html>, [consulta: 2 de abril de 2012].

mecanismo de certificaciones¹⁰⁷ complicaron la relación bilateral y la cooperación antinarcóticos.

A mediados de la década de 1990, mientras que México estaba ocupado sorteando la crisis económica de 1994/1995 y el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la cooperación antinarcóticos pareció mejorar. En 1994 se negoció un nuevo tratado de extradición entre México y Estados Unidos que sustituía al que estaba vigente desde 1980 para evitar más intervenciones unilaterales en México como las ocurridas con el caso Camarena. En 1995 México negoció un acuerdo para que Estados Unidos diera equipo y entrenamiento a fuerzas mexicanas por un monto cercano a los 60 mdd¹⁰⁸ y en 1996 se formó el Grupo de Contacto de Alto Nivel entre ambos países. Sin embargo, el escándalo en torno al arresto del General Gutiérrez Rebollo en 1997 y la 'Operación Casablanca' en 1998, en la que la DEA y el Departamento del Tesoro realizaron -sin conocimiento del gobierno mexicano- investigaciones en instituciones bancarias en México para detectar actividades de lavado de dinero¹⁰⁹, hicieron que la desconfianza entre ambas partes volviera a crecer.¹¹⁰

En 2000, con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México (2000-2006), se inició un periodo caracterizado por detenciones de altos mandos de las organizaciones narcotraficantes. Osiel Cárdenas, jefe del Cártel del Golfo y Benjamín Arellano Félix, líder del Cártel de Tijuana, entre otros, fueron detenidos durante ese sexenio,¹¹¹ lo que tuvo dos consecuencias importantes. La primera fue obtener el beneplácito del gobierno estadounidense por las labores emprendidas. La segunda fue

¹⁰⁷ Las certificaciones fueron condiciones impuestas por el Congreso estadounidense a otros países, incluido México, para el otorgamiento de recursos destinados a tareas antinarcóticos. Se trató de instrumentos anuales con criterios subjetivos de asignación de recursos que tuvieron un efecto negativo en la relación bilateral entre México y Estados Unidos y que duraron de 1988 a 2002.

¹⁰⁸ Clint E. Smith, *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Inglaterra, Lynne Rienner Publishers, 2000, p.136.

¹⁰⁹ Jorge Chabat, *op.cit.*, p.7.

¹¹⁰ La Operación Casablanca fue un operativo conjunto de la DEA y del Departamento del Tesoro que duró de 1995 a 1998. El operativo produjo gran malestar en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), así como el arresto de 22 individuos y el decomiso de 100 millones de dólares ligados al lavado de dinero.

Fuente: Jorge Chabat, *op.cit.*, p.7

¹¹¹ *Ibid.*, p.8.

que, al desarticular las estructuras internas de los cárteles, la violencia se disparó, principalmente en la frontera con Estados Unidos.

La nueva ola de ejecuciones entre miembros de los cárteles de Sinaloa y del Golfo, concentrada en Nuevo Laredo, provocó que el gobierno estadounidense emitiera protestas al gobierno mexicano¹¹² por la situación de inseguridad en la frontera, lo que a su vez ocasionó el deterioro de las relaciones entre ambos países.

La respuesta mexicana al problema fue el programa "México Seguro", en el cual agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) y militares se encargaron de la seguridad de las zonas más afectadas por la violencia. Luego de no mostrar resultados positivos, el programa fue fortalecido con una participación mayor del Ejército y renombrado "Proyecto Frontera Norte" en 2006.¹¹³ En total Fox envió a 1500 militares y oficiales de la Policía Federal Preventiva a la zona fronteriza para tratar de mitigar la violencia que estaba saliendo de control.¹¹⁴

El 1 de diciembre de 2006 Fox dejó la presidencia y Felipe Calderón (2006-2012) entró en su lugar. Una vez en el poder, el nuevo presidente declaró - literalmente- la guerra contra las drogas.¹¹⁵ La primera campaña de la "guerra" fue la "Operación Conjunta Michoacán", un operativo de 5,314 efectivos militares y de la marina y 300 agentes federales y de la Procuraduría General de la República (PGR).¹¹⁶ El gran impacto mediático del operativo no se debió únicamente a su escala, sino a que durante la campaña presidencial Calderón no indicó que el narcotráfico fuera a ocupar un lugar importante en su gobierno.

Lo que siguió a ese operativo fue la expansión de las acciones del gobierno en contra de organizaciones narcotraficantes a otros lugares problemáticos. Las consecuencias inmediatas fueron, nuevamente, el apoyo discursivo de Washington por el curso emprendido y un incremento de la violencia por encima de lo sufrido hasta ese

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Francisco E. González, *op.cit.*, p.74.

¹¹⁵ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.37.

¹¹⁶ AFP, "Calderón lanza fuerte ofensiva contra narcotráfico en México", [en línea], en periódico *El Universo*, martes 12 de diciembre de 2006, Dirección URL:<http://www.eluniverso.com/2006/12/12/0001/14/B44694DD65AE4EC4A9045814E9C014CE.html>, [consulta: 10 de abril de 2012].

momento.¹¹⁷ Esas condiciones fueron propicias para la negociación de un acuerdo de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos para controlar al narcotráfico: la Iniciativa Mérida.

Como explica Jorge Chabat,¹¹⁸ luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y en Washington D.C., Estados Unidos se preocupó por establecer un perímetro de seguridad regional más amplio que el existente. Así, por ejemplo, se creó en 2005 la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, cuyo principal objetivo era "[...]desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte [...]"¹¹⁹. Fue en este contexto de interés estadounidense por tener vecinos seguros que en marzo de 2007, durante la visita de George W. Bush a Yucatán en el marco de su "gira de despedida" de América Latina, el presidente mexicano y su homólogo estadounidense discutieron la posibilidad de establecer un marco de cooperación bilateral antinarcóticos.

El resultado del encuentro fue que la Iniciativa Mérida comenzó a ser negociada por ambos gobiernos a finales de 2007. Inicialmente, la Iniciativa se trató de un esquema de cooperación regional antinarcóticos de tres años de duración centrado en actualizar y mejorar las capacidades de las instituciones de seguridad, inteligencia y procuración de justicia mexicanas, centroamericanas y caribeñas. A diferencia de otros programas bilaterales de cooperación antinarcóticos, la Iniciativa Mérida no proveería recursos sino que entregaría 1,400 mdd en equipo y capacitación al gobierno mexicano a lo largo de tres años.¹²⁰

Aunque la intención de Calderón y de Bush era que la Iniciativa comenzara al año siguiente, desencuentros entre el Congreso de Estados Unidos y el gobierno mexicano -relacionados principalmente con cuestiones de derechos humanos-, así como problemas internos del gobierno estadounidense, prologaron las negociaciones.

¹¹⁷ Jorge Chabat, *op.cit.*, p.8.

¹¹⁸ Jorge Chabat, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, [en línea], pp.1-3, Documento de Trabajo No. 193, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, Dirección URL: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>, [consulta: 10 de abril de 2012].

¹¹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, [consulta: 2 de abril de 2012].

¹²⁰ Jorge Chabat. *La Iniciativa Mérida ...*, *op.cit.*, p.5.

Apenas en junio de 2008 y después de nueve distintas versiones, el Senado estadounidense aprobó la Iniciativa Mérida, y en diciembre finalmente se liberaron los recursos.^{121 122}

La Iniciativa Mérida tuvo un recibimiento mixto en la sociedad mexicana. Mientras que los gobiernos estadounidense y mexicano presentaron la Iniciativa como un "nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad",¹²³ un amplio sector opuesto al gobierno de Calderón rechazó el programa. Las comparaciones entre la Iniciativa y el Plan Colombia no se hicieron esperar.¹²⁴ Diversos editoriales y artículos publicados en periódicos de circulación nacional pronosticaron para México los mismos problemas que Colombia sufrió de 2000 a 2010, principalmente un gran número de violaciones a los derechos humanos. Así, por ejemplo, el periódico *La Jornada* llamó a movilizaciones sociales para evitar la aceptación de la Iniciativa Mérida en los congresos mexicano y estadounidense, debido a que consideraba que su implementación traería [...] "efectos indeseables [también] en ámbitos distintos al de la lucha contra las drogas: la soberanía nacional y la vigencia de los derechos y libertades fundamentales en territorio nacional".¹²⁵

Especialistas en políticas antinarcóticos y en relaciones entre México y Estados Unidos, por otro lado, recibieron mejor la Iniciativa Mérida. Aunque consideraron que la noción de que el programa representara un nuevo paradigma era exagerada, si

¹²¹ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon. *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México- Estados Unidos*, [en línea], p.16, Documento de Trabajo No. 186, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009, Dirección URL:<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20186.pdf>, [consulta:11 de abril de 2012].

¹²² Jorge Chabat. *La Iniciativa Mérida ...*, op.cit., p.5.

¹²³ Alma Arámbula Reyes, "Declaración conjunta sobre la Iniciativa Mérida" en *Iniciativa Mérida, compendio*, México, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, 2008, p.57.

¹²⁴ El Plan Colombia es un programa de cooperación contrainsurgente y antinarcóticos originalmente diseñado por Andrés Pastrana para recibir asistencia de diversos países por un periodo de seis años, pero que sólo ha obtenido el apoyo de Estados Unidos -que ha destinado alrededor de 4,500 mdd a Colombia- y que se ha extendido hasta 2012. La participación de Estados Unidos modificó el contenido del programa y lo convirtió en uno centrado principalmente en el combate al narcotráfico. Uno de los principales aspectos del programa es que incluyó la presencia de tropas estadounidenses en el territorio colombiano.

Fuente: Connie Veillette, *Plan Colombia: A progress report*, [en línea], p.1, CRS Report RL32774, 22 de junio de 2005, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012].

¹²⁵ s/a, "Editorial", en periódico *La Jornada*, [en línea], 23 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=opinion&article=002a1edi>, [consulta: 2 de abril de 2012].

coincidieron en la existencia elementos novedosos en la relación bilateral a raíz del programa.¹²⁶

Sea como fuere, lo cierto es que la Iniciativa Mérida presentó rasgos distintos a cooperaciones previas en materia de narcóticos. El primer aspecto destacable es la admisión de co-responsabilidad por parte del gobierno estadounidense. Esta idea se basa en la realidad de que la constante demanda de drogas en Estados Unidos crea fuertes incentivos para que en México se desarrolle la oferta para atender al mercado estadounidense. Este reconocimiento permite una cooperación mucho más estrecha porque implica una visión más amplia, menos sesgada de la problemática y sobre todo alejada de culpar exclusivamente a México de los problemas derivados del narcotráfico.

El segundo aspecto novedoso es el monto mismo de la ayuda. Clare Ribando expone en este punto que "anteriormente al 2007, ni México ni ninguno de los países de América Central habían recibido una cantidad grande de asistencia antinarcóticos".¹²⁷ La comparación que presenta Ribando es ilustrativa: en 2007 México recibió 36.7 mdd en ayuda antinarcóticos.¹²⁸ Para 2008 el Congreso había destinado 352 mdd, es decir una cantidad casi 10 veces mayor a la del año anterior y similar a la totalidad de la asistencia antinarcóticos brindada a México de 2000 a 2006.¹²⁹

El tercer elemento distintivo se refiere a que, en palabras de Chabat, "[...] la Iniciativa Mérida representa un cambio histórico en los patrones de colaboración entre México y Estados Unidos[...]" ¹³⁰. Esto es cierto, ya que la Iniciativa, a diferencia de esquemas de cooperación anteriores, fue propuesta por el gobierno mexicano sin presiones estadounidenses y por interés propio, no para complacer a Estados Unidos.

La intención de que la Iniciativa Mérida fuera un plan multianual de asistencia era garantizar su continuidad después del término de la administración Bush en 2008. Eso se consiguió cabalmente y el gobierno de Barack Obama ha demostrado un fuerte

¹²⁶ Cfr. Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, *op.cit.*

¹²⁷ Clare Ribando Seelke, *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, [en línea], p.2, CRS Report for Congress, Dirección URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/127288.pdf>, [consulta: 12 de octubre de 2011].

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Ibid.*, p.8.

¹³⁰ Jorge Chabat, *La Iniciativa Mérida ...*, *op.cit.*, p.5.

interés en continuar apoyando las tareas antinarcóticos en México.¹³¹ Así Estados Unidos ha seguido destinando fondos para la Iniciativa Mérida, aunque el financiamiento técnicamente terminara en 2010.¹³²

A la par de los nuevos fondos, la Iniciativa Mérida sufrió un cambio de enfoque -como se verá más adelante-. Si antes el énfasis estaba en proveer equipamiento, ahora está en proveer asistencia para el fortalecimiento institucional.¹³³ Así, la nueva estrategia adoptada en marzo de 2010 incluye los objetivos de mejorar las condiciones de seguridad en ciudades fronterizas y de "[...]facilitar los 'flujos seguros' en la frontera entre México y Estados Unidos [...]".¹³⁴

Mientras que la cooperación antinarcóticos sigue extendiéndose y profundizándose -hay una mayor cooperación de inteligencia entre ambos países en más áreas-,¹³⁵ una serie de eventos ha complicado la relación bilateral. Por un lado la continua y creciente violencia en México ha provocado que congresistas, funcionarios e investigadores estadounidenses hablen de una situación de insurgencia en el país.¹³⁶¹³⁷ Los asesinatos de personal del consulado estadounidense en Ciudad Juárez en marzo de 2010¹³⁸ y del oficial encubierto de la patrulla fronteriza, Brian Terry¹³⁹, en diciembre del mismo año, sólo sirvieron para afianzar esa impresión.

¹³¹ Maureen Meyer, *Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?*, [en línea], p.69, Dirección URL: http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_Iniciativa_merida/cap3.pdf, [consulta: 12 de octubre de 2011].

¹³² Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, [en línea], CRS Report for Congress, 15 de agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, [consulta: 12 de octubre de 2011].

¹³³ Maureen Meyer, *op.cit.*, p.69.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *op.cit.*, p.36.

¹³⁶ *Cfr.*, Hal Brands, *op.cit.*,

¹³⁷ s/a, "Legisladores de EU piden cambios en cooperación con México" en periódico *El Informador*, [en línea], 13 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/322067/6/legisladores-de-eu-piden-cambios-en-cooperacion-con-mexico.htm>, [consulta:12 de febrero de 2012].

¹³⁸ Marc Lacey y Ginger Thompson, "Two Drug Slayings in Mexico Rock U.S. Consulate" en periódico *The New York Times*, [en línea], 14 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2010/03/15/world/americas/15juarez.html>, [consulta: 12 de octubre de 2011].

¹³⁹ James Grimaldi y Sari Horwitz, "ATF gunrunning Probe strategy scrutinized after death of Border Patrol agent" en periódico *The Washington Post*, [en línea], 2 de febrero de 2011, Dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/01/AR2011020106832.html>, [consulta: 12 de octubre de 2011].

Por otro lado, ciertas acciones unilaterales de Estados Unidos han agravado a México. En marzo de 2011 la operación "Fast and Furious" del Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de fuego (ATF por sus siglas en inglés), causó gran polémica en Estados Unidos y descontento en México. El operativo, que estuvo activo de noviembre de 2009 hasta enero de 2011, consistía en permitir que un individuo en Estados Unidos, que tenía en su haber grandes cantidades de armas, se reuniera con un contacto de alguna organización narcotraficante en México. El objetivo de la operación era identificar al contacto, pero errores en la ejecución del plan derivaron en que cientos de armas de alto poder fueran introducidas ilegalmente a México, con el conocimiento de la ATF y sin informar de ello a las autoridades mexicanas. El caso no se hizo público sino hasta que miembros de la ATF reportaron que un rifle encontrado en la escena del crimen de Brian Terry había sido parte del lote de armas que la operación "Fast and Furious" había permitido ingresar a México.¹⁴⁰ Mientras que el presidente Calderón calificó a ese operativo como "un error garrafal",¹⁴¹ la Canciller Patricia Espinosa exigió castigo a los responsables del operativo.¹⁴² Sin embargo el incidente no causó el revuelo nacionalista de antaño, algo que rompe con los patrones anteriores en la relación bilateral.

Otro escándalo más sucedió a principios de octubre de 2011, cuando un agente encubierto de la DEA se hizo pasar por un miembro del "Cártel de los Zetas" y fue contactado por un presunto agente del gobierno iraní para realizar un atentado terrorista en contra del embajador saudí en Washington.¹⁴³ La noticia tuvo un gran impacto mediático internacional, lo que ocasionó molestia en las autoridades mexicanas porque se evidenció nuevamente la difícil situación en México.

¹⁴⁰ John Solomon, David Heath y Gordon Witkin, "ATF let hundreds of U.S. weapons fall into hands of suspected Mexican gunrunners" en *iWatch news*, [en línea], 3 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.iwatchnews.org/2011/03/03/2095/atf-let-hundreds-us-weapons-fall-hands-suspected-mexican-gunrunners>, [consulta:13 de octubre de 2011].

¹⁴¹ s/a, "El operativo 'Rápido y Furioso' fue un 'error garrafal': Felipe Calderón", en CNN México, [en línea], 22 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.cnn.mx/nacional/2011/09/22/el-operativo-rapido-y-furioso-fue-un-error-garrafal-felipe-calderon>, [consulta:13 de octubre de 2011].

¹⁴² Silvia Otero y Ricardo Gómez, "México va contra responsables de *Rápido y Furioso*" en periódico *El Universal*, [en línea], 17 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/752596.html>, [consulta: 13 de octubre de 2011].

¹⁴³ Marisela Arias, "FBI Disrupted Plan to Assassinate Saudi Ambassador Adel-Al-Jubeir" en *Skim That*, [en línea], 12 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://skimthat.com/article/3687/fbi-disrupted-plot-to-assassinate-saudi-ambassador-adel-al-jubeir>, [consulta: 13 de octubre de 2011].

A pesar de estos problemas, como explica Chabat, parece que el interés de ambos gobiernos en la cooperación antinarcoóticos es lo suficientemente fuerte como para tratar de "[...] reducir los elementos de fricción para dicha colaboración".¹⁴⁴ Es por ello que, por el momento, la cooperación antinarcoóticos entre Estados Unidos y México se ve estable.

La Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida es un programa multianual de asistencia antinarcoóticos que inicialmente tuvo como participantes a Estados Unidos, México, Centroamérica (Belize, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), Haití y República Dominicana. El programa comenzó oficialmente el 30 de junio de 2008 para abarcar los años fiscales 2008 a 2010.¹⁴⁵

Desde su presentación a mediados de 2007, la Iniciativa ha tenido varias modificaciones. Así, por ejemplo, en 2009 la administración Obama ya no solicitó recursos para Centroamérica bajo la Iniciativa Mérida y en 2010 ocurrió lo mismo con Haití y la República Dominicana.¹⁴⁶ Los países centroamericanos ahora participan en un programa de asistencia llamado "Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica" (CARSI por sus siglas en inglés), mientras que Haití y la República Dominicana reciben fondos bajo la "Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe" (CBSI por sus siglas en inglés).¹⁴⁷

Sin embargo, el cambio más importante en la Iniciativa Mérida ocurrió en marzo de 2010, cuando la administración Obama y el gobierno mexicano modificaron el contenido de la misma, dando por terminada la fase centrada principalmente en aprovisionamiento de equipo y comenzando una nueva etapa caracterizada por el énfasis en la asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Jorge Chabat, *op.cit.*, p.10.

¹⁴⁵ En Estados Unidos el año fiscal comienza el 1 de octubre y termina el 30 de septiembre del año con el cual está numerado.

¹⁴⁶ Clare Ribando Seelke. *op.cit.*, pp.8-10.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p.9.

¹⁴⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea. *op.cit.*, p.18.

A continuación se presentarán por separado las características de la Iniciativa Mérida antes y después del cambio de 2010.

Iniciativa Mérida (junio de 2008-marzo de 2010)

La Iniciativa Mérida, -como ya se vio anteriormente- fue negociada durante el comienzo de la presidencia de Felipe Calderón y el final de la administración de George W. Bush. La idea detrás de la Iniciativa Mérida fue que, para atender eficazmente el problema de la delincuencia organizada y del narcotráfico en México y Estados Unidos, se necesitaba de una cooperación más profunda. Así, en palabras de la Canciller Patricia Espinosa, la nueva cooperación bilateral se basa "[...] en los principios de responsabilidad compartida, reciprocidad, confianza mutua y pleno, repito, pleno respeto a la soberanía de cada país [...]"¹⁴⁹.

De los elementos señalados por Espinosa, dos fueron especialmente importantes para México. El primero fue la admisión estadounidense de co-responsabilidad en la situación del narcotráfico en México. La responsabilidad compartida, en la visión mexicana, deriva de que el problema de las organizaciones de delincuencia y narcotráfico mexicanas es producido, en parte, por la demanda de drogas y por la laxitud en el control de la venta de armas en Estados Unidos. Por lo tanto, que ambos gobiernos sumen esfuerzos para hacer frente al problema es percibido como justo.

El segundo elemento importante es el de la protección de la soberanía. A lo que se refiere este aspecto es a que, según la Cancillería, "[n]o habrá presencia de tropas, ni participación de agentes estadounidenses en los operativos en territorio nacional"¹⁵⁰ Este aspecto es de gran relevancia, ya que parte de las críticas a la Iniciativa Mérida era que el programa significaría una situación similar a la experimentada por Colombia

¹⁴⁹ Patricia Espinosa Cantellano, *Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, a propósito de la Iniciativa Mérida*, [en línea], p.1, 22 de octubre de 2007, Dirección URL: http://www.Iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Discurso_22deoct.pdf, [consulta: 24 de octubre de 2011].

¹⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Puntualiza la SRE características del programa de cooperación México-EUA para combatir crimen transnacional*, [en línea], p.1, comunicado No. 268, 3 de octubre de 2007, Dirección URL: http://www.Iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_268.pdf, [consulta: 24 de octubre de 2011].

bajo el Plan Colombia, en donde efectivos militares estadounidenses operaron directamente en el país.

Objetivos

Los cuatro objetivos estratégicos iniciales de la Iniciativa Mérida fueron:

1. Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales. ¹⁵¹

Este objetivo estratégico se compuso de dos objetivos operativos. El primero era desarticular las rutas terrestres, marítimas y aéreas de contrabando ilícito entre los dos países. Para ello se apoyarían tareas de inspección no física con equipo provisto por Estados Unidos y se intentaría incrementar la captura y extradición de narcotraficantes.

El segundo objetivo operativo era aumentar las capacidades mexicanas de inteligencia y de las instancias de procuración de justicia para que tuvieran una participación más activa en el combate al crimen organizado.

2. Asistir a los gobiernos centroamericanos, caribeños y de México para el fortalecimiento de controles territorial, marítimo y aéreo. ¹⁵²

Dos objetivos operativos fueron incluidos en este rubro. El primero fue incrementar la seguridad de las áreas fronterizas y puertos de entrada mexicanos mediante la mejora en la recopilación de datos de verificación y localización. El segundo se trató de incrementar las comunicaciones y envíos seguros a través de aprovisionamientos de nuevos equipos de telecomunicaciones.

¹⁵¹ United States Government Accountability Office, *Mérida Initiative The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, [en línea], p.42, reporte GAO-10-837, 22 de julio de 2010, Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

¹⁵² *Idem*.

3. *Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región.* ¹⁵³

Aquí se presentaron tres objetivos operativos. En primer lugar se apoyarían mejoras al sistema de justicia mexicano para hacerlo más eficiente y efectivo a través del fortalecimiento de reformas legales. En segundo lugar se pretendía fortalecer el estado de derecho y simultáneamente proteger los derechos humanos mediante mayor transparencia y efectividad. El último objetivo operativo se refería a impulsar una reforma integral al sistema penitenciario mexicano para evitar que los internos mantuvieran influencia sobre las organizaciones delincuenciales en el exterior. Esto se lograría con entrenamiento en administración de prisiones.

4. *Aminorar las actividades de pandillas en México y en Centroamérica y disminuir la demanda de drogas en la región.* ¹⁵⁴

El objetivo aquí es asistir al gobierno mexicano para establecer programas de reducción de consumo de drogas a través de información que resalte los peligros de esas sustancias y estableciendo centros de atención "Nueva Vida" para personas con problemas de adicción.

Iniciativa Mérida (marzo de 2010 a la fecha)

La administración Obama asumió el control del gobierno federal el 20 de enero de 2009 y desde el inicio de su gobierno declaró tener intenciones de dar una nueva dirección a las políticas antinarcóticos en Estados Unidos.¹⁵⁵ La designación en mayo de 2009 de Gil Kerlikowske como "zar antidrogas" fue bien recibida por partidarios de políticas antinarcóticos liberales y confirmó las intenciones reformistas del nuevo gobierno. Kerlikowske, quien fuera jefe de policía de Seattle, es conocido por su historial de métodos efectivos y progresistas para reducir la criminalidad. Así, por ejemplo, favorece controles más estrictos para la venta y portación de armas y no cree que los

¹⁵³ *Ibid.*, p.43.

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ s/a, "Defending Obama's Drug Policy" en *The Root*, [en línea], 21 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.theroot.com/blogs/war-drugs/defending-obama-s-drug-policy>, [consulta: 23 de enero de 2012].

limitados recursos policíacos deban ser utilizados para arrestar a personas en posesión de drogas para su uso personal.¹⁵⁶

A pesar de las señales de reforma, durante el primer año de la administración Obama la Iniciativa Mérida mantuvo la misma orientación que durante el gobierno de George W. Bush. Esto probablemente se haya debido a la falta de tiempo para modificar la Iniciativa Mérida antes de tener que presentar el presupuesto para el año fiscal 2010 en febrero de 2009 y a que el proceso de nominación de Kerlikowske se demoró debido al arresto de su hijo por posesión de marihuana.¹⁵⁷ Aún así, la nueva fase de la Iniciativa Mérida comenzó a ser negociada por ambos gobiernos varios meses antes de su presentación formal al término de la segunda reunión del "Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida", que tuvo lugar en la sede de la cancillería mexicana el 23 de marzo de 2010.¹⁵⁸

Los resultados de las negociaciones fueron cuatro nuevos objetivos, ahora llamados "pilares". A continuación presentamos las características de esos nuevos objetivos.¹⁵⁹

Objetivos

1. El desmantelamiento de las organizaciones criminales

Aquí se trata de detener a narcotraficantes, asegurar drogas e impedir el lavado de dinero a través de mejores técnicas de investigación que lleven a más capturas y a procesos penales más robustos contra los delincuentes.

2. El robustecimiento institucional

Los programas que se realizan bajo este pilar tienen como objetivo reformar el sistema judicial y penitenciario así como avanzar en la profesionalización de los

¹⁵⁶ s/a, "Gil Kerlikowske" en periódico *The Washington Post*, [en línea], Dirección URL: http://www.washingtonpost.com/politics/gil-kerlikowske/gIQAZKtv9O_topic.html, [consulta: 2 de abril de 2012].

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ratifican su compromiso de combatir de manera coordinada la delincuencia organizada transnacional*, [en línea], comunicado del 23 de marzo de 2010, Dirección URL <http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/28/1/images/pdf/Comunicado-Grupo-de-Alto-Nivel-de-la-IM-100323.pdf>, [consulta: 20 de enero de 2012].

¹⁵⁹ Embajada de Estados Unidos en México, *Factsheet The Four Pillars of Mérida*, [en línea], Dirección URL: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/7abril/The%20Four%20Pillars%20of%20Cooperation%20Final.pdf>, [consulta: 23 de enero de 2012].

cuerpos militares y policíacos al mismo tiempo que se fortalecen los controles internos de las instituciones relacionadas con la problemática.

3. El desarrollo de la frontera del siglo XXI

En este pilar las principales acciones tienen que ver con el aprovisionamiento de equipos para mejorar los controles fronterizos al mismo tiempo que se hacen más expeditos y profesionales.

4. El fortalecimiento de la cohesión social en las comunidades.

Este pilar pretende robustecer comunidades afectadas por el narcotráfico mediante programas de atención a la juventud, de creación de empleos y de participación ciudadana para aumentar la confianza en las instituciones.

La principal diferencia con los objetivos anteriores radica en que hay un menor énfasis en el aprovisionamiento de equipo, un mayor interés en reformar las instituciones de seguridad, de justicia y el sistema penitenciario, así como la intención de fomentar el desarrollo económico de las regiones más afectadas por la violencia y la drogadicción.

Asimismo, los nuevos objetivos hacen explícito el cambio de enfoque regional a binacional que hubo durante la fase anterior, cuando se dejó de financiar a Centroamérica y el Caribe como parte de la Iniciativa.

Un pilar particularmente novedoso es el respectivo al desarrollo de los controles fronterizos, que se centra en una mayor cooperación en la administración de la frontera para asegurar y agilizar el tránsito de bienes y personas por medio de mayor inversión en tecnología e infraestructura y la colaboración con comunidades fronterizas.¹⁶⁰

En los demás aspectos fundamentales -en especial en la idea de corresponsabilidad y en la negativa de que agentes estadounidenses armados participaran en operativos en México-, así como en las instancias participantes, la Iniciativa permaneció igual.

¹⁶⁰ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, *op.cit.*, p.10.

Recursos

La Iniciativa Mérida originalmente fue concebida para transferir mil 400 millones de dólares en el periodo de 2008 a 2010 a México, los países de Centroamérica, Haití y a la República Dominicana. Sin embargo, ese monto fue superado por más de 300 mdd, ya que de 2008 a 2010 el gobierno estadounidense aprobó -aunque sin entregar- 1,505.3 mdd para México, 248 mdd para Centroamérica y 47 mdd para el Caribe.¹⁶¹

Sin embargo, los recursos de la Iniciativa Mérida no son los únicos que Estados Unidos ha destinado a México para labores antinarcóticos. Así, por ejemplo, el gobierno mexicano recibió de los Departamentos de Estado y de Defensa 100 millones 600 mil dólares en los años 2008 y 2009 para financiar diversos programas, algunos de ellos relacionados con esfuerzos antinarcóticos.¹⁶²

Ahora bien, la aprobación gubernamental de transferencia de recursos a otros gobiernos no significa que esto ocurra rápidamente. En primer lugar, el proceso para que Estados Unidos entregue asistencia a gobiernos extranjeros es largo. Regularmente comienza cuando el ejecutivo estadounidense envía en febrero al Congreso su propuesta presupuestal para el siguiente año fiscal. Luego de modificaciones y una vez que ese órgano aprueba el presupuesto, los fondos son asignados a diversas partidas, distribución que nuevamente debe ser aprobada por el Congreso. Posteriormente, cuando los fondos ya están disponibles, son obligados a actividades específicas. Para que eso ocurra, el país receptor de asistencia debe firmar una Carta Compromiso (Letter of Agreement en inglés) donde se compromete a utilizar los recursos únicamente para los programas estipulados en la carta. Apenas entonces puede el gobierno estadounidense comenzar a entregar y el país receptor disponer de los fondos.¹⁶³

En el caso de la Iniciativa Mérida, el gobierno mexicano firmó la primera Carta Compromiso apenas en diciembre de 2008, medio año después de su aprobación por la Cámara de Representantes de Estados Unidos y, consecuentemente, las primeras entregas de asistencia ocurrieron en abril de 2009, es decir más de un año y medio

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² Clare Ribando Seelke, *op.cit.*, p.7.

¹⁶³ United States Government Accountability Office, *op.cit.*, pp. 13 y 19.

después de la Declaración Conjunta del 22 de octubre de 2007 y una vez concluido el primero de los años fiscales comprendidos en la Iniciativa.¹⁶⁴

Los recursos para la Iniciativa Mérida en 2008 y 2009 fueron divididos en tres rubros principales¹⁶⁵:

- Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE por sus siglas en inglés)
- Financiamiento de Ejércitos Extranjeros (FMF por sus siglas en inglés)
- Fondo de Apoyo Económico (ESF por sus siglas en inglés)

De los tres rubros, el que más recursos incluyó para México en 2008 y 2009 fue INCLE (669 mdd), seguido de FMF (415 mdd) y ESF (35 mdd).¹⁶⁶ Esto se debió al aprovisionamiento de equipo costoso -particularmente helicópteros tipo Bell 412 y Blackhawk- incluido en el rubro INCLE.

Los recursos están sujetos a ciertas condiciones. En primer lugar, el Congreso estadounidense aprobó los fondos siempre y cuando 73.5 mdd en 2008 y 75 mdd en 2009 fueran destinados a labores de "reforma judicial, construcción de instituciones, aplicación de la ley y actividades anti-corrupción".¹⁶⁷ Por otro lado, el 15% de los recursos de las cuentas INCLE y FMF en 2008 y 2009 estuvieron sujetos a los resultados de la evaluación del Departamento de Estado sobre la situación de derechos humanos en México.

En la segunda fase de la Iniciativa, la distribución del presupuesto presentó una modificación importante como producto del cambio de orientación, pero mantiene continuidad en la mayoría de los casos.

La diferencia con respecto a la fase anterior se ubica en la cuenta en la que se manejan las entregas de equipo. Así, de 2008 a 2009 a la cuenta FMF fueron destinados 415 mdd, mientras que de 2010 a 2012 sólo se destinaron 13.3 mdd, es decir aproximadamente 3% de los fondos iniciales. A partir del año fiscal 2012 FMF no tiene un presupuesto asignado.

La cuenta "Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley" (INCLE), continuó siendo a la que más recursos se destinaron. De 2008 a 2009 fueron incluidos

¹⁶⁴ United States Government Accountability Office, *Ibid.*, p. 8.

¹⁶⁵ Clare Ribando Seelke, *op.cit.*, p.4.

¹⁶⁶ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *op.cit.*, p.10.

¹⁶⁷ Clare Ribando Seelke, *op.cit.*, p.7.

669 mdd a esa cuenta, y de 2010 a 2011 recibió un presupuesto de 482 mdd, con otros 248.5 mdd más aprobados para el año fiscal 2012.

La cuenta "Fondo de Apoyo Económico" (ESF), por su parte, sigue contando con la menor cantidad de fondos. De 2008 a 2009 tan sólo obtuvo 35 mdd, mientras que de 2010 a 2011 obtuvo 27 mdd, con 33 más programados para 2012.¹⁶⁸

Destino de los recursos

De 2008 a 2010 los recursos de la Iniciativa se destinaron principalmente a la entrega de equipo, específicamente vehículos de diversos tipos y sistemas de comunicación. Sin embargo también se financió la capacitación de personal de varias dependencias mexicanas.

En cuanto a los vehículos terrestres y aéreos respecta, hasta 2010 se habían entregado 39 vehículos blindados, 5 camionetas de inspección con rayos x y 5 helicópteros Bell 412.¹⁶⁹

En relación al equipo técnico provisto, Estados Unidos entregó servidores y programas de computación, así como equipo de inspección y rastreo. México recibió 62 servidores y tres programas de computo: *OASSIS* (para compartir datos e inteligencia), *Constanza* (utilizado por la Procuraduría General de Justicia) y un software de verificación de documentos para el Instituto Nacional de Migración.^{170 171} El equipo entregado para la inspección y rastreo incluyó aparatos para el análisis biométrico, rescate, comunicación, protección personal, rastreo balístico, 30 escáners iónicos, y 100 unidades de polígrafos.¹⁷²

La Oficina General de Rendición de Cuentas de Estados Unidos (GAO por sus siglas en inglés) reporta que desde el inicio de las entregas de asistencia (abril de

¹⁶⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea. *op.cit.*, p.11.

¹⁶⁹ United States Government Accountability Office. *Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, [en línea], p.8, reporte GAO-10-837, 22 de julio de 2010, Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Center for International Policy, Latin America Working Group Educational Fund y Washington Office ON Latin América, *Just the Facts*, [en línea], Dirección URL: http://justf.org/Program_Detail?program=International_Narcotics_Control_and_Law_Enforcement&country=Mexico, [consulta: 27 de octubre de 2011].

¹⁷² United States Government Accountability Office. *Mérida Initiative The United States Has ...*, *op.cit.*, p. 8.

2009) hasta la entrada en vigor de la segunda fase de la Iniciativa (31 de marzo de 2010), más de 15,375 agentes mexicanos participaron en distintos entrenamientos.¹⁷³

El contenido de los entrenamientos fue variado. El contingente más grande, equivalente a 10,230 miembros de diversas dependencias del gobierno mexicano -principalmente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)- fue capacitado por la Agencia Internacional de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID por sus siglas en inglés) de agosto de 2009 a marzo de 2010, en alguno de los siguientes programas: protección de testigos y de derechos humanos, estrategias en juicios, intercambios judiciales, reforma penal, combate al tráfico de personas, y programas de educación para agentes policiales e impartidores de justicia.¹⁷⁴

La SSP recibió la capacitación de 4,872 elementos. El 90% (4,392 personas) de estos corresponde a agentes capacitados para la investigación, 6% (293 individuos) pertenecientes a niveles medios y altos en la SSP, y 187 agentes (3.8%) fueron entrenados en clasificación e instrucción correccional.¹⁷⁵ Más de 200 fiscales e investigadores fueron instruidos en extradiciones, mejoramiento de procedimientos judiciales y en tráfico de personas, mientras que 28 entrenadores caninos recibieron capacitación en entrenamiento y despliegue de sus unidades y 45 miembros del gobierno mexicano participaron en cursos de entrenamiento anti-secuestro.¹⁷⁶

Con respecto a la segunda fase de la Iniciativa, la mayor parte de las entregas realizadas durante 2011 continuó centrándose en equipo. En ese rubro se entregaron cuatro helicópteros UH-60M -tres a la SEMAR y uno a la PGR- y un avión tipo CASA 235, con valor total de 180 mdd. En cuanto a tecnologías de sistemas e investigación, se entregaron 23.9 millones para establecer un sistema de telecomunicaciones entre ciudades fronterizas, un sistema de reconocimiento de placas vehiculares y software para realizar análisis de investigación.

Para el segundo pilar -el robustecimiento institucional- se entregaron 5.2 mdd destinados a mejorar el sistema penitenciario a través de un software de reconocimiento biométrico. A la PGR se le dio un sistema de reconocimiento balístico

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁶ *Idem.*

con valor de 2.1 mdd y laboratorios forenses con valor de 6.1 mdd, además de 2.5 mdd destinados al entrenamiento de personal para la implementación del sistema penal acusatorial, y 3.3 mdd para equipo de controles de confianza.

Para el tercer pilar - establecer una frontera del siglo 21- fueron entregadas 73 unidades caninas (sumaban ya 168 hasta diciembre de 2011), 6 mdd para laboratorios de análisis de documentos en puntos de entrada al país, y 75 mdd en equipamiento para investigaciones no invasivas, así como el entrenamiento de 733 personas para la operación de los nuevos equipos.

Al cuarto pilar - establecer comunidades fuertes- fueron destinados 22.6 mdd para el mejoramiento de los Centros Nueva Vida, para realizar estudios clínicos sobre la efectividad de programas de tratamiento de drogadicción, así como para el equipamiento de Centros de Integración Juvenil.¹⁷⁷

Instancias participantes

En la aplicación de la Iniciativa Mérida participan 22 dependencias públicas, 11 de cada gobierno. La distribución de las tareas, sin embargo, es distinta en cada país. Esto se debe a las diferencias inherentes a la posición de cada gobierno, ya sea de receptor de la asistencia o de proveedor de ésta.¹⁷⁸

En ambos gobiernos, el rol principal para la coordinación de la Iniciativa recae sobre sus ministerios de relaciones exteriores. Por el lado estadounidense, es el Departamento de Estado quien, a través de su Buró de Asuntos del Hemisferio Occidental (WHA por sus siglas en inglés), coordina las actividades de las demás dependencias participantes, mientras que el Consejo Nacional de Seguridad se ocupa de integrar las políticas y actividades de la Iniciativa con otras políticas en la región. En forma análoga, la Secretaría de Relaciones Exteriores se ocupa de la coordinación de la Iniciativa en México, asistida en su aplicación por la Secretaría de Gobernación. El gobierno de Estados Unidos asiste directamente en México en la coordinación e

¹⁷⁷ Embajada de Estados Unidos en México, *Fact Sheet The Mérida Initiative- Major Deliveries in 2011*, [en línea], enero de 2012, Dirección: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/23jan12/2011%20Major%20Deliveries_2012.pdf, [consulta: 24 de enero de 2012].

¹⁷⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, "Dependencias involucradas" en *Iniciativa Mérida*, [en línea], Dirección URL: <http://www.Iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Dependencias>, [consulta: 17 de octubre de 2011].

implementación de la Iniciativa a través de la Embajada de Estados Unidos y el Buró de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley.¹⁷⁹

El resto de las dependencias estadounidenses y mexicanas tienen un papel secundario, concentrado en llevar a cabo las actividades establecidas en la Iniciativa. Así, por ejemplo, del lado estadounidense la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Buró Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés), y la Agencia de Control de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos, -entre otras- se encargan de organizar las entregas de equipo, de capacitar a agentes mexicanos o de asistir en el control fronterizo a las autoridades mexicanas. Del lado mexicano, dependencias como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Salud (SSA) -entre otras- se encargan de implementar la asistencia obtenida y de trabajar con la inteligencia desarrollada en conjunto.

La forma de trabajar conjuntamente de las dependencias mexicanas y estadounidenses está organizada en una estructura de tres niveles. El primero de estos es el "Grupo Consultivo de Alto Nivel". Aquí sólo se reúnen los titulares de las dependencias participantes para discutir y definir la estrategia general de la cooperación antinarcoóticos. En el segundo nivel se encuentra el "Grupo de Coordinación de Políticas", formado por representantes de seguridad nacional y subsecretarios de ambos países. Este grupo se encarga de crear políticas públicas para alcanzar los objetivos estratégicos establecidos por el Grupo Consultivo de Alto Nivel.

En el último peldaño encontramos al "Grupo Bilateral de Implementación". Se trata de un equipo de trabajo para la implementación de proyectos específicos en la Iniciativa Mérida. El grupo se reúne mensualmente bajo la supervisión del Subsecretario para América del Norte y del director de la Sección de Asuntos de Narcotráfico del Departamento de Estado.¹⁸⁰ El 31 de agosto de 2010 comenzó a operar en la Ciudad de México la Oficina Bilateral de Implementación. Esta oficina, que esta bajo la tutela de los responsables del Grupo Bilateral de Implementación, fue presentada por ambos gobiernos como un paso importante hacia una cooperación bilateral más efectiva porque representa un espacio fluido de intercambio de

¹⁷⁹ United States Government Accountability Office, *Mérida Initiative: The United States Has... op.cit.*, p. 28.

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp.32-33.

información sobre la aplicación de la Iniciativa, aunque en los comunicados los dos gobiernos hicieron hincapié en que miembros de la oficina no "desempeñarán labores de inteligencia ni actividades operacionales" ¹⁸¹.

Evaluación cualitativa y cuantitativa de la Iniciativa Mérida

La evaluación de la Iniciativa Mérida se realizó siguiendo las pautas de los dos únicos documentos oficiales disponibles que contienen lineamientos para realizar ese ejercicio o que lo hacen propiamente. Ambos documentos provienen del gobierno estadounidense y son el Plan Suplementario de Apropriaciones para el Año Fiscal 2008 (*FY 2008 Supplemental Appropriations Spending Plan* en inglés) que el Departamento de Estado presentó al Congreso estadounidense en ese año, y el informe de desempeño de la Iniciativa Mérida que la Oficina de Responsabilidad Gubernamental realizó en 2010 a petición del Congreso.

Así, pues, se evaluó el desempeño de la Iniciativa según el avance hacia sus objetivos declarados, y debido a que la Iniciativa Mérida ha tenido dos fases con cuatro objetivos cada una, se tendrían que evaluar 8 objetivos. Sin embargo, en dos ocasiones se encontró que dos objetivos -*Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales* y *Desmantelar las organizaciones criminales*; así como *Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región* y *Lograr el robustecimiento institucional*- están estrechamente ligados y que sus diferencias son más bien semánticas que de fondo, por lo cual se evaluaron en forma conjunta utilizando los mismos indicadores.

Asimismo se decidió evaluar en forma conjunta los objetivos concentrados en la entrega de asistencia, que son *Asistir al gobierno mexicano en el control marítimo, aéreo y territorial*; y *construir una frontera del siglo XXI*. Esto se debe a que, por cuestiones de seguridad, sólo se tiene acceso público a información general sobre la entrega de la asistencia y no a la información desagregada necesaria para revisar los indicadores individualmente.

Finalmente, a los objetivos oficiales de la Iniciativa se agregaron dos adicionales. Estos son: *Mantener y aumentar la cooperación binacional*; y *Aumentar la gobernabilidad y estabilidad en México*. El motivo fue que, a pesar de no estar

¹⁸¹ Departamento de Estado, *Merida Initiative Bilateral Implementation Office opens*, [en línea], 31 de agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/08/146528.htm>, [consulta: 2 de noviembre de 2011].

contenidos explícitamente en los programas de la Iniciativa, si lo están en estrategias de mayor envergadura relacionadas directamente con la Iniciativa y que, como explicó Gil Kerlikowske ante el Congreso de Estados Unidos en 2011, "[...] consisten en una serie de enfoques regionales interconectados."¹⁸² Las políticas en cuestión son la Estrategia Nacional Antinarcóticos de la Frontera Suroeste (*National Southwest Border Counternarcotics Strategy*) y la Estrategia para el Combate al Crimen Organizado Transnacional (*Strategy to Combat Transnational Organized Crime*). En ambos casos se le atribuye una gran importancia a la Iniciativa Mérida como parte integral de los esfuerzos para proteger al país del crimen organizado.^{183 184}

Los objetivos fueron evaluados empleando los indicadores de desempeño oficiales contenidos en los dos documentos antes referidos, así como con indicadores complementarios de elección propia. En el caso de los primeros, 16 indicadores fueron obtenidos del Plan Suplementario de Apropriaciones para el Año Fiscal 2008 y 20 más del informe de desempeño de la GAO. De los 36 indicadores revisados, 7 se repiten. De los 29 restantes, 16 (≈ 55%) miden las consecuencias de la asistencia, mientras que 13 (≈ 45%) miden el avance en la entrega de la misma.

18 de los 36 indicadores no establecen ningún punto de referencia, 11 toman como punto de comparación la inexistencia previa de las capacidades que luego miden y sólo 9 comparan capacidades previas existentes con las adquiridas durante la aplicación de la Iniciativa. Únicamente 1 indicador tiene una meta específica (un incremento del 10% en la impartición de cursos) y ninguno establece una meta temporal.

De los indicadores que miden las consecuencias de la asistencia, dos (*Tiempo promedio para la inspección de vehículos y Cantidad de equipaje revisado con métodos no invasivos en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*) no se

¹⁸² Gil Kerlikowske, *A shared responsibility: Counternarcotics and Citizen Security in the Americas*, [en línea], p.3, Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, 31 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Kerlikowske%20testimony.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012].

¹⁸³ Cfr. La Casa Blanca, *Strategy to combat transnational organized crime*, [en línea], p.3, Washington, 2011, Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf, [consulta: 2 de abril de 2012].

¹⁸⁴ Cfr. La Casa Blanca, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, [en línea], pp.41-60, Washington, 2009, Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/swb_counternarcotics_strategy09.pdf, [consulta 2 de abril de 2012].

presentan en este análisis debido a la falta de información pública para poder ser evaluados.

Por otro lado, se consideró que los indicadores oficiales del gobierno estadounidense son insuficientes para medir de forma acertada las consecuencias de la Iniciativa -opinión compartida por la GAO en su reporte de 2010¹⁸⁵-. Esto se debe a que, en primer lugar, una gran parte de los indicadores se centra en la entrega de la asistencia y no en los efectos de esta. Como explican Ziegler y Nield, este es un rasgo característico de programas de cooperación, considerado por Loh como indeseable y poco productivo.¹⁸⁶

En segundo lugar, se encontró que en ocasiones se toman datos poco representativos de lo que se pretende medir. Como ejemplo tenemos que, para establecer el consumo de drogas en México, el gobierno estadounidense sólo cuenta con el indicador referente al número de centros de atención de adicciones que hay, en vez de consultar el número y tipo de consumidores existente.

En tercer lugar, ocurre que hay objetivos que tienen una cantidad muy limitada de indicadores asignados, lo que hace poco representativos los resultados. En ocasiones, esta situación y la precedente se combinan -como ocurre con el objetivo de reducir el consumo de drogas-.

Por estas razones se decidió incluir 15 indicadores complementarios en la valoración para robustecer el ejercicio. El criterio de selección obedeció a la relación entre el indicador y el objetivo que se pretende medir, a su uso en literatura especializada en la evaluación de políticas antinarcóticos -por ejemplo *Success or failure? Evaluating U.S.-Mexico efforts to address Organized Crime and Violence*, de Andrew Selee¹⁸⁷; *Measuring success in the Drug War: Criteria to determine progress in Mexico's efforts to defeat narco-traffickers* de Diana Villiers¹⁸⁸; *Assessing drug policy: Principles and Practice* de Mike Trace, Marcus Roberts y Axel Klein¹⁸⁹-, así como por la disponibilidad de la información necesaria.

¹⁸⁵ United States Government Accountability Office. *Mérida Initiative The United States Has...* *op.cit.*, p. 36.

¹⁸⁶ Johannes Loh. *op.cit.*, pp.16-17.

¹⁸⁷ *Cfr.* Andrew Selee, *op.cit.*

¹⁸⁸ *Cfr.* Diana Villiers, *op.cit.*

¹⁸⁹ *Cfr.* Mike Trace, Marcus Roberts y Axel Klein, *op.cit.*

Al final, entonces, tenemos que la evaluación se realizó utilizando 29 indicadores (14 oficiales y 15 complementarios) para determinar los efectos de la Iniciativa hacia el logro de 3 objetivos oficiales y 2 complementarios. Los resultados de cada indicador se presentan enfatizando las dos fases de la Iniciativa con el objetivo de poder diferenciar los resultados de cada etapa.

Los indicadores empleados son de dos tipos. Aunque se dio prioridad al uso de los cuantitativos, cuando la falta de información lo impidió, estos fueron substituidos por indicadores cualitativos -como ocurrió en el caso de los *Escándalos por acciones o declaraciones estadounidenses*.

Por último, cabe resaltar que para la evaluación de la Iniciativa Mérida se privilegió el uso de fuentes oficiales para acercar este trabajo lo más posible a los estándares que las autoridades de ambos países probablemente emplearían en un ejercicio similar. Esto -como ya se adelantó en la introducción- tiene la desventaja de que la información puede ser sesgada, parcial, tardía e insuficiente.

Resultados de los indicadores

Objetivos relativos a la entrega de asistencia

Asistir a los gobiernos centroamericanos, caribeños y de México para el fortalecimiento de controles territorial, marítimo y aéreo, así como construir una frontera del siglo 21.

La GAO emitió en diciembre de 2009 un informe preliminar en el que expuso que la entrega de equipo y entrenamiento a México era muy lenta. Ahí detallaba que hasta el 30 de septiembre de 2009, de los 1,120 mdd destinados a México, poco más de dos tercios (67.2%) habían sido obligados, pero sólo el 2% había sido gastado.¹⁹⁰ Más aún, comparando los recursos entregados con los fondos ya listos para entregarse, de

¹⁹⁰ United States Government Accountability Office, *Status of Funds for the Mérida Initiative*, [en línea], p. 7, correspondencia oficial al Subcomité del Hemisferio Occidental, 3 de diciembre de 2009, Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf>, [consulta: 11 de diciembre de 2011].

diciembre 2008 al mismo mes de 2009 sólo el 12.4% de esos recursos había sido recibidos por el gobierno mexicano.

Ya en el reporte completo de 2010, la GAO informó que las entregas seguían siendo lentas pero que el paso había mejorado desde su reporte preliminar, llegando al 9% para marzo de 2010. Eso significa que de los 1,322 mdd reservados para México durante la primera fase de la Iniciativa únicamente se entregaron 121.2 mdd.¹⁹¹

En la segunda fase de la Iniciativa Mérida se pudo observar un avance, ya que la entrega acumulada de fondos de la Iniciativa pasó de 27.3% de los recursos listos para ser ejercidos en diciembre de 2010 a 58.6% en diciembre de 2011 y está proyectada a llegar al 74.5% en 2012.¹⁹² Esto representa un incremento de 114% en las entregas de 2010 a 2011.

Hay varios elementos que explican la tardanza en la entrega de la asistencia. En primer lugar, como ya se mencionó previamente, México tardó en firmar las cartas compromiso, sin que se tenga información de las razones para la demora. La primera -correspondiente al año fiscal 2008- fue firmada a principios del último mes de ese año, y la correspondiente al año fiscal 2009 apenas el 4 de mayo de 2010.¹⁹³

En segundo lugar, debido a la participación de al menos tres dependencias gubernamentales estadounidenses, las variaciones en los procesos internos de contabilidad alentaron la entrega de asistencia a México.¹⁹⁴

En tercer lugar, según el Departamento de Estado, el fuerte incremento en la asistencia antinarcoóticos a México provocó una sobrecarga de trabajo en las dependencias encargadas de la asistencia a México y eso ha retrasado el proceso. La GAO cita un ejemplo revelador: Dedicadas a la cuenta con mayores recursos de la Iniciativa (INL) había 3 personas, cuando el Departamento de Estado ha estimado que se necesitan por lo menos 18 personas para poder atender el volumen de trabajo.¹⁹⁵

¹⁹¹ United States Government Accountability Office, *Mérida Initiative The United States Has ...op.cit.*, p. 11.

¹⁹² Embajada de Estados Unidos en México, *Merida Expenditures against Available Funds: December 2008 - June 2012*, [en línea], p.3, Dirección URL: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/Merida_Funding_Strategy_Charts_for_PAS_001.pdf, [consulta: 25 de enero de 2012].

¹⁹³ United States Government Accountability Office. *Mérida Initiative: The United States has... op.cit.*, p. 13.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p.14.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.15.

En cuarto lugar tenemos los retrasos para conseguir el equipo adecuado en las cantidades necesarias. En el caso de los vehículos aéreos, el periodo de negociación de los contratos puede tardar de 3 a 6 meses, y en caso de que sea una aeronave que el gobierno estadounidense no haya comprado antes, es necesario elaborar una propuesta de alternativas para que el Congreso estadounidenses analice la conveniencia de comprar el modelo propuesto, lo que puede tardar otros 6 meses.¹⁹⁶

El incremento en la velocidad de la entrega de asistencia durante la segunda fase de la Iniciativa Mérida se explica porque las dependencias gubernamentales han adquirido experiencia y mayores capacidades de personal para expedir la entrega. También ayuda el hecho de que los trámites burocráticos para las entregas de equipo hayan sido realizados durante la primera fase, lo que da la impresión de entregas más frecuentes -y por lo tanto más rápidas- en la fase actual. Por último, el que la segunda fase de la Iniciativa no esté centrada en la transferencia de equipo reduce considerablemente el tiempo de entrega.

Objetivos relativos a los efectos de la asistencia

1. Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales y dismantelar a grupos del crimen organizado.

Indicadores gubernamentales

a) Tendencia del flujo de drogas ilegales de México a Estados Unidos.

El indicador empleado aquí para establecer la tendencia del flujo de drogas entre los dos países es el referente a las cantidades incautadas en el área fronteriza con México, debido a que la frontera sur de Estados Unidos se ha consolidado como la

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.17.

principal ruta de entrada de las drogas disponibles en ese país .¹⁹⁷ ¹⁹⁸ ¹⁹⁹ Así, por ejemplo, de las cinco sustancias ilegales que contabiliza el Departamento de Justicia,²⁰⁰ sólo en el tráfico de MDMA no se utiliza con gran frecuencia la frontera mexicana. Para el resto de las sustancias la situación es inversa, ya que el 96% de la marihuana, el 80% de las metamfetaminas, el 64% de la cocaína y el 58% de la heroína total incautada anualmente en Estados Unidos es asegurada en la frontera con México.²⁰¹ Más aún, de 2008 a 2010 las cantidades interceptadas por el Departamento de Justicia en esa región han aumentado 38.4% anualmente, una tasa de crecimiento 5 veces superior a la de los decomisos en la totalidad de Estados Unidos (7.6%) en el mismo periodo.

Por mucho el principal incremento de incautaciones provenientes de México de 2008 a 2010 corresponde a la sustancia MDMA, con un crecimiento anual de 96%, seguida de metamfetaminas con 43.2%, heroína con 35.7%, marihuana con 14.2% y cocaína con 1.6% (ver gráfica 1). Visto de otra forma en 2010 hubo 213% más MDMA, 101% más metamfetaminas, 82.5% más heroína, 24% más marihuana y 2.1% más cocaína incautada en la frontera con México que en 2008.²⁰²

El caso particular de la cocaína merece una explicación al registrar el menor crecimiento de las sustancias presentadas. Lejos de significar un logro de la Iniciativa Mérida, la baja tendencia de crecimiento de las cantidades de cocaína es atribuida por el gobierno estadounidense a la reducción de su producción en

¹⁹⁷ El gobierno estadounidense considera como área fronteriza las 100 millas (160 kilómetros) aledañas a la frontera con México. Fuente: Emily Gilbert, "Borders and Security: The thickening of the North American borders" [en línea], p.9, en Jeffrey Ayres y Laura Macdonald, *North America in question: Regional integration in an era of political economic turbulence*, Toronto University Press, 2012, Dirección URL: http://events.hss.kennesaw.edu/cancon2010/docs/papers_gilbert.pdf, [consulta: 22 de abril de 2012].

¹⁹⁸ Este indicador es empleado -junto con otros- por el Departamento de Justicia de Estados Unidos para medir la presencia de drogas en su territorio. Fue elegido para esta investigación para utilizar los mismos criterios que el gobierno estadounidense a pesar de presentar algunos problemas metodológicos, notablemente el hecho de que, por su naturaleza, el indicador mide indistintamente la cantidad de drogas disponibles en un área al mismo tiempo que presenta la eficacia de las estrategias antinarcóticos.

¹⁹⁹ Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assesment 2010*, *op.cit.*, p.17.

²⁰⁰ Las cinco sustancias cuya disponibilidad es evaluada con frecuencia por el gobierno estadounidense son: Marihuana (incluidos sus derivados), heroína, metamfetaminas, MDMA y cocaína.

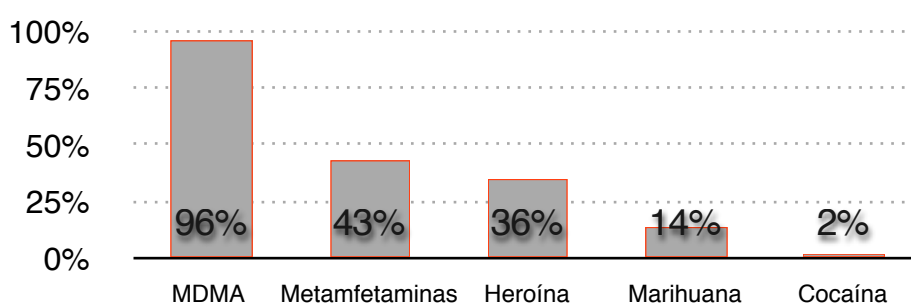
²⁰¹ Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assesment 2011*, *op.cit.*, p.13.

²⁰² *Ibid.*, p.50.

Colombia, a dificultades para establecer líneas de distribución alternativas desde Bolivia y Perú y a la incautación de algunos grandes cargamentos en México.²⁰³

En la segunda fase de la Iniciativa parece haberse mantenido la tendencia creciente de la etapa anterior. Aunque el Departamento de Justicia no había publicado cifras sobre el flujo de drogas en 2011 hasta la terminación de este trabajo, basado en información de la patrulla fronteriza, las cantidades de drogas incautadas ese año en la frontera con México aumentaron en 20% con respecto a 2010, llegando a 2,272,727.3 kg.²⁰⁴

Gráfica 1. Crecimiento anual promedio de decomisos de drogas en la frontera sur de Estados Unidos 2008-2010 (en porcentaje)



Elaboración propia con información del Departamento de Justicia de Estados Unidos

b) Número de extradiciones de México a Estados Unidos relacionadas con delitos de tráfico de drogas.

Este indicador presenta una buena situación ya que, según la PGR, de 2008 a 2010 fueron extraditadas 113 personas por cargos relacionados con narcotráfico, siendo 2010 el año con más extradiciones de este tipo (42), seguido de 2009 con 37 y de 2008 con 34. De lo anterior se desprende que el ritmo promedio de crecimiento anual ha sido de 10.7%.²⁰⁵

²⁰³ Departamento de Justicia, *National Drug Threat Assesment 2010*, op.cit., p.29.

²⁰⁴ Jordy Yager, "Border Patrol: Increase in drug seizures, decrease in border-crossers in 2011" en *The Hill*, [en línea], 18 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://thehill.com/homenews/administration/200145-border-patrol-increase-in-drug-seizures-decrease-in-illegal-border-crossers-in-2011>, [consulta: 24 de enero de 2012].

²⁰⁵ Juan Manuel Álvarez González, *Entrega de Información en medio electrónico*, Procuraduría General de la República, respuesta a solicitud de acceso a la información, folio 0001700218511, 24 de enero de 2012.

Durante la segunda fase de la Iniciativa, sin embargo, terminó la tendencia creciente característica del periodo anterior. La PGR informó que hasta el 30 de noviembre de 2011 habían sido extraditadas 24 personas por delitos de narcotráfico, pero según la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), hasta el 7 de diciembre habían sido 26 las personas extraditadas.²⁰⁶²⁰⁷ Sea como fuere, el resultado es que en comparación con el año anterior, 2011 registró 38% menos extradiciones si se toman las cifras de la SRE y 42% menos si se utilizan las de la PGR. En total, de 2008 a 2011 fueron extraditadas 137 ó 139 personas.

c) Extradiciones por delitos de narcotráfico de Estados Unidos a México

Este indicador presentó una tendencia a la baja durante la primera fase de la Iniciativa, ya que en 2008 fueron extraditadas 2 personas, en 2009 sólo una y en 2010 no fue extraditada ninguna persona.²⁰⁸

Para la segunda fase el número de extradiciones en 2011 creció por la mínima diferencia (1) con respecto a 2010, cuando no se registró ninguna, y sigue sin alcanzar las dos extradiciones registradas en 2008.²⁰⁹ En total de 2008 a 2011 han sido extraditadas sólo cuatro personas a México.

d) Cantidad de materiales ilícitos incautados (armas, explosivos, drogas, dinero, etc).

Las incautaciones de materiales ilícitos relacionados al narcotráfico generalmente son de cinco tipos: bienes inmuebles, vehículos, armamento, drogas y dinero. En conjunto, de 2008 a 2010, las incautaciones de materiales ilegales en México tuvieron un crecimiento anual promedio del 46.2%.

La categoría con el mayor promedio de crecimiento anual fue la de las armas y municiones (86%), gracias principalmente al ritmo de crecimiento anual de las municiones (156%). En segundo lugar se sitúan las drogas, que presentaron un fuerte crecimiento en los decomisos (66.7%). Sin embargo, al interior de ese grupo hay una situación dispar. Por un lado, las cantidades de marihuana incautadas se

²⁰⁶ *Idem.*

²⁰⁷ Mercedes de Vega. *Respuesta de solicitud de acceso a la información*, Secretaría de Relaciones Exteriores, folio 0000500179711, 7 de diciembre de 2011.

²⁰⁸ Juan Manuel Álvarez González. *Entrega de información en medio electrónico*, Procuraduría General de la República, Folio 0001700218611, 28 de diciembre de 2011.

²⁰⁹ *Idem.*

dispararon (206%), mientras que las de pastillas psicotrópicas crecieron a poco más de un cuarto del ritmo de la marihuana (58.3%) y las correspondientes a la cocaína decrecieron anualmente en 64.3%. Vale la pena detenerse en el caso de la cocaína, ya que la disminución en las cantidades incautadas refuerza la idea de que su escasez en Estados Unidos está más ligada con aspectos en Sudamérica -descritos en el punto anterior- que con acciones de los gobiernos de Estados Unidos o México.

La tercera categoría de incautaciones con mayor promedio de crecimiento anual fue la de los bienes inmuebles con 55.8%, seguida por las divisas con 10.2%. Las cantidades de pesos mexicanos y de euros incautados creció (22% y 100.5%, respectivamente) mientras que las de dólares estadounidenses y otras divisas se redujeron (-6.6% y -75% respectivamente). Finalmente las incautaciones de vehículos decrecieron ligeramente en 0.1%.²¹⁰

Durante la segunda fase de la Iniciativa, (ver gráfica 2) la categoría con el mayor crecimiento de 2010 a 2011, al igual que de 2008 a 2010, fue la de las armas y municiones con 104.7%, gracias principalmente al ritmo anual de crecimiento de las municiones, que aumentó de 156% en el periodo de 2008 a 2010 a 194% en el periodo de 2010 a 2011.

En cuanto a las drogas, las incautaciones de cocaína crecieron espectacularmente de 2010 a 2011 en 1700%, ya que pasaron de aproximadamente de 4 mil a 88 mil kilogramos. Por el contrario, las de marihuana disminuyeron y se situaron en 35% de lo incautado en 2010. Las pastillas registraron el mayor descenso, ya que la PGR reporta que sólo fueron incautadas 42 unidades, equivalente a casi un 0% de la cantidad de 2010.²¹¹

En cuanto a bienes inmuebles, se incautó 67% de la cantidad de 2010, y con respecto a vehículos sólo se aseguró 58% de la cantidad de 2010.

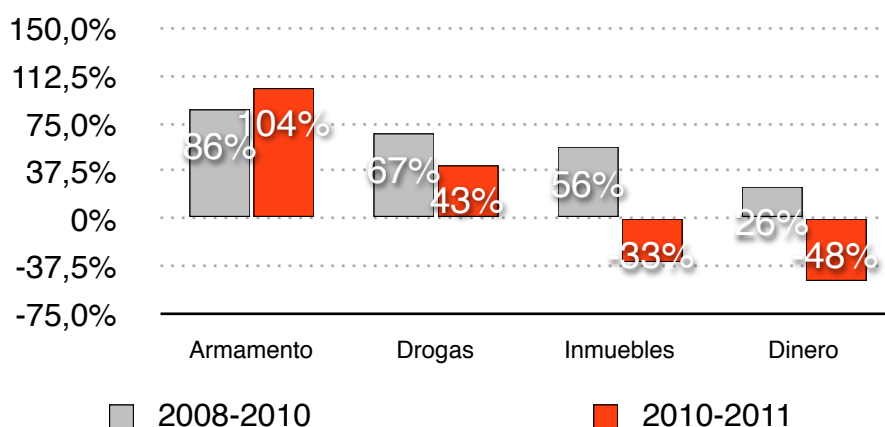
Las cantidades de dinero incautadas en 2011 también fueron menores que en el año anterior, ya que sólo se aseguró el 63% de euros, el 54% de pesos mexicanos,

²¹⁰ Procuraduría General de la República, *Segundo Informe de Labores; Tercer Informe de Labores; Cuarto Informe de Labores; Quinto Informe de Labores*; [en línea], pp. 55 y 67, pp. 72 y 87-88, pp.83 y 99, pp.102-203, respectivamente, Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales.asp#>, [consulta: 10 de noviembre de 2011].

²¹¹ Procuraduría General de la República, *Quinto Informe de Labores; op.cit.*, pp.102-203,

el 21.2% de otras divisas y el 18% dólares estadounidenses de las incautaciones de 2010.²¹²

Gráfica 2. Crecimiento anual promedio de decomisos en México de cuatro tipos de materiales ilícitos (porcentaje)



Elaboración propia con información de la Procuraduría General de la República

e) Aumento del papel de las agencias civiles policiales en la lucha contra el crimen organizado.

Para medir el papel que las agencias civiles policiales tienen en la estrategia contra el crimen organizado utilizamos dos indicadores que comparan la participación de la SSP con la de la SEDENA y la SEMAR. El primero se trata del número de efectivos que cada una de esas dependencias dedicó a labores contra el crimen organizado, mientras que el segundo indicador corresponde a las detenciones por delitos de narcotráfico que cada una de esas dependencias ha hecho.

En el caso del primer indicador, durante 2008 la SEDENA tuvo el mayor despliegue de personal dedicado a labores contra la delincuencia organizada al aportar 49.9% (45,000) de los 90,121 efectivos de las tres corporaciones. Le siguieron la SSP con 39.5% (35,615) y la SEMAR con 10.5% (9,506). En 2009 el orden de las corporaciones se mantuvo pero la participación de la SSP aumentó ligeramente. Así, de los 97,407 efectivos desplegados, la SEDENA aportó el 50.5% (48,750), la SSP el 41.6% (40,539) y la SEMAR sólo 8.3% (8,118). A partir de 2010 la

²¹² *Ibid.*

SEDENA ya no reportó el despliegue mensual de militares, pero la tendencia del aumento de efectivos de la SSP se mantuvo en ese año con un incremento del 14.5% (46,416) con respecto al año anterior. Mientras tanto, la participación de la SEMAR se redujo ligeramente (0.8%) en 2010. ²¹³²¹⁴ ²¹⁵ ²¹⁶ ²¹⁷ ²¹⁸ ²¹⁹ ²²⁰

Al final, la situación que presentan los datos disponibles muestra un creciente número de personal de agencias civiles para realizar acciones antinarcóticas. A pesar de esto, cabe resaltar que en los años 2008 y 2009 el Ejército y la Armada aportaron cerca del 60% de los efectivos destinados al combate al narcotráfico y que incluso en 2010 los efectivos de la SSP no superaron en número a los desplegados por la SEDENA en 2009.

En el caso del segundo indicador, que presenta la cantidad de arrestos relacionados al narcotráfico que cada dependencia participante realizó, por mucho la principal participación fue de la SSP ²²¹, seguida de la SEDENA y distantemente de la SEMAR. Sin embargo, la participación de las agencias no civiles -la suma de los

²¹³ Secretaría de la Defensa Nacional, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], p.111, Dirección URL: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/segundo_informe_labores.pdf, [consulta 17 de noviembre de 2011].

²¹⁴ Secretaría de la Defensa Nacional, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], p.104, Dirección URL: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/tercer_informe_labores.pdf, [consulta: 17 de noviembre de 2011].

²¹⁵ Secretaría de Marina, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], p.13, México, 2008, Dirección URL: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/2_inf_labores.pdf, [consulta: 4 de enero de 2012].

²¹⁶ Secretaría de Marina, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], p.7, México, 2009, Dirección URL: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/3_inf_labores.pdf, [consulta: 9 de enero de 2012].

²¹⁷ Secretaría de Marina, *Cuarto Informe de Labores*, [en línea], p.8, México, 2010, Dirección URL: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/4_inf_labores.pdf, [consulta: 8 de enero de 2012].

²¹⁸ Secretaría de Seguridad Pública, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], p.27, México, 2008, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/816002//archivo>, [consulta: 4 de enero de 2012].

²¹⁹ Secretaría de Seguridad Pública, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], p.117 México, 2009, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/550126//archivo> [consulta: 4 de enero de 2012].

²²⁰ Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto Informe de Labores*, [en línea], p.109, México, 2010, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/815854//archivo>, [consulta: 4 de enero de 2012].

²²¹ En el caso de la SSP se siguió el mismo criterio para contabilizar los casos que el expuesto por el Secretario de Seguridad Pública, mismo que está disponible en: Leticia Robles de la Rosa, "Más policías muertos que narcos detenidos" en periódico *Excelsior*, [en línea], 11 de julio de 2011, Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=751958, [consulta: 4 de enero de 2012].

arrestos de la SEDENA y la SEMAR- creció de 2008 a 2010 a un ritmo promedio de 7.1% anual, mientras que las detenciones de la SSP disminuyeron en 0.6% anualmente en el mismo periodo.

En 2008 la SSP realizó el 62.1% de los 17,317 arrestos por delitos de narcotráfico, mientras que la SEDENA llevó a cabo 37.2% y la SEMAR 0.7% de las detenciones. Al año siguiente la participación de la SEDENA creció considerablemente con respecto al año anterior (34%) y desbancó a la SSP del primer lugar de arrestos. Así, en 2009 la SEDENA realizó el 49.9% de los 18,607 arrestos, mientras que la SSP llevó a cabo sólo el 49.1% de los mismos -una disminución con respecto al año anterior de más del 20%- y la SEMAR el 0.8%. En 2010 la SSP retomó el primer puesto con 58.8%, la SEDENA participó en 39.4% y la SEMAR 1.9% de los arrestos.^{222 223 224 225 226 227 228 229}

En la segunda fase de la Iniciativa la SEMAR destinó alrededor de 700 efectivos más que en 2010 a labores antinarcóticos. Mientras tanto, la SSP registró alrededor de 1500 nuevos efectivos, el doble que la SEMAR. Sin embargo, revisando el crecimiento en las fuerzas destinadas al orden público y labores antinarcóticos, se observa que la SEMAR tuvo un aumento casi tres veces superior al incremento de la SSP, con 8.8% de la primera sobre 3.2% de la segunda.²³⁰ En 2011, al igual que en 2010, la SEDENA no publicó información sobre los efectivos destinados a tareas antinarcóticos.

En cuanto a las detenciones realizadas por cada corporación, las de la SSP aumentaron espectacularmente en 108% para situarse en 28,442, mientras que las

²²² Secretaría de Seguridad Pública, *Segundo Informe de Labores, op.cit.*, p.27.

²²³ Secretaría de la Defensa Nacional, *Resultados de aseguramientos: detenidos*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/combate-al-narcotrafico/3276-detenidos>, [consulta: 4 de enero de 2012].

²²⁴ Secretaría de Marina, *Segundo Informe de Labores, op.cit.*, p.13.

²²⁵ Secretaría de Marina, *Tercer Informe de Labores, op.cit.*, p.7.

²²⁶ Secretaría de Marina, *Cuarto Informe de Labores, op.cit.*, p.13.

²²⁷ Secretaría de Seguridad Pública, *Segundo Informe de Labores, op.cit.*, p.27.

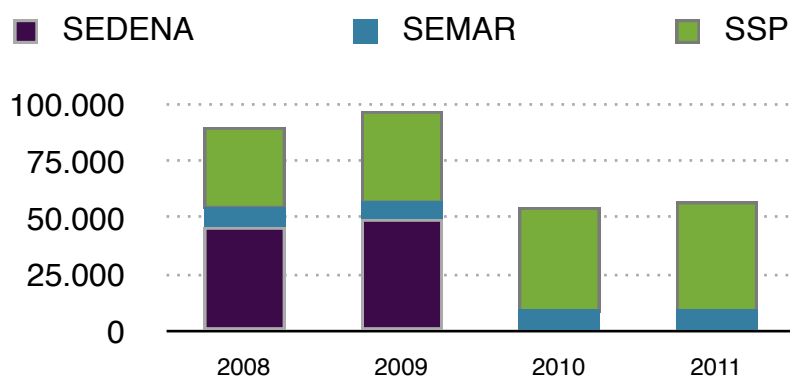
²²⁸ Secretaría de Seguridad Pública, *Tercer Informe de Labores, op.cit.*, p.34.

²²⁹ Secretaría de Seguridad Pública, *Cuarto Informe de Labores, op.cit.*, p.34.

²³⁰ Secretaría de Marina, *Quinto Informe de Labores, op.cit.*, p.7.

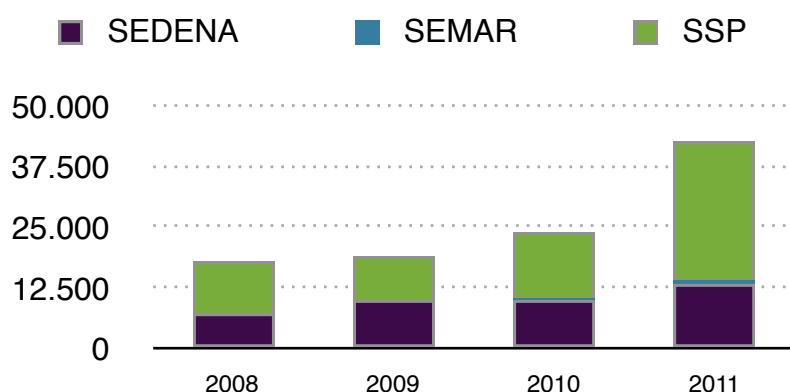
de la SEDENA aumentaron fuertemente, aunque a un menor ritmo (36.4%) que las de la SSP para llegar a las 12,465 detenciones. Las detenciones realizadas por la SEMAR crecieron a un ritmo superior al de las otras dos corporaciones (146.1%), pasando de 440 en 2010 a 1083 hasta julio de 2011 (ver gráficas 3 y 4).^{231 232 233}

Gráfica 3. Aportación de personal a labores de combate al narcotráfico (en miles de efectivos)



Elaboración propia con datos de los informes de labores 2008, 2009, 2010 y 2011 de la SEDENA, la SEMAR y la SSP.

Gráfica 4. Número de detenciones relacionadas al narcotráfico por corporación (en miles de detenciones)



Elaboración propia con datos de los informes de labores 2008, 2009, 2010 y 2011 de la SEDENA, la SEMAR y la SSP.

²³¹ Secretaría de Seguridad Pública, *Quinto Informe de Labores*, [en línea], p.20, México, 2011, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/952013//archivo>, [consulta: 4 de enero de 2012].

²³² Secretaría de la Defensa Nacional, *Resultados de aseguramientos...*, op.cit.

²³³ Secretaría de Marina, *Quinto Informe de Labores*, op.cit., p.13.

En conclusión, entonces, resulta que los indicadores presentan una situación mixta, ya que por un lado aumentó bastante el personal de la SSP en comparación con los efectivos militares y marinos destinados a tareas antinarcóticos, mientras que, simultáneamente, el papel de la SSP en las detenciones de personas relacionadas con el narcotráfico ha decrecido ligeramente en términos totales y en forma importante en comparación con las otras dos dependencias participantes, en particular con la SEDENA. Todo esto apunta a una mayor disponibilidad de agentes de la SSP, al mismo tiempo que la participación de la SEDENA y la SEMAR en los operativos es creciente. Una posible explicación para el resultado mixto se encuentra en el Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno, ya que se expone que el gobierno federal tiene como meta una participación de la SEDENA mayor a la actual en operaciones en contra del narcotráfico. Así, el objetivo planteado para 2012 es que las fuerzas armadas participen en al menos 168 operaciones de alto impacto, cuando el promedio de 2007 a 2011 ha sido de 35 operaciones. Dicho de otra forma, la meta del gobierno federal es que agencias no civiles tengan una participación 5 veces superior al promedio actual en ese tipo de tareas.²³⁴

f) Número de capos y narcotraficantes de alto nivel arrestados.

Según información de *La Jornada* y del *Huffington Post*, de 2008 a 2010 fueron arrestados o muertos 11 capos y narcotraficantes de alto nivel.²³⁵ ²³⁶ Dos fueron detenidos en 2008 y dos más en 2009. Durante 2010 fueron detenidos 4 capos y 3

²³⁴ Presidencia de la República, "Anexo Estadístico 1. Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], p.7, Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf, [consulta: 10 de enero de 2012].

²³⁵ Los narcotraficantes arrestados o muertos durante el periodo en cuestión fueron: Alfredo Beltrán Leyva, Jesús Zambada García, Vicente Zambada Niebla, Vicente Carrillo Leyva, Teodoro García Simental, Arturo Beltrán Leyva, José Antonio Medina, Ignacio Nacho Coronel, Edgar Valdéz La Barbie y Sergio Villareal *El Grande*. Fuente: AFP, "Capos muertos o detenidos desde 2008" en periódico *La Jornada*, [en línea], 13 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/13/politica/007n2pol>, [consulta: 18 de enero de 2012].

²³⁶ Alexandra Olson, "Nazario Moreno Gonzalez (sic), La Familia Drug Cartel Chief, Dead After Shootout, Mexico Says" en *The Huffington Post*, [en línea], 11 de diciembre de 2010, Dirección URL: http://www.huffingtonpost.com/2010/12/11/nazario-moreno-gonzalez-dead_n_795374.html, [consulta: 18 de enero de 2012].

más murieron tratando de evadir su captura, lo que significa que hay una tendencia creciente en el éxito para detener a narcotraficantes de alto nivel.^{237 238}

Durante la segunda fase de la Iniciativa aumentaron notablemente los arrestos. En declaraciones oficiales, el entonces Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y ahora Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré Romero, afirmó que 21 de los 37 capos más buscados ya no estaban activos. Esto implica que durante 2011 fueron aprehendidos o muertos 10 capos.²³⁹

g) Porcentaje de personal de la policía federal sujeto a los controles de confianza.

Durante la primera fase de la Iniciativa el 100% de los policías federales activos (35,450) contaba con un control de confianza aprobado, algunos incluso en dos ocasiones, por lo que este indicador presentó una situación exitosa. El buen resultado se debe a que uno de los requisitos para ingresar a la Policía Federal es la aprobación de un control de confianza. Adicionalmente, los elementos policiacos son sometidos a más controles de confianza como parte del Programa Institucional de Permanencia.²⁴⁰

Durante la siguiente fase se mantuvo el logro conseguido de 2008 a 2010 y se reportó que hasta mayo de 2011 el 87.4% de la totalidad de los agentes había sido examinado.²⁴¹

En total, de las 41,044 evaluaciones aplicadas de diciembre de 2006 a enero de 2012 14,500 no cumplieron con los requisitos, lo que equivale a 35% de los controles no aprobados.²⁴²

²³⁷ AFP, "Capos muertos o detenidos desde 2008" en *La Jornada*, *op.cit.*

²³⁸ Alexandra Olson, *op.cit.*

²³⁹ Carlos Quiroz, "El Chango Méndez estaba rodeado por sus '12 apóstoles'" en periódico *Excelsior*, [en línea], 22 de junio de 2011, Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=746637, [consulta:18 de enero de 2012].

²⁴⁰ Rubén Torres, "Confiables, elementos de la policía federal:SSP" en periódico *El Economista*, [en línea], 23 de mayo de 2011, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/05/23/confiables-elementos-policia-federal-ssp>, [consulta 7 de abril de 2012].

²⁴¹ José Merino y Alejandro Poiré, "Hard Talk" en *Americas Quarterly*, [en línea], Dirección URL: <http://www.americasquarterly.org/node/2989>, [consulta: 9 de enero de 2012].

²⁴² Marcos Muédano, "Reprueban controles 30% de los federales" en periódico *El Universal*, [en línea], 12 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/194705.html>, [consulta 3 de abril de 2012].

Indicadores complementarios

a) Ejecuciones ligadas al narcotráfico

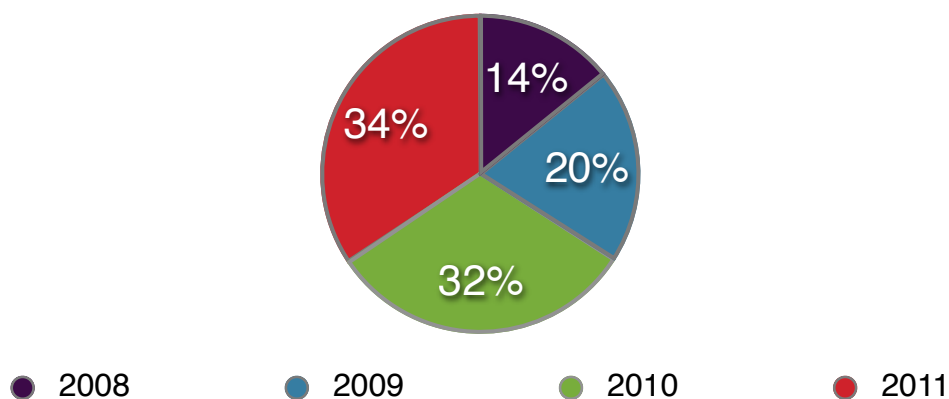
Una forma de medir el poder de las organizaciones criminales es a partir del número de delitos que cometen. A menor criminalidad, menor es su poder. La medición del poder de los narcotraficantes según los delitos que cometen, sin embargo, es problemática ya que es muy difícil desagregar qué delitos fueron realizados por los cárteles y cuáles no, además de que una gran parte de los crímenes -especialmente aquellos cometidos por organizaciones narcotraficantes- no son denunciados. Una excepción se encuentra en los asesinatos ligados al narcotráfico, que son distinguibles de otros tipos de homicidios con relativa facilidad -ya sea por sus características o por los *narcomensajes* que frecuentemente acompañan a los cadáveres- y que son reportados con frecuencia.

Lamentablemente la situación que presenta el indicador es mala. Por un lado encontramos que el ritmo crecimiento de los homicidios relacionados con el crimen organizado, que en promedio creció casi al 50% anualmente de 2008 a 2010, se redujo drásticamente en el periodo 2010-2011 (8.8%). Sin embargo, también nos encontramos con que tan sólo en los últimos dos años se ha cometido el 66% de los homicidios, equivalente a 31,866 decesos. Para poner los resultados en perspectiva, consideremos que el número de ejecuciones ligadas al narcotráfico en 2011 (16,603) es muy cercano a la cifra anual récord que se mantuvo 17 años -de 1992 a 2009- para la totalidad de los homicidios en México (más de 19,000), no sólo las *narcoejecuciones* (ver gráficas 5 y 6).

En total, de 2008 a 2011 murieron 48,303 personas en homicidios relacionados con el crimen organizado.²⁴³

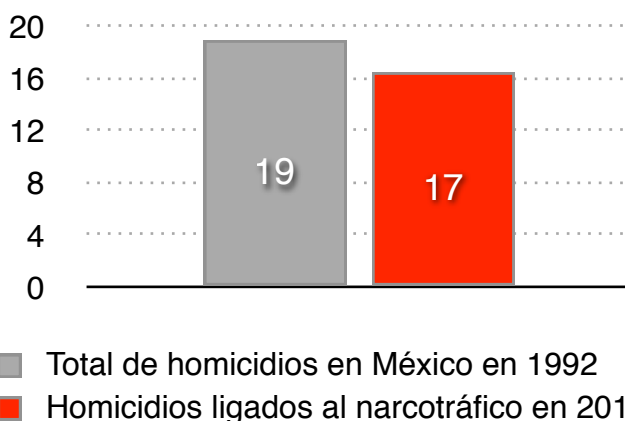
²⁴³ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "2011: La dispersión de la violencia" en revista *Nexos*, [en línea], febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543>, [consulta:10 de abril de 2012].

Gráfica 5. Porcentaje del total de muertes ligadas al narcotráfico de 2008 a 2011



Elaboración propia con información de Eduardo Guerrero Gutiérrez

Gráfica 6. Comparación entre la totalidad de los homicidios en 1992 y los homicidios exclusivamente ligados al narcotráfico en 2011 (en miles)



Elaboración propia con información de Eduardo Guerrero Gutiérrez

b) Percepción de la inseguridad

Debido a que, según el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, sólo el 15% de los delitos en México son denunciados, la información que proveen encuestas sobre la percepción que la población tiene de la inseguridad es especialmente

relevante.²⁴⁴ La novena encuesta de percepción ciudadana realizada por Mitofsky demuestra que la percepción de inseguridad ha empeorado. En noviembre de 2008 el 80% dijo que la situación de la seguridad había empeorado con respecto al año anterior, mientras que para octubre de 2011 esa opinión fue compartida por 82% de los encuestados. En consecuencia en 2011 la mayoría de los encuestados (35%) consideró a la inseguridad como el principal problema de México y la crisis económica como el segundo (19.8%). En 2008 la situación era inversa, con 29% identificando la crisis económica como el principal problema y sólo 23.9% consideró a la inseguridad como el principal problema. Esto se debe a tanto a la evolución positiva de la economía como al crecimiento de la inseguridad.²⁴⁵

En cuanto a la cercanía con el delito, en abril de 2008 el 21% de las personas afirmó que alguien en su familia había sido víctima de un delito. Para 2010 la cifra había aumentado a 27%, y para octubre de 2010 se situó en 30%.²⁴⁶

c) Procesos legales por lavado de dinero

El lavado de dinero es una actividad de gran importancia para los cárteles, ya que les permite utilizar las vastas ganancias que obtienen de sus negocios ilícitos para pagar a sus empleados y conseguir armamento y drogas. Es por ello que especialistas en la materia están de acuerdo en que impedir el lavado de dinero es una de las formas más eficientes para disminuir el poder de los cárteles.²⁴⁷ Por lo tanto, conocer la situación de los procesos legales en contra de lavadores de dinero tiene relevancia.

Durante la primera fase de la Iniciativa hubo 162 casos de lavado de dinero llevados ante la justicia. Sin embargo, sólo 17 fueron ganados, resultando en sanciones

²⁴⁴ s/a, "Denuncian sólo 8% de los delitos" en periódico *El Informador*, [en línea], 11 de enero de 2011, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/264490/6/denuncian-solo-8-de-los-delitos.htm>, [consulta: 7 de abril de 2012].

²⁴⁵ Consulta Mitofsky, *Novena Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*, [en línea], p.13., noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.mucd.org.mx/novenaencuestapercepcionciudadana1.pdf>, [consulta:10 de abril de 2012].

²⁴⁶ *Ibid.*, p.15.

²⁴⁷ *Cfr.* Douglas Farah, "Money laundering and bulk cash smuggling: Challenges for the Mérida Initiative" en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee, *Shared Responsibility*, [en línea], pp.141-204, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad de San Diego, 2010, Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Shared%20Responsibility--Olson,%20Shirk,%20Selee.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012].

para 37 personas. Esta situación desde luego es mala, pero es peor si se compara con el éxito obtenido de 2006 a 2009, cuando fueron ganados 90 casos.²⁴⁸ Tomando en cuenta las cifras del Fondo Monetario Internacional, en el periodo de 1989 a 2009 sólo 25 casos fueron ganados por la fiscalía.

Aunque las cifras del gobierno estadounidense no concuerdan con las del Fondo Monetario Internacional (FMI), su apreciación sobre la escasa capacidad del gobierno mexicano para implementar las leyes sobre lavado de dinero es compatible con la evaluación anterior.²⁴⁹

d) Fragmentación de los grupos

Siendo que dismantelar las organizaciones criminales es una parte importante de uno de los tres objetivos oficiales, es adecuado medir justamente eso. Según Eduardo Guerrero, en el periodo de 2007 a 2009 había 8 cárteles en México, y para 2010 se sumaron 4 más, producto de las escisiones de los cárteles.²⁵⁰ En 2011 surgió una organización más -los Caballeros Templarios-, por lo que de 2007 a 2011 se crearon 5 nuevos cárteles, registrando la segunda fase de la Iniciativa el mayor crecimiento.

Al mismo tiempo, sin embargo, existen evidencias que apuntan a que, a pesar del surgimiento de nuevas organizaciones, hay un proceso de concentración en dos bandos por medio de alianzas. Según Stratfor, los dos cárteles que aglomeran a la mayoría de las demás organizaciones son el Cártel de Sinaloa y Los Zetas. Tomando en cuenta esta situación nos encontramos con resultados mixtos en el indicador.²⁵¹

²⁴⁸ Departamento de Estado, *International Narcotics Control Strategy Report 2011*, *op.cit.*

²⁴⁹ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.84.

²⁵⁰ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La raíz de la violencia", *op.cit.*

²⁵¹ *Cfr.* Stratfor, *op.cit.*

2.Fortalecer las instituciones y mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región.

Indicadores oficiales

a) Porcentaje de cambio del tiempo transcurrido entre el arresto y la transferencia al Poder Judicial.

La escasa información disponible para este indicador desafortunadamente impide la calcular porcentajes. Juan Salgado, académico especialista en derechos humanos y la Iniciativa Mérida del CIDE, señala que, salvo en el caso del sistema "Plataforma México", las bases de datos de las agencias policiales del país están poco comunicadas y estandarizadas, por lo que la medición del indicador en cuestión es muy complicada y probablemente imposible.

Sin embargo, el propio Salgado indica que en los 13 estados donde ya se ha implementado la reforma procesal penal, los tiempos de presentación ante una autoridad judicial son notablemente menores que anteriormente, algo que refleja un avance bajo la Iniciativa Mérida. Desafortunadamente en el resto de los estados hay variaciones importantes en el tiempo transcurrido entre el arresto y la presentación ante el Poder Judicial.²⁵²

Al mismo tiempo existen indicios de que la situación general es mala. En el informe de derechos humanos que el Departamento de Estado entregó al Congreso estadounidense en 2010 como parte de sus obligaciones de la Iniciativa Mérida, se señaló que había reportes de que el ejército mexicano mantenía a personas detenidas "por periodos extensos antes de ponerlas a disposición de autoridades civiles".²⁵³ Asimismo, el uso de arraigos²⁵⁴ -que son suspensiones legales de

²⁵² Juan Salgado, *Tiempo entre arresto y presentación ante una instancia judicial*, [en línea], 20 de noviembre de 2011, Dirección URL: <juan.salgado@cide.edu>, [consulta: 12 de enero de 2012], archivo del mensaje: campos.groth@gmail.com.

²⁵³ Departamento de Estado, *2010 Human Rights Report: Mexico*, [en línea], p.13, Dirección URL: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/wha/154512.htm>, [consulta: 12 de noviembre de 2011].

²⁵⁴ Aunque un arraigo es otorgado por una instancia judicial y, por lo tanto, técnicamente implica una interacción entre la persona afectada y el Poder Judicial, considero que es acorde al espíritu de lo que se quiere medir con el indicador y por esa razón lo incluyo, ya que un arraigo no implica una presentación completa ante una autoridad judicial sino un permiso para que el Poder Ejecutivo detenga a alguien en lo que elabora un caso en su contra para eventualmente presentar o no presentar una acusación ante el Poder Judicial.

algunas garantías individuales mediante detenciones de hasta 80 días sin derecho a representación legal- ha ido en ascenso. Según se obtiene de los informes de labores de la PGR, en 2008 932 personas fueron arraigadas, cifra que creció en 50% durante 2009 (1,404 personas arraigadas) y para 2010 ese número aumentó en 4.7% a 1,468.²⁵⁵²⁵⁶²⁵⁷

Todo esto arroja un panorama caracterizado por la lentitud en la presentación de las personas ante el Poder Judicial, con indicios de mejoras sólo en zonas específicas y con una tendencia creciente en el uso de arraigos.

Para la segunda fase de la Iniciativa continuó la situación de carencia de información unificada al respecto y siguen siendo válidas las condiciones que este indicador presentó en 2010, con la salvedad de que hasta julio de 2011 hubo 1,579 personas arraigadas, lo que implica un aumento del 7.6% con respecto al año anterior y afianza la tendencia creciente al uso de arraigos.²⁵⁸

b) Porcentaje del cambio en la acumulación de casos federales criminales.

El Departamento de Estado reportó en 2011 que durante el 2010 la acumulación de casos federales seguía siendo un problema importante.²⁵⁹ Apoyando las afirmaciones del reporte se encuentran las cifras sobre el porcentaje de personas internadas en centros penitenciarios por delitos del fuero federal que han sido sentenciadas. Este indicador presenta que de 2008 a 2010 la situación empeoró, ya que se ha reducido año con año la población sentenciada. En 2008 esta población representaba el 61.2% de los internos del fuero federal, en 2009 sólo comprendía el 57% y en 2010 apenas el 49.7%.²⁶⁰

Sin embargo, tomando como indicador el porcentaje de indagatorias resueltas por la PGR en casos criminales, el panorama es distinto. Según sus informes de labores de 2008 a 2010, gracias al "Programa de Abatimiento de Rezago" la PGR ha

²⁵⁵ Procuraduría General de la República, *Segundo Informe de Labores*, op.cit. p.55.

²⁵⁶ Procuraduría General de la República, *Tercer Informe de Labores*, op.cit. p.71.

²⁵⁷ Procuraduría General de la República, *Cuarto Informe de Labores*, op.cit. p.83.

²⁵⁸ Procuraduría General de la República, *Quinto Informe de Labores*, op.cit. p.79.

²⁵⁹ Departamento de Estado, *2010 Human Rights Report: Mexico*, op.cit., p.13.

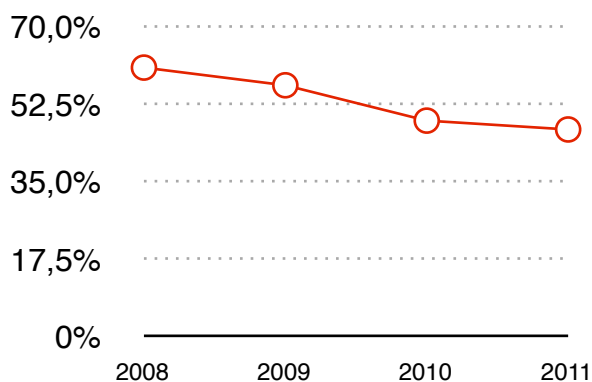
²⁶⁰ Presidencia de la República, "Estadísticas Nacionales" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], p. 79, Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf, [consulta:10 de enero de 2012].

podido dar solución íntegra a las indagatorias que se presentan por delitos relacionados al crimen organizado. Así, por ejemplo, en 2008, 63% (1258) de las 1984 indagatorias habían sido resueltas. Para 2009 el porcentaje había llegado al 100% con 1827 indagatorias resueltas. La PGR no proporcionó datos al respecto en 2010. ^{261 262 263}

En balance se obtiene que, a pesar de los esfuerzos realizados para terminar con los rezagos en los casos que investiga, la PGR sigue desempeñándose pobremente en este aspecto.

La tendencia negativa que presentó el indicador de la población sentenciada reclusa en centros penitenciarios de 2008 a 2010 continuó incrementándose durante 2011 (ver gráfica 7), ya que de representar el 49.7% en 2010 disminuyó a 47.5% al año siguiente. ²⁶⁴

Gráfica 7. Reclusos del fuero federal sentenciados (porcentaje)



○ Población reclusa en centros penitenciarios por delitos del fuero federal sentenciada

Elaboración propia con información de la Presidencia de la República.

²⁶¹ Procuraduría General de la República, *Segundo Informe de Labores*, *op.cit.*, p.55.

²⁶² Procuraduría General de la República, *Tercer Informe de Labores*, *op.cit.*, p.72.

²⁶³ Procuraduría General de la República, *Cuarto Informe de Labores*, *op.cit.*, p.83.

²⁶⁴ Presidencia de la República, "Estadísticas Nacionales" *op.cit.*, p.79

c) Porcentaje del cambio del número de quejas ciudadanas atendidas por la PGR (materia de DDHH)

Según se obtiene de los informes de labores de la Procuraduría General de la República, durante la primera fase de la Iniciativa la tendencia de atención de quejas fue ligeramente negativa. En 2008 fueron atendidas 1653 quejas, mientras que en 2009 el número se situó en 1641.

Durante la siguiente fase la tendencia decreciente se amplió, ya que de septiembre de 2010 a junio de 2011 fueron atendidas casi cien quejas menos que en 2009 (1548). Entonces, según la información oficial tenemos como balance una situación positiva, en donde se han presentado menos quejas de derechos humanos para que la PGR investigue.

d) Porcentaje de mexicanos encuestados que a) tiene confianza en que la policía federal los protege y sirve y b) que tiene confianza de que el sistema federal de justicia aplique el estado de derecho en forma oportuna.

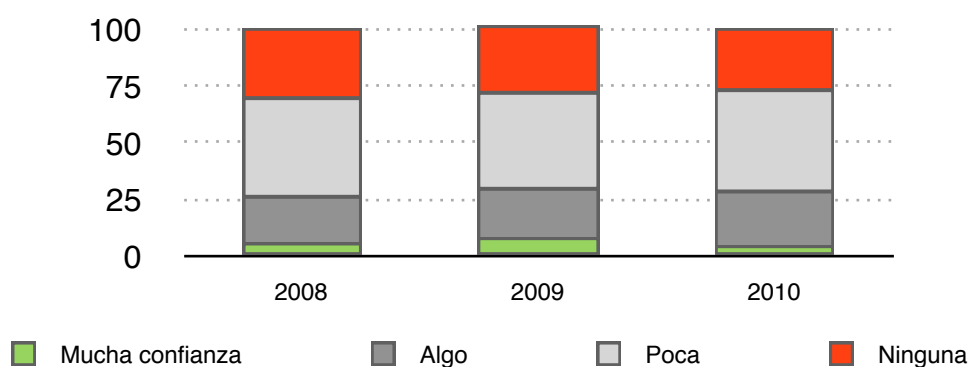
Durante la primera fase de la Iniciativa este indicador tuvo un desempeño mixto (ver gráficas 8 y 9), ya que hubo una mejora de la opinión pública sobre el Poder Judicial a la par de una peor opinión sobre la Policía Federal. Los resultados de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro de 2008 a 2010 son contundentes. Muestran que más del 70% de los encuestados tiene ninguna o poca confianza en esas instituciones. El caso de la policía destaca por el incremento (2.5%) en la desconfianza que las personas le tienen desde 2008, algo que se corrobora observando que de las cuatro respuestas posibles -mucho confianza, algo de confianza, poca confianza y ninguna confianza-, la de mayor crecimiento (3.5%) fue el de "ninguna confianza". Lo contrario ocurrió con el Poder Judicial, ya que a pesar de contar con niveles de desconfianza similares a los de la policía (71.1% en 2010) registró un aumento significativo (11.5%) en la confianza que genera, aunque el componente de mayor crecimiento haya sido "algo de confianza" con 15.3%.

Para la medición durante la siguiente fase de la Iniciativa se tuvo que recurrir a datos de otra encuestadora -Consulta Mitofsky- debido a que la Corporación Latinobarómetro lamentablemente no había publicado resultados de las encuestas de 2011 al tiempo de la elaboración de este trabajo. Como resultado se obtuvo que los mexicanos encuestados continuaron desconfiando de la policía, incluso más que

de cualquier otra institución. De 2010 a 2011 esta situación se profundizó, ya que el porcentaje de personas que dijeron tener mucha confianza pasó de 8.6 a 6.1%, mientras que el porcentaje de aquellos que tienen poca confianza aumentó de 36.9 a 39.9%.²⁶⁵

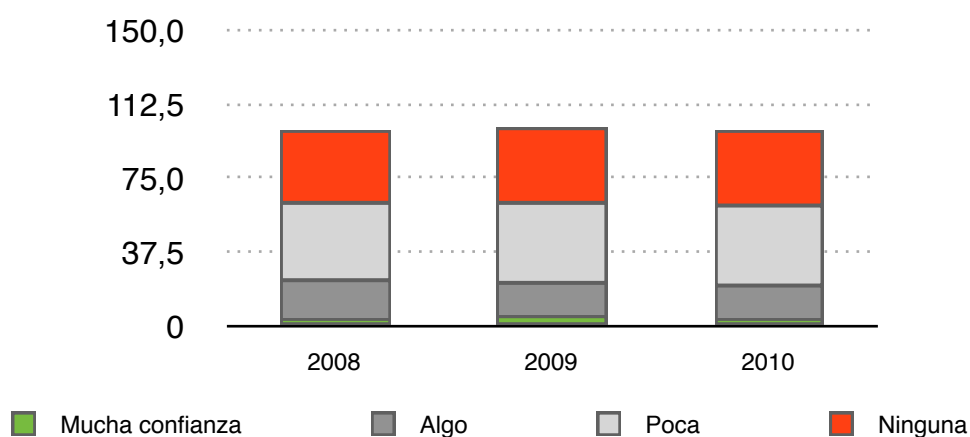
En cuanto a la confianza en el sistema de justicia, para 2011 no pudimos encontrar datos relevantes para la comparación con los de la Corporación Latinobarómetro.

Gráfica 8. Confianza en el Poder Judicial



Elaboración propia con información de Corporación Latinobarómetro.

Gráfica 9. Confianza en la policía



Elaboración propia con información de Corporación Latinobarómetro.

²⁶⁵ Roy Campos y Ana María Hernández, *Confianza en instituciones; baja generalizada*, [en línea], p.11, encuesta nacional en viviendas, agosto de 2011, Dirección URL: http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf, [consulta: 24 de enero de 2012].

e) Porcentaje de las cárceles federales mexicanas que han adoptado e implementado las recomendaciones de procedimientos de administración y de regulaciones.

El Departamento de Estado no especificó las recomendaciones que pretende medir y por lo tanto no se puede presentar la información exactamente como el indicador lo especifica. Sin embargo se pueden revisar aspectos del sistema penitenciario relacionados directamente con lo que el indicador pretende medir.

Durante la primera fase de la Iniciativa el sistema penitenciario presentó problemas importantes, aunque han habido mejoras en algunas medidas disponibles. En 2008 la sobrepoblación en los centros penitenciarios del país llegaba al 28.2%, porcentaje que ascendió a 29.9% en 2009 antes de descender a 20% en 2010.²⁶⁶ La evolución positiva se debió al aumento de capacidades físicas del sistema penitenciario, que de 2008 a 2010 creció en 6% (ver gráfica 10).²⁶⁷

Al mismo tiempo, el "índice de efectividad en el combate a ilícitos e incidentes delictivos en los centros penitenciarios federales" mostró una evolución positiva, ya que el índice descendió de 210.9 en 2008 a 142.3 en 2010, logrando sobrepasar la meta de 150 incidentes fijada para 2012 por el gobierno federal. Esto equivale a una disminución del 32.5% en incidentes delictivos dentro de las prisiones.²⁶⁸

En cuanto a la capacitación del personal penitenciario, de 2008 a 2010 63,762 guardias recibieron entrenamiento, aunque en 2008 se diera la mayor cantidad de estos (25,910) y la tendencia anual promedio en ese periodo decreciera en -13%.²⁶⁹ Finalmente, tanto la Embajada de Estados Unidos en México como el Departamento de Estado informaron que el sistema de clasificación penitenciaria ha comenzado a ser reformado²⁷⁰ y la Secretaría de Seguridad Pública creó una nueva unidad para implementar las reformas para el Sistema Único de Administración

²⁶⁶ Secretaría de Seguridad Pública, *Quinto Informe de Labores*, *op.cit.*, p.58.

²⁶⁷ *Idem.*

²⁶⁸ Presidencia de la República, "Anexo Estadístico 1. Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo" *op.cit.*, p.5.

²⁶⁹ Presidencia de la República, "Estadísticas Nacionales" *op.cit.* p.80

²⁷⁰ Embajada de los Estados Unidos en México, *Fact Sheet Law Enforcement Achievements*, [en línea], p.1, Dirección URL: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/26Julio11/Law_Enforcement_July.pdf, [consulta:14 de noviembre de 2011].

Penitenciaria, a la vez que se construyó en Veracruz la Academia Nacional de Administración Penitenciaria.²⁷¹

La situación durante la segunda fase de la Iniciativa presentó un retroceso en la situación de la sobrepoblación. Mientras que en 2010 esta llegó al 20%, para 2011 se situó en 22.7%. La evolución negativa se explica porque el ritmo de crecimiento de las capacidades de los centros penitenciarios se desaceleró de 2010 a 2011 (2%) en comparación con el periodo 2009-2010 (5%).²⁷²

El "índice de efectividad en el combate a ilícitos e incidentes delictivos en los centros penitenciarios federales" continuó mostrando una evolución positiva, ya que descendió de 142.3 incidentes en 2010 a 80.5 hasta julio de 2011, logrando casi el doble de la meta de un máximo de 150 incidentes fijada para 2012 por el gobierno federal.²⁷³ Esto equivale a una disminución del 43.4% en incidentes delictivos dentro de las prisiones con respecto al año anterior.²⁷⁴

En cuanto a la capacitación del personal penitenciario, hasta junio de 2011 7,709 personas habían participado en los cursos. En promedio 1,284 personas fueron capacitadas por mes, un ritmo menor al de 2010, cuando esa cifra llegaba a 1,590 personas.²⁷⁵ Esto indica que la tendencia decreciente de 2008 a 2010 probablemente se haya mantenido durante 2011. Con respecto a la Academia Nacional de Administración Penitenciaria, el gobierno estadounidense reportó que hasta julio de 2011 había entrenado a 1869 agentes.²⁷⁶

²⁷¹ *Idem.*

²⁷² Secretaría de Seguridad Pública, *Quinto Informe de Labores*, *op.cit.*, p.58.

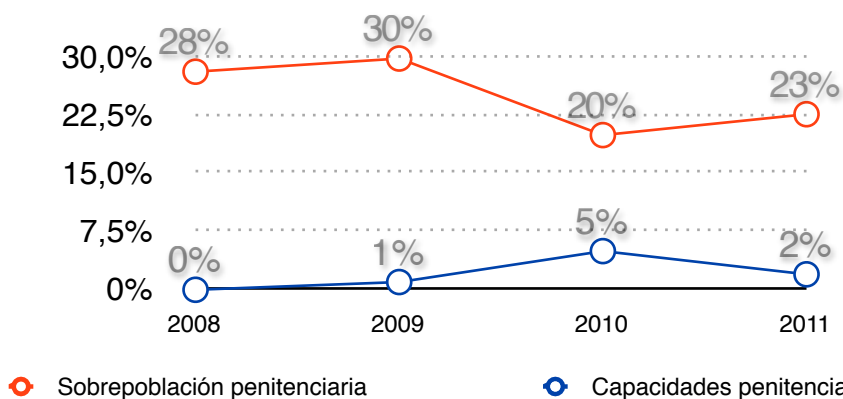
²⁷³ *Idem.*

²⁷⁴ Presidencia de la República, "Anexo Estadístico 1. ...", *op.cit.*, p.5.

²⁷⁵ Presidencia de la República, "Estadísticas Nacionales", *op.cit.*, p.80

²⁷⁶ Embajada de los Estados Unidos en México, *op.cit.*, p.1.

Gráfica 10. Relación entre el porcentaje de la sobrepoblación en centros penitenciarios federales y el aumento de las capacidades físicas de los centros



Elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública.

f) Número de casos de crimen organizado llevados exitosamente a tribunales

Durante la primera fase de la Iniciativa, la cuenta de las sentencias condenatorias por cada 100 delitos federales cometidos en materia de delincuencia organizada tuvo un ligero retroceso desde 2008, que fue el año con el mejor desempeño en esta medida, ya que entonces 10 de cada 100 delitos federales en delincuencia organizada resultaban en sentencia condenatoria. Para 2009 la cifra descendió a 8.3 sentencias condenatorias, aunque en 2010 remontó a 9.8 sentencias en favor de la sociedad.²⁷⁷ Si se compara esta situación con la cifra total de sentencias condenatorias por delitos federales en total -que tuvieron un porcentaje de éxito del 34.5% en promedio en el mismo lapso- se obtiene que en materia de crimen organizado la PGR ha sido particularmente poco exitosa.

Durante la siguiente fase, el sistema de justicia penal mejoró su desempeño en el indicador, ya que en 2010 cuando hubo 9.8 sentencias en favor de la sociedad, mientras que en 2011 la cifra aumentó a 12.2.²⁷⁸

²⁷⁷ Presidencia de la República, "Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], p.15, 2011, Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/1_3.pdf, [consulta: 19 de enero de 2012].

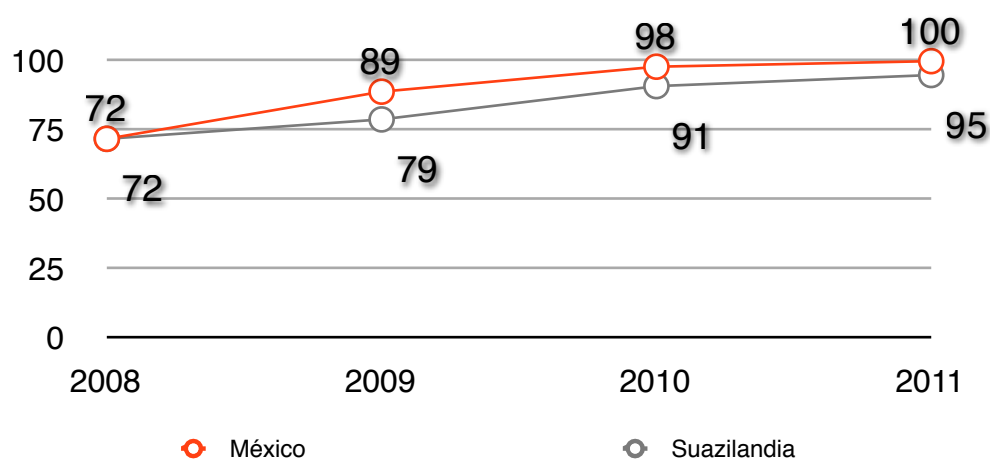
²⁷⁸ Presidencia de la República. "Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad", *op.cit.*, p.15.

Indicadores complementarios

a) Percepción de la corrupción gubernamental

Tomando como referencia el índice de percepción de la corrupción gubernamental que cada año publica la organización Transparencia Internacional, se puede apreciar un deterioro de la situación en México de 2008 a 2011. Durante la primera fase de la Iniciativa, México ocupó el lugar 72 en 2008 y el 89 en 2009 de 183 países evaluados.^{279 280} Esto lo situaba en el 50% de los países menos corruptos. Sin embargo, en la siguiente fase México evolucionó negativamente, pasando del lugar 89 al 98 en 2010 y a la posición 100 en 2011, lo que lo sitúa en el 50% de los países más corruptos del mundo.^{281 282}

Índice de percepción de la corrupción: México y Suazilandia (en lugares en el índice)



Elaboración propia con información de Transparencia Internacional

b) Porcentaje de sanciones administrativas por corrupción en la función pública que son destituciones.

²⁷⁹ Transparencia Internacional. *Corruption Perception Index 2008*, [en línea], Dirección URL: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table, [consulta: 10 de abril de 2012].

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² *Idem.*

Este indicador presentó una situación mala durante la primera fase de la Iniciativa, pero una mejora considerable en 2010 y 2011. En 2008 sólo el 3.7% de las sanciones por corrupción involucraron la destitución, y ese porcentaje se redujo en 2009 al 3%. Durante 2010 el 4.8% de las sanciones involucraron la destitución del funcionario y hasta junio de 2011 esa proporción llegó al 4.5%. A pesar de la evolución positiva durante el segundo periodo, es poco probable que se logre la meta gubernamental de 9% para 2012.²⁸³

3. Construir comunidades fuertes y resistentes y disminuir la demanda de drogas en México.

Indicadores oficiales

a) Porcentaje de la población meta que tiene acceso a los centros Nueva Vida.

En 2008 la población de 12 a 17 años de edad atendida en alguno de los 269 centros Nueva Vida directamente -no a través de comunicación telefónica- fue, según la Secretaría de Salud, de 1,268,797. Para 2009 el número de centros aumentó en 12% para llegar a 302, pero sólo se atendió a 642,979 jóvenes, es decir apenas un 50.6% de los atendidos en 2008 con menos centros. 2010 registró un aumento del 6% en el número de centros disponibles (322) y un incremento notable en la población atendida con respecto al año anterior (68%), que llegó a más de 2 millones de jóvenes, lo que equivale a poco menos del 10% de los jóvenes de 10 a 19 años de edad en el país.²⁸⁴

Para 2011 la situación siguió mejorando, tanto en el número de los centros como en la población de 10 a 19 años de edad atendida, misma que pasó del 10% al 15%. Según información de la Secretaría de Salud, de septiembre de 2010 a agosto de 2011 fueron atendidas 2,981,477 personas en los 323 Centros Nueva Vida existentes.²⁸⁵ Esto representa un aumento cercano al 50% con respecto al año anterior, cifra que

²⁸³ Presidencia de la República, "Anexo Estadístico 1. Principales indicadores *op.cit.*, p.9.

²⁸⁴ Secretaría de Salud. *Tercer Informe de Labores*, [en línea], pp.170-171, Dirección URL: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/evaluacion_programas/descargas/informe_labores2009.pdf, [consulta:14 de noviembre de 2011].

²⁸⁵ Secretaría de Salud. *Quinto Informe de Labores*, [en línea], p.123, Dirección URL: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/evaluacion_programas/descargas/5_labores.pdf, [consulta: 14 de noviembre de 2011].

seguramente fue superada durante el resto de 2011, como lo indica el reporte de enero de 2012 de la Embajada estadounidense que cita la existencia de más de 330 de estos centros.²⁸⁶ Aún así, el ritmo de crecimiento de la población atendida no igualó al de 2010, cuando fue de 68%.²⁸⁷

Indicadores complementarios

a) Drogadictos en México según la Encuesta Nacional de Adicciones

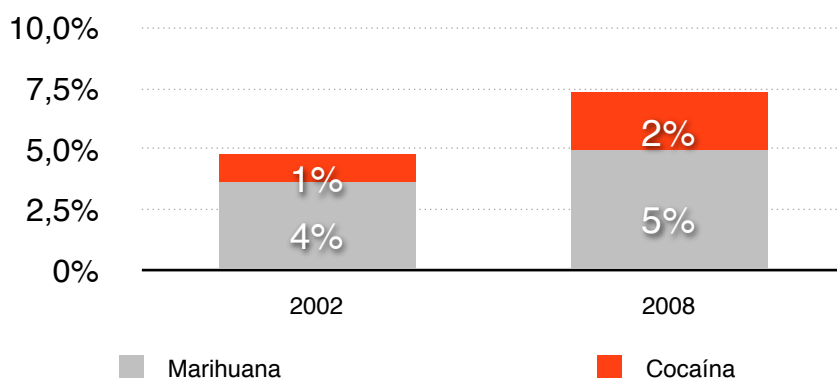
Si uno de los objetivos es reducir el consumo de drogas en México, monitorear el consumo es indispensable. Lamentablemente no se llevan a cabo consultas sobre las adicciones con suficiente regularidad. Sin embargo, comparando las dos encuestas nacionales de adicciones más recientes vemos un marcado incremento en el consumo de todas las drogas (ver gráfica 11). En 2002 sólo el 3.5% de la población había consumido marihuana. Para 2008 ya era el 4.8%. La cocaína tuvo un notable incremento también, ya que se duplicó su consumo de 2002 (1.2%) a 2008 (2.4%). En 2008 el número de personas que consumía heroína pasó de 60 mil en 2002 a 100 mil. El principal aumento lo registraron las metamfetaminas, ya que aumentó más de tres veces la cantidad de personas que las consumían en 2008 en comparación con 2002. Todo esto presenta un panorama desalentador, particularmente en las ciudades fronterizas, ya que es ahí donde se queda la mayor parte de las drogas que no cruzan a Estados Unidos, siendo usadas para pagar a los miembros de los cárteles.²⁸⁸

Gráfica 11. Porcentaje de la población que ha probado determinada droga

²⁸⁶ Embajada de los Estados Unidos en México. *Fact Sheet The Mérida Initiative - Major Deliveries in 2011*, *op.cit.*, p.3.

²⁸⁷ Secretaría de Salud. *Tercer Informe de Labores*, *op.cit.*, pp.170-171.

²⁸⁸ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Los hoyos negros de las estrategia contra el narco" en *Nexos*, [en línea], agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547>, [consulta: 7 de abril de 2012].



Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud.

b) Incremento de los municipios participantes en la Estrategia Limpiemos México

Este programa, incorporado en la Iniciativa Mérida, es la "[...] estrategia preventiva federal para la convivencia social en un entorno de seguridad, libertad y confianza [...]"²⁸⁹ Siendo la estrategia el principal programa de prevención del gobierno mexicano, monitorear su expansión al mayor número de municipios posible es aconsejable.

Durante la primera fase de la Iniciativa hubo buen progreso en la instrumentación de "redes ciudadanas" para la aplicación de la estrategia. En 2008 se crearon 101 redes, y en 2009 la creación de esas redes llegó a 125 municipios más. Esto representó un crecimiento cercano al 25% en las redes ciudadanas disponibles.

La siguiente fase presentó un descenso drástico en el número de nuevos municipios con participación en la estrategia. Mientras que en 2010 se registraron 130 municipios adicionales, hasta junio de 2011 eran sólo 15 los nuevos participantes. Entonces de en 2008 y 2009 tuvimos 226 municipios que se adhirieron a la estrategia, mientras que en 2009 y 2010 sólo fueron 145, una reducción mayor al 45%.²⁹⁰

²⁸⁹ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*, [en línea], p.15, lunes 28 de enero de 2008, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/304378//archivo>, [consulta: 12 de diciembre de 2011].

²⁹⁰ Presidencia de la República, "Anexo Estadístico 1. Principales indicadores ...", *op.cit.*, p.5.

4. Aumentar la gobernabilidad y estabilidad

a) Dispersión geográfica de organizaciones narcotraficantes en el país.

La estrategia gubernamental de fragmentación de las organizaciones criminales se basa en la idea de transformar al narcotráfico de un problema de seguridad nacional a uno de seguridad pública, en donde la diferencia radica en que el primero limita la acción federal, mientras que el segundo hace lo propio a nivel local.²⁹¹ Este enfoque, sin embargo, ha derivado en que las organizaciones narcotraficantes estén presentes en cada vez más estados de la república, ya que los cárteles afectados por los operativos del gobierno mexicano se desarticulan en organizaciones locales que luego se extienden a municipios aledaños. La dispersión geográfica ocurre debido a que las organizaciones locales no pueden participar en el narcotráfico en la misma forma que los cárteles a los que pertenecían, por lo que diversifican sus operaciones en regiones y hacia delitos menos redituables que el narcotráfico, como el secuestro y la extorsión.

292

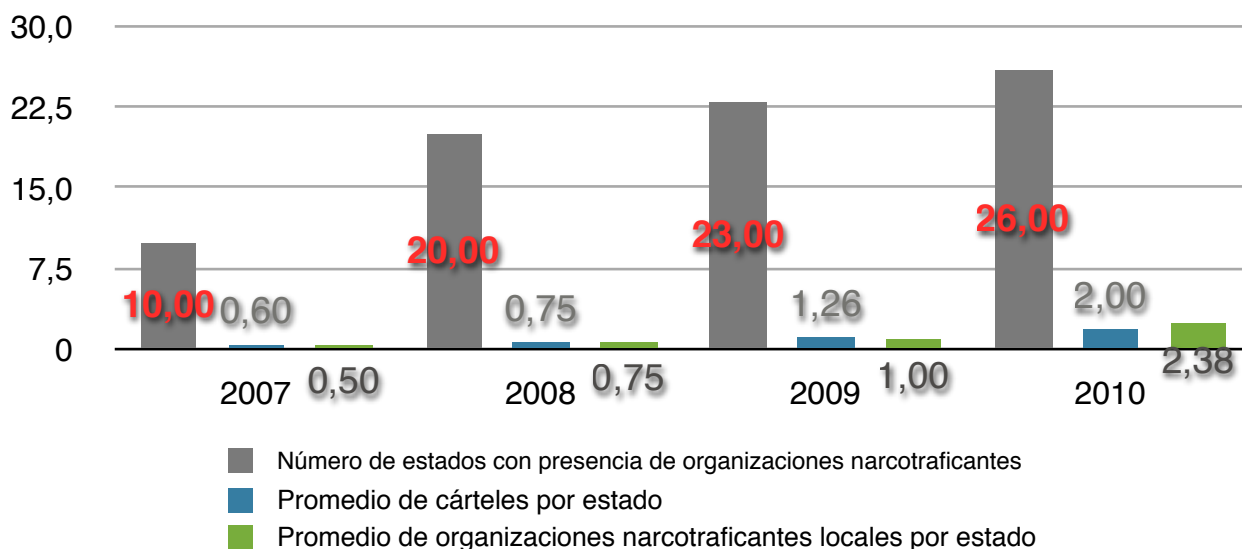
Un análisis reciente de Eduardo Guerrero sobre las causas del aumento de la violencia en México presenta que de 2007 a 2010 los narcotraficantes han extendido notablemente su presencia en el país (ver gráfica 12). Así, mientras que en 2007 once organizaciones narcotraficantes estaban presentes en diez estados (Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz), para 2008 el número subió a 30 organizaciones en diez estados adicionales (Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, San Luís Potosí y Sonora). En 2009 operaron 53 organizaciones narcotraficantes en tres estados más (Chiapas, Morelos y Zacatecas), y finalmente en 2010 se registraron operaciones de 114 organizaciones narcotraficantes en tres estados adicionales (Campeche, Colima e Hidalgo).²⁹³

²⁹¹ Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia" *op.cit.*

²⁹² Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia" *op.cit.*

²⁹³ Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia" *op.cit.*

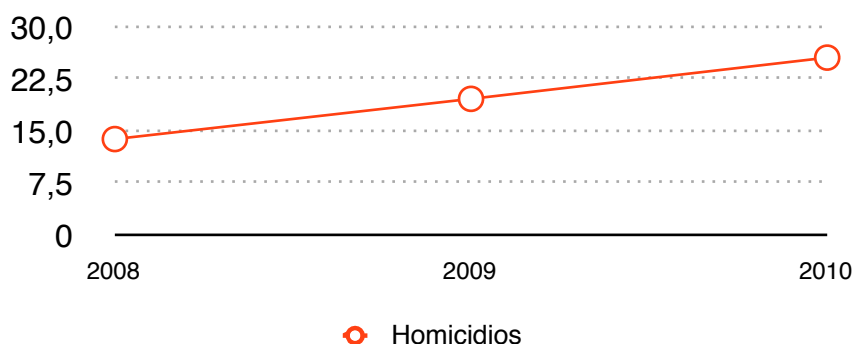
Gráfica 12. Dispersión de la presencia de organizaciones narcotraficantes en México



b) Homicidios

Durante la primera fase de la Iniciativa hubo un gran crecimiento en la tasa de homicidios en el país. En el año 2008 hubo 14,009 homicidios, mientras que para 2009 se superó el récord de más homicidios establecido en 1992, ya que hubo 19,809.²⁹⁴ La tendencia creciente se mantuvo en 2010, que registró 25,757 homicidios (ver gráfica 13). No se cuenta con cifras oficiales para 2011.

Gráfica 13. Total anual de homicidios en México 2008 - 2010 (en miles)



Elaboración propia con información de Fernando Escalante Gonzalbo.

²⁹⁴ Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso", en *Nexos*, [en línea], enero de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>, [consulta: 1 de febrero de 2012].

c) Situación general de la criminalidad

Durante la primera fase de la Iniciativa se observó un crecimiento constante en el promedio diario de delitos denunciados. Así, en 2008 la cifra fue de 4,818 delitos diarios, mientras que la correspondiente a 2009 ascendió a 4,924, es decir que tuvo un crecimiento del 2.2%.

La tendencia de crecimiento de la fase anterior (2.2%) se mantuvo para 2010, cuando hubo 5,035 denuncias diarias de delitos. Para 2011 es probable que la cifra haya tenido un crecimiento similar, ya que hasta junio de ese año las denuncias de delitos ya rebasaban -aunque ligeramente- el promedio del año anterior, con 5,036.²⁹⁵

Por otro lado, los delitos con violencia han tenido un crecimiento mucho mayor. Los secuestros, por ejemplo casi se duplicaron de 2008 a 2010, pasando de 0.6 a 1.1 por cada 100 mil habitantes, mientras que los robos con violencia de automóviles aumentaron de 30 a 55 por cada 100 mil habitantes en el mismo periodo.²⁹⁶

d) Atentados contra funcionarios públicos

Este indicador presentó una evolución negativa durante la primera fase de la Iniciativa. En 2008 se registraron 384 atentados contra funcionarios públicos, 110 más que en 2007. El año 2009 marcó un gran incremento (37.5%) con respecto al anterior, ya que hubo 528 atentados.

Los datos disponibles para la siguiente fase de la Iniciativa sobre los atentados contra funcionarios se limitan a 2010, pero se puede observar que la tendencia creciente de la primera fase se mantuvo, ya que se registraron 625 ataques, es decir 18% más que el año anterior.²⁹⁷ Apoyando esta hipótesis está el hecho de que hasta

²⁹⁵ Presidencia de la República, "Principales indicadores del Estado de Derecho" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], p.6, México, 2011, Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf, [consulta: 11 de abril de 2012].

²⁹⁶ Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia", *op.cit.*

²⁹⁷ s/a, "Se duplican en tres años ataques a funcionarios y sedes policiacas" en *Historias del Narco*, [en línea], 19 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://www.historiasdelnarco.com/2011/12/se-duplican-en-tres-anos-ataques.html>, [consulta: 16 de febrero de 2012].

agosto de 2011 se había más que cuadruplicado el número de ataques (105) contra sedes de gobierno en 2010 (26).²⁹⁸

A lo anterior hay que sumar las amenazas contra funcionarios públicos, ya que el mismo presidente Calderón declaró que cerca de 50 candidatos habían desistido de participar en elecciones en Michoacán en 2011 debido a amenazas del crimen organizado.²⁹⁹

5. Mantener y aumentar la cooperación bilateral antinarcóticos

La Iniciativa Mérida ha sido un gran éxito en este objetivo. El gobierno estadounidense ha hecho mucho énfasis en que las crecientes extradiciones de México a Estados Unidos demuestran que la cooperación bilateral va por buen camino, y la revisión histórica de la cooperación -presentada al inicio de este capítulo- corrobora esa idea. Sin embargo, observamos algunos elementos que podrían poner en peligro el mantenimiento de la cooperación.

En primer lugar, tenemos una institucionalización incierta de la labor conjunta ya que, si bien es cierto que se han creado mecanismos permanentes de cooperación de inteligencia -por ejemplo la Oficina Bilateral de Información- y se han homologado procedimientos y bases de datos -el sistema eTrace-, también lo es que, a partir del cambio de administraciones en México y Estados Unidos en 2012, las inusualmente buenas relaciones entre ambos países en el tema del narcotráfico podrían cambiar rápidamente para mal, regresando a los patrones comunes de desconfianza en la relación bilateral. Esto podría ocurrir por cambios en las prioridades estadounidenses o por la simulación mexicana del combate al narcotráfico derivada de la impopularidad de las políticas antinarcóticos en México.

²⁹⁸ s/a, "Van 105 ataques a CFE, SHCP, SSP, PGR y SEDENA" en periódico *La Razón*, [en línea], 28 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article93223>, [consulta: 16 de febrero de 2012].

²⁹⁹ Ivonne Melgar, "Narco en Michoacán bajó a 50 candidatos: Calderón" en periódico *Excelsior*, [en línea], 10 de diciembre de 2011, Dirección URL: http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=793201&seccion=seccion-nacional&cat=1, [consulta: 12 de febrero de 2012].

a) Reducción del apoyo a las políticas antinarcóticos

Según Peter Hakim, el aumento de la violencia en América Latina -particularmente en Colombia- producto de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos, derivó en el agotamiento del apoyo popular para combatir al narcotráfico.³⁰⁰ Si atendemos a las encuestas sobre la popularidad de las políticas antinarcóticos en México, podemos observar que el patrón podría repetirse, ya que la mayoría de los mexicanos toma el número de homicidios como el principal indicador del éxito de la estrategia de combate al crimen organizado, y como se pudo apreciar antes, la situación de los homicidios no es buena.³⁰¹

Por un lado hay indicios alentadores sobre el apoyo de la población mexicana en contra del narcotráfico, ya que casi la mitad de los mexicanos (48%) favorece combatir al narcotráfico incluso si eso significa un aumento de la violencia. Por otro lado, casi un tercio de los mexicanos (29%) favorece la opción de detener la persecución de los narcotraficantes con tal de reducir la violencia. Aún más, visto por filiación partidista, los simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) son los más propensos a querer detener la persecución del crimen organizado (32%), seguidos de aquellos que favorecen al Partido de la Revolución Democrática (27%) y los que prefieren al Partido Acción Nacional (25%).³⁰²

El que los priistas tengan la mayor disposición para dejar de perseguir a los narcotraficantes es especialmente relevante debido a que las preferencias electorales señalan al PRI como el favorito para ganar la Presidencia de la República y la mayoría en el Congreso en las elecciones de julio de 2012.³⁰³

³⁰⁰ Peter Hakim, *Rethinking US Drug Policy*, [en línea], p.5. Beckley Foundation e Inter-American Dialogue, febrero de 2011, Dirección URL: http://www.thedialogue.org/uploads/Documents_and_PDFs/Documents_and_PDFs_2/Rethinking_US_Drug_Policy.pdf, [consulta: 7 de septiembre de 2011].

³⁰¹ *Ibid*, p.8.

³⁰² Buendía y Laredo, *Encuesta Nacional Trimestral, Proyecto Seguridad y Narcotráfico*, *op.cit.*, p.6.

³⁰³ Buendía y Laredo, *Encuesta Nacional Trimestral, Panorama electoral 2012*, [en línea], pp.2-3, noviembre de 2011, Dirección URL: http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/201/201111_PANORAMA_ELECTORAL.pdf, [consulta:17 de febrero de 2012].

b) Escándalos por acciones o declaraciones estadounidenses

El punto anterior puede ser exacerbado por las acciones y declaraciones estadounidenses que provocan escándalos en México. Durante la primera fase de la Iniciativa, el general James Mattis, ahora al frente del Comando Central de Estados Unidos, incluyó a México en su reporte de enero de 2009 sobre las posibles amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos por considerarlo un "estado fallido", comparándolo con Pakistán.³⁰⁴ Mike Mullen, el entonces máximo militar del Pentágono, compartió la visión de Mattis.³⁰⁵ Esta situación llamó la atención de los medios de comunicación en México, que reportaron ampliamente al respecto. En mayo del mismo año, un reporte de Hal Brands, académico del Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército de Estados Unidos, describió la situación en México como una "narcoinsurgencia", lo que nuevamente causó revuelo en México y molestó a las autoridades mexicanas.³⁰⁶

Durante la segunda fase de la Iniciativa, sin embargo, se intensificaron las asperezas. Primero, el 8 de septiembre de 2010, Hillary Clinton declaró que la situación en México se asemejaba cada vez más a una insurgencia.³⁰⁷³⁰⁸ La declaración causó descontento en el gobierno mexicano y ese mismo día la Canciller Patricia Espinosa y el entonces Secretario del Consejo de Seguridad Nacional, Alejandro Poiré, rechazaron

³⁰⁴ Guillermo Flores, "México, un 'Estado fallido'" en periódico *Zócalo de Saltillo*, [en línea], enero de 2009, Dirección URL: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/mexico-un-estado-fallido/>, [consulta: 7 de enero de 2012].

³⁰⁵ Juan Jesús Esquivel, "'Extrema preocupación' en el Pentágono por fracaso de política antinarco en México" en revista *Proceso*, [en línea], 27 de enero de 2009, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=112314>, [consulta: 10 de abril de 2012].

³⁰⁶ *Cfr.* Hal Brands, *op.cit.*

³⁰⁷ Randal C. Archibold, "Clinton voices U.S. support of Mexico in trip", [en línea], *The New York Times*, 24 de enero de 2011, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2011/01/25/world/americas/25mexico.html>, [consulta: 23 de abril de 2012].

³⁰⁸ David Brooks, "Crece en México 'insurgencia' de cárteles: Clinton" en periódico *La Jornada*, [en línea], 9 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>, [consulta: 10 de febrero de 2012].

las declaraciones de Clinton. En respuesta -y para intentar apaciguar el *impasse*- el *zar antidrogas* Gil Kerlikoswske dijo estar en desacuerdo con la valoración de Clinton.³⁰⁹³¹⁰

A pesar de las rectificaciones estadounidenses, fue obvia la existencia de dos discursos oficiales del gobierno de Estados Unidos sobre la situación en México, siendo el pesimista para consumo interno en ese país y el positivo para apoyar al gobierno mexicano. Así, por ejemplo, en febrero de 2011, John Westphal, segundo líder civil en el Ejército estadounidense, volvió a comparar la situación en México con una "narcoinsurgencia", lo que de nueva cuenta provocó descontento en México, seguido de una disculpa de Westphal.³¹¹

Mayor impacto aún tuvo el caso del operativo "Rápido y Furioso" de la ATF, ya que dejó entrar varios miles de armas de alto poder a México con la intención de identificar toda la red de compradores ilegales de armas. El programa no consiguió el objetivo, pero sí provocó gran descontento en la opinión pública mexicana y estadounidense, seguido de investigaciones y audiencias ante el Congreso estadounidense del Procurador General de Estados Unidos, Eric Holder, para identificar a los responsables.³¹²

³⁰⁹ Redacción, "Hasta EU rechaza críticas de Clinton contra México" en periódico *Milenio*, [en línea], 9 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a171a1241e5a048787f20d8c8ec12ba4>, [consulta: 29 de enero de 2012].

³¹⁰ Ashley Fantz, "The Mexico drug war: Bodies for billions" [en línea], *CNN World*, 20 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.cnn.com/2012/01/15/world/mexico-drug-war-essay/index.html>, [consulta: 23 de abril de 2012].

³¹¹ s/a. *Army undersecretary backs off comments about Mexico 'insurgency'*, [en línea], página de internet CNN, 8 de febrero de 2011, Dirección URL: http://articles.cnn.com/2011-02-08/us/us.mexico.military_1_drug-cartels-fight-drug-gangs-insurgency?_s=PM:US, [consulta: 17 de abril de 2012].

³¹² Charlie Savage. "Further pressure on Holder over failed gun operation" en periódico *The New York Times*, 2 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2012/02/03/us/politics/republicans-press-holder-further-over-botched-gun-operation.html>, [consulta: 17 de abril de 2012].

Evaluación de los resultados por objetivo

La evaluación inicia revisando la situación particular de cada objetivo, para después concentrarnos en los resultados y aspectos generales de la Iniciativa.

Objetivos relativos a la entrega de asistencia

1. Asistir a los gobiernos centroamericanos, caribeños y de México para el fortalecimiento de controles territorial, marítimo y aéreo, así como construir una frontera del siglo 21.

Como ya señalamos anteriormente, estos objetivos no se lograron a cabalidad debido a que un gran porcentaje de la asistencia permanecía sin ser entregada hasta finales de 2011. Basándonos en esa medición, se obtiene que esos objetivos tuvieron un resultado ligeramente más favorable que negativo, con 58.6% de la asistencia entregada hasta diciembre de 2011.

Objetivos relativos a los efectos de la asistencia

1. Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales y dismantelar a grupos del crimen organizado.

La Iniciativa Mérida tuvo un desempeño favorable en estos objetivos, al concentrar el mayor número de resultados positivos de los indicadores oficiales. Particularmente bien se encuentran los indicadores de los extraditaciones de narcotraficantes de México a Estados Unidos, de las incautaciones de materiales ilícitos y del porcentaje de agentes de la PF con controles de confianza.

Hubo un resultado mixto en el indicador del papel de las agencias civiles en la lucha contra el narcotráfico, ya que encontramos mayor disponibilidad de agentes civiles pero también una mayor disposición a utilizar a agentes militares y marinos en los operativos.

Los indicadores que tuvieron un mal desempeño fueron las extraditaciones de Estados Unidos a México y la tendencia en aumento del flujo de drogas de México a

Estados Unidos, siendo este último uno de los principales indicadores para determinar el poder de los cárteles.

Ahora bien, si revisamos los resultados de los indicadores complementarios, nos encontramos con una situación inversa, ya que sólo la situación de fragmentación de los grupos presenta resultados no completamente negativos, al haber una tendencia creciente en las escisiones en los grupos narcotraficantes, aunque asociada también una concentración en dos bandos: el Cártel de Sinaloa y Los Zetas.

Los otros indicadores -ejecuciones relacionadas al narcotráfico, la percepción de la inseguridad y los casos de lavado de dinero presentados con éxito ante la justicia- muestran una tendencia creciente de las organizaciones criminales a emplear la violencia y a expandirse hacia otros rubros criminales, al mismo tiempo que los recursos que obtienen de sus actividades ilícitas no están bajo un gran riesgo debido a la poca capacidad de aplicación de la ley en México en contra del lavado de dinero.

2. Fortalecer las instituciones y mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región.

La Iniciativa Mérida tuvo un desempeño marcadamente negativo con respecto a estos objetivos, al concentrar el mayor número de los indicadores oficiales con resultados desfavorables (3,5). Particularmente mal se encuentran aquellos respectivos al desempeño del Poder Judicial. En este aspecto se encontró que, aparte de la tardanza para presentar a los detenidos ante autoridades judiciales, hay una gran lentitud para resolver casos federales criminales, así como un bajo porcentaje de éxito en los casos de crimen organizado. Este último punto es importante porque también demuestra la poca efectividad que tiene el creciente uso de arraigos para crear casos sólidos ante los tribunales. Atendiendo esta situación, es entendible que la mayoría de los mexicanos encuestados tenga poca confianza en el sistema de justicia, desde la policía hasta los tribunales.

Los indicadores que muestran una buena situación se refieren a las modificaciones al sistema penitenciario y en el número de quejas por violaciones de derechos humanos atendidas por la PGR.

Los indicadores complementarios también son más desfavorables que positivos. Encontramos que, al contrario de lo expuesto por el indicador de violaciones de derechos humanos elegido por el gobierno estadounidense, el complementario muestra una tendencia creciente de quejas en esa materia contra la SEDENA, la SEMAR, la PGR y la PF. Especial atención merece el aumento de quejas por tortura contra la SEDENA y la Policía Federal.

Por otro lado, la percepción ciudadana del estado de la corrupción muestra un aumento y no una disminución de la misma. Lamentablemente no se ha visto una reacción gubernamental seria para terminar con este problema en la función pública, ya que, a pesar de una tendencia creciente, el porcentaje de sanciones por corrupción que terminan en una destitución sigue siendo bajo (inferior al 5%).

3. *Construir comunidades fuertes y resistentes y disminuir la demanda de drogas en México.*

El único indicador oficial para medir el desempeño de la Iniciativa Mérida hacia estos objetivos muestra un buen resultado, al registrar un ritmo creciente tanto en la población atendida en los centros "Nueva Vida" como en la construcción de nuevos centros.

Esta situación contrasta, sin embargo, con las informaciones de los indicadores complementarios. Así, por ejemplo, la tendencia del consumo de drogas en México se incrementó notablemente de 2002 a 2008. Este resultado no permite evaluar el efecto de los centros en el consumo de drogas debido a que las encuestas de adicciones se realizan con una frecuencia demasiado baja. Lo que si comprueban los datos sobre el consumo es que el indicador oficial guarda poca relación con lo que se supone debería de medir.

Por otro lado, tenemos que el indicador sobre el programa central de la Iniciativa Mérida para "construir comunidades fuertes y resistentes" presenta un crecimiento errático y desigual en el número de municipios que se adhieren a la estrategia "Limpiemos México".

4. *Aumentar la gobernabilidad y estabilidad*

La Iniciativa Mérida registró un desempeño completamente negativo en los cuatro indicadores de desempeño. Según los resultados, la presencia de los narcotraficantes se ha extendido en el país, los atentados contra funcionarios públicos y sedes de gobierno han tenido un crecimiento importante durante las dos fases de la Iniciativa y la influencia de los grupos criminales en la política ha preocupado a funcionarios en los niveles más altos.

Al mismo tiempo, los índices de criminalidad han crecido ligeramente, mientras que los homicidios aumentaron en 83% de 2008 a 2010, superando las marcas históricas del México contemporáneo establecidas en 1992 y 2009.

Todo esto implica mayores dificultades para gobernar en donde hay presencia de organizaciones narcotraficantes y un riesgo para la estabilidad de las regiones más afectadas por la violencia y la criminalidad.

5. *Mantener y aumentar la cooperación bilateral antinarcóticos*

Encontramos que la Iniciativa Mérida tuvo un muy buen desempeño para mantener y aumentar la cooperación bilateral contra el narcotráfico. Los niveles de trabajo conjunto entre México y Estados Unidos en este tema son los más elevados registrados y la desconfianza que marcaba las relaciones entre ambos países se ha reducido considerablemente de 2007 a la fecha.

Sin embargo, también identificamos que es necesaria una mayor institucionalización de la cooperación para poder enfrentar los riesgos que hacen peligrar este objetivo. Asimismo consideramos que la Iniciativa hace poco para atender esos peligros en forma efectiva.

Conclusiones de la evaluación

Resultados de los indicadores oficiales

Evaluando la Iniciativa Mérida mediante el número de indicadores oficiales de desempeño con resultados positivos, se encontró la Iniciativa tuvo más resultados positivos que negativos, ya que la mayoría de los 14 indicadores (7.5) tiene resultados favorables lo que representa un porcentaje de éxito del 53.6% (ver gráfica 14).

La Iniciativa, según esta medida, ha sido más exitosa en "*Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales y dismantelar a grupos del crimen organizado*", ya que ha sido ahí donde se concentra la mayor parte de los resultados favorables (60%). En contraste, ha sido ineficaz para "*Fortalecer las instituciones y mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región*", porque en estos objetivos concentra el 61.5% de los indicadores con resultados negativos.

Por otro lado, los resultados de los indicadores que miden la entrega de asistencia son casi 10% mejores que los del desempeño, aunque tampoco superan el 60% de éxito y demuestran lentitud y una falta de preparación de ambos gobiernos para la organización de la implementación de la Iniciativa.

En total, promediando los resultados de ambos tipos de indicadores se obtiene que según las mediciones oficiales la Iniciativa Mérida ha tenido un éxito del 56.1%.

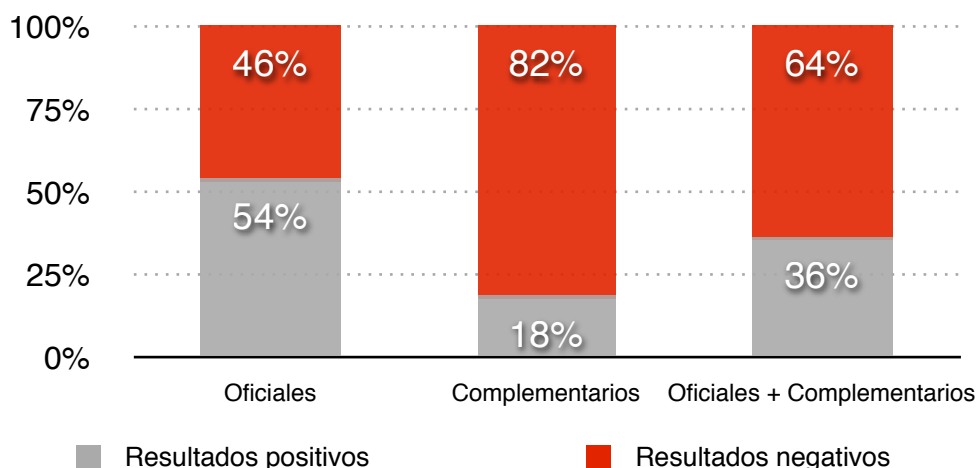
Resultados de los indicadores complementarios

La situación que presentan los resultados de los indicadores complementarios es bastante distinta a la de los indicadores oficiales, ya que sólo el 17,9 % de primeros (2,5 de 14) tiene resultados favorables, contra el 82,1% de resultados negativos (ver gráfica 14).

Dos tercios de los resultados negativos están concentrados en dos objetivos, que son "*Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales y dismantelar a grupos del crimen organizado*" y "*Aumentar la gobernabilidad y estabilidad*".

Aún excluyendo del análisis a los indicadores pertenecientes a los objetivos complementarios -que son "*Aumentar la gobernabilidad y estabilidad*" y "*Mantener y aumentar la cooperación bilateral*"- se obtiene un balance negativo, ya que de los 8 indicadores complementarios relativos a los 3 objetivos oficiales sólo 1,5 (ó 18.8%) tienen resultados positivos.

Gráfica 14. Resultados de los indicadores de desempeño



Resultados generales

En primer lugar, no se encontraron diferencias significativas en los resultados de las dos distintas fases de la Iniciativa Mérida. Sólo encontramos 4 casos en donde la tendencia de los resultados cambiara de sentido durante la segunda fase de la Iniciativa. En todos los demás, el comportamiento de los resultados fue congruente con la fase anterior.

También se pudo apreciar que los indicadores oficiales son de baja calidad, en primer lugar porque casi la mitad no pretende medir el desempeño de las entregas, y en segundo lugar, porque más de un tercio de los 14 que si tienen esa aspiración no tienen una relación estrecha con el objetivo que miden. Otro problema de los indicadores oficiales es la falta de metas y horizontes temporales que permitan medir el desempeño de las políticas aplicadas.

De los resultados de la evaluación derivan las siguientes conclusiones:

1. La Iniciativa Mérida ha tenido repercusiones en la situación del combate al narcotráfico en México. Entre las más visibles se encuentran
 - a. El incremento en las capacidades materiales del gobierno mexicano para el combate al crimen organizado, expresado en vehículos y sistemas de comunicación disponibles gracias a los recursos de la Iniciativa.

b. Un efecto positivo en el grado de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos observable en el número de extradiciones entre ambos países, en el frecuente intercambio de información y en los entrenamientos conjuntos en procedimientos y uso de capacidades.

2. Según los indicadores oficiales, las repercusiones de la Iniciativa Mérida han sido ligeramente exitosas para el logro de sus objetivos declarados. Sin embargo, atendiendo a los resultados de los indicadores complementarios, la Iniciativa muestra un balance principalmente negativo. En conjunto, los 28 indicadores de desempeño oficiales y complementarios arrojan resultados principalmente negativos, comprobando la hipótesis del trabajo.

3. La Iniciativa Mérida tiene bastante espacio para mejoras, principalmente en:

- a. El diseño de objetivos y calidad de los mecanismos internos del control del desempeño.
- b. La entrega expedita de la asistencia.
- c. La efectividad de las políticas emprendidas para lograr sus objetivos declarados.

Capítulo III

Alternativas efectivas a las políticas de la Iniciativa Mérida

Características básicas de una política efectiva

El enfoque elegido en este apartado para lograr los objetivos de la Iniciativa Mérida parte de la noción del desempeño entendido como el resultado de una actividad. Bajo este entendido, se sugiere una orientación general de las políticas concentrada en maximizar los resultados de los insumos utilizados.³¹³

Para ello, el principal criterio de selección de las siguientes propuestas fue la existencia de evidencias sobre su buen desempeño. Otro criterio de selección fue la factibilidad de la implementación de las políticas sugeridas, aunque cabe resaltar que no se realizó un estudio detallado sobre este punto ya que sobrepasa los límites de este trabajo. Sin embargo, donde fue posible, se buscaron casos que tuvieran elementos en común con la situación del narcotráfico entre México y Estados Unidos.

Recomendaciones generales

Para el caso específico de la Iniciativa Mérida, la GAO recomendó en 2010 que el Departamento de Estado " [...] incorporara a la estrategia [...] medidas de desempeño que indicaran el progreso hacia los objetivos estratégicos y que desarrollara horizontes temporales más completos para las siguientes entregas del programa."³¹⁴

³¹³ Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert y John Halligan, "Defining the concepts" en *Performance management in the public sector*, Routledge, Londres, 2010, pp.17-18.

³¹⁴ United States Government Accountability Office. *Mérida Initiative The United States Has ...*, *op.cit.*, p. 36.

La Fundación Beckley comparte esa opinión y propone criterios adicionales, relacionados con la buena administración de los programas antinarcóticos: establecer metas temporales divididas en corto y largo plazo; lograr la participación de organizaciones autónomas en el establecimiento y evaluación de los indicadores de desempeño de las políticas antinarcóticos; realizar revisiones periódicas y públicas de los avances según los indicadores; y modificar las estrategias ante evidencias de resultados negativos en plazos razonables.

Recomendaciones según el objetivo de la Iniciativa

1. Romper el poder y la impunidad de organizaciones criminales y dismantelar a grupos del crimen organizado.

Atacar el lavado de dinero

Edgardo Buscaglia afirma que cuatro elementos hacen que "el marco más acabado [para combatir al crimen organizado] est[é] plasmado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Mérida)."³¹⁵ Estos elementos son:

- a. Eficacia en la cooperación institucional para identificar y desarticular los patrimonios tanto de empresas criminales como de empresas legales asociadas a organizaciones criminales.
- b. Evitar la corrupción en la función pública, limitando la inmunidad con la que cuentan algunos servidores públicos.
- c. Aumentar el nivel de cooperación internacional para el decomiso bienes patrimoniales de organizaciones criminales mexicanas ubicados en el extranjero.

³¹⁵ Edgardo Buscaglia. *op.cit.*, p.97.

- d. Establecer una red social de prevención del delito con participación activa de la sociedad civil.

Como el propio Buscaglia explica, en 107 países donde se aplican íntegramente las dos convenciones "[...] el motor de la implementación sostenible de estos cuatro ejes de políticas públicas siempre se constituye sobre un Acuerdo Político Nacional y Operativo [...] entre todas las fuerzas políticas de un país."³¹⁶

Tomando en cuenta los cuatro elementos arriba señalados, se considera que algunos pueden ser promovidos a través de la Iniciativa, mientras que otros van más allá de sus límites. Así, por ejemplo, tomando en cuenta la historia de la cooperación bilateral antinarcóticos entre México y Estados Unidos, es poco factible lograr el acuerdo político nacional antes mencionado, indispensable para impulsar las reformas que redujeran la corrupción política, por medio de la Iniciativa. De hecho, se podría poner en riesgo la cooperación si esto se intentara, dadas las -en ocasiones justificadas- sensibilidades históricas de los políticos mexicanos sobre la participación estadounidense en la política nacional.

Por lo anterior se optó por tomar en cuenta para el primer objetivo el aspecto referente al control patrimonial de las organizaciones criminales. Según Douglas Farah, la mejor forma de mermar el poder de las organizaciones criminales mexicanas en la actualidad es a través de estrategias para privarlos de los recursos derivados de sus actividades.

Farah considera poco realista intentar terminar con la totalidad del lavado de dinero en México, por lo que propone concentrarse en las partes que más afecten a las organizaciones criminales. Él ubica que las operaciones de transporte de dinero en efectivo a través de la frontera cumplen con ese requisito, ya que la principal parte de los recursos obtenidos en Estados Unidos son llevados a México de esa forma. Al mismo tiempo, las afectaciones a las operaciones de los cárteles serían considerables porque éstos precisan de dinero en efectivo para pagar a sus trabajadores, para sobornar a funcionarios y para comprar los insumos necesarios para la producción de drogas, entre otros gastos de operación.

Farah identifica grandes debilidades en los controles fronterizos de Estados Unidos hacia México que explican el hecho de que la mayor parte de las

³¹⁶ *Ibid.*, pp.97-98.

incautaciones de dinero en efectivo se dieran por inteligencia obtenida de informantes protegidos y no por los controles aleatorios. Así, invertir en sistemas de monitoreo de placas de buena calidad³¹⁷ y en tecnología no intrusiva de identificación de dinero escondido en automóviles por medio de los vapores que se desprenden del papel, podrían aumentar la efectividad de los controles, mismos que también deberían de ser empleados en México y estar conectados a bases de datos compartidas por los dos países.³¹⁸

Otra medida que podría ayudar en el combate al lavado de dinero es la cooperación intensiva entre México y Estados Unidos para monitorear los flujos de dinero. En el caso de México, esto implicaría aumentar significativamente el presupuesto de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que actualmente dispone sólo de 7.1 millones de dólares para realizar todas sus actividades y que recibirá 5 más en equipo y software por parte de la Iniciativa Mérida.³¹⁹

Asimismo, para facilitar el monitoreo de los flujos de recursos entre los dos países, Farah propone desarrollar regulaciones análogas entre México y Estados Unidos para controlar las transferencias electrónicas, cuidando que no afecten a las personas en lugares rurales que dependen de las remesas.³²⁰

Estrategia de intercepción de cargamentos de drogas y no de erradicación

Mientras que es cierto que las erradicaciones tienden a reducir en mayor grado la cantidad de drogas disponibles que los aseguramientos -simplemente porque la concentración de estas es mayor en la etapa inicial de producción que cuando comienzan a ser transportadas-, Peter Reuter encuentra que las erradicaciones tienen como efecto colateral incentivar la expansión de la producción debido al

³¹⁷ Farah presenta la anécdota de que la Patrulla Fronteriza admite no tener buena efectividad en el monitoreo de placas vehiculares debido a que las cámaras utilizadas no tienen la capacidad de distinguir entre el número 8 y la letra B, lo que derivaba en confusiones del sistema de identificación de vehículos sospechosos.

³¹⁸ Douglas Farah, *op.cit.*, p.154.

³¹⁹ *ibid.*, p.164.

³²⁰ *ibid.*, p.166.

incremento en el valor de las sustancias derivado de la disminución de su oferta.³²¹ Lo mismo no ocurre con las incautaciones, ya que representan pérdidas económicas mayores que, sistemáticamente aplicadas, pueden incentivar menos la expansión de la producción que las erradicaciones.³²²

Otra razón para favorecer las incautaciones sobre la erradicación es que incautar drogas ya procesadas -especialmente si los aseguramientos se realizan en la frontera- provoca afectaciones económicas mayores para las organizaciones criminales que hacerlo en la fase inicial de la producción. Esto se debe a que en las etapas iniciales no se ven reflejados los costos totales de la producción, del transporte, de los sobornos y de la protección de los cargamentos, mientras que a punto de cruzar la frontera las drogas tienen un costo mayor.

Por si fuera poco, los programas de erradicación tienen costos directos e indirectos elevados porque, por un lado, las erradicaciones manuales son muy intensivas en mano de obra, y por otro los pesticidas que se utilizan en erradicaciones aéreas dañan el medio ambiente y, por ende, las capacidades de siembra de las localidades afectadas, sumiéndolas más en la pobreza y creando mayores incentivos para actividades ilícitas en esos lugares.³²³

Acceso a armamento

Reducir el acceso que tienen las organizaciones criminales mexicanas a armas de fuego es crucial para detener la violencia y para terminar con el poder de los cárteles. El programa que se ha aplicado bajo la Iniciativa Mérida -llamado *Gunrunner*- se basa en el rastreo de armas incautadas en México para su rastreo en bases de datos estadounidenses del sistema *eTrace* con la esperanza de identificar y detener a los proveedores.

³²¹ Peter Reuter, *On the consequences of toughness*, [en línea], p.148, Drug Policy Research Center Report, RAND, 1991, Dirección URL: <http://www.rand.org/pubs/notes/2009/N3447.pdf>, [consulta: 20 de febrero de 2012]

³²² Rosalie Liccardo Pacula, *What research tells us about the reasonableness of the current priorities of National Drug Control*, [en línea], testimonio ante el Congreso de Estados Unidos, marzo de 2008, Dirección URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2008/RAND_CT302.pdf, [consulta: 12 de febrero de 2012].

³²³ Peter Reuter y Jonathan Caulkins, *An assessment of drug incarceration and foreign interventions*, [en línea], p.4, testimonio ante el Congreso de Estados Unidos, 19 de mayo de 2009, Dirección URL: <http://www.idpc.net/sites/default/files/library/Peter%20Reuter%20Testimony.pdf>, [consulta: 12 de febrero de 2012].

Sin embargo, el programa no ha sido exitoso. De las 20,451 armas recuperadas en México en 2009 sólo 4,999 pudieron ser rastreadas al comprador inicial en Estados Unidos.³²⁴

Hay pocas opciones dentro de las posibilidades de la Iniciativa Mérida para mejorar esta situación. La GAO identifica dos factores principales -proximidad y laxitud en las regulaciones sobre la compra de armas- que explican el gran flujo de armas de Estados Unidos a México, pero, como reconocen Weintraub y Wood, ambos factores tienen una baja probabilidad de ser cambiados en el corto plazo.³²⁵

Lo que recomiendan estos investigadores es aumentar los controles fronterizos para evitar el tráfico de armas, y la GAO recomienda aumentar las medidas anti corrupción y la correcta aplicación del sistema *eTrace* en México para facilitar las investigaciones en Estados Unidos sobre la procedencia de las armas. Asimismo, mejorar la coordinación entre el Departamento de Estado, el Departamento de Seguridad de la Patria y el Departamento de Justicia, podría llevar a que estas agencias recolectaran información pertinente en forma sistemática y homologada para poder elaborar planes de acción más efectivos frente al contrabando.³²⁶

2. Fortalecer las instituciones y mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región.

Con la reforma judicial en marcha en México, la propuesta para este objetivo se enfoca principalmente en la reforma de las agencias policiacas del país. Esto no se debe al gran progreso en el sistema judicial -la evaluación mostró que los problemas persisten y que las reformas han tenido una lenta implementación-, sino a que la reforma policiaca ha sido mucho menos atendida públicamente y a que la gran mayoría de las corporaciones policiacas del país -elementos estatales y municipales- no tienen esquemas operativos adecuados. Eduardo Guerrero, por ejemplo,

³²⁴ Colby Goodman y Michael Marizco, "U.S. firearms trafficking to Mexico: New data and insights illuminate key trends and challenges" en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee, *op.cit.*, p.201.

³²⁵ Sidney Weintraub y Duncan Wood, *op.cit.*, p.17.

³²⁶ Government Accountability Office, *U.S. efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges*, [en línea], pp.57-59, Report to Congressional requesters, junio de 2009, Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-709>, [consulta:20 de febrero de 2012].

presenta que en 2009 13 estados no contaban con un programa de seguridad pública y que sólo 6 tenían un reglamento de profesionalización policiaca.³²⁷

La decisión también se basa en los resultados de las encuestas de la confianza en la policía y en el Poder Judicial, en donde el último tuvo un crecimiento en la confianza que generaba mientras que ocurrió lo contrario con las agencias policiacas. Esta apreciación popular sin duda está relacionada con el hecho de que, para la mayoría de la gente, el contacto más frecuente con el sistema de justicia de un país es a través de sus experiencias con los policías.

De esto deriva que, para fortalecer y generar más confianza en las instituciones mexicanas de procuración de justicia, la reforma policiaca y la de justicia deben ir de la mano. Un estudio sobre la reforma policiaca en zonas de conflicto muestra que normalmente ésta tarda aproximadamente 2 ó 3 años en ser implementada completamente, pero que ese periodo puede duplicarse si no es acompañada por una reforma judicial adecuada.³²⁸

En primer lugar vale la pena señalar que las reformas policiacas son cuestiones sensibles debido a que tratan con la soberanía y el monopolio de la fuerza de los estados, razón por la cual las labores de actores externos requieren de tacto político. México presenta buenas condiciones políticas para algunas reformas debido a que la asistencia externa fue solicitada desde los niveles más altos, una condición que Johannes Loh considera fundamental para que las reformas sean efectivas.³²⁹

Hay diversas orientaciones sobre los objetivos que deben seguir las reformas policiacas. Loh, por un lado, señala que las reformas al sector de la seguridad deben tener tres objetivos: que funcione la policía y el sistema judicial; que haya transparencia, rendición de cuentas y profesionalismo; y que las instituciones de seguridad tengan un desempeño efectivo y eficiente. Sin embargo, reconoce que hay que priorizar unos objetivos sobre otros porque no siempre pueden implementarse todos juntos.³³⁰

Las misiones de seguridad del Reino Unido, por otro lado, también tienen una estrategia de tres componentes, pero distintos a los de Loh. Estos son: a) mejorar

³²⁷ Eduardo Guerrero, "Los hoyos negros de la estrategia contra el narco", *op.cit.*

³²⁸ Johannes Loh, *op.cit.*, p.12.

³²⁹ *Ibid.*, p.11.

³³⁰ *Ibid.*

las funciones centrales de la policía (patrullar, recibir denuncias del público, detección y preparación de los casos para el juicio); b) desarrollar capacidades para movilizar a muchos actores -organizaciones civiles, instituciones públicas de salud y de asistencia social, por citar algunos ejemplos-, y c) integrar la policía al sistema de justicia a través de ligas entre la sociedad civil y el sistema judicial.³³¹

Tomando en cuenta los objetivos operativos antes mencionados, se encontró que el exitoso programa de reforma policiaca aplicado en Brasil en la década de 2000 comparte algunas características con la situación mexicana -gran violencia y criminalidad, corrupción de las fuerzas del orden- que lo hacen relevante como modelo para aplicarse en México.

Un estudio realizado por el Banco Mundial sobre el programa brasileño dividió las opciones gubernamentales en categorías dependiendo del grado de impacto que produjeran y de la factibilidad de su implementación. Encontró que la opción de unificar a las distintas corporaciones policiacas -una de las propuestas del gobierno mexicano- tenía un gran impacto en la efectividad policiaca, pero que era poco factible en el corto o mediano plazo. En cambio, la opción de cambiar de enfoque en la labor policial a través de un sistema de análisis de las tendencias criminales resultó muy factible de implementar al corto plazo y con un gran aumento de efectividad policiaca.³³²

De lo anterior se desprende que la recomendación para la Iniciativa Mérida en este objetivo sea la promoción de un nuevo enfoque policiaco centrado en orientar las actividades policiacas a la solución de problemas criminales específicos. Este enfoque -conocido en inglés como *problem oriented policing*- es distinto al que actualmente tiene la mayoría de las corporaciones policiacas en México, ya que se distancia de tareas exclusivamente dirigidas a la disuasión del delito -que requieren muchos policías y cuyos efectos son muy concentrados- para lidiar activamente con los problemas de inseguridad que se presentan.³³³

Un punto de partida necesario para ese tipo de labor policial es el aprovisionamiento de sistemas de monitoreo y estadística sobre los crímenes y las

³³¹ *Idem.*

³³² Banco Mundial, *Crime, violence and economic development in Brazil: Elements for effective public policy*, [en línea], ,p.49, reporte núm. 36525, junio de 2006, Dirección URL: http://www.unodc.org/pdf/brazil/Crime_and_Violence_jan_2007.pdf, [consulta 13 de febrero de 2012].

³³³ *Ibid.*, p.14.

actividades policiacas. El estudio del Banco Mundial mostró un progreso significativo en los índices de criminalidad y en el número de crímenes violentos registrados en la ciudad Belo Horizonte a partir del uso del sistema "COMPSTAT".

Ese sistema, que fue desarrollado y monitoreado por la Universidad de Minas Gerais y que se inspiró en uno similar utilizado en Nueva York desde la década de 1990s, permitió a la policía de la ciudad identificar los delitos por tipo, por las horas en que se cometieron y por su distribución geográfica.

Con esa información, la policía local estableció mecanismos de cooperación con los grupos de la sociedad civil más afectados por la criminalidad -taxistas, conductores de transporte público, dueños de pequeños establecimientos- para construir una estrategia policiaca que tuviera el mayor impacto posible. De esa forma se establecieron retenes móviles en zonas concurridas por los taxistas y conductores de autobús, en donde los pasajeros eran inspeccionados frecuentemente.³³⁴

Otro elemento importante a considerar para la reforma policiaca es incluir mayor paga y mecanismos contra la corrupción, tales como la protección a informantes pertenecientes a la policía sobre el mal comportamiento de algún compañero y la atención a quejas ciudadanas. Loh considera importante que, desde el inicio de las reformas, haya cero tolerancia hacia la corrupción y el ejercicio indebido del poder.

Un aspecto importante para la correcta implementación de las reformas es la medición del desempeño institucional. Aquí se considera deseable que una dependencia pública ajena a la policía consulte telefónicamente la satisfacción con la respuesta policiaca y judicial después de haber utilizado sus servicios. Otros indicadores de desempeño importantes serían la percepción popular de la inseguridad y el número de crímenes detectados por cada oficial en activo.³³⁵

Finalmente, se recomienda considerar desde el inicio la sustentabilidad de la asistencia. La Iniciativa Mérida debería no sólo dotar el equipo policiaco, sino también contemplar los costos operativos y de mantenimiento asociados con su uso para evitar que la asistencia entregada sea poco efectiva después de un tiempo.³³⁶

³³⁴ *Ibid.*, pp. 65-68.

³³⁵ Johannes Loh, *op.cit.*, pp.16-17.

³³⁶ *Idem.*

3. Construir comunidades fuertes y resistentes; y disminuir la demanda de drogas en México.

Reducción de la demanda de drogas

Como se vio en el primer capítulo, la estrategia de la Iniciativa Mérida para reducir la demanda de drogas ilegales en México apoya al programa de los "Centros Nueva Vida" y a la estrategia "Limpiemos México" del gobierno mexicano.

Básicamente hay dos opciones para reducir el consumo de drogas. En primer lugar tenemos la prevención, que implica campañas mediáticas y escolares pero también la reducción de la oferta, ya que aumenta los precios y reduce la disponibilidad de las drogas. En segundo lugar tenemos las políticas de tratamiento para adicciones, que suponen programas de rehabilitación para terminar o controlar el consumo de estupefacientes.

Se propone que las políticas de reducción de consumo tienen que responder a las características de la demanda en una forma diferenciada y no en términos generales, dependiendo de los siguientes elementos:

1. La madurez del mercado.

Dependiendo de la proporción de la población que consuma drogas y de la proporción de aquellos que sean consumidores frecuentes, deben de aplicarse distintas políticas.

En mercados maduros -donde la proporción de la población que consume drogas es elevada- la evidencia disponible demuestra que las políticas enfocadas en el tratamiento de los consumidores frecuentes son las más efectivas para reducir sustancialmente la demanda general de drogas, y por lo tanto representan una mejor inversión de los recursos disponibles.

En mercados emergentes -aquellos donde la proporción de la población que consume drogas es todavía pequeña- es más eficiente destinar recursos para evitar la iniciación y el acceso a las drogas, porque el efecto en el consumo todavía es lo suficientemente grande como para justificar las inversiones en campañas de prevención y en aseguramientos de estupefacientes.³³⁷

³³⁷ Rosalie Liccardo Pacula, *op.cit.*, p.4.

2. Tipo de consumidor

Identificar los tipos y cantidades de usuarios de drogas es importante porque cambia la efectividad de las políticas aplicables. Hay dos tipos de consumidores: los frecuentes y los esporádicos. En mercados maduros, el 80% del consumo de drogas es realizado por consumidores frecuentes y criminalmente activos, y no por los consumidores esporádicos. La opción más efectiva para tratar a los consumidores frecuentes es el tratamiento, y no la prevención o intentar disminuir la oferta para aumentar los precios, ya que presentan una demanda muy elástica.

Por el contrario, las campañas de prevención y las incautaciones tienen buenos resultados para reducir el consumo de drogas en los usuarios esporádicos, ya que, al no tener hábitos establecidos, presentan una demanda menos elástica que se puede afectar por cambios de precio.

3. Tipo de sustancia

Distintas drogas tienen distintas características que ameritan políticas diferenciadas. Dependiendo de la toxicología y de la demanda de cada sustancia, un gobierno puede decidir implementar campañas de prevención en el caso de drogas con un consumo limitado o con poca generación de adicción y puede establecer políticas de tratamiento para sustancias de uso muy establecido y/o que generan adicción.

Desde luego que para poder identificar estos tres elementos es necesario un buen sistema de monitoreo del consumo de drogas. Por lo tanto, la prioridad en los recursos de la iniciativa destinados para la reducción del consumo, debería ser crear un sistema de monitoreo del consumo de drogas más efectivo y frecuente que la Encuesta Nacional sobre las Adicciones (ENA), que se aplica cada 6 años. Programas como "Monitoreando el futuro", que anualmente mide la tendencia de consumo de drogas de 50,000 alumnos de diversos niveles escolares, permiten establecer políticas de prevención y/o tratamiento más adecuadas.

Una vez establecido el sistema de monitoreo y habiendo establecido las características del consumo en cada región, es importante considerar las evidencias científicas sobre la efectividad de ciertas políticas de prevención, de incautamiento y de tratamiento. Investigaciones sobre la efectividad de las políticas de prevención han demostrado buenos resultados en el caso de exposición semanal a información sobre las drogas en escuelas, así como que programas enfocados en la educación sobre

capacidades para la convivencia sana y social, tienen efectos comparables en el consumo de estupefacientes, a los programas concentrados exclusivamente en las drogas.³³⁸ De esto deriva que la mejor combinación para lograr los dos objetivos de la Iniciativa Mérida sería la inclusión fija de programas concentrados en mejorar las capacidades sociales de los alumnos en los cursos escolares.

En el caso de los consumidores frecuentes y adictos a las drogas - frecuentemente ligados a actividades criminales-, investigaciones de Mark Kleiman han demostrado que hacerles pruebas frecuentes y aleatorias de drogas a individuos bajo libertad condicional es efectivo para reducir el consumo, siempre y cuando las consecuencias de tomar drogas sean inmediatas. Kleiman encontró que si la consecuencia eran el internamiento inmediato a la cárcel -incluso comenzando por sólo 2 días de estancia- el 80% de los participantes del programa con un historial de problemas de adicción no consumía drogas.³³⁹

En México podría aplicarse un esquema similar a los criminales que pudieran beneficiarse del programa de liberación anticipada del gobierno federal.

4. Aumentar la gobernabilidad y estabilidad

Como se pudo apreciar en la evaluación de la Iniciativa, la violencia ligada al crimen organizado pone en peligro este objetivo. Por lo tanto, en primer lugar se propone implementar una estrategia centrada en reducir la violencia.

Sin embargo, como advierte Mark Kleiman, reducir la violencia requiere de indicadores distintos de desempeño de las políticas antinarcóticos, porque dejando atrás una estrategia punitiva del combate al crimen organizado necesariamente habrán menos decomisos y arrestos de delincuentes.³⁴⁰

Así, por ejemplo, Eduardo Guerrero recomienda favorecer una controvertida estrategia diametralmente opuesta a la de fragmentación de los cárteles adoptada

³³⁸ *Ibid.*, pp.5 y 6.

³³⁹ *Ibid.*, p.7.

³⁴⁰ *Cfr.* Mark Kleiman, "Surgical Strikes in the drug wars" en *Foreign Affairs*, [en línea], pp.89-101, vol.90 núm.5, septiembre-octubre de 2011, Dirección URL: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/Kleiman-SurgicalStrikesDrugWarsFA.pdf, [consulta:10 de abril de 2012].

por el gobierno mexicano. Guerrero recomienda atacar primero a organizaciones pequeñas para favorecer la creación de condiciones monopólicas. Su justificación radica en que la evidencia económica presenta que los monopolios son más ineficientes para la producción de drogas y violencia que organizaciones en una situación de competencia. Así, según él, al corto plazo es deseable la existencia de monopolios en materiales ilícitos.³⁴¹

Una opción menos polémica recomendada por Kleiman y Guerrero que tuvo buenos resultados en las ciudades de Boston y en Nueva York en la década de los 1990s, es castigar el uso de la violencia con mayor énfasis que a otro tipo de crímenes. La idea es que, ante el uso de la violencia por parte de alguna organización, el gobierno mexicano concentre rápidamente sus recursos policiales y militares en las zonas que más afecten a esa organización, concentrándose en detener a los miembros más violentos de las pandillas para aumentar el elemento disuasivo.^{342 343}

Al mismo tiempo, Estados Unidos podría coordinarse con las autoridades mexicanas, dirigiendo sus recursos policíacos contra los distribuidores en su territorio asociados a organizaciones que se comporten violentamente en México.

Esta forma conjunta de actuar provocaría un aumento considerable en los costos del uso de violencia para los cárteles, dejando así de ser ventajoso para esos grupos demostrar su disposición al comportamiento violento.

Una vez consolidado el mercado, Guerrero también recomienda favorecer la traición a través de la creación de robustos programas de protección de testigos. Esto tendría la ventaja de lograr obtener inteligencia sobre las operaciones criminales, al mismo tiempo que no tendría la desventaja de incrementar la violencia entre los grupos.³⁴⁴

Kleiman advierte que para que la estrategia funcione ambos gobiernos deberían de adoptar una campaña mediática de advertencia de las consecuencias a las organizaciones criminales, así como establecer un conteo público de homicidios y

³⁴¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez. "Cómo reducir la violencia en México" en revista *Nexos*, noviembre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=119780>, [consulta: 12 de febrero de 2012].

³⁴² Eduardo Guerrero Gutiérrez, "¿Cómo reducir la violencia en México", *op.cit.*

³⁴³ *Cfr.* Mark Kleiman, *op.cit.*, pp.89-101.

³⁴⁴ Eduardo Guerrero Gutiérrez. "Cómo reducir la violencia en México", *op.cit.*

ataques relacionados con el crimen organizado, dando especial atención a los perpetrados contra civiles, funcionarios públicos, y contra periodistas.³⁴⁵

Al mismo tiempo, Guerrero recomienda desarrollar una estrategia de contención contra las externalidades del narcotráfico basada en el análisis de dónde y cuándo es probable que los narcotraficantes vayan a arreglar sus disputas violentamente e interceder para evitarlo.³⁴⁶

Desde luego, antes de implementar las recomendaciones anteriores es necesario invertir en las capacidades investigativas y de respuesta del gobierno mexicano, para poder determinar quién comete los crímenes y actuar expeditamente en contra de los responsables. Por esto, acelerar el trabajo de profesionalización policial y judicial es crucial.

Siguiendo estas propuestas se mantendrían las acciones contra los narcotraficantes, pero los más violentos recibirían mucha mayor atención y los niveles generales de homicidios descenderían en el corto plazo.

Por otro lado, una forma que ha probado ser efectiva para aumentar la estabilidad de áreas afectadas por elevados niveles de violencia, es a través de la adopción de una estrategia disuasiva. Ésta se basa en la concentración de los recursos públicos en esas áreas para crear regiones seguras.³⁴⁷ Debido a la alta concentración de la violencia en México - en 2010 el 80% de los homicidios se presentó en 162 de los 2,456 municipios- sería factible seguir esta estrategia.

Un elemento efectivo de esta política sería invertir en la prevención a través del "diseño ambiental" donde ocurre la violencia, por ejemplo, mediante la instalación de cámaras de monitoreo.³⁴⁸ Un meta-análisis de 18 estudios sobre la efectividad de las cámaras de seguridad reveló que, mientras que su efectividad se limita a reducir

³⁴⁵ Cfr. Mark Kleiman, *op.cit.*

³⁴⁶ Eduardo Guerrero Gutiérrez. "Las tres guerras" en revista *Nexos*, [en línea], septiembre de 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=777>, [consulta: 11 de febrero de 2012].

³⁴⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "¿Cómo reducir la violencia en México", *op.cit.*

³⁴⁸ David Weisburd y John E. Eck, "What can police do to reduce crime, disorder and fear?" en *The Annals of American Academy*, [en línea], p.1, núm. 593, mayo de 2004, Dirección URL: <http://gunston.gmu.edu/cebcp/WeisburdEck04.pdf>, [consulta: 11 de febrero de 2012].

cierto tipo de delitos, su mera presencia disminuye la gravedad de los incidentes y reduce la violencia debido a la mejora en la respuesta policiaca.³⁴⁹

La respuesta de la policía, a su vez, mejoraría con un aumento en la cantidad y calidad de los policías disponibles. La ONU recomienda un número mínimo de 2.8 policías por cada mil habitantes, y en 2010 solamente 19 estados tenían la mínima presencia policial necesaria, lo que deja al resto de las entidades en una situación de vulnerabilidad importante.³⁵⁰ Se ha demostrado que la presencia policiaca disminuye la criminalidad debido al efecto disuasivo, pero se necesitan grandes números de policías porque los efectos se concentran geográficamente.³⁵¹

5. *Mantener y aumentar la cooperación*

La propuesta para este objetivo se centra en lograr un mayor grado de institucionalización de la cooperación, mediante la firma de un acuerdo de cooperación bilateral de largo plazo. De esta forma, independientemente de las administraciones que pudieran tomar el poder en 2012, las políticas implementadas hasta la fecha tendrían una mínima continuidad garantizada. Al mismo tiempo una mayor institucionalización permitiría sobrellevar los escándalos que ocurrieran de una mejor manera.

Otra forma importante de aumentar la institucionalización es la expansión de los espacios de cooperación bilateral. La Oficina Bilateral de Inteligencia es un paso muy adecuado en esa dirección, pero tiene que haber una integración de bases de datos y mayor comunicación entre las corporaciones policiacas de ambos países, particularmente en la frontera.

Una forma de lograrlo es haciendo que la transferencia de tecnología sea frecuente y de largo plazo, estando ligada al equipo utilizado en Estados Unidos, con

³⁴⁹ Alex Stevens, Mike Trace y Dave Bewley-Taylor, *Reducing drug related crime: An overview of the global evidence*, [en línea], p.6, Inglaterra, Beckley Foundation, Dirección URL:<http://www.beckleyfoundation.org/pdf/reportfive.pdf>, [consulta: 12 de abril de 2012].

³⁵⁰ Eduardo Guerrero Gutiérrez. "La raíz de la violencia", *op.cit.*

³⁵¹ Rafael di Tella y Ernesto Schargrotsky. "Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack", [en línea], p.131, *The American Economic Review*, vol. 94 núm. 1, marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.lrz.de/~ces/PolEcon2007/DiTellaPoliceCrime.pdf>, [consulta: 11 de febrero de 2012].

bases de datos conjuntas, monitoreo bilateral de actividades y desarrollo de capacidades de mantenimiento y operación.

Finalmente, la publicación anual de un reporte conjunto sobre el estado de la Iniciativa Mérida en el que se detallen los avances conseguidos y se presenten los problemas que faltan de resolverse sería un buen incentivo para motivar a los gobiernos a mejorar la efectividad de la cooperación.

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se explicó la relación bilateral antinarcoóticos entre México y Estados Unidos, se analizaron los resultados del programa más reciente de cooperación antinarcoóticos entre ambos países y se propusieron alternativas para mejorar el desempeño de la Iniciativa Mérida.

En cuanto a los resultados respecta, se pudo establecer que, siguiendo los criterios oficiales de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida tuvo un desempeño menos negativo que favorable, aunque por muy poco (menos del 4%), lo que contrasta con los resultados cuando se tomaron en cuenta indicadores adicionales, ya que entonces la Iniciativa cuenta sólo con 15% de resultados positivos. Así, pues, la hipótesis del trabajo fue comprobada y los indicios disponibles al comienzo de la investigación probaron estar orientados en la dirección correcta.

Pero como también se pudo observar, a pesar de la evaluación desfavorable no todos los elementos de la cooperación bajo la Iniciativa fueron negativos. La profesionalización de algunas dependencias públicas, el impulso para la implementación de la reforma procesal penal, así como el éxito tenido para inhabilitar a narcotraficantes importantes, son ejemplos de logros conseguidos con el apoyo de la cooperación bilateral.

Sin embargo, como lo comprueba la presente cotidianidad mexicana, las áreas de peor desempeño estuvieron concentradas en los objetivos relativos a aumentar la gobernabilidad y fortalecer a las instituciones públicas, particularmente a las policiales y de justicia. Los frecuentes narcobloqueos en Monterrey y los asesinatos grupales en todo el país son testimonio de la difícil situación que viven los habitantes de Nuevo León, Chihuahua y, recientemente, Veracruz. Esto ocurre a pesar de que la estrategia del gobierno mexicano de fragmentar a las organizaciones narcotraficantes parece ser efectiva, lo que sólo demuestra que las consecuencias no deseadas de dicha estrategia imposibilitan la consecución de otros objetivos de la política gubernamental y de la Iniciativa Mérida. Esta primera conclusión es de gran importancia por que expone que, independientemente de los seguramente numerosos problemas de

implementación que pudiera tener la Iniciativa Mérida, la mala planeación inicial limita seriamente las posibilidades de éxito para ambos gobiernos.

La deficiente planeación, desde luego, no se limita a la incompatibilidad de algunos objetivos de la Iniciativa, sino que también está presente en la administración del programa. El lento progreso en la entrega de la asistencia, que sin duda ha retrasado programas dependientes de la Iniciativa, es atribuible a tanto a Estados Unidos como a México. La tardanza mexicana para firmar la Carta Compromiso, y el largo proceso burocrático en Estados Unidos para entregar asistencia muestran, a su vez, la falta de un sentimiento de urgencia en ambas administraciones, y el descubrimiento de la impertinencia de algunos indicadores de desempeño oficiales, así como la falta de elementos para la medición correcta de resultados presente en casi todos los indicadores oficiales muestra un enfoque administrativo del programa poco orientado a la efectividad de los recursos empleados.

Uno de los resultados negativos más preocupantes, sin embargo, es el concerniente a las tendencias del narcotráfico a Estados Unidos. El hecho de que después de cuatro años y muchos esfuerzos de ambos gobiernos para minar la principal actividad lucrativa de las organizaciones criminales el narcotráfico vaya al alza, no habiendo siquiera podido detener su crecimiento, llama a que se hagan cambios importantes a la estrategia.

Una tercera conclusión que se puede obtener de la investigación es que los resultados mixtos de la Iniciativa demuestran que sus repercusiones no fueron cercanamente tan graves como sus principales críticos advirtieron, ni tan benéficas como los gobernantes anunciaron. Así, pues las nociones de que Estados Unidos fuera a tener una presencia militar importante en México, peligrando así la soberanía nacional, por un lado, o que la Iniciativa Mérida representara un avance muy importante para el combate al narcotráfico, por el otro, resultan ser exageradas a la luz de los resultados.

Pero entonces, si la Iniciativa Mérida no ha sido particularmente efectiva, surgen algunas preguntas válidas: ¿Convendría más terminar el programa que mantenerlo?, y ¿Hubiera sido mejor la situación en México de no haberse implementado la Iniciativa?

Comenzando por el segundo cuestionamiento, hacer la pregunta de cómo se hubiera desarrollado la situación del narcotráfico en México sin la Iniciativa Mérida es tan interesante como es difícil contestarla adecuadamente. Los ejercicios

contrafácticos, especulativos por naturaleza, inevitablemente omiten elementos importantes para poder afirmar con certeza qué hubiera ocurrido si las condiciones de un evento hubieran sido distintas.

Se puede afirmar, sin embargo, que sin la existencia de un programa de cooperación antinarcóticos como la Iniciativa Mérida, México no contaría con las capacidades materiales de las que dispone hoy. Así, por ejemplo, el gobierno mexicano probablemente no habría recibido de Estados Unidos los 16 helicópteros tipo *Blackhawk* y UH-60 con los que cuenta actualmente y que, según John Bailey, han probado ser de gran utilidad en operativos antinarcóticos, como ocurrió en Colombia.³⁵² La transferencia de ese equipo ha sido importante -aunque insuficiente-, ya que representa más del 10% de la totalidad de los helicópteros que México tenía hasta marzo de 2011 para luchar contra el crimen organizado (146).³⁵³

Las mejores capacidades materiales, por otro lado, también han derivado en mejores capacidades institucionales. El gran número de pruebas de confianza aplicadas desde la implementación de la Iniciativa Mérida no habrían sucedido sin la transferencia de cuantiosos equipos poligráficos.

De igual forma es posible afirmar que la relación bilateral y la cooperación antinarcóticos no serían tan estrechas como lo son actualmente, lo que a su vez significa que el gobierno mexicano no contaría con la inteligencia estadounidense que ha llevado a la inhabilitación de narcotraficantes de importancia, como ocurrió con Arturo Beltrán Leyva en 2009.³⁵⁴

Más allá de los elementos señalados anteriormente, sin embargo, es difícil establecer una relación causal entre la Iniciativa Mérida y las condiciones actuales en México, principalmente por la dificultad en diferenciar las repercusiones de la iniciativa en los programas y políticas aplicados por el gobierno de México. ¿La reforma procesal

³⁵² John Bailey, "The U.S. Homeland Security role in the mexican war against drug cartels", [en línea], p. 5, ponencia presentada ante el Comité de Seguridad Interna de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Washington, 31 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Bailey.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2012].

³⁵³ *Idem.*

³⁵⁴ Según un cable diplomático estadounidense publicado por WikiLeaks, la operación en la que falleció Arturo Beltrán Leyva en 2009 fue posible gracias a inteligencia proporcionada por la Embajada de Estados Unidos a la Armada de México. Fuente: Tim Lister, "WikiLeaks: Amid bad news from Mexico, some successes", [en línea], CNN, 3 de diciembre de 2010, Dirección URL: http://articles.cnn.com/2010-12-03/world/mexico.wikileaks.successes_1_arturo-beltran-leyva-abl-cartel?_s=PM:WORLD, [consulta: 11 de abril de 2012].

penal estaría más lejos de su implementación completa en todos los estados de la República de no haber existido la Iniciativa Mérida? Bajo auspicios de la Iniciativa al menos 2,600 fiscales y funcionarios mexicanos del sector justicia han recibido cursos de capacitación para implementar la reforma,³⁵⁵ pero no está claro que el paso haya mejorado en gran medida gracias a la asistencia estadounidense. ¿La violencia en México sería menor? Sin la inteligencia estadounidense provista bajo la Iniciativa varios arrestos y defunciones de importantes narcotraficantes no hubieran ocurrido, dejando de provocar los violentos ajustes de cuentas entre cárteles, aunque la estrategia del gobierno mexicano probablemente hubiera provocado el mismo efecto con o sin la participación estadounidense.

Lo anterior nos lleva de regreso a la primera pregunta: ¿Sería más conveniente terminar la cooperación que mantenerla? La postura de este trabajo es que no sería ventajoso para ninguna de las partes terminar la cooperación antinarcóticos. Por mínimos que sean los beneficios derivados de la Iniciativa Mérida, son mucho mayores que si no existiera ese programa. Además del aumento de capacidades -materiales y de otro tipo- para el combate al narcotráfico, un aspecto muy importante es que México se beneficia de la cooperación con Estados Unidos a través del escrutinio externo de sus acciones en contra de la delincuencia organizada. El reporte que el Departamento de Estado tiene que entregar al Congreso estadounidense sobre la situación de los derechos humanos en México ayuda, aunque sea mínimamente, a mantener el respeto a esos derechos.

Otro beneficio del escrutinio externo es que las posibilidades de que el gobierno mexicano sólo simule una lucha contra el narcotráfico se reducen bastante con la participación estadounidense. Así, pues, a diferencia de los periodos anteriores de la cooperación bilateral antinarcóticos, se puede reducir considerablemente el elemento de desconfianza sobre la voluntad del gobierno mexicano para atacar a las organizaciones criminales.

México, desde luego, no es el único beneficiado. Estados Unidos también se beneficia de la Iniciativa, ya que le permite participar activamente en la lucha contra los cárteles responsables de las drogas presentes en el país. Esto amplía las posibilidades

³⁵⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Declaración conjunta del grupo de alto nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las organizaciones criminales transnacionales*, [en línea], Tercera reunión del grupo de alto nivel, México, marzo de 2010, Dirección URL:http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/46/1/images/pdf/Declaracion_Conjunta_GAN.pdf, [consulta: 11 de abril de 2012].

de acción del gobierno estadounidense, ya que puede combatir a los narcotraficantes dentro de Estados Unidos y en México, limitando así las capacidades de los cárteles de actuar con impunidad.

Otro argumento a favor del mantenimiento de la Iniciativa Mérida es que hay pocas alternativas deseables a un programa de cooperación bilateral para atender el problema del narcotráfico en la región. Contrario al discurso simplón que políticos y comentaristas proponen sobre la responsabilidad como principal consumidor de Estados Unidos en el problema del narcotráfico, en el que afirman que si aquel país intentara seriamente detener el consumo de drogas la situación en México mejoraría rápidamente, investigaciones serias demuestran lo contrario. Peter Reuter, por ejemplo, afirma que "[...] hay pocas cosas que Estados Unidos pueda hacer para reducir el consumo de drogas en los próximos cinco años que ayuden a México."³⁵⁶ Esto se debe a la elevada elasticidad en la demanda de drogas -que hace que los aumentos de precio no afecten en forma importante el consumo- y a los largos periodos necesarios para que las políticas de prevención surtan efectos.

Por último, si Estados Unidos no cooperara con México en la lucha contra el narcotráfico siguiendo las pautas mexicanas y no reconociera su responsabilidad en el problema, los sectores mexicanos opuestos a la estrategia del gobierno mexicano podrían repetir la narrativa -como lo han hecho en otros momentos y como actualmente lo hacen algunos gobiernos de Centro y Sudamérica-, de que la lucha contra el narcotráfico fundamentalmente está en el interés de Estados Unidos, que México sólo sigue la directriz estadounidense y que el precio que se está pagando es demasiado alto para continuar la cooperación.

Sin embargo, mantener la Iniciativa no necesariamente significa mantenerla *igual*. Como se pudo apreciar en el tercer capítulo, hay alternativas viables y efectivas para mejorar la gobernabilidad en México, disminuir el poder de los cárteles y reducir el consumo de drogas en nuestro país. Las opciones presentadas en este trabajo no son las únicas disponibles, ya que existen otros planteamientos novedosos que prometen mejores resultados sin tener que ir al extremo de la legalización de la producción y consumo de drogas -por ejemplo el enfoque de reducción de daños derivados del narcotráfico.

³⁵⁶ Peter Reuter. "How can domestic drug policy help Mexico?" en *Shared Responsibility, op.cit.*, p.121.

Mejoras sustantivas a la Iniciativa necesariamente tendrían que comenzar con un cambio en la mentalidad de los administradores del programa, para asegurar un enfoque orientado a la búsqueda de la efectividad en la aplicación del programa y eficiencia en el uso de los limitados recursos disponibles.

Un cambio general a la Iniciativa que ayudaría a mantener la cooperación bilateral, al mismo tiempo que aseguraría un enfoque de efectividad, sería transparentar los efectos del programa -tanto los buenos como los malos-, hacerlos públicos periódicamente y modificar las estrategias conforme los resultados de la evaluación. Los beneficios de actuar así serían muchos. En primer lugar, los ciudadanos de ambos países contarían con información frecuente sobre la situación del narcotráfico en la región. En segundo lugar, ambos gobiernos y sus ciudadanos se beneficiarían de las reacciones de especialistas y de sus propuestas para mejorar las políticas antinarcóticos, que podrían ser incorporadas en las políticas gubernamentales. En tercer lugar, los gobiernos tendrían un mayor incentivo para actuar correcta y rápidamente si los resultados fueran publicados periódicamente, ya que el escrutinio público ejercería presión sobre los funcionarios públicos.

Una última mejora general para la Iniciativa Mérida sería la incorporación de la evidencia científica sobre la efectividad de las diversas políticas antinarcóticos en la formulación de las estrategias gubernamentales. Por elemental que la sugerencia parezca, es pertinente debido a que las políticas antinarcóticos pertenecen a una de las áreas más ideológicamente cargadas de la administración pública. Mientras que la mayoría de las sociedades modernas se escandalizaría si el grueso de las políticas macroeconómicas o de salud pública en sus países fueran determinadas por consideraciones morales, sus ciudadanos están relativamente satisfechos con que precisamente eso ocurra con las políticas antinarcóticos, y que estas sean ineficientes e ignoren la evidencia científica sobre su efectividad. Reuter atribuye la poca influencia que la ciencia tiene en los programas antinarcóticos a partir de que:

[...] las políticas orientadas a la aplicación de la ley [en el problema de las drogas] son populares debido a que las decisiones de la operación policiaca tradicionalmente se basan en consideraciones de justicia, no en análisis de costo-beneficio [...] ya que [...] la dureza [en las políticas antinarcóticos] no precisa de justificaciones empíricas [...] porque [...] el

problema es percibido como uno de crimen y moralidad, no de atención médica primaria y adicción.³⁵⁷

Encontramos entonces que, a pesar de la existencia de gran voluntad política en ambos países para atender la situación del narcotráfico en México -algo que queda claro no hay que dar por hecho-, los problemas en el diseño y en la implementación de la Iniciativa han provocado resultados poco alentadores que ponen en riesgo la histórica cooperación bilateral.

Un mayor esfuerzo de ambas partes para mejorar la cooperación bajo la Iniciativa Mérida podría derivar, en el mejor de los casos, en una verdadera transformación de México. Las consecuencias de aplicar cabalmente las Convenciones de Palermo y de Mérida, de implementar correctamente la reforma judicial, de desarrollar y aplicar una reforma comprehensiva a las corporaciones policiacas del país, no sólo ayudaría a controlar el crimen organizado transnacional en México, sino que ciertamente sentaría las bases para el desarrollo económico y social del país. Al contrario, el desinterés de ambos gobiernos por aplicar las medidas más efectivas para lidiar con el narcotráfico tendría como consecuencia el regreso a la desconfianza en la relación bilateral, y a la simulación en ambos países.

Así, en caso de que la cooperación antinarcóticos no continuara o se redujera considerablemente, tanto México como Estados Unidos habrían dejado pasar una rara oportunidad para impactar en forma muy positiva el futuro de México. Dadas las circunstancias políticas en ambos países, pero principalmente debido al hartazgo social con la violencia en México, hay un peligro verdadero de que la próxima administración federal mexicana reduzca sus esfuerzos antinarcóticos en el afán de detener la violencia ligada al narcotráfico.

El hecho de que la mayor parte de las personas considere que la "guerra contra el narcotráfico" está siendo ganada por las organizaciones criminales y no el gobierno, así como el que el principal indicador tomado por la mayoría de los mexicanos para determinar quién va ganando sea el número de homicidios, crea fuertes incentivos para la inacción gubernamental.

³⁵⁷ Peter Reuter. "Why does research have so little impact on American drug policy?", [en línea], pp. 373-376, en revista *Addiction*, número 96, 2001, Dirección URL: <http://www.publicpolicy.umd.edu/files.php/faculty/reuter/whydoesresearchhavesolittleimpact.pdf>, [consulta: 17 de abril de 2012].

Mejorar la efectividad de la Iniciativa Mérida no es fácil, y las propuestas señaladas en este trabajo no resolverán completa ni inmediatamente los problemas del crimen organizado. Sin embargo, no hacerlo traería costos mucho mayores al mediano y largo plazo.

Con más de 50,000 homicidios vinculados al narcotráfico en seis años y con miles de millones de dólares invertidos en las labores contra el crimen organizado sin grandes resultados, la tentación de rendirse es grande, pero haciéndolo, los esfuerzos y las tragedias no habrían sido una inversión, sino un desperdicio.

Bibliografía

Arámbula Reyes, Alma, "Declaración conjunta sobre la Iniciativa Mérida" en *Iniciativa Mérida*, compendio, México, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, 2008, 81 pp.

Falco, Mathea, "Foreign Drugs, Foreign Wars" en *Daedalus*, Boston, ed. Journal of the American Academy of Arts and Sciences, vol.121, no.3, 1992, 303 pp.

Smith, Clint E., *Inevitable Partnership: Understanding Mexico-U.S. Relations*, Inglaterra, Lynne Rienner Publishers, 2000, 241 pp.

Van Dooren, Wouter; Bouckaert, Geert; Halligan, John, "Defining the concepts" en *Performance management in the public sector*, Routledge, Londres, 2010, pp.17-18.

Walker, William O. III, "Narcotics Policy" en DeConde, Alexander; Dean Burns, Richard; Logevall, Fredrik; *Encyclopedia of American Foreign Policy*, Nueva York, ed. Gale Group, 2002, segunda edición, vol.2 e-n, 455 pp.

Fuentes electrónicas

Acevedo, Beatriz, Bewley-Taylor, Dave y Youngers, Coletta, Ten years of Plan Colombia: An analytic assessment, [en línea], Inglaterra, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2008, Dirección URL: http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper_16.pdf [consulta: 9 de abril de 2012], 13.pp

AFP, "Calderón lanza fuerte ofensiva contra narcotráfico en México", [en línea], en periódico *El Universo*, martes 12 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.eluniverso.com/2006/12/12/0001/14/B44694DD65AE4EC4A9045814E9C014CE.html>, [consulta: 10 de abril de 2012].

AFP, "Capos muertos o detenidos desde 2008" en periódico *La Jornada*, [en línea], 13 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/13/politica/007n2pol>, [consulta: 18 de enero de 2012].

Archibold, Randal C., "Clinton voices U.S. support of Mexico in trip", [en línea], *The New York Times*, 24 de enero de 2011, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2011/01/25/world/americas/25mexico.html>, [consulta: 23 de abril de 2012].

Arias, Marisela, "FBI Disrupted Plan to Assassinate Saudi Ambassador Adel-Al-Jubeir" en *Skim That*, [en línea], 12 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://skimthat.com/>

article/3687/fbi-disrupted-plot-to-assassinate-saudi-ambassador-adel-al-jubeir, [consulta: 13 de octubre de 2011].

Astorga, Luis y Shirk, David, *Drug trafficking organizations and counterdrug strategies in the U.S. - Mexican context*, [en línea], Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, abril de 2010, Dirección URL: <http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf>, [consulta: 18 de enero de 2012], 47 pp.

Bailey, John, *The U.S. Homeland Security role in the mexican war against drug cartels*, [en línea], ponencia presentada ante el Comité de Seguridad Interna de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Washington, 31 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/Testimony%20Bailey.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2012], 9 pp.

Banco Mundial, *Crime, violence and economic development in Brazil: Elements for effective public policy*, [en línea], reporte núm. 36525, junio de 2006, Dirección URL: http://www.unodc.org/pdf/brazil/Crime_and_Violence_jan_2007.pdf, [consulta 13 de febrero de 2012], 110 pp.

Beittel, June S., *Mexico's drug related violence*, [en línea], p.12, CRS Report R40582, 27 de mayo de 2009, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40582.pdf>, [consulta:13 de enero de 2012], 24 pp.

Bonner, Robert, "The new cocaine cowboys. How to defeat Mexico's drug cartels" en revista *Foreign Affairs*, [en línea], julio/agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/66472/robert-c-bonner/the-new-cocaine-cowboys>, [consulta:12 de abril de 2012], 13 pp.

Brands, Hal, *Mexico's narco-insurgency and U.S. counterdrug policy*, [en línea], pp.61, Strategic Studies Institute, mayo de 2009, Dirección URL: <http://laddo.org/reports/39.pdf>, [consulta:10 de abril de 2012], 61 pp.

Brooks, David, "Crece en México 'insurgencia' de cárteles: Clinton" en periódico *La Jornada*, [en línea], 9 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>, [consulta: 10 de febrero de 2012].

Buendía y Laredo, *Encuesta nacional trimestral sobre seguridad y narcotráfico*, [en línea], México, noviembre de 2011, Dirección URL: http://www.buendiyalaredo.com/publicaciones/203/201111_SEGURIDAD_Y_NARCOTR_FICO.pdf, [consulta:10 de abril de 2012], 13 pp.

----- *Encuesta Nacional Trimestral, Panorama electoral 2012*, [en línea], pp.2-3, noviembre de 2011, Dirección URL: http://www.buendiyalaredo.com/publicaciones/201/201111_PANORAMA_ELECTORAL.pdf, [consulta:17 de febrero de 2012], 15 pp.

Buscaglia, Edgardo, "México pierde la guerra" en *Esquire Latinoamérica*, [en línea], marzo de 2010, Dirección URL: http://issuu.com/esquirelat/docs/mexico_pierde_la_guerra, [consulta:10 de abril de 2012].

Campos, Roy; Hernández, Ana María, *Confianza en instituciones; baja generalizada*, [en línea], p.11, encuesta nacional en viviendas, agosto de 2011, Dirección URL: http://consulta.mx/web/images/mexicoopinapdf/20110905_NA_Confianza_Instituciones.pdf, [consulta: 24 de enero de 2012], 16 pp.

Castillo García, Gustavo, "Consigna la PGR a 13 zetas por narcofosas de Tamaulipas" en periódico *La Jornada*, [en línea], 3 de junio de 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/03/politica/014n3pol>, [consulta: 28 de marzo de 2012].

Caulkins, Jonathan P., et.al., *How goes the "war on drugs"? An assessment of U.S. drug policy and problems*, [en línea], RAND Corporation, 2005, Dirección URL: http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2005/RAND_OP121.pdf, [consulta: 11 de abril de 2012], 49 pp.

Center for International Drug Policy, Latin America Working Group Educational Fund y Washington Office ON Latin América, *Just the Facts*, [en línea], Dirección URL: http://justf.org/Program_Detail?program=International_Narcotics_Control_and_Law_Enforcement&country=Mexico, [consulta: 27 de octubre de 2011].

Chabat, Jorge, *El narcotráfico en las relaciones México- Estados Unidos: Las fuentes del conflicto*, [en línea], Documento de trabajo no. 193, noviembre de 2009, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Dirección URL: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/5407>, [consulta: 8 de diciembre de 2011], 22 pp.

----- *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, [en línea], pp.1-3, Documento de Trabajo No. 193, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, Dirección URL: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20195.pdf>, [consulta: 10 de abril de 2012], 13 pp.

Chávez, Mariana, "Se suman Narro, Sicilia y Concha a la denuncia contra el presidente Calderón" en periódico *La Jornada*, [en línea], 11 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/11/politica/007n1pol>, [consulta: 20 de febrero de 2012].

Consejo Nacional contra las Adicciones, *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, [en línea], Dirección URL: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf, [consulta: 13 de febrero de 2012], 171 pp.

-----, *Estrategia Nacional Nueva Vida ¡Conócenos!*, [en línea], video, Dirección URL: <http://www.nuevavida.salud.gob.mx/>, [consulta: 19 de febrero de 2012].

Cordero, Ernesto, *Medidas para controlar la entrada de dólares en efectivo*, [en línea], 30 de agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.shcp.gob.mx/blogs/GobiernoFederal/default.aspx>, [consulta: 22 de febrero de 2012].

Departamento de Estado de Estados Unidos, *Fact Sheet The Mérida Initiative- Major Deliveries in 2011*, [en línea], enero de 2012, Dirección: <http://photos.state.gov/libraries/>

mexico/310329/23jan12/2011%20Major%20Deliveries_2012.pdf, [consulta: 24 de enero de 2012].

-----, *2010 Human Rights Report: Mexico*, [en línea], Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/160469.pdf>, [consulta: 12 de noviembre de 2011], 40 pp.

-----, *International Narcotics Control Strategy Report 2011*, [en línea], Washington D.C., 2011, vol.1, Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/156575.pdf>, [consulta: 10 de abril de 2012], 589 pp.

-----, *Merida Initiative Bilateral Implementation Office opens*, [en línea], 31 de agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/08/146528.htm>, [consulta: 2 de noviembre de 2011].

-----, *Merida Expenditures against Available Funds: December 2008 - June 2012*, [en línea], Dirección URL: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/Merida_Funding_Strategy_Charts_for_PAS_001.pdf, [consulta: 25 de enero de 2012].

Departamento de Justicia de Estados Unidos, *National Drug Threat Assessment 2011*, [en línea], agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.justice.gov/ndic/pubs44/44849/44849p.pdf>, [consulta: 9 de noviembre de 2011], 64 pp.

-----, *National Drug Threat Assessment 2010*, [en línea], Estados Unidos, 2010, Dirección URL: <http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/>, [consulta: 10 de noviembre de 2011], 76 pp.

di Tella, Rafael; Schargrotsky, Ernesto, "Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack", [en línea], revista *The American Economic Review*, vol. 94 núm. 1, marzo de 2004, Dirección URL: <http://www.lrz.de/~ces/PolEcon2007/DiTellaPoliceCrime.pdf>, [consulta: 11 de febrero de 2012].

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*, [en línea], lunes 28 de enero de 2008, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/304378//archivo>, [consulta: 12 de diciembre de 2011].

Doyle, Kate, *Operation Intercept: The perils of unilateralism*, [en línea], George Washington University, 2003, Dirección URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB86/>, [consulta: 4 de abril de 2012].

Embajada de Estados Unidos en México, *Factsheet The Four Pillars of Mérida*, [en línea], Dirección URL: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/7abril/The%20Four%20Pillars%20of%20Cooperation%20Final.pdf>, [consulta: 23 de enero de 2012].

-----, *Factsheet Law Enforcement Achievements*, [en línea], Dirección URL: http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/26Julio11/Law_Enforcement_July.pdf, [consulta: 14 de noviembre de 2011].

Escalante Gonzalbo, Fernando, "Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso" en revista *Nexos*, [en línea], enero de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>, [consulta: 12 de enero de 2012].

Espinosa Cantellano, Patricia, *Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, a propósito de la Iniciativa Mérida*, [en línea], 22 de octubre de 2007, Dirección URL: http://www.Iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Discurso_22deoct.pdf, [consulta: 24 de octubre de 2011].

Esquivel, Juan Jesús, "'Extrema preocupación' en el Pentágono por fracaso de política antinarco en México" en periódico *Expresión Libre*, [en línea], 27 de enero de 2009, Dirección URL: http://www.expresionlibre.org/site2/nacional/noti_1529.php, [consulta: 10 de abril de 2012].

Fantz, Ashley, "The Mexico drug war: Bodies for billions" [en línea], *CNN World*, 20 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.cnn.com/2012/01/15/world/mexico-drug-war-essay/index.html>, [consulta: 23 de abril de 2012].

Farah, Douglas, "Money laundering and bulk cash smuggling: Challenges for the Mérida Initiative" en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee, *Shared Responsibility*, [en línea], Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad de San Diego, 2010, Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Shared%20Responsibility--Olson,%20Shirk,%20Selee.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012], 376 pp.

Flores, Guillermo, "México, un 'Estado fallido'" en periódico *Zócalo de Saltillo*, [en línea], enero de 2009, Dirección URL: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/mexico-un-estado-fallido/>, [consulta: 7 de enero de 2012].

González, Francisco E., "Mexico's Drug Wars get Brutal" en *Current History*, [en línea], febrero de 2009, Dirección URL: http://www.relooney.info/0_NS4053_143.pdf, [consulta: 29 de septiembre de 2011].

Goodman, Colby; Marizco, Michael, "U.S. firearms trafficking to Mexico: New data and insights illuminate key trends and challenges" en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee, *Shared Responsibility*, [en línea], Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad de San Diego, 2010, Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Shared%20Responsibility--Olson,%20Shirk,%20Selee.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012], 376 pp.

Grim, Ryan, "NAFTA and the drug cartels: 'A match made in narco heaven'" en *The Huffington Post*, [en línea], 1 de julio de 2009, Dirección URL: http://www.huffingtonpost.com/ryan-grim/nafta-and-the-drug-cartel_b_223705.html [consulta 28 de marzo de 2012].

Grimaldi, James y Horwitz, Sari, "ATF gunrunning Probe strategy scrutinized after death of Border Patrol agent" en periódico *The Washington Post*, [en línea], 2 de

febrero de 2011, Dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/01/AR2011020106832.html>, [consulta: 12 de octubre de 2011].

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La raíz de la violencia" en revista *Nexos*, [en línea], junio de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>, [consulta: 12 de enero de 2012].

----- "Los hoyos negros de la estrategia contra el narco" en revista *Nexos*, [en línea], agosto de 2010, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=248547>, [consulta: 8 de enero de 2012].

-----"2011: La dispersión de la violencia" en revista *Nexos*, [en línea], febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543>, [consulta: 10 de abril de 2012].

-----, "Cómo reducir la violencia en México" en revista *Nexos*, noviembre de 2010, [en línea], Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=119780>, [consulta: 12 de febrero de 2012].

-----, "Las tres guerras" en revista *Nexos*, [en línea], septiembre de 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=777>, [consulta: 11 de febrero de 2012].

Hakim, Peter, *Rethinking US Drug Policy*, [en línea], Beckley Foundation e Inter-American Dialogue, febrero de 2011, Dirección URL: http://www.thedialogue.org/uploads/Documents_and_PDFs/Documents_and_PDFs_2/Rethinking_US_Drug_Policy.pdf, [consulta: 7 de septiembre de 2011], 16 pp.

Katzman, Kenneth, *Afghanistan: Post Taliban governance, security and U.S. policy*, [en línea], Washington, Congressional Report Service, 4 de abril de 2012, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>, [consulta: 9 de abril de 2012], 87 pp.

Kerlikowske, Gil, *A shared responsibility: Counternarcotics and Citizen Security in the Americas*, [en línea], Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, 31 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Kerlikowske%20testimony.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012].

Kleiman, Mark, "Surgical Strikes in the drug wars" en revista *Foreign Affairs*, [en línea], vol.90 núm.5, septiembre-octubre de 2011, Dirección URL: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/Kleiman-SurgicalStrikesDrugWarsFA.pdf, [consulta: 10 de abril de 2012].

La Casa Blanca, *Strategy to combat transnational organized crime*, [en línea], Washington, 2011, Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf, [consulta: 2 de abril de 2012], 28 pp.

-----, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, [en línea], pp. 41-60, Washington, 2009, Dirección URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/>

ondcp/policy-and-research/swb_counternarcotics_strategy09.pdf, [consulta 2 de abril de 2012], 69 pp.

Lacey, Marc y Thompson, Ginger, "Two Drug Slayings in Mexico Rock U.S. Consulate" en periódico *The New York Times*, [en línea], 14 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2010/03/15/world/americas/15juarez.html>, [consulta: 12 de octubre de 2011].

Liccardo Pacula, Rosalie, *What research tells us about the reasonableness of the current priorities of National Drug Control*, [en línea], testimonio ante el Congreso de Estados Unidos, marzo de 2008, Dirección URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2008/RAND_CT302.pdf, [consulta: 12 de febrero de 2012], 14 pp.

Lindau, Juan David, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: El caso Camarena Salazar." en *Foro Internacional*, [en línea], México, El Colegio de México, tomo XXXVII, número 4, abril-junio de 1987, Dirección URL: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/JTQUVTY7LH84KY19E669XARB5D3KU9.pdf, [consulta: 28 de marzo de 2012].

Lister, Tim, "WikiLeaks: Amid bad news from Mexico, some successes", [en línea], *CNN*, 3 de diciembre de 2010, Dirección URL: http://articles.cnn.com/2010-12-03/world/mexico.wikileaks.successes_1_arturo-beltran-leyva-abl-cartel?_s=PM:WORLD, [consulta: 11 de abril de 2012].

Loh, Johannes, *Success factors for police reform in post-conflict situations*, [en línea], pp.16-17, Alemania, Hertie School of Governance, working paper núm.57, noviembre de 2010, Dirección URL: http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/57.pdf, [consulta: 12 de febrero de 2012], 48 pp.

Maslin Nir, Sarah, "Leader of FARC guerrilla movement is killed in combat, colombian officials say" en *The New York Times*, [en línea], 5 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.nytimes.com/2011/11/05/world/americas/leader-of-farc-guerrilla-movement-is-killed-in-combat-colombian-officials-say.html> [consulta: 10 de abril de 2012].

Melgar, Ivonne, "Narco en Michoacán bajó a 50 candidatos: Calderón" en periódico *Excelsior*, [en línea], 10 de diciembre de 2011, Dirección URL: http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=793201&seccion=seccion-nacional&cat=1, [consulta: 12 de febrero de 2012].

Merino, José y Poiré, Alejandro, "Hard Talk" en revista *Americas Quarterly*, [en línea], Dirección URL: <http://www.americasquarterly.org/node/2989>, [consulta: 9 de enero de 2012].

Merino, José, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición", en revista *Nexos*, [en línea], junio de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099329>, [consulta: 7 de septiembre de 2011].

Meyer, Maureen, *Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?*, [en línea], Dirección URL: http://www.seguridadcondemocracia.org/crimen_organizado_e_Iniciativa_merida/cap3.pdf, [consulta: 12 de octubre de 2011], 6 pp.

Muédano, Marcos, "Reprueban controles 30% de los federales" en periódico *El Universal*, [en línea], 12 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/194705.html>, [consulta 3 de abril de 2012].

National Public Radio, *Timeline: America's War on Drugs*, [en línea], Dirección URL: <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=9252490>, [consulta: 28 de marzo de 2012].

Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen, *A century of international drug control*, [en línea], 2009, Dirección URL: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf, [consulta 3 de marzo de 2012], 101 pp.

Olson, Alexandra, "Nazario Moreno Gonzalez (sic), La Familia Drug Cartel Chief, Dead After Shootout, Mexico Says" en periódico *The Huffington Post*, [en línea], 11 de diciembre de 2010, Dirección URL: http://www.huffingtonpost.com/2010/12/11/nazario-moreno-gonzalez-dead_n_795374.html, [consulta: 18 de enero de 2012].

Otero, Silvia y Gómez, Ricardo, "México va contra responsables de Rápido y Furioso" en periódico *El Universal*, [en línea], 17 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/752596.html>, [consulta: 13 de octubre de 2011].

Paoli Bolio, Iván, "Evolución del narcotráfico en México", en revista *Bien Común*, [en línea], México, s/editor, núm. 163, julio de 2008, Dirección URL: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/I_Paoli.pdf, [consulta: 13 de febrero de 2012].

Pérez Correa, Catalina; Silva Forné, Carlos; Gutiérrez Rivas, Rodrigo, "Índice letal: Los operativos y los muertos" en revista *Nexos*, [en línea], noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102418>, [consulta: 15 de noviembre de 2011].

Piña, Omar, "Los narcos no van a la escuela porque es una pérdida de tiempo" en periódico *La Jornada de Veracruz*, [en línea], 20 de agosto de 2009, Dirección URL: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?ID=090820_205530_718&id_seccion=7, [consulta: 7 de diciembre de 2011].

Presidencia de la República Mexicana, "Anexo Estadístico 1. Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf, [consulta: 10 de enero de 2012], 758 pp.

-----, "Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], 2011, Dirección URL: <http://>

quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/1_3.pdf, [consulta: 19 de enero de 2012], 758 pp.

-----, "Estadísticas Nacionales" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf, [consulta:10 de enero de 2012], 758 pp.

-----, "Principales indicadores del Estado de Derecho" en *Quinto Informe de Gobierno*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf, [consulta:11 de abril de 2012], 758 pp.

Procuraduría General de la República, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales.asp#>, [consulta: 10 de noviembre de 2011], 334 pp.

-----, *Tercer Informe de Labores*; [en línea], Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales.asp#>, [consulta: 10 de noviembre de 2011], 353 pp.

-----, *Cuarto Informe de Labores*; [en línea], Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales.asp#>, [consulta: 10 de noviembre de 2011], 391pp.

-----, *Quinto Informe de Labores*; [en línea], Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales.asp#>, [consulta: 10 de noviembre de 2011], 416 pp.

Quiroz, Carlos, "El Chango Méndez estaba rodeado por sus '12 apóstoles'" en periódico *Excelsior*, [en línea], 22 de junio de 2011, Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=746637, [consulta:18 de enero de 2012].

Reuter, Peter; Caulkins, Jonathan P., *An assessment of drug incarceration and foreign interventions*, [en línea], testimonio ante el Congreso de Estados Unidos, 19 de mayo de 2009, Dirección URL: <http://www.idpc.net/sites/default/files/library/Peter%20Reuter%20Testimony.pdf>, [consulta: 12 de febrero de 2012], 20 pp.

Reuter, Peter, On the consequences of toughness, [en línea], p.148, Drug Policy Research Center Report, RAND, 1991, Dirección URL: <http://www.rand.org/pubs/notes/2009/N3447.pdf>, [consulta: 20 de febrero de 2012], 164 pp.

-----, "Why does research have so little impact on American drug policy?", [en línea], en revista *Addiction*, número 96, 2001, Dirección URL: <http://www.publicpolicy.umd.edu/files.php/faculty/reuter/whydoesresearchhavesolittleimpact.pdf>, [consulta: 17 de abril de 2012].

Ribando Seelke, Clare y Finklea, Kristin M., U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, [en línea], Congressional Report Service, CRS Report R41349, 22 de julio de 2011, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>, [consulta: 19 de septiembre de 2011], 44 pp.

Ribando Seelke, Clare, Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues, [en línea], CRS Report for Congress, Dirección URL: <http://fpc.state.gov/documents/organization/127288.pdf>, [consulta: 12 de octubre de 2011], 28 pp.

----- *Mexico's drug trafficking organizations: Source and scope of the rising violence*, [en línea], CRS Report R41576, 7 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>, [consulta: 3 de noviembre de 2011], 34 pp.

Robles de la Rosa, Leticia, "Más policías muertos que narcos detenidos" en periódico *Excelsior*, [en línea], 11 de julio de 2011, Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=751958, [consulta: 4 de enero de 2012].

s/autor, "13 adolescentes muertos tras ataque de comando en fiesta en Ciudad Juárez" en periódico *Milenio*, [en línea], 23 de octubre de 2010, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/f093ccf4edf26d1cdb9c4181ba39bb5c>, [consulta: 28 de octubre de 2011].

s/autor, "Atrae PGR ataque al periódico 'Vanguardia de Saltillo'" en periódico *Notiese*, [en línea], 1 de junio de 2011, Dirección: http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=4947, [consulta: 11 de marzo de 2012].

s/autor, "Condena SIP ataque a periódico 'El Norte'", en periódico *El Universal*, [en línea], 12 de enero de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/183019.html>, [consulta: 22 de enero de 2012].

s/autor, "Defending Obama's Drug Policy" en revista *The Root*, [en línea], 21 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.theroot.com/blogs/war-drugs/defending-obama-s-drug-policy>, [consulta: 23 de enero de 2012].

s/autor, "Denuncian sólo 8% de los delitos" en periódico *El Informador*, [en línea], 11 de enero de 2011, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/264490/6/denuncian-solo-8-de-los-delitos.htm>, [consulta: 7 de abril de 2012].

s/autor, "Editorial", en periódico *La Jornada*, [en línea], 23 de marzo de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=opinion&article=002a1edi>, [consulta: 2 de abril de 2012].

s/autor, "El operativo 'Rápido y Furioso' fue un 'error garrafal': Felipe Calderón", en *CNN México*, [en línea], 22 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.cnn.mx/>

nacional/2011/09/22/el-operativo-rapido-y-furioso-fue-un-error-garrafal-felipe-calderon, [consulta:13 de octubre de 2011].

s/autor, "Fabrica narco niños sicarios, los recluta en escuelas" en periódico *Tabasco Hoy*, [en línea], 13 de febrero de 2010, Dirección URL:http://www.tabascohoy.com.mx/noticia.php?id_nota=188000, [consulta: 9 de enero de 2012].

s/autor, "Gil Kerlikowske" en periódico *The Washington Post*, [en línea], Dirección URL: http://www.washingtonpost.com/politics/gil-kerlikowske/gIQAZKtv9O_topic.html, [consulta: 2 de abril de 2012].

s/autor, "Hasta EU rechaza críticas de Clinton contra México" en periódico *Milenio*, [en línea], 9 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/a171a1241e5a048787f20d8c8ec12ba4>, [consulta: 29 de enero de 2012].

s/autor, "Joaquín Guzmán Loera" en *World's most powerful people: #55*, [en línea], en revista *Forbes*, Dirección URL: <http://www.forbes.com/profile/joaquin-guzman-loera/>, [consulta: 7 de enero de 2012].

s/autor, "Legisladores de EU piden cambios en cooperación con México" en periódico *El Informador*, [en línea], 13 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2011/322067/6/legisladores-de-eu-piden-cambios-en-cooperacion-con-mexico.htm>, [consulta:12 de febrero de 2012].

s/autor, "Repelen atentado escoltas de Moreira" en periódico *Vanguardia*, [en línea], Dirección URL: <http://www.vanguardia.com.mx/repelenatentadoescoltasderubenmoreira-1180524.html>, [consulta: 26 de diciembre de 2011].

s/autor, "Se duplican en tres años ataques a funcionarios y sedes policiacas" en página de internet *Historias del Narco*, [en línea], 19 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://www.historiasdelnarco.com/2011/12/se-duplican-en-tres-anos-ataques.html>, [consulta: 16 de febrero de 2012].

s/autor, "Security in Colombia: Never-ending" en revista *The Economist*, [en línea], 7 de julio de 2011, Dirección URL: <http://www.economist.com/node/18928504>, [consulta: 10 de abril de 2012].

s/autor, "Van 105 ataques a CFE, SHCP, SSP, PGR y SEDENA" en periódico *La Razón*, [en línea], 28 de septiembre de 2011, Dirección URL: <http://www.razon.com.mx/spip.php?article93223>, [consulta: 16 de febrero de 2012].

Secretaría de la Defensa Nacional, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], Dirección URL: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/segundo_informe_labores.pdf, [consulta 17 de noviembre de 2011], 171 pp.

-----, *Resultados de aseguramientos: detenidos*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/actividades/combate-al-narcotrafico/3276-detenidos>, [consulta: 4 de enero de 2012].

-----, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], Dirección URL: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/tercer_informe_labores.pdf, [consulta: 17 de noviembre de 2011], 162 pp.

Secretaría de Marina, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], México, 2008, Dirección URL: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/2_inf_labores.pdf, [consulta: 4 de enero de 2012], 135 pp.

-----, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], México, 2009, Dirección URL: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/3_inf_labores.pdf, [consulta: 9 de enero de 2012], 93 pp.

-----, *Cuarto Informe de Labores*, [en línea], México, 2010, Dirección URL: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/4_inf_labores.pdf, [consulta: 8 de enero de 2012], pp 86.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, [en línea], Dirección URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>, [consulta: 2 de abril de 2012].

-----, *Declaración conjunta del grupo de alto nivel de la Iniciativa Mérida sobre cooperación bilateral contra las organizaciones criminales transnacionales*, [en línea], Tercera reunión del grupo de alto nivel, México, marzo de 2010, Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/46/1/images/pdf/Declaracion_Conjunta_GAN.pdf, [consulta: 11 de abril de 2012].

-----, "Dependencias involucradas" en *Iniciativa Mérida*, [en línea], Dirección URL: <http://www.Iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Dependencias>, [consulta: 17 de octubre de 2011].

-----, *México y Estados Unidos ratifican su compromiso de combatir de manera coordinada la delincuencia organizada transnacional*, [en línea], comunicado del 23 de marzo de 2010, Dirección URL <http://www.Iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/28/1/images/pdf/Comunicado-Grupo-de-Alto-Nivel-de-la-IM-100323.pdf>, [consulta: 20 de enero de 2012].

-----, *Puntualiza la SRE características del programa de cooperación México-EUA para combatir crimen transnacional*, [en línea], comunicado No. 268, 3 de octubre de 2007, Dirección URL: http://www.Iniciativamerida.gob.mx/work/models/IniciativaMerida/Resource/13/1/images/PDF/Comunicado_SRE_268.pdf, [consulta: 24 de octubre de 2011].

Secretaría de Salud, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], pp.170-171, Dirección URL: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/evaluacion_programas/descargas/informe_labores2009.pdf, [consulta: 14 de noviembre de 2011], 215 pp.

-----, *Quinto Informe de Labores*, [en línea], Dirección URL: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/evaluacion_programas/descargas/5_labores.pdf, [consulta: 14 de noviembre de 2011], 201 pp.

Secretaría de Seguridad Pública, *Segundo Informe de Labores*, [en línea], México, 2008, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/816002//archivo>, [consulta: 4 de enero de 2012], 114 pp.

-----, *Tercer Informe de Labores*, [en línea], México, 2009, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/550126//archivo> [consulta: 4 de enero de 2012], 169 pp.

-----, *Cuarto Informe de Labores*, [en línea], México, 2010, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/815854//archivo>, [consulta: 4 de enero de 2012], 129 pp.

-----, *Quinto Informe de Labores*, [en línea], México, 2011, Dirección URL: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/952013//archivo>, [consulta: 4 de enero de 2012], 143 pp.

Selee, Andrew, "Success or failure? Evaluating U.S.- Mexico efforts to adress organized crime and violence" en revista *Perspectives on the Americas*, [en línea], Universidad de Miami, 20 de diciembre de 2010, Dirección URL: https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Selee_Mexico_Success_or_Failure.pdf, [consulta: 15 de febrero de 2012], 9 pp.

Shirk, David, *Drug violence in Mexico: Data an analysis from 2001-2009*, [en línea], Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego, enero de 2010, Dirección URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org/oco-im/documentos-de-analisis/drug-violence-in-mexico.-data-and-analysis-from-2001-2009.html>, [consulta: 13 de agosto de 2011].

-----, *Judicial reform in Mexico: Change & challenges in the justice sector*, [en línea], p.12, Instituto Transfronterizo, mayo de 2010, San Diego, Dirección URL: <http://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/Shirk-Justice%20Reform%20in%20Mexico.pdf>, [consulta: 17 de noviembre de 2011], 41 pp.

Solomon, John; Heath, David; Witkin, Gordon, "ATF let hundreds of U.S. weapons fall into hands of suspected Mexican gunrunners" en página de internet *iWatch news*, [en línea], 3 de marzo de 2011, Dirección URL: <http://www.iwatchnews.org/2011/03/03/2095/atf-let-hundreds-us-weapons-fall-hands-suspected-mexican-gunrunners>, [consulta:13 de octubre de 2011].

Stevens, Alex; Trace, Mike; Bewley-Taylor, Dave, *Reducing drug related crime: An overview of the global evidence*, [en línea], Inglaterra, Beckley Foundation, Dirección

URL: <http://www.beckleyfoundation.org/pdf/reportfive.pdf>, [consulta: 12 de abril de 2012], 12 pp.

Stratfor, *Cartel Report 2012: Polarization and sustained violence in Mexico's cartel war*, [en línea], 24 de enero de 2012, Dirección URL: <http://www.stratfor.com/analysis/polarization-and-sustained-violence-mexicos-cartel-war> [consulta: 3 de febrero de 2012].

Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, *United States v. Álvarez-Machain, Syllabus*, [en línea], Dirección URL: <http://www.law.cornell.edu/supct/html/91-712.ZS.html>, [consulta: 2 de abril de 2012].

Torres, Rubén, "Confiables, elementos de la policía federal:SSP" en periódico *El Economista*, [en línea], 23 de mayo de 2011, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/05/23/confiables-elementos-policia-federal-ssp>, [consulta 7 de abril de 2012].

Trace, Mike; Roberts, Marcus; Klein, Axel, *Assessing drug policy: Principles and Practice*, [en línea], Inglaterra, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2004, Dirección URL: http://www.beckleyfoundation.org/pdf/report_drugspolicy.pdf, [consulta: 16 de febrero de 2012], 15 pp.

Transparencia Internacional, *Corruption Perception Index 2008*, [en línea], Dirección URL: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table, [consulta: 10 de abril de 2012].

-----, *Corruption Perception Index 2009*, [en línea], Dirección URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table, [consulta: 10 de abril de 2012].

-----, *Corruption Perception Index 2010*, [en línea], Dirección URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010, [consulta: 10 de abril de 2012].

-----, *Corruption Perception Index 2011*, [en línea], Dirección URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>, [consulta: 10 de abril de 2012].

United States Government Accountability Office, *Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, [en línea], p.8, reporte GAO-10-837, 22 de julio de 2010, Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>, [consulta: 25 de octubre de 2011].

-----, *U.S. efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges*, [en línea], Report to Congressional requesters, junio de 2009, Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-709>, [consulta: 20 de febrero de 2012], 83 pp.

-----, *Status of Funds for the Mérida Initiative*, [en línea], correspondencia oficial al Subcomité del Hemisferio Occidental, 3

de diciembre de 2009, Dirección URL: <http://www.gao.gov/new.items/d10253r.pdf>, [consulta: 11 de diciembre de 2011], 29 pp.

Valencia, Nick y Chacón, Arturo, "Mexican journalists report on drug cartels despite the risk" en *CNN*, [en línea], 15 de noviembre de 2011, Dirección URL: <http://www.cnn.com/2011/11/15/world/americas/mexico-journalist/index.html>, [consultado el 4 de febrero de 2012].

Vega, Aurora, "Jefas de Jefas, la PGR persigue a 14 mujeres criminales" en periódico *Excelsior*, [en línea], 24 de octubre de 2011, Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=776774, [consulta: 28 de marzo de 2012].

Veillette, Connie, *Plan Colombia: A progress report*, [en línea], CRS Report RL32774, 22 de junio de 2005, Dirección URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>, [consulta: 2 de abril de 2012], 14 pp.

Velázquez, Rafael y Schiavon, Jorge. *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México- Estados Unidos*, [en línea], Documento de Trabajo No. 186, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009, Dirección URL: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20186.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2012], 22 pp.

Villiers, Diana, *Measuring success in the Drug War: Criteria to determine progress in Mexico's efforts to defeat narco-traffickers*, [en línea], Brookings Institution, 25 de mayo de 2010, Dirección URL: http://www.brookings.edu/opinions/2010/0525_mexico_drug_war_negroponte.aspx, [consulta: 15 de febrero de 2012].

Weintraub, Sidney y Wood, Duncan, *Cooperative Mexican-U.S. antinarcotics efforts*, [en línea], ITAM - CSIS, noviembre de 2010, Dirección URL: http://csis.org/files/publication/101108_Weintraub_MexicanUSAntinarc_web.pdf, [consulta: 23 de noviembre de 2011], 127 pp.

Weisburd, David y Eck, John E., "What can police do to reduce crime, disorder and fear?" en revista *The Annals of American Academy*, [en línea], núm. 593, mayo de 2004, Dirección URL: <http://gunston.gmu.edu/cebcp/WeisburdEck04.pdf>, [consulta: 11 de febrero de 2012].

Werb, Dan, et.al., *Effect of drug-law enforcement on drug-related violence: Evidence from a scientific review*, [en línea], Canadá, International Centre for Science in Drug Policy, 2010, Dirección URL: <http://www.icsdp.org/docs/ICSDP-1%20-%20FINAL.pdf>, [consulta: 11 de abril de 2012], 26 pp.

Yager, Jordy, "Border Patrol: Increase in drug seizures, decrease in border-crossers in 2011" en periódico *The Hill*, [en línea], 18 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://thehill.com/homenews/administration/200145-border-patrol-increase-in-drug-seizures-decrease-in-illegal-border-crossers-in-2011>, [consulta: 24 de enero de 2012].

Otras fuentes

Álvarez González, Juan Manuel, *Entrega de Información en medio electrónico*, Procuraduría General de la República, respuesta a solicitud de acceso a la información, folio 0001700218511, 24 de enero de 2012.

-----, *Entrega de información en medio electrónico*, Procuraduría General de la República, respuesta a solicitud de acceso a la información, Folio 0001700218611, 28 de diciembre de 2011.

de Vega, Mercedes, *Respuesta de solicitud de acceso a la información*, Secretaría de Relaciones Exteriores, folio 0000500179711, 7 de diciembre de 2011.

Salgado Ibarra, Juan, *Tiempo entre arresto y presentación ante una instancia judicial*, [en línea], 20 de noviembre de 2011, Dirección URL: <juan.salgado@cide.edu>, [consulta: 12 de enero de 2012], archivo del mensaje: campos.groth@gmail.com.