

La seguridad México-Estados Unidos: responsabilidad compartida¹

Eric L. Olson y Ximena Rodríguez²

A pesar de que la protección y la seguridad de Estados Unidos y México siempre han estado entrelazadas, el reconocimiento público de este hecho es un fenómeno mucho más reciente. A los antecedentes históricos en los que predominaron los conflictos, generando escepticismo y desconfianza en ambos lados de la frontera, se sumó la negligencia por parte de ambos gobiernos. Esto provocó que la cooperación en materia de seguridad durante la mayor parte del siglo XX quedara como un aspecto menor en las relaciones bilaterales. En Estados Unidos frecuentemente se sintió frustración frente a lo que se percibía como la inacción mexicana frente a los narcotraficantes; la aparente tolerancia de altos niveles de corrupción; la penetración del Estado por intereses criminales; y la falta de una estrategia enfocada para enfrentar a los narcotraficantes de manera sistemática y sólida. Por su lado, México a menudo se sintió victimizado por el crimen y la corrupción resultantes de las actividades de grupos criminales para satisfacer el gran mercado de consumidores de drogas ilícitas en el norte; estaba presionado a resolver un problema principalmente basado en Estados Unidos y señalaba la incapacidad de ese país para reducir el consumo de drogas y regular mejor el acceso a las armas como la fuente de muchos de los problemas de corrupción, violencia e impunidad en México.

Fue hasta inicios del siglo XXI cuando ambas naciones empezaron a desarrollar una política de “responsabilidad compartida” y de acciones mutuas, con el fin de enfrentar los retos de la creciente violencia, y el impacto innegable –cada vez más evidente– del tráfico de drogas transnacional y del crimen organizado en la seguridad y el bienestar de toda la población mexicana. El nuevo marco de seguridad que se forjó entre los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 fue conocido como la “Iniciativa Mérida”, por la ciudad mexicana donde se firmó el convenio marco. A pesar de que el acuerdo ha mantenido de manera consistente su compromiso con una estrategia compartida para la cooperación en materia de seguridad, se ha desarrollado y ampliado más allá del enfoque programático inicial y hoy en día representa un marco sólido para el diálogo sobre múltiples frentes de seguridad en el contexto de las asignaciones presupuestales decrecientes de Estados Unidos.

ORÍGENES

Aunque la asistencia en materia de seguridad de Estados Unidos a México inició hace muchas décadas, disminuyó seriamente después del asesinato en México del agente de la Administración para el Control de Drogas (Drug Enforcement Administration, DEA) Enrique “Kiki” Camarena, en 1985. Muchos en las agencias de aplicación de la ley de Estados Unidos sentían que las autoridades mexicanas no tomaron medidas suficientes para proteger a Camarena, o bien estuvieron involucradas en su muerte de alguna manera. Cualquiera que sea la verdad, la desconfianza hacia sus contrapartes mexicanas, así como el creciente poder y violencia de los traficantes mexicanos durante los años noventa, generó una relación fría de cooperación para la seguridad entre ambas naciones. A pesar de algunas iniciativas periódicas dirigidas a mejorar la colaboración en la materia, los esfuerzos bilaterales antinarcóticos sufrieron un golpe duro cuando en 1997 salieron a la luz los vínculos estrechos de Jesús Gutiérrez Rebollo, zar antidro-

¹ Traducción de Lene Charlotte Guercke.

² Miembros del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D. C.

gas de México y general del Ejército, con organizaciones del narcotráfico, en particular la de Amado Carrillo Fuentes, también conocida como el cártel de Juárez.³

Mientras las tensiones de la década de 1990 se empezaron a desvanecer frente a la transformación política en México durante los primeros años del nuevo milenio, el país también empezó a vivir un aumento en la violencia relacionada con el crimen. Una parte de ésta se generó en el contexto del cambiante entorno político mexicano y la desintegración del control centralizado del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero también fue un factor la reorientación de las rutas del tráfico de drogas internacionales del Caribe hacia México.

Entre mediados de los noventa y la mitad de la década de 2000, organizaciones criminales y traficantes mexicanos se establecieron como importantes actores internacionales, los cuales a menudo reemplazaron a las organizaciones colombianas como los principales transportadores de cocaína hacia Estados Unidos. Lo que alguna vez había sido principalmente un negocio de tráfico de marihuana, ahora se convirtió en una empresa criminal transnacional muy lucrativa con la capacidad de mover cantidades grandes de cocaína y otras drogas ilícitas hacia el país del norte. Conforme crecieron el poder y la influencia de los grupos del crimen organizado mexicanos, los conflictos sobre rutas y control de territorios se convirtieron en el motor detrás de las nuevas manifestaciones de una violencia criminal fuera de control.

Tras las elecciones presidenciales de julio de 2006, las cuales fueron altamente disputadas, el presidente electo Felipe Calderón estaba convencido de que México se enfrentaba a una situación desesperada, donde el poder y la violencia de las redes criminales amenazaban a la seguridad y estabilidad nacionales, y las acciones del gobierno en contra de estos grupos eran menos estratégicas y determinadas de lo que muchos consideraban necesario. Según un recuento, fue tan grande su alarma que mencionó la posibilidad de un apoyo directo de Estados Unidos a sus esfuerzos para enfrentar a las organizaciones delictivas durante su reunión inicial con el presidente George W. Bush.⁴ Esta semilla sería el impulso para desarrollar el marco de responsabilidad compartida que eventualmente se conoció como la Iniciativa Mérida.

Según un informe del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos (Congressional Research Service, CRS), la Iniciativa Mérida se diseñó con el fin de combatir el tráfico de drogas, el crimen transnacional y el terrorismo. Durante esta reunión los dos presidentes acordaron “expandir la cooperación bilateral y regional en materia antinarcóticos y de seguridad”.⁵ Funcionarios de los gobiernos estadounidense y mexicano se reunieron a lo largo de 2007 para negociar y elaborar a puertas cerradas los detalles de la iniciativa. Miembros de los congresos de ambos países expresaron su frustración por no haber sido involucrados en las negociaciones. El secretario adjunto de Estado, Thomas Shannon, describió a la Iniciativa Mérida como un paquete de ayuda “urgente”, compuesto en gran parte por equipamiento y entrenamiento que podría tener “un impacto inmediato e importante en la lucha contra el crimen organizado”.⁶

³ BBC News World Americas, “Mexico Convicts Former Anti-Drug Czar”, BBC News, 23 de febrero de 2000, en: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/653677.stm>>.

⁴ Calderón le dijo a Bush, cuando era presidente electo, que el país “necesitaba que el gobierno de Estados Unidos se asociara con México para restaurar la seguridad. Yo estoy preparado para hacer lo que me toca [...], pero necesito un socio”. Véase Alfredo Corchado, *Midnight in Mexico: A Reporter's Journey Through a Country's Descent into Darkness*, Penguin Press, Nueva York, 2013, p. 175.

⁵ Colleen W. Cook, Clare Ribando Seelke y Rebecca G. Rush, “Mérida Initiative: Background and Funding”, Congressional Research Service, Washington, 2008.

⁶ *Ibidem*.

El acuerdo marco firmado entre ambos presidentes formó la base de la solicitud presupuestaria de la administración Bush al Congreso para financiar la Iniciativa Mérida por un monto de 1,400 millones de dólares a lo largo de tres años, finalizando la primera etapa en 2010.⁷ Un informe del Servicio de Investigación del Congreso menciona:

La Iniciativa Mérida, en su concepción inicial, buscaba (1) romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; (2) fortalecer controles fronterizos, aéreos y marítimos; (3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región; y (4) reducir la actividad de pandillas y disminuir la demanda local de drogas. Las primeras solicitudes de financiamiento para la Iniciativa se enfocaban en el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas de seguridad mexicanas.⁸

La propuesta original para la Iniciativa Mérida ante el Congreso por parte de la administración Bush se dividía en tres amplios rubros de asistencia. El primero, incorporó antinarcóticos, la lucha contra el terrorismo y la asistencia para fortalecer la seguridad fronteriza. El total representaba aproximadamente el 64 por ciento de la solicitud de presupuesto e incluía artículos caros, como aeronaves de ala fija y rotatoria, a ser utilizados por las fuerzas militares y de seguridad mexicanas.

El segundo rubro se dirigía principalmente a los aspectos de seguridad pública y aplicación de la ley, e incluía programas de gestión de entrenamiento, tecnología e información para mejorar la capacidad de las agencias de aplicación de las leyes civiles en México y respaldar su modernización. El rubro representó aproximadamente el 24 por ciento del total de la solicitud de la administración al Congreso.

Finalmente, el tercer rubro contenía programas enfocados en la consolidación de instituciones y la promoción del Estado de derecho, e incluía apoyo al proceso de reforma judicial en México, derechos humanos y programas para combatir el abuso de sustancias ilegales en México. Este grupo representaba aproximadamente el 15 por ciento de la petición de financiamiento.

El anuncio de una cooperación en materia de seguridad tan estrecha con Estados Unidos generó algunas controversias en México, donde se cuestionaba el impacto en la soberanía nacional y el alcance de las operaciones de agencias de la aplicación de la ley, militares y personal de inteligencia estadounidenses en su territorio.

Asimismo, se cuestionó el fuerte énfasis del programa para equipo de cómputo *hardware* con el fin de facilitar el despliegue de las fuerzas de seguridad. Con su gran énfasis en aeronaves, escáneres y tecnología de rayos x, el programa priorizaba un enfoque coactivo tradicional en la lucha antidrogas, mientras descuidaba la necesidad de reformas institucionales en el sistema de justicia y el fortalecimiento de las capacidades de las agencias de aplicación de la ley para investigar y enfrentar el crimen.

Al mismo tiempo, aunque los presidentes y secretarios de gabinete –quienes estuvieron involucrados en la formulación del programa– ponían énfasis en la “responsabilidad compartida”, el apoyo mutuo y la colaboración para enfrentar un enemigo común, el lenguaje tradicional de la asistencia y ayuda exterior a México reapareció en el Congreso y la prensa estadounidense de tal manera que parecían socavar el propósito original. ¿Era la Iniciativa Mérida simplemente una “ayuda” por parte de Estados Unidos a México para combatir el crimen organizado, al igual que Estados Unidos ayudó a Colombia a luchar contra los grupos armados y narcotraficantes en ese país?, o ¿era este un modelo distinto, donde se enfrenta conjuntamente a un enemigo común y

⁷ Nótese que el financiamiento de Estados Unidos para la Iniciativa Mérida representa una porción pequeña de los aproximadamente cuatro mil millones de dólares que se estiman se asignaron para los gastos en programas similares de seguridad por parte del gobierno de México. Véase, Luis Astorga y David Shirk, “Drug Trafficking Organizations and Counter-drugs Strategies in The U. S.-Mexican Context”, en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee (eds.), *Shared Responsibility U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, Washington, 2010, p. 32.

⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, “U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington, 13 de febrero de 2012, p. 7.

donde cada lado asume sus propias responsabilidades de acción? Más importante aún, los compromisos públicos por parte de funcionarios estadounidenses de interrumpir el tráfico de armas, adoptar medidas en contra del lavado de dinero y de las transferencias de grandes cantidades de efectivo a través de la frontera del sudoeste, combinados con los esfuerzos renovados para reducir el consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos, no se vinculaban con objetivos específicos o iniciativas de financiamiento que podrían haber contribuido positivamente a su cumplimiento.

La insistencia por parte del Congreso estadounidense en que se incluyera un lenguaje de derechos humanos en el paquete de financiamiento para la Iniciativa Mérida se sumó a la polémica con el gobierno mexicano, enfureciendo a las autoridades del país, pues querían evitar la impresión de que Estados Unidos los *certificaba* en esa materia. El paquete de financiamiento final de 2008 obligó al Departamento de Estado a informar el Congreso sobre medidas específicas adoptadas por México para abordar los problemas relativos a los derechos humanos. Las áreas a cubrir en los informes incluían: 1) esfuerzos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de policías federales, estatales y municipales; 2) llevar a cabo consultas periódicas sobre la implementación de la Iniciativa Mérida con organizaciones mexicanas de derechos humanos y sociedad civil; 3) avances para asegurar investigaciones civiles de presuntas violaciones a derechos humanos por fuerzas policíacas y militares; y 4) la instrumentación de la prohibición del empleo de testimonios obtenidos bajo tortura.⁹

Aunque muchas veces se dice de esta cláusula que fue incluida como una provisión de “condicionalidad de derechos humanos”, estrictamente hablando no comprende un proceso de certificación tradicional. El texto simplemente exige al Departamento de Estado informar al Congreso sobre los avances en casos graves de violaciones de derechos humanos. De ahí, el Congreso tendría la libertad de aceptar el informe o congelar el dinero afectado en caso de que no estuviera de acuerdo con los hallazgos del Departamento de Estado. En teoría, éste podría informar a aquél acerca de los avances en materia de derechos humanos en México y proceder con el desembolso de los fondos sin esperar su aprobación. El Congreso tiene la facultad de tomar medidas para “poner en espera” o congelar los fondos, pero el Departamento de Estado no tiene la obligación de esperar su aprobación antes de proceder al desembolso de los fondos una vez que haya presentado su informe. A pesar de que la diferencia entre “informar al Congreso” y “certificar ante el Congreso” parece menor, el gobierno mexicano consideró esta distinción retórica como un beneficio adicional, dado el resentimiento en México frente a la idea de una certificación unilateral, que básicamente implicaría juzgar a las prácticas mexicanas en materia de derechos humanos.

A pesar de que en ambos países se expresaron estas controversias y dudas, en 2008 el Congreso de Estados Unidos liberó un primer pago de 400 millones de dólares a México provenientes del fondo de la Iniciativa Mérida, y aunque en 2009 los legisladores estadounidenses inicialmente retrasaron el segundo pago por preocupaciones sobre derechos humanos, la administración Obama siguió respaldando la Iniciativa.¹⁰

Mientras el principal enfoque se dirigía a los elementos presupuestarios y programáticos de la Iniciativa, también es preciso destacar que el plan llamaba a las fuerzas de inteligencia, antinarcóticos y aplicación de la ley en ambos países a renovar y profundizar los esfuerzos de coordinación y a dejar de lado las agendas personales y los egos. A través de los años, muchos jefes de agencias ya habían desarrollado relaciones amplias con sus contrapartes del otro lado de la frontera, por lo cual existía la preocupación de que la coordinación entre agencias podría debilitar tales vínculos y que la información podría volverse más dispersa y, en consecuencia, menos confiable. No obstante, según Sigrid Arzt, una vez clarificados los planes de coordinación y las reglas base, y convencidos los jefes de las distintas agencias de que la información no

⁹ U. S. Congress, Omnibus Appropriations Act, “Public Law 111–8”, Washington, 2009, pp. 363-364, §509”, *Stat* 123, en: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ8/pdf/PLAW-111publ8.pdf>>.

¹⁰ Luis Astorga y David Shirk, *op. cit.*, p. 46.

se pondría en riesgo durante el proceso de colaboración entre ellas, todos los actores entendieron los papeles que podrían desempeñar en una lucha más eficiente contra el crimen organizado.¹¹

LA INICIATIVA MÉRIDA BAJO LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La llegada de la administración Obama en enero de 2009 representó una oportunidad importante para reconsiderar la asistencia de seguridad de Estados Unidos a México. Teniendo una nueva mayoría del Partido Demócrata en el Congreso (electo en 2008), se presentó una oportunidad para el equipo de Barack Obama de revisar completamente la Iniciativa Mérida, ya que en ese momento se encontraba en el último de los tres años del compromiso inicial. Sin embargo, se decidió repensar y reorientar sólo una parte de la estrategia, sin alterarla de manera drástica. Bajo el liderazgo del exembajador estadounidense en México, Carlos Pascual, la administración le dio un nuevo marco a la relación de seguridad, modificándola un poco y agregando nuevos elementos.

La nueva estrategia cambió el enfoque hacia la consolidación de instituciones y tomó forma en torno a cuatro prioridades o “pilares”,¹² al tiempo que combina estrategias de corto y largo plazos para atender los problemas en materia de seguridad generados por el crimen organizado. Los esfuerzos conjuntos de corto plazo están enfocados en mejorar la colaboración de inteligencia con el fin de detener a los líderes de las organizaciones de tráfico de drogas y dismantelar sus redes, así como en interceptar los flujos de dinero y de armas hacia el sur que sostiene a tales grupos. Estas estrategias, que se detallan en los primeros dos pilares: Pilar I: “Interrumpir y dismantelar a las organizaciones criminales”; y Pilar II: “Institucionalizar el Estado de derecho”, representan una continuación de la política seguida bajo la Iniciativa Mérida original.

Dos elementos se añaden en la reformulación de la Iniciativa Mérida del gobierno de Obama: un mayor énfasis en las fronteras y la prevención de la violencia. Así, el Pilar III está enfocado en “Desarrollar una frontera del siglo XXI” y el Pilar IV en la “Construcción de comunidades fuertes y resistentes” en México.

El apoyo para la seguridad fronteriza –Pilar III– ha sido una prioridad política para Estados Unidos por mucho tiempo, y representó una gran parte de la estrategia bilateral original entre ambos países desde 2001. Sin embargo, el énfasis se puso principalmente en tramos fronterizos donde Estados Unidos temía una “derrama de violencia” de las organizaciones de traficantes de México que estaban involucradas en graves conflictos y enfrentamientos por el control territorial y puntos de acceso para exportar las drogas. Asimismo, temía la posibilidad de que terroristas pudieran utilizar una frontera relativamente porosa para amenazar e incluso atacar a Estados Unidos. Con el tiempo estas preocupaciones resultaron ser menos urgentes, ya que no hubo una significativa *derrama* de la violencia y las ciudades fronterizas del lado estadounidense están entre las más seguras del país. De igual manera, no se conoce ningún ataque terrorista que haya utilizado el territorio mexicano como punto de entrada a la nación colindante.

Durante la administración Obama, el marco de seguridad fronteriza cambió a una práctica de gestión que buscó balancear la seguridad, el comercio y la movilidad humana, utilizando herramientas de “segregación de riesgo” para hacer la frontera más ágil y eficaz. Tales estrategias se incorporaron a la Iniciativa Mérida cuando se adoptó la visión de los cuatro pilares. El Pilar III –“Desarrollar una frontera del siglo XXI”– es reflejo de este nuevo enfoque y se volvió el eje central en la colaboración a lo largo de la línea divisoria común.

¹¹ Sigrid Arzt, “U. S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation”, en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee (eds.), *op. cit.*, p. 362.

¹² Eric Olson y Christopher Wilson, *Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2010, p. 3.

EL PERIODO DE PEÑA NIETO

La campaña presidencial que llevó a la elección de Enrique Peña Nieto en 2012 destacó por un aspecto importante: a pesar de que la crisis de seguridad en México estaba constantemente en la mente de muchos mexicanos, no fue el elemento central durante la contienda electoral. El candidato Enrique Peña Nieto convirtió exitosamente las elecciones en un referéndum sobre doce años de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), con el argumento que él representaba un nuevo y moderno PRI, que podría gobernar de manera más eficiente que cualquier otro partido. Además, prometió una mejor coordinación dentro del gobierno y entre autoridades locales, estatales y federales.

La pieza central del argumento fue lo que la campaña de Peña Nieto caracterizó como una “economía mexicana ineficiente y deteriorada”, a la cual ellos iban a devolver a un crecimiento sólido a través de un gran número de reformas favorables para el mercado. Reiteró varias veces que era tiempo de superar los retos de seguridad en México y colocarlos dentro del contexto del inmenso potencial y la promesa económica del país. No hubo un debate enfocado sobre el tema de seguridad durante la campaña y Peña Nieto no presentó una alternativa integral a la política de confrontación agresiva de Felipe Calderón.

En la medida en que se abordaron temas de seguridad, Peña Nieto simplemente descartó la estrategia de Calderón como un procedimiento ineficaz que produjo niveles elevados de violencia, miedo generalizado y una creciente desconfianza en el gobierno. En su lugar, propuso un plan conformado por cuatro metas que desarrollaría si fuera electo: reducir la violencia; modificar las funciones de seguridad pública del Ejército, al tiempo que se formaría una fuerza policial que él llamó “Gendarmería”; darle prioridad a programas de prevención; y coordinar de manera más eficiente todos los aspectos de la nueva estrategia de seguridad.

Además, ni la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, ni el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, se involucraron en este debate, cada uno por sus propias razones. Vázquez Mota no ofreció una estrategia diferente para mejorar la seguridad pública y combatir el crimen organizado para no romper completamente con Calderón; en vez de ello prefirió plantear modificaciones a la política existente. Por otro lado, también reconoció que la población estaba agobiada por la violencia que estalló durante el gobierno de Calderón, por lo cual no era políticamente viable apoyar plenamente el legado de éste. López Obrador criticó la política del presidente panista con amplias sugerencias de una nueva estrategia basada en crear oportunidades económicas para jóvenes en riesgo y apoyar más a los programas de prevención. Finalmente fue difícil distinguir las propuestas de López Obrador de las de Peña Nieto.

Y si este tema no fue el enfoque de la campaña presidencial, la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México lo fue menos aún. Se hicieron sólo algunas menciones cortas del compromiso de seguir trabajando conjuntamente dentro del marco de responsabilidad compartida.

Por ello, resultó sorprendente para funcionarios y analistas estadounidenses que, durante el periodo postelectoral, el gobierno de Peña Nieto señalara que quería renegociar la agenda de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, para darle al nuevo equipo la posibilidad de evaluar el estatus de los programas de cooperación. Con base en entrevistas con personas cercanas al nuevo gobierno, existía la preocupación de que México hubiera perdido el control de la agenda de cooperación; de que el gobierno de Calderón hubiera sido demasiado discreto en coordinar la relación; y de que hubiera “colaboración” fuera de los canales normales y sin conocimiento de un equipo central de coordinación dentro del gobierno mexicano.

El ejemplo más citado en este ámbito fue el ataque armado en agosto de 2012 en contra de dos presuntos agentes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que viajaban con oficiales de la Marina mexicana al sur de la Ciudad de México cuando sus vehículos fueron asaltados por varios policías federales, quienes aparentemente trabajaban para una red del crimen or-

ganizado.¹³ Lo que particularmente alarmó, y hasta molestó a los cercanos al gobierno de Peña Nieto, fue el hecho de que los agentes de la CIA supuestamente trabajaban con el personal de la Marina mexicana, pero sin el conocimiento específico de las autoridades civiles. La existencia de cooperación transnacional sin control y coordinación centralizada alarmó a muchos en la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana y entre los asesores entrantes de política y seguridad de Peña Nieto.

Como resultado de ello, uno de los primeros anuncios del gobierno de Peña Nieto trataba de una mejor coordinación entre Estados Unidos y México en asuntos de seguridad. Antes de la visita del presidente Obama a tierras mexicanas en mayo de 2013, el secretario de Gobernación de Peña Nieto, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció que el gobierno presentaría al presidente estadounidense su nuevo plan de seguridad, que incluía mejor coordinación a través de una “ventanilla única” en Gobernación. Supuestamente, Osorio dijo: “Es el orden que se le está dando a la relación. Es vía la Secretaría de Gobernación. No se vale, ni se podrá, ni se permitirá que cada agencia determine con quién se entiende. Así se venía realizando antes [...]. Ahora hay un solo conducto, es Gobernación, y de ahí, en orden, se podrá hacer una buena colaboración para que no se encimen los esfuerzos”.¹⁴

Aunque la intención de promover una mayor coordinación puede tener méritos, tuvo el efecto inmediato de congelar muchos esfuerzos de colaboración que estaban en marcha. El mensaje para las fuerzas de seguridad mexicanas fue que toda cooperación, en proceso o nueva, primero tenía que aprobarse por un punto central –la Secretaría de Gobernación–, lo cual provocó que muchos planes de agencias se detuvieran rápidamente.

Varios funcionarios estadounidenses se preocuparon, a pesar de que este tipo de reformulaciones es normal cuando hay cambios de gobierno. Por ello, se buscó evaluar la cooperación completa con Estados Unidos y rediseñar las prioridades para continuarla. La alarma tocó la puerta en Estados Unidos cuando se mencionó que México estaba diseñando una “nueva estrategia”. Las prioridades de la administración de Peña Nieto se concentraron inicialmente en la reforma educativa y en construir una nueva narrativa sobre los desafíos de seguridad a través de redefinir los intereses esenciales del gobierno. Estados Unidos deseaba respaldar la agenda económica de Peña Nieto para impulsar las reformas estructurales, principalmente la modernización de los sectores energético y educativo; sin embargo, buscó que no se detuviera la colaboración en las operaciones contra el narcotráfico. Cuidadosamente, se presionó al gobierno mexicano para continuar con los programas de cooperación en seguridad.

La agenda cooperativa recuperó su dinamismo a fines de 2013 e inicios de 2014, con una serie de operaciones de alto perfil, incluyendo el asesinato y arresto de líderes de las organizaciones criminales. Estos programas tuvieron su punto culminante con la captura de Joaquín “El Chapo” Guzmán en febrero de 2014, en la ciudad turística de Mazatlán, Sinaloa. Este espectacular arresto significó dos cosas importantes para México. Primero, que seguía siendo un socio confiable y responsable para implementar operaciones de muy alto impacto de forma discreta pero efectiva, proveyendo Estados Unidos respaldo e información relevante de inteligencia. Segundo, que la captura de líderes notables era políticamente positiva y se quedaba en retórica el tema de que habría una nueva estrategia. Lo que fue creciendo para la opinión pública mexicana era que la estrategia de Peña Nieto para enfrentar a las organizaciones criminales, a pesar de las campañas mediáticas que sostenían que era diferente, en realidad fue casi igual a la implementada por el gobierno del presidente Calderón.

Así, las diferencias entre ambas políticas se quedaron en el nivel de las formas o del *estilo*, y la cooperación volvía a sus acciones sustantivas diseñadas en el marco conceptual de la “responsabilidad compartida” de la Iniciativa Mérida original. En efecto, México ratificó la estrategia

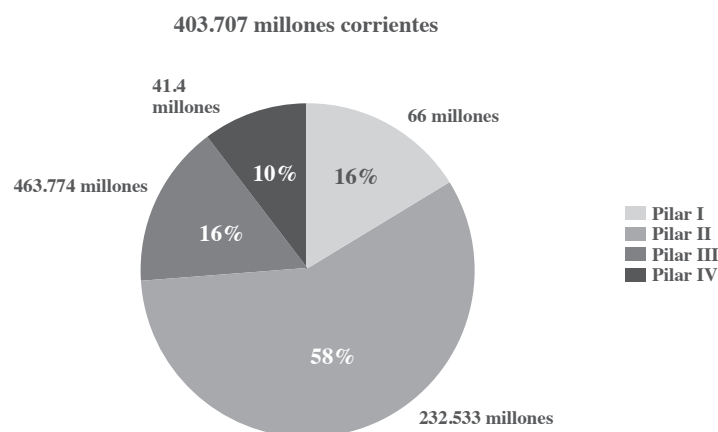
¹³ Edward Fox, “U. S. Agents Attacked in Mexico Believed to Be CIA”, *The Christian Science Monitor*, 29 de agosto de 2012, en: <<http://www.csmonitor.com/World/Americas/Latin-America-Monitor/2012/0829/US-agents-attacked-in-Mexico-believed-to-be-CIA>>.

¹⁴ *La Opinión*, “México anuncia nuevo modelo ‘centralizado’ de seguridad con EEUU”, 2 de mayo de 2013, en: <<http://www.laopinion.com/2013/05/02/mexico-anuncia-nuevo-modelo-centralizado-de-seguridad-con-eeuu/>>.

de los cuatro pilares diseñada con el gobierno de Obama en 2009 y continuó la colaboración centrada en ellos, trabajando hacia adelante desde fines de 2013. Por su parte, el gobierno de Peña Nieto señaló al inicio de su mandato cuatro ejes básicos: fortalecimiento del Estado de derecho; apoyo a la reforma del sector justicia; seguridad fronteriza; e implementación de una nueva estrategia de prevención del delito.

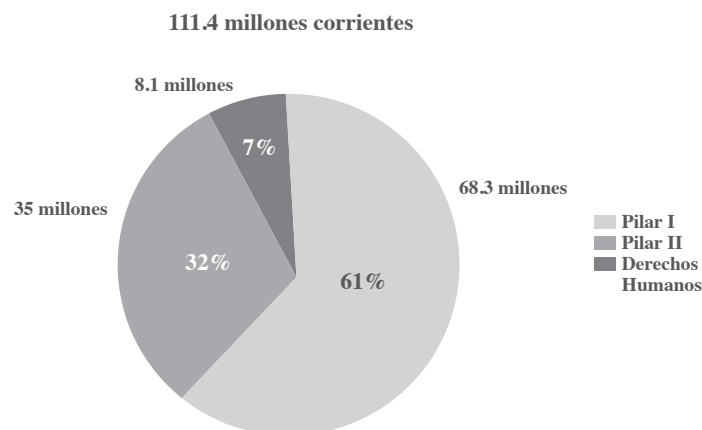
Como se observa en las gráficas 1 y 2, los recursos para impulsar estos programas provinieron de dos fuentes de presupuesto al interior del Departamento de Estado: la Oficina Internacional para el Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (Bureau of International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U. S. Agency for International Development, USAID). La cantidad de la asistencia proporcionada fue cuatro veces superior para la primera que para la segunda.

Gráfica 1
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA INCLE DE LA INICIATIVA MÉRIDA.
AÑOS FISCALES 2013-2015
 Millones de dólares



FUENTE: elaboración propia, con información del Congressional Research Service.

Gráfica 2
PRESUPUESTO DE USAID DESTINADO A LA INICIATIVA MÉRIDA.
AÑOS FISCALES 2012-2015
 Millones de dólares



FUENTE: elaboración propia, con información del Congressional Research Service.

Sobre el respaldo a las tareas de fortalecimiento de la ley y la reforma al sistema de justicia, en el año fiscal 2012 los programas INCLE y USAID se enfocaron en el Pilar II; en el caso del primero, la proporción presupuestal dedicada a éste fue de 58 por ciento, y en el del segundo de 61 por ciento. En términos presupuestales, esto convirtió de lejos el programa de respaldo a la reforma del sector justicia en el componente más importante de la Iniciativa Mérida, lo cual sugiere una importante redefinición de las prioridades respecto de las desarrolladas desde 2007.

Las reformas al sector justicia, por parte de Estados Unidos, se instrumentaron a través de tres proyectos a cargo de la firma Management Systems International (MSI). El primero se conoció como Proderecho (2004-2007), el cual se implementó en México durante el gobierno de Vicente Fox para impulsar la reforma del sistema de justicia criminal y fue retomado por el gobierno de Calderón. Mientras se discutía la reforma en el Congreso mexicano, se brindó una asesoría inicial en el nivel técnico legal y las propuestas fueron respaldadas por MSI. Ello significó capacitar académicos mexicanos del área del derecho con el fin de crear capacidades para lanzar las reformas al sector justicia que fueron aprobadas en 2008. La característica de este programa es que se efectuó a nivel estatal, iniciando por Chihuahua, pues fue el primer estado en adoptar el sistema de justicia oral en el país.

El proyecto Proderecho fue seguido por el Programa de Justicia y Seguridad (2009-2014). En este caso, el propósito central y los objetivos se enfocaron en el apoyo a la transición hacia el sistema penal acusatorio, incluyendo asistencia técnica, entrenamiento de personal y ampliación de la cobertura de las agencias de impartición de justicia tanto a nivel federal como estatal y municipal, para que tuvieran un mejor desempeño en el nuevo sistema. Finalmente, el programa Projusticia (2014-2019), también administrado por MSI, representa el esfuerzo más ambicioso en la cooperación de Estados Unidos a México para apoyar la transición del viejo sistema al nuevo. Este programa capta el 68 por ciento del Pilar II, lo que significa el 10 por ciento del total de los recursos de toda la Iniciativa Mérida cada año. Tomados en conjunto los tres proyectos, significan un fuerte compromiso de Estados Unidos para respaldar las reformas institucionales, basado en el deseo de que México cuente con un mejor sistema de justicia penal.

El fortalecimiento de la seguridad en la frontera durante el gobierno de Peña Nieto se ha considerado bajo un concepto amplio, que incluye a la frontera sur de México con Guatemala. Usando los recursos del Pilar III, Estados Unidos ha invertido fondos en coordinación con los dos países. Estos se emplearon en construir infraestructura fronteriza, entrenamiento para desarrollar las capacidades del personal de migración e instalar nuevas tecnologías orientadas al registro de los migrantes. Tales esfuerzos se realizan en el contexto de una grave crisis en Centroamérica, que ha derivado en miles de migrantes huyendo de la violencia y la precaria situación económica en los tres países que integran el Triángulo Norte de la región –Guatemala, Honduras y El Salvador–, quienes buscan alcanzar el territorio de Estados Unidos a través de México. El crecimiento de los flujos de migrantes centroamericanos ha sido aprovechado por grupos del crimen organizado transfronterizo que no respetan los límites entre los países, convirtiendo la línea divisoria de México con Guatemala en un área crítica y de preocupación para el gobierno de Estados Unidos. Por ello, los fondos se destinan al sur de México.

Respecto de la prevención del delito, poco a poco se han incrementado los programas de cooperación con el apoyo total del gobierno mexicano. Los proyectos ubicados en el Pilar IV se pusieron en práctica inicialmente en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey. En 2015, la USAID destinó fondos de la Iniciativa Mérida para apoyar el proyecto “Juntos para la Prevención de la Violencia”, el cual es administrado por la compañía contratista estadounidense Chemonics International, y tiene como objetivo prioritario “contribuir a fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de prevención de la violencia y el delito”. Con el fin de acompañar este propósito, el proyecto desplegó tres iniciativas que incluyeron el desarrollo de una Red de Ciudades para la Prevención de la Violencia Juvenil; mecanismos destinados a fortalecer el Fondo de Prevención para la Violencia

cia, orientados a respaldar económicamente iniciativas de prevención en acuerdo con el sector privado; y la creación de un Laboratorio de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, donde se pueden “investigar, probar, evaluar, y promover programas y modelos de prevención exitosos”.¹⁵

Finalmente, el tema de los derechos humanos ha sido incorporado en la Iniciativa Mérida a través de dos vías: primero, respecto de los criterios sobre derechos humanos en el *Reporte Anual del Departamento de Estado al Congreso*, donde el secretario de Estado tomó la importante –y simbólica– decisión, en octubre de 2015, de transferir cinco millones de dólares en asistencia antinarcoóticos de México a Perú.¹⁶

En el año fiscal de 2014, la Ley de Asistencia al Exterior señaló que la ayuda antinarcoóticos para México obligaba a que se otorgaran fondos sólo si el secretario de Estado entregaba un reporte al Comité de Apropriaciones del Congreso confirmando que el gobierno de México progresaba en cuatro áreas de derechos humanos: prohibiciones contra la práctica de la tortura; si los detenidos por los militares se entregaban a la custodia de autoridades civiles; que se demostrara que el gobierno hacía esfuerzos en favor de las víctimas de desapariciones forzadas; y que se investigara y persiguiera a todos los responsables de estas prácticas violatorias de derechos humanos.¹⁷ De acuerdo con un funcionario del Departamento de Estado familiarizado con el tema, la institución “fue incapaz de confirmar que México cumplía con los propósitos según los criterios de la Ley de Apropriaciones del Año Fiscal 2014, y por ello no se sometió el reporte al Congreso”. El Departamento de Estado afirmó que México había cumplido con los requisitos contenidos en la Ley del Año Fiscal 2013, y que había dado importantes pasos legales, incluyendo las reformas constitucionales, con el fin de garantizar el marco legal para los derechos humanos, pero que no reportaba suficiente progreso según lo señalado en los requerimientos establecidos para el año fiscal 2014.¹⁸

En respuesta a esta decisión, la Secretaria de Relaciones Exteriores de México reportó que: “El gobierno de Estados Unidos reconoció el progreso y la determinación de México respecto de los desafíos que presentaba el tema de derechos humanos [y que] el diálogo bilateral y la cooperación eran las vías adecuadas para hacer frente a los desafíos en esta materia”.¹⁹

En efecto, los dos gobiernos entablaron un diálogo bilateral sobre derechos humanos, incorporando a los más relevantes actores gubernamentales –como son las fuerzas de seguridad, las procuradurías de justicia y los ministerios de relaciones exteriores– para deliberar sobre el tema de los derechos humanos en ambos lados de la frontera. Este grupo se reunió siete veces. El gobierno mexicano se congratuló de que el foro fuera apropiado para discutir asuntos de derechos humanos, teniendo en cuenta el conflictivo y sensible caso que llevó a la decisión de transferir esos fondos a Perú.

A pesar de la controversia, de todos modos los recursos destinados para fortalecer los derechos humanos programados para México en 2015 se incrementaron en forma significativa. En particular, la USAID transfirió ocho millones de dólares para proyectos de derechos humanos paralelamente al respaldo a la implementación del sistema penal acusatorio, apoyo que se da por separado de la Iniciativa Mérida. Este fondo fue administrado por Chemonics International. De acuerdo con el sitio *web* de esta compañía, “El proyecto EnfoqueDH es respaldado por el go-

¹⁵ Agency for International Development, “Juntos para la Prevención de la Violencia”, *Chemonics International*, en: <<http://www.chemonics.com/OurWork/OurProjects/Documents/JPV%20Brief.pdf>>.

¹⁶ Eric Olson, “U. S.-Mexican Relations: The Challenges of Promoting Human Rights”, *Georgetown Journal of International Affairs*, 23 de noviembre de 2015, en: <<http://journal.georgetown.edu/u-s-mexican-relations-the-challenges-of-promoting-human-rights/>>.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Elizabeth Malkin y Azam Ahmed, “U.S. Withholds \$5 Million in Antidrug Aid to Mexico in Human Rights Rebuke”, *The New York Times*, 19 de octubre de 2015, en: <http://www.nytimes.com/2015/10/20/world/americas/us-withholds-5-million-in-antidrug-aid-to-mexico-over-human-rights.html?_r=0>.

bierno mexicano para integrar el enfoque de derechos humanos en el trabajo legislativo y en el proceso de implementación institucional de la reforma”.²⁰ A ello se agrega que “el objetivo central de este programa de cinco años es la incorporación de la perspectiva de derechos humanos con sus marcos regulatorios en los niveles federal y estatal”. Para lograr lo anterior, el programa apoya a los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil involucrados en identificar las necesidades e implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos.²¹

EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Es importante señalar que a pesar de la importancia de la cooperación en seguridad de ambos países, ésta ha disminuido gradualmente, sobre todo en el Programa Antinarcóticos, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1
FONDOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA DESTINADOS A MÉXICO.
AÑOS FISCALES 2012-2017
Millones de dólares corrientes

Cuenta	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016 Requerido	FY2016 (est.)	FY2017 Requerido
ESF	33.3	32.1	35.0 ^a	33.6 ^b	39	39	49
INCLE	248.5	195.1	148.1	110.0	80	100	80
Total	281.8	227.2	194.2	143.6	119	139	129

FUENTE: U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2013-FY2017*.²²

Nota: ESF: Economic Support Fund; INCLE: International Narcotics Control and Law Enforcement. Request: requerido por el Departamento de Estado.

a. 11.8 millones fueron designados para los programas en México del Global Climate Change (GCC).

b. 12.5 millones fueron designados para los programas del GCC.

Esta información contrasta con los montos similares entregados a los países de Centroamérica, donde el presidente Obama solicitó mil millones de dólares para el año fiscal 2016, de los cuales el Congreso aprobó sólo setecientos cincuenta. Este paquete de ayuda fue seguido de otros mil millones de dólares en la solicitud para el año fiscal 2017, de los que el Congreso otorgó casi setecientos. Esto quiere decir que los países de América Central recibieron mil cuatrocientos millones de dólares en dos años, mientras que para México sólo se aprobaron 268 millones, es decir, 80 por ciento menos.

Desde otra perspectiva, se podría afirmar que a la seguridad de los países de Centroamérica se le otorga más importancia que a México, pero nada está más lejos de la realidad. A pesar de las posibles señales de que la relación de seguridad con México se ha quedado en lo estrictamente planeado, como fue definido por los programas de asistencia de la Iniciativa Mérida, la nueva etapa no se limita a ello. Se está construyendo un diálogo de alto nivel que tiene una agenda más amplia que sólo centrarse en el respaldo económico. En efecto, tanto en la administración Obama como en la de Peña Nieto se decidió expandir la agenda de la cooperación a través del Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad (GBCS). Según la Secretaría de Gobernación: Este grupo “es el principal foro de alto nivel México-Estados Unidos para el fortalecimiento de la estrategia en asuntos que les son comunes. Brinda además un marco estratégico para la coordinación en

²⁰ Chemonics International, “Building a Human Rights-Based Approach to Public Policy in Mexico”, *Chemonics International*, en: <<http://www.chemonics.com/OurWork/OurProjects/Pages/Mexico-EnfoqueDH.aspx>>.

²¹ *Ibidem*.

²² Citado en Clare R. Seelke y Kristin M. Finklea, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington D. C., 2016.

materia de seguridad basado en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía, jurisdicción y legislaciones de ambas naciones”.²³

Entre los diversos asuntos que se tratan en el GBCS están: acciones conjuntas actualmente en marcha para detener el trasiego de drogas, el “lavado” de dinero, el contrabando de armas, así como el tráfico y la trata de personas. Específicamente destacan el fortalecimiento de los sistemas de justicia penal acusatorio y penitenciario, así como la profesionalización de los policías. También el combate al narcotráfico, incluyendo la reducción de la demanda de drogas y de cultivos ilícitos, además de posibles áreas de colaboración para el fortalecimiento de acciones en materia de ciberseguridad.²⁴

La amplia agenda entre ambos países reflejada en el GBCS fue recientemente confirmada en un comunicado de la Casa Blanca posterior a la reunión del 22 de julio de 2016, que sostuvieron los presidentes Obama y Peña Nieto. En ésta se destacó centrar la cooperación en seguridad en tres áreas: fortalecer la implementación de los protocolos de protección de los migrantes y refugiados; cooperar intensamente para combatir los cultivos de amapola y el tráfico de heroína; y en el contexto de la Iniciativa Mérida, continuar con el respaldo al Programa de Seguridad y Justicia. Con lo anterior, los programas de seguridad van más allá de la Iniciativa Mérida y se centran en aspectos emergentes –como combatir el incremento del tráfico de heroína– incluyendo cuestiones de salud –por ejemplo, el combate a la epidemia de sika– y asuntos ambientales, como el impulso a programas de ayuda para generar energía limpia. En palabras de la Casa Blanca:

El presidente hospedó el 22 de julio al presidente de México, Enrique Peña Nieto. [...] México es uno de los más cercanos y valiosos aliados y socios. Nuestros países están económicamente entrelazados. México es nuestro tercer socio comercial en el mundo y todos los días se genera un comercio de más de 1.5 billones²⁵ de dólares que cruza nuestra frontera. Estamos trabajando juntos para reforzar de forma compartida la seguridad a través del combate al tráfico de drogas y a las organizaciones criminales transnacionales. [...] Estados Unidos y México somos socios regionales y globales, incluyendo el combate a enfermedades mortales como el sika y otras; también apoyamos a los refugiados y protegemos el ambiente y la energía limpia. [...] Hoy, los presidentes reafirmamos los estrechos lazos económicos, dando pasos para asegurar y facilitar el tránsito seguro de bienes y personas por nuestra frontera, así como para reforzar los programas de cooperación ambiental, en salud y en seguridad. Esto es una prueba de que somos fuertes juntos.²⁶

Este documento menciona la instrumentación de protocolos para impulsar el Programa de Protección de Migrantes y Refugiados, a través de la capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración (INM) y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), para iniciar en julio de 2017. La capacitación consiste en fortalecer las capacidades para identificar a poblaciones vulnerables con los más elevados estándares internacionales y las mejores prácticas de repatriación. Respecto del tráfico de heroína, se reconoció en el documento que ha crecido sustancialmente el consumo en Estados Unidos en los últimos años, afectando a familias y comunidades. Se mencionó que se va a configurar un grupo bilateral con la misión de habilitar soluciones multidimensionales para dismantelar las redes criminales, con el propósito de resolver la grave crisis de salud que implica el consumo de este producto. También señala el texto la necesidad de seguir fortaleciendo la profesionalización de la policía mexicana y el compromiso de redoblar los esfuerzos para que se alcancen estándares internacionales en todo el sistema de aplicación de la ley y justicia en México.²⁷

²³ *El Portal*, “Celebra reunión Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad México-EU”, 17 de octubre de 2015, en: <<http://elportal.mx/celebra-reunion-grupo-bilateral-de-cooperacion-en-seguridad-mexico-eu/>>.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Mil quinientos millones de dólares [nota del editor].

²⁶ The White House, “Fact Sheet: United States-Mexico Relations” (extractos), *The White House*, 22 de julio de 2016, en: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/22/fact-sheet-united-states-mexico-relations>>.

²⁷ *Ibidem*.

CONCLUSIÓN

El marco de trabajo de responsabilidad compartida del acuerdo de Mérida, originalmente diseñado por los presidentes Bush y Calderón, continúa proveyendo las bases para la cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos. Sin embargo, por la variedad de aspectos que abarca la cooperación, los diálogos y compromisos no sólo incluyen lo estrictamente programático, como fue evidente al llegar la administración Obama en 2009 y reorientar la Iniciativa Mérida. La agenda de seguridad bilateral envuelve, y debe hacerlo, aspectos más amplios que los cuatro pilares que la integran. A pesar de ello, otorga un espacio institucional para el diálogo bilateral que debe incluir a amenazas emergentes como un signo de madurez en la relación.

Uno de los aspectos frágiles de la Iniciativa es que carece de mecanismos para evaluar el progreso de los programas, de acuerdo con los objetivos. El diálogo en los más altos niveles en inteligencia y justicia continúa profundizándose, y los fondos se están destinando principalmente a fortalecer las capacidades de la policía y en transformar el sistema de justicia de México. Mientras esto sucede, el alarmante incremento de los homicidios en el país –aproximadamente el 15 por ciento– durante el primer semestre de 2016 eleva las preocupaciones sobre la efectividad de los resultados. Es muy temprano para predecir si se va a elevar la violencia a largo plazo, pero esto es un signo de alarma que se introduce en los diálogos entre los gobiernos. Así, el compromiso por una mejor cooperación y continuación de la asistencia no ha sido suficiente para reducir la violencia y controlar los riesgos que produce el crimen organizado.

Por lo anterior, es tiempo de reexaminar la estrategia anticrimen *per se*, con el objeto de definir si el diálogo, la colaboración y la entrega de fondos están en el camino correcto. Continuar con estas actividades sin valorar el éxito de la estrategia en términos objetivos –como debería ser la reducción de los homicidios, el incremento de la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la colaboración del gobierno mexicano en la reducción de riesgos en los jóvenes, así como su inclusión para transformarlos de potenciales sujetos criminales en actores benéficos para la sociedad– es fundamental. Después de conseguido lo anterior, México y Estados Unidos pueden lograr ventajas positivas de la relación para definir los riesgos de seguridad a nivel binacional.

Los resultados de la elección de noviembre de 2016 en Estados Unidos significan un reto en la relación bilateral con México. El regreso al unilateralismo en la administración de Donald Trump podría cuestionar la continuación del trabajo en materia de cooperación en seguridad con México. En ese sentido, evaluar objetivamente las ganancias mutuas en la cooperación se vuelve un imperativo categórico, pues la vecindad no desaparece a pesar de los cambios de gobierno en ambos países.