

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012

Sergio Aguayo Quezada
Raúl Benítez Manaut
Editores

Malgorzata Polanska
Armando Rodríguez Luna
Anexo estadístico



CASEDE

Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia



Atlas **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2012**

Primera edición, diciembre de 2012

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-4-0

Diseño y formación:
Adriana Méndez Raymundo y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugada Bernal

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de Open Society Foundations.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción: las violencias. Balance, efectos y perspectiva	11
<i>Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut</i>	
Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica	15
<i>Antonio L. Mazzitelli</i>	
El tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos	25
<i>José Luis León Manríquez</i>	
El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina	31
<i>Juan Carlos Garzón</i>	
El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida	39
<i>Eric L. Olson</i>	
El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica	47
<i>Simone Lucatello</i>	
El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México	55
<i>Georgina Olson Jiménez</i>	
Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México	63
<i>Celina Realuyo</i>	
Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios	73
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas	83
<i>Günther Maihold</i>	
La impunidad crónica y la violación de derechos humanos	93
<i>Mariclaire Acosta</i>	
Avances y retos de la reforma de justicia penal en México	101
<i>David A. Shirk</i>	
Las fuerzas armadas mexicanas en 2012	111
<i>Íñigo Guevara y Moyano</i>	
El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México	119
<i>Elena Azaola Garrido y Miquel Ángel Ruiz Torres</i>	
La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal	127
<i>Arturo Alvarado</i>	

El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos.

Iniciativa Mérida

Eric L. Olson¹

INTRODUCCIÓN

Frente a los cambios de gobierno en México –en diciembre de 2012– y en Estados Unidos –en enero de 2013–, se han planteado varias preguntas sobre la dirección que tomará la cooperación entre ambos países en materia de seguridad. En los últimos cinco años se han dado pasos firmes, pero lentos, para mejorar la colaboración y la responsabilidad compartida con vistas a enfrentar las amenazas provenientes de la delincuencia organizada y los cárteles de la droga. En consecuencia, la cuestión es si el nuevo mandatario mexicano y el presidente Barack Obama en su segundo periodo continuarán en la misma ruta por la que han transitado las dos naciones o, de ser el caso, ponderar cuáles modificaciones cabe esperar.

El esquema del acercamiento entre México y Estados Unidos se ha organizado a través de la Iniciativa Mérida, impulsada por un renovado espíritu de cooperación, el cual va más allá de sus programas y componentes, y se extiende hacia una creciente confianza mutua. Ésta se ha desarrollado en los ámbitos de las fuerzas de seguridad, de la aplicación de la ley, así como de las instituciones de inteligencia de ambos Estados. El fundamento del nuevo espíritu cooperativo fue posible gracias a un reconocimiento público de la *responsabilidad compartida* que cada país debe asumir al enfrentar la delincuencia organizada y el narcotráfico.²

No obstante, aunque existe la evidencia de un profundo compromiso en los más altos niveles políticos y diplomáticos para continuar la cooperación bilateral en materia de seguridad, también se percibe una sensación de que la confianza y la certeza construidas hasta la fecha no son irreversibles y, en ocasiones, pueden ser superadas por las realidades locales o las acciones de agencias específicas. La operación *Rápido y furioso* hizo un daño enorme a la confianza que México tuvo sobre el compromiso estadounidense de frenar el tráfico de armas de fuego. Asimismo, los escándalos recientes en la Policía Federal (PF) de México, incluyendo la balacera a dos agentes de inteligencia estadounidenses en las afueras de la ciudad de México en agosto de 2012, desatada por oficiales pertenecientes a la PF –la principal institución receptora de asistencia–, pusieron en evidencia el enorme poder de los grupos criminales para infiltrar, penetrar y corromper a las autoridades en este país.

Cada Estado define sus prioridades para los siguientes periodos de gobierno y plantea preguntas respecto del futuro y la duración esperada de la Iniciativa Mérida; si fuera el caso, se cuestiona cuál propuesta podría remplazarla. ¿Pondrá Enrique Peña Nieto el esquema actual de cooperación bajo una revisión completa, o hará un simple ajuste con modificaciones menores, renovando sólo su nombre o imagen? Por su parte, se estima que Estados Unidos está listo para continuar presionando la colaboración bilateral. Como destacó la secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, durante el encuentro en el Wilson Center con el secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, el 17 de septiembre de 2012: “La cooperación entre nuestros países nunca ha sido más fuerte, pero también sabemos que las amenazas que enfrentamos son dinámicas. Tenemos que continuar el trabajo en conjunto. Esto no es una situación estática y nunca debemos quedarnos cómodos en nuestros sillones diciendo que ya lo hicimos”.

¹ Investigador del Instituto México, del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

² Elise Labott “U.S., Mexico to Kick Off \$1.4 Billion Anti-drug Plan”, *CNN*, 19 de diciembre de 2008. Se puede consultar en http://articles.cnn.com/2008-12-19/world/mexico.us.drug.war_1_drug-cartels-merida-initiative-drug-violence?_S=PM:WORLD

PRIMERA ETAPA DE LA INICIATIVA MÉRIDA

El proyecto originalmente tuvo cuatro objetivos principales: 1) romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; 2) fortalecer el control de la frontera, de la zona aérea y de la región marítima; 3) mejorar las capacidades de los sistemas de justicia en la región; y 4) restringir las actividades de las pandillas, así como reducir la demanda local de droga. Las solicitudes financieras iniciales para la Iniciativa se enfocaron en entrenamientos y equipamiento para las fuerzas militares y de seguridad de México.³

La propuesta original de la administración de Bush, presentada ante el Congreso en 2007, otorgó 1,400 millones de dólares para tres años y fue dividida en tres grandes grupos. El primero era el más grande y abarcó la asistencia contra la droga y contra el terrorismo, así como a los programas de seguridad fronteriza, que representó aproximadamente el 64% del total de la solicitud de presupuesto e implicó equipo de muy alto costo, como 21 aeronaves para el uso de las fuerzas militares y policíacas destinadas a hacer frente al narcotráfico.

El segundo grupo se enfocó principalmente en la seguridad pública y en los programas de aplicación de la ley, incluyendo la capacitación, la tecnología y los programas de administración de información, así como la asistencia para su modernización. Este grupo representó aproximadamente el 24% del total de la solicitud de presupuesto al Congreso.

Finalmente, el tercer grupo incluyó los programas relacionados con la construcción de instituciones, así como la promoción del Estado de derecho, incluyendo la ayuda para el proceso de las reformas judiciales mexicanas, los derechos humanos, así como programas contra el abuso de drogas. Éste representó cerca de 15% del pedido del presupuesto.

Tabla 1

PRESUPUESTOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA PARA MÉXICO SEGÚN CUENTA DE ASISTENCIA
Años fiscales (AF) 2008-2012 (millones de dólares)

	AF2008	AF2009	AF2009 SUPLEM.	AF2010	AF2010 SUPLEM.	AF2011	AF2012 ESTIMADO	
CUENTA	PL 110-252	PL 111-8	PL 111-32	PL 111-117	PL 111-212	PL 112-10	PL 112-74	TOTAL
ESF	20.0	15.0	0.0	15.0	0.0	18.0	33.3	101.3
INCLE	263.5	246.0	160.0	190.0	175.0	117.0	248.5	1,400.0
FMF	116.5	39.0	260.0	5.3	0.0	8.0	no aplica	428.8
Total	400.0	300.0	420.0	210.3	175.0	143.0	281.8	1,930.1

FUENTE: U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2012*.

ESF: Fondo de Apoyo Económico

INCLE: Control Internacional de la Droga y Aplicación de la Ley

FMF: Financiamiento Militar Extranjero

La información que proporcionó el Servicio de Investigación del Congreso presenta el desglose de financiamiento de la Iniciativa Mérida, desde su inicio al año fiscal 2012. El ciclo inicial de tres años, propuesto por el presidente Bush al Congreso para iniciar en el año fiscal 2008, fue completado en el año fiscal 2010.

Pese a la buena voluntad y a los compromisos planteados en la Iniciativa Mérida, en el Congreso de Estados Unidos surgieron dudas importantes sobre el programa. La principal fue la falta de consulta a la propia Cámara de Representantes mientras la administración

³ Véase Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *US-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington D.C., 13 de febrero de 2012, p. 7.

de Bush desarrolló las líneas generales de la Iniciativa. Elliot Engel, presidente de la Subcomisión del Hemisferio Occidental de este órgano, declaró al inicio de una audiencia de supervisión en 2008: “Como saben, la Iniciativa Mérida comenzó de manera precaria en el Congreso. Como he mencionado en las audiencias anteriores, los miembros de la Cámara no fueron consultados ni informados sobre el paquete antes de que éste se estableciera, pese a numerosas solicitudes. Esta no es la forma de iniciar un esfuerzo tan importante para el combate al narcotráfico y la violencia relacionada con la droga en México y en Centroamérica.”⁴

Miembros de los partidos Republicano y Demócrata expresaron serias dudas por omitir a Centroamérica y el Caribe en el nuevo programa de seguridad. Una preocupación particular consistió en que Estados Unidos se comprometería a ejercer una estrategia demasiado sujeta a las condiciones de la geografía y podría perderse de vista la perspectiva holística del problema de la delincuencia organizada transnacional en la región mesoamericana.

En la misma declaración Engel añadió: “Cuando la Iniciativa Mérida fue revelada por primera vez en octubre pasado, muchos de nosotros en el Congreso estuvimos preocupados frente a las inequidades en el financiamiento entre México y Centroamérica. Estas preocupaciones fueron compartidas por nuestros amigos de América Central”. En el mismo sentido el congresista insistió al observar:

Siendo sincero, los cincuenta millones de dólares inicialmente propuestos para Centroamérica fueron en realidad sólo una gota en el mar, por ello estoy contento de que los tomadores de decisiones concluyeran incrementando esa cantidad hasta los 61.5 millones de dólares en la factura suplementaria. Esto tiene una importancia particular, tomando en cuenta que el 90% de la cocaína enviada por barco desde los Andes a Estados Unidos viene a través de América Central, y las tasas de homicidios están en aumento en El Salvador, Honduras y Guatemala.⁵

Por su parte, el *Washington Post* reportó que “la falta del equilibrio del financiamiento en el nuevo plan antinarcóticos de la administración de Bush, que destina diez veces más ayuda a México que a los siete países centroamericanos juntos, está provocando angustia en Centroamérica”.⁶

En México la Iniciativa Mérida también generó controversias y preguntas sobre la soberanía nacional y el alcance de la presencia estadounidense en las instituciones de aplicación de la ley, así como de personal militar y de inteligencia que participarían en el programa; también hubo cuestionamientos sobre el enfoque que la Iniciativa pone en la labor en equipo para facilitar el despliegue de la Marina de México, a raíz de la entrega de aeronaves Casa 235, de escáneres de ión y de la nueva tecnología de rayos x, pues parecía que el programa se concentraba exclusivamente en combatir el tráfico de drogas a través de despliegues de la policía y los militares en gran escala. En el paquete original no se puso énfasis en el tema de las reformas institucionales, necesarias para fortalecer la administración de la ley y las capacidades de procuradores y ministerios públicos para conducir las investigaciones y procedimientos para enjuiciar a los criminales.

Más aún: los presidentes y secretarios de gobierno involucrados en la creación del programa enfatizaron la *responsabilidad compartida*, la asistencia mutua y la colaboración para enfrentar al enemigo común. En consecuencia, en el Congreso y la prensa estadounidense se revivió el lenguaje tradicional de la ayuda extranjera y el soporte para México, de modo

⁴ “US Obligations under the Merida Initiative. Statement by the Honorable Eliot L. Engel, Chair, House Western Hemisphere Subcommittee”, House of Representatives, 2 de julio de 2008. Se puede consultar en www.internationalrelations.house.gov/110/40659.pdf

⁵ *Ibidem*.

⁶ Manuel Roig Franzia, “Central Americans See Peril in Bush’s Anti-Drug Priorities”, *The Washington Post*, 29 de noviembre de 2007. Puede consultarse en www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/11/28/AR2007112802583.html

que pareció que socavaría el propósito original. ¿Es la Iniciativa Mérida simplemente una *ayuda* para México en el combate al crimen organizado, de manera similar a como se apoyó a Colombia para luchar contra grupos armados y narcotraficantes, o es realmente un *cambio del paradigma* por medio de cual el adversario es enfrentado en conjunto, pero en el que lógicamente cada país asume la propia responsabilidad por sus acciones? Y lo que es más importante para México: los compromisos públicos signados por los funcionarios estadounidenses para poder controlar el tráfico de armas, tomar medidas contra el lavado de dinero y contra el incremento de las transferencias de efectivo por la frontera del sudoeste, así como para renovar los esfuerzos orientados a reducir el consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos, no estaban vinculados con metas específicas o iniciativas de financiamiento que podrían asegurar su cumplimiento. Lo anterior llevó a algunos en México a temer que Estados Unidos no cumpliría sus compromisos.

No obstante, a pesar de las preguntas y controversias que rodearon la propuesta de Bush, el Congreso consideró conveniente adoptarla con algunas modificaciones y aprobó el financiamiento solicitado con el consentimiento de ambos partidos. Desde entonces, el programa ha recibido el apoyo tanto de republicanos como de demócratas, pese a las modificaciones suscitadas por el cambio de administración de Bush a la de Obama a inicios de 2009, y a pesar de las variaciones derivadas a raíz de las restricciones fiscales debidas al estallido de la crisis económica.

SEGUNDA FASE: LOS CUATRO PILARES DE LA INICIATIVA MÉRIDA

La transición política en Estados Unidos comenzó en 2006 con los demócratas ganando el control del Congreso, y continuó en las elecciones presidenciales de 2008, a partir de las cuales Barack Obama asumió el poder. Estos cambios mantuvieron el compromiso de cooperar con México en su combate contra la delincuencia organizada. Sin embargo, en los primeros meses de la gestión de Obama se replanteó la Iniciativa Mérida en sus cuatro líneas estratégicas o *pilares*, como suelen llamarlas en Estados Unidos.⁷ Según la “Declaración conjunta”, realizada por ambos países en septiembre de 2012: “Los amplios parámetros de nuestra colaboración bajo Mérida han seguido [desarrollándose] desde cuatro áreas estratégicas de cooperación, que los presidentes Barack Obama y Felipe Calderón identificaron en agosto de 2009 en Guadalajara y reafirmaron durante la visita del presidente Calderón a Washington D.C. en mayo de 2010”.

Las prioridades de estos cuatro pilares han ido evolucionando, desde el enfoque original basado en la transferencia de equipo militar, policial y de inteligencia, hacia importantes nuevas dimensiones, como el fortalecimiento de las instituciones y el énfasis en aspectos relativos a la cohesión social. El primer pilar reafirmó los objetivos originales de “afectar la capacidad de las organizaciones criminales” en México. Como parte de esta estrategia, el gobierno de Calderón identificó a los 36 líderes de los principales grupos delictivos, quienes fueron el *blanco* de su política; al cierre de su administración se había arrestado o aniquilado a 23 de la lista, lo cual se interpreta como evidencia de éxito. Por su parte, Estados Unidos se comprometió a trabajar con México para debilitar las capacidades logísticas y financieras de las redes criminales.

El segundo pilar buscó poner más atención en instrumentar las reformas institucionales y en la asistencia para capacitar a las fuerzas mexicanas de seguridad, y a quienes tienen a su cargo la aplicación de la ley. Estos objetivos reflejan la continuación de la estrategia

⁷ Eric L. Olson y Christopher E. Wilson, *Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., mayo de 2010.

original de la Iniciativa Mérida, y su relevancia aumentó de manera significativa en función de que Obama le dio mayor prioridad a las reformas institucionales que a las transferencias de equipo.

Construir “La frontera del siglo xxi” se convirtió en el tercer pilar y representó una dirección estratégica nueva para el esquema de cooperación bilateral. En el contexto de que muchas de las iniciativas en esta área fueron defendidas durante la administración Bush, su incorporación como objetivo estratégico en el calendario de colaboración en seguridad elevó su importancia de manera notable. Entre los nuevos componentes, el principal fue un esquema para volver a analizar la situación de la frontera y poner mayor énfasis en la definición de los cruces principales y con mayor tránsito, a través de creación de programas confiables para el paso de personas y transporte de mercancías.⁸

Finalmente, el cuarto pilar involucró la inversión en “construcción de las comunidades fuertes”. En particular, ambos países acordaron implementar programas para fortalecer el tejido social de las comunidades vulnerables en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey. La estrategia se basa en el trabajo con las autoridades locales para reducir y prevenir la demanda de drogas, recuperar los espacios públicos, asistir a niños y jóvenes, así como respaldar a redes comunitarias en la prevención del delito.

En este marco, ambos países han señalado una serie de logros conjuntos en el proceso de debilitar y desmontar las redes de la delincuencia organizada. Entre los primeros resultados proclamados por los dos gobiernos se encuentra el avance en compartir información e inteligencia; una mejoría en la seguridad fronteriza, que incluye la capacidad de inspección en ambos lados de la frontera; y el fortalecimiento del régimen de extradición, que resultó en cantidades récord de solicitudes por parte de Estados Unidos aceptadas por México. Asimismo, hubo un incremento significativo en el número de programas de capacitación, incluyendo entrenamiento y equipo para más de cinco mil integrantes del personal penitenciario; apoyo para aumentar la capacidad de los centros de reclusión federales –desde 6,400 a 20 mil presos–; capacitación para 7,500 empleados federales y 19 mil estatales del sector justicia, de acuerdo con las reformas aplicadas al sistema; y para más de cuatro mil investigadores federales.

Estos logros no deben quitar la vista de las numerosas áreas en las cuales aún se observa un avance limitado. Una de ellas es la urgencia de establecer indicadores claros y criterios de evaluación de la efectividad de cada uno de los objetivos. Medir la eficacia de los programas de capacitación tomando en cuenta sólo el número de personas que los reciben es inadecuado y no provee un punto de referencia a partir del cual se pueda estimar si se han logrado las metas establecidas. Es importante tener una perspectiva clara sobre cuáles son los resultados deseables, de manera que éstos constituyan la base para decidir cuándo la asistencia estadounidense logra producir efectos positivos. Podría ser el caso de compartir el trabajo de inteligencia, pues debe ser un elemento permanente en la relación bilateral en función de la condición de países vecinos con intereses compartidos en la frontera.

El *Reporte 2010 de la Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas* (GAO, por sus siglas en inglés), señala:

En términos generales, se carece de las formas de medición enfocadas en los resultados y lo que se puede definir en éxitos de corto y largo plazos. Por ello es difícil valorar la efectividad, y cabe una duda sobre el tiempo en que las metas de la Iniciativa serán alcanzadas. Fortalecer la medición del desempeño podría proveer al Congreso y a otros actores una información

⁸ Christopher Wilson, y Erik Lee, *The State of Trade, Competitiveness and Economic Well-being in the U.S.-Mexico Border Region*, Woodrow Wilson Center Mexico Institute, Washington D.C., 2012, p. 13. Puede consultarse en www.wilsoncenter.org/sites/default/files/State_of_Border_Trade_Economy_0.pdf

precisa sobre los resultados, lo cual les permitirá tomar decisiones más informadas sobre los tiempos y maneras de revisar las políticas y los enfoques.

[También se recomienda al Departamento de Estado...] que el secretario de Estado integre a la Iniciativa Mérida los indicadores de los resultados de desempeño que medirán el avance hacia los objetivos estratégicos, y que sean éstos los elementos fundamentales para decidir sobre los futuros programas.

[...]

Estados Unidos ha enfrentado en la implementación [de la Iniciativa Mérida] una amplia gama de desafíos asociados con la administración de programas, los cuales han disminuido el ritmo de la entrega de equipamiento y capacitaciones [...]. Estos retos incluyen una cantidad insuficiente del personal que administra el programa, las negociaciones sobre los acuerdos interinstitucionales y bilaterales, procesos de adquisición, cambios en el gobierno y disponibilidad de los fondos.⁹

El reporte de la reunión de 2011 para seleccionar al senador que se haría cargo del Control Internacional de Narcóticos coincidió con el de la GAO y recomendó que “el Departamento de Estado desarrolle, a la brevedad posible, la medición del desempeño para la Iniciativa Mérida y presente estas mediciones al Congreso. Un calendario para varios años debe estar elaborado con los objetivos en diferentes áreas, incluyendo la entrega de equipamiento, reformas judiciales y policíacas, y capacidad del Estado para responder a las organizaciones criminales”.¹⁰ Los senadores destacaron en el documento una lenta entrega de los helicópteros y comentaron que “se deben acelerar los pasos de la entrega de los recursos aéreos”.¹¹ Asimismo, indicaron que el Departamento de Estado tiene que desarrollar indicadores claros para ponderar el éxito y entregarlos al Congreso cuanto antes.

Por otro lado, surgieron críticas respecto del ritmo lento de las entregas del presupuesto aprobado para México. Los líderes del Congreso expresaron su frustración sobre el hecho de que cuando el gobierno presentó las solicitudes para el financiamiento de las aeronaves lo hizo señalando que se trataba de “necesidades urgentes”, a pesar de lo cual se tardó mucho en otorgarlo. También los mexicanos dejaron oír su descontento por el retraso en este sentido. El Departamento de Estado sostuvo que las entregas se realizaron en calendarios normales, tomando en cuenta la complejidad de los pedidos y el hecho de que los mecanismos administrativos para este tipo de colaboración no existían anteriormente en México, a diferencia de Colombia y Honduras, países con una larga trayectoria en la asistencia de programas antidroga. De todos modos, las cantidades totales aprobadas por el Congreso para la Iniciativa Mérida llegaron aproximadamente a 1,100 millones de dólares en septiembre de 2012, es decir, cerca del 70% del total aprobado hasta esa fecha.

Finalmente, otras preocupaciones fueron señaladas en cuanto al tema del impacto de la estrategia desarrollada por el presidente Calderón a los derechos humanos; en particular sobre el papel de las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública. En junio de 2012 la Oficina para Latinoamérica de Washington (WOLA, por sus siglas en inglés) y varios grupos mexicanos defensores de los derechos humanos enviaron al Departamento de Estado un memorándum acerca de las serias violaciones a los derechos fundamentales cometidos por militares y policías mexicanos, cuestionando el financiamiento estadounidense para estas instituciones de seguridad. En el mismo documento se señaló que:

⁹ Government Accountability Office, *The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, julio de 2010. Puede consultarse en www.gao.gov/assets/310/307523.pdf

¹⁰ “Feinstein, Grassley Release Senate Caucus on International Narcotics Control Report on Mexico”, United States Senate Caucus on International Narcotics Control, Washington D.C., 25 de mayo de 2011. Se puede consultar en <http://drugcaucus.senate.gov/r-report-on-mexico-5-25-11.html>

¹¹ *Ibid.*, p. 8.

El gobierno mexicano ha adoptado algunos pasos para cumplir con los requerimientos de derechos humanos, como la transferencia de algunos de los casos individuales de abuso de la jurisdicción militar a la civil, así como un avance en los protocolos regulatorios sobre el uso de la fuerza. Sin embargo, son una cantidad considerablemente limitada, mientras continúan las violaciones de derechos humanos por parte de las mismas autoridades encargadas de la seguridad, y sólo se demuestran esfuerzos aislados que no han cambiado los patrones generales de abuso e impunidad.¹²

En particular el texto enfatizó los abusos de las fuerzas armadas debido a las 6,768 quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto del personal militar, incluyendo algunas por desaparición forzada y tortura, entre otras.

Además, la existencia del sistema de justicia militar en México, donde regularmente no se relacionan los abusos de los derechos humanos con las garantías del debido proceso del sistema de justicia civil, opacan aún más este tema. Las organizaciones no gubernamentales que firman el documento pusieron énfasis en su preocupación por el uso continuo de la tortura y las confesiones forzadas por quienes deberían impartir justicia, así como por las leyes que permiten detener a los presuntos vinculados con el crimen organizado sin que tengan acceso a un abogado –a través del mecanismo denominado “arraigo”. Se trata de violaciones claras a los estándares internacionales y a las garantías básicas del procedimiento de *habeas corpus*.¹³

¿QUÉ ESPERAR DEL FUTURO?

La elección de Enrique Peña Nieto como presidente de México ha iniciado, de manera inevitable, el proceso en el cual el presente marco de cooperación será evaluado, reexaminado y probablemente redefinido. La pregunta es cuándo y qué tanto Peña Nieto buscará cambiar los elementos fundamentales de la colaboración actual en materia de seguridad. No hay duda de que algunos reajustes se buscarán para proveer a la relación de una nueva identidad, al menos simbólicamente, con el fin de romper con las políticas calderonistas. Aunque es demasiado temprano para saber si tales cambios serán menores o profundos. Por ejemplo, para los diseñadores de la política estadounidense aún resulta incierto si las promesas de campaña de Peña Nieto, que pusieron énfasis en un enfoque de reducción de la violencia como prioridad en el combate contra la delincuencia organizada, conllevarán sólo cambios cosméticos o reorientarán de manera fundamental la estrategia. Por su parte, la política estadounidense parece ser estable y no hay señalamientos de posibles cambios durante 2013. Según la declaración ante el Congreso, que resume la solicitud de la administración de Obama para este año fiscal:

En lo que se refiere a la Iniciativa Mérida en México, para el año fiscal 2013 se aprobaron 234 millones de dólares; continuando con la tendencia de transformación desde la entrega de equipo hacia la menos costosa asistencia en construcción de instituciones. La asistencia se está reorientando a programas que se deben destinar a fortalecer la capacidad mexicana

¹² Amnesty International USA, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, Fundar, Human Rights Watch-Latin America Working Group, Miguel Agustín Pro Juárez Human Rights Center, Robert F. Kennedy Center for Human Rights, Tlachinollan Human Rights Center, Washington Office on Latin America, *Mérida Memo to US Department of State*, 25 de junio de 2012. Puede consultarse en www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2012/Merida_Memo_June_25_2012_FINAL.pdf

¹³ Debe anotarse que las demandas por el empleo del sistema de justicia militar para resolver casos de derechos humanos están siendo lentamente atendidas y algunas son enviadas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en México, a la Suprema Corte de Justicia. Las dos cortes han reiterado que el tratamiento de expedientes en cortes militares no es compatible con los instrumentos jurídicos internacionales y las obligaciones contraídas por México.

para sostener el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. En el caso del fortalecimiento de instituciones se debe estimular una participación integral de la sociedad civil y propagar las prácticas preventivas de los servicios para los jóvenes en riesgo. De igual forma, la ayuda ahora no sólo se dirige al gobierno federal mexicano, sino que ha iniciado también la cooperación hacia los estados, ya que se observa un incremento de las comunidades afectadas a nivel local.¹⁴

La continuidad de la política estadounidense en el corto plazo es un hecho debido a que sus procedimientos presupuestales requieren las solicitudes de las agencias ejecutivas mucho antes del inicio del año fiscal. Por ejemplo, el proyecto del año fiscal 2013 –primero de octubre 2012 al 30 de septiembre de 2013– ya ha sido presentado ante el Congreso por la administración junto con sus razones y justificación, y está vigente. Sin embargo, es de esperar que se den algunos cambios en el esquema de cooperación para el siguiente año, tomando en cuenta que los dos partidos en el Congreso estadounidense respaldan la Iniciativa.

El escenario más probable es que una vez que el panorama político en Estados Unidos esté definido y las decisiones sobre su política fiscal estén tomadas, se produzca una nueva discusión y diálogo con el gobierno de Enrique Peña Nieto sobre el tema del futuro de la cooperación bilateral en materia de seguridad a partir de 2014. Mientras tanto, parece razonable suponer que la cooperación en seguridad y la responsabilidad compartida diseñada desde 2007 continuarán siendo las características de las relaciones entre México y Estados Unidos en la materia.

¹⁴ “Testimony of Kevin Whitaker, Acting Principal Deputy Assistant Secretary of State House Appropriations Committee, Subcommittee on State and Foreign Operations”, The US House of Representatives Committee on Appropriations, Washington, D.C., 29 de marzo de 2012. Se puede consultar en <http://appropriations.house.gov/uploadedfiles/hhrg-112-ap04-wstate-kwhitaker-20120329.pdf>