

EDICIÓN PARA
IBEROAMÉRICA

FOREIGN AFFAIRS

EN ESPAÑOL

Narco, terrorismo y guerrilla

Iniciativa Mérida

C. RICO / L. FREEMAN / J. FYKE y M. MEYER

Terrorismo y guerrilla en México

G. RODRÍGUEZ y M. ARROYO

Plan Colombia

J.P. TORO / A. ISACSON

¿Se puede ganar la guerra contra el terrorismo?

PH. GORDON

Hacia la Casa Blanca (II)

Seguridad y oportunidades para el siglo XXI

H.R. CLINTON

Ante una nueva generación de desafíos globales

M. ROMNEY

CLÁSICO
(1988)

Colombia y la guerra contra las drogas

B.M. BAGLEY

ITAM

VOL. 8 NÚM. 1 • 2008

www.foreignaffairs-esp.org

Déjà vu

La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos

Laurie Freeman



Los distintos niveles de violencia relacionada con las drogas aterrorizan la vida en México. Criminales fuertemente armados pasean libremente por las calles y entran sin ningún pudor a edificios de oficinas y restaurantes para asesinar a sus objetivos. En los centros de las ciudades se desatan tiroteos. En calles y zanjas aparecen cadáveres con claros indicios de tortura; algunas víctimas desaparecen sin dejar rastro. Para combatir al fuego con fuego, el gobierno mexicano ha enviado tropas en un intento de poner freno a la violencia; el estadounidense ha anunciado un programa para adiestrar a miles de miembros de las fuerzas de seguridad mexicanas y proveerlas con helicópteros y otros equipos. El gobierno estadounidense también pretende mejorar las instituciones policíacas y judiciales mexicanas mediante la verificación de antecedentes de los agentes, su adiestramiento y la provisión de tecnología de punta.

Esto parece una descripción actualizada de la guerra contra las drogas en México y la “Iniciativa Mérida”, el nuevo plan antidrogas del gobierno estadounidense que “no tiene precedentes”. Pero también podría servir para describir el narcotráfico y la violencia relacionada con él que desquició la frontera México-Estados Unidos hace una década, al igual que las políticas antidrogas de Estados Unidos y México implementadas para combatirlos.

Por supuesto que existen diferencias entre el México de hoy y el de hace una década. Alrededor de 90% de la cocaína que llega a Estados Unidos pasa por México, en contraste con 60% que llegaba en los años noventa. Quienes en su momento fueron poderosos señores de la droga han sido asesinados o encarcelados... sólo para que los remplazaran capos todavía más despiadados. La violencia se ha extendido a otros pueblos fronterizos, al igual que a

LAURIE FREEMAN es asociada de la Washington Office on Latin America (WOLA), organización no lucrativa dedicada a la investigación, las políticas públicas y el apoyo de distintas causas en favor del avance de la democracia, los derechos humanos y la justicia social en la política estadounidense hacia América Latina. Es candidata a la maestría en Políticas Públicas en la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de la Princeton University.

ciudades otrora tranquilas del interior del país. Las tácticas de los cárteles de la droga se han vuelto más estremecedoras, y las decapitaciones se han vuelto una “solución” cada vez más popular. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya no está en el poder y el presidente Felipe Calderón ha perseguido agresivamente a los cárteles de la droga, extraditando a un número récord de delincentes a Estados Unidos.

Pero las dinámicas básicas del narcotráfico no han cambiado. Ya que las drogas son ilegales —y con gran demanda en Estados Unidos— los traficantes usan plata o plomo para pasar los estupefacientes a través de la frontera. También usan la violencia para eliminar rivales, hacer cumplir contratos e intimidar a cualquiera que se ponga en su camino.

Sorprendentemente, la estrategia del gobierno estadounidense para enfrentar al comercio de drogas tampoco ha cambiado. Se enfoca en el adiestramiento y las herramientas para la aplicación de la ley, como son helicópteros, computadoras y software, sistemas de comunicación y equipos de inspección, pero pone poca atención a las reformas institucionales necesarias para ayudar a las agencias de cumplimiento de la ley de México a resistir más adecuadamente la corrupción. La novedad de la Iniciativa Mérida radica en su magnitud y no en su estrategia.

Muchos en Washington no se dan cuenta de que el gobierno estadounidense ya ha recorrido ese camino, ni conocen la historia del fracaso espectacular de esa empresa. La Iniciativa Mérida debe evaluarse a la luz de los esfuerzos estadounidenses antidrogas que la precedieron. Al hacerlo, es evidente que existen pocos fundamentos para creer que la estrategia funcionará en esta ocasión.

LA PRIMERA VEZ

Hace una década, los cárteles de Juárez y Tijuana usaban los asesinatos múltiples y la corrupción entre sí conforme trataban de dominar el comercio de las drogas. Su enfrentamiento llevó a incontables ejecuciones, al menos cien desapariciones y al asesinato de un cardenal de la Iglesia católica en el aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, en la zona central de México.

Para combatirlos, los gobiernos mexicano y estadounidense recurrieron al ejército mexicano que, según ellos, era más confiable que la policía y estaba mejor equipado con las armas y el equipo necesarios para hacer frente a cárteles cada vez más violentos y sofisticados.

El Pentágono diseñó un programa para entrenar y equipar a miles de soldados mexicanos, pertenecientes a grupos de élite conocidos como Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE) para desempeñarse como “tropas de asalto listas para el combate con el fin de atacar a los cárteles de la droga”. En 1997 y de nuevo en 1998, más de 1 000 soldados mexicanos, entre ellos muchos miembros de los GAFE, recibieron adiestramiento en Estados Unidos. Los capacitaron en mantenimiento y operación de helicópteros, así como en tácticas de asalto, explosivos, guerrilla rural y urbana, interceptación de drogas y obtención de inteligencia operativa y planeación. Para equipar estas unidades, el gobierno estadounidense donó equipos al ejército mexicano, incluidos cuatro aviones C-26 y 73 helicópteros UH-1H.

Los GAFE fueron destacados por diversas partes del territorio mexicano para investigar y aprehender traficantes de drogas. El gobierno mexicano dependía cada vez más de los GAFE en sus esfuerzos antidrogas a la sazón de sucesivos escándalos de corrupción policiaca.

Pero no fue necesario que pasara mucho tiempo para que algunos de estos soldados de élite se volvieran corruptos y abusivos. En 1997, los GAFE asignados al aeropuerto de la ciudad de México fueron sorprendidos aceptando sobornos de los narcotraficantes. Meses más tarde, un grupo de GAFE secuestró y torturó a 20 hombres jóvenes sospechosos de robar un reloj de pulso, operación que se saldó con la muerte de uno de ellos. Seis de los soldados implicados en ese incidente habían recibido adiestramiento en Estados Unidos. Un funcionario de la Agencia para el Control de Drogas estadounidense (DEA, por sus siglas en inglés) dijo al Congreso que: “los oficiales militares, una vez expuestos a las oportunidades extraordinarias que ofrece la corrupción, son tan susceptibles como los civiles”.

La corrupción no resultó el único problema imprevisto del paquete antidrogas. Los helicópteros y aviones probaron ser de poca utilidad. Los aviones C-26 tenían el propósito de cumplir con tareas de vigilancia aérea, pero carecían de capacidad para ello. Los helicópteros UH-1H de la era de Vietnam no podían volar lo suficientemente alto para ubicar plantíos ilícitos, y el ejército mexicano se quejó de que eran demasiado viejos, se averiaban con frecuencia y no contaban con suficientes refacciones. En un gesto de frustración, el ejército mexicano devolvió todos los helicópteros donados en 1999, salvo uno que se había estrellado.

El subproducto más dañino del plan de los GAFE se hizo evidente años más tarde. En 2002, varias docenas de desertores de los GAFE empezaron a trabajar para el cártel del Golfo como escuchas y operadores. Conocidos como los Zetas, su conocimiento desde dentro de las fuerzas de seguridad mexicanas y su experiencia en el manejo de armas sofisticadas, sus técnicas de reco-

nocimiento y planeación operativa dieron al líder del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas, una ventaja sobre sus competidores. Según el FBI, “a diferencia de otros traficantes, los antecedentes de sus líderes como militares de élite permite a [los] Zetas montar operaciones complicadas y precisas”. Los Zetas usaban la violencia extrema contra traidores y traficantes rivales, y paralelamente se involucraron en delitos de secuestro y extorsión. Su brutalidad inspiró al cártel de Sinaloa a formar un grupo similar de sanguinarios operadores ex militares.

VIOLENCIA RELACIONADA CON DROGAS EN EL MÉXICO DE HOY

El incremento actual de la violencia en la guerra contra las drogas en México estuvo motivado principalmente por el arresto de Osiel Cárdenas en Nuevo Laredo en marzo de 2003. Su arresto, en vez de disminuir el flujo de drogas, simplemente alteró el equilibrio de poder entre los cárteles y desató una ola de violencia. Los Zetas combatieron para mantener el poder del cártel del Golfo sobre Nuevo Laredo, y los sicarios del cártel de Sinaloa lucharon por arrebatárselo. Después de que pistoleros desconocidos mataran al jefe de la policía de Nuevo Laredo cuando dejaba su oficina en el primer día de trabajo, el gobierno de Fox lanzó el Operativo México Seguro, enviando cientos de soldados y policías federales a Nuevo Laredo.

Otras ciudades también se han convertido en campos de batalla para cárteles en guerra entre sí, y violentos tiroteos y asesinatos brutales se convirtieron prácticamente en sucesos cotidianos. Acapulco, un puerto conocido por sus playas soleadas y hoteles glamorosos, empezó a ser conocido por sus decapitaciones. En abril de 2006, la cabeza cercenada de un policía fue encontrada en una céntrica plaza. Otras cabezas,

arrastradas por la marea, llegaron a las playas en las semanas siguientes. Los operadores de los cárteles adoptaron esta táctica por todo el país. En Michoacán, arrojaron una bolsa con cabezas a la pista de baile de una discoteca local; en Veracruz, una cabeza cercenada fue colocada afuera de las barracas de los militares; en Tabasco, la cabeza de un consejero ciudadano fue encontrada dentro de un refrigerador que había sido entregado a un periódico local.

Para finales de 2006, en México habían ocurrido más de 2 000 asesinatos relacionados con las drogas. Esta cifra ya se había alcanzado en 2007 para el mes de octubre.

LA INICIATIVA MÉRIDA

Poco después de asumir el poder, el presidente Calderón desplegó aproximadamente 27 000 soldados y policías a nueve estados mexicanos. Ellos intensificaron esfuerzos ya en marcha destinados a erradicar plantíos de drogas, interceptar cargamentos de narcóticos y aprehender criminales. Calderón también convenció al Congreso para que aumentara 24% el presupuesto de seguridad de México. El país ahora gasta aproximadamente 2 500 millones de dólares al año en el combate al crimen organizado.

Desde el principio de su gobierno, Calderón tenía claro que esperaba que Estados Unidos apoyara más a México en sus esfuerzos antidrogas. Según Calderón: “Estados Unidos es conjuntamente responsable por lo que nos está pasando [...] en esa responsabilidad compartida el gobierno estadounidense tiene mucho trabajo por hacer”. Esta posición firme, y el aumento de la cooperación con funcionarios estadounidenses, han detonado un nuevo nivel de asociación entre ambos países, la cual ha llevado al acuerdo para colaborar en un trato que permita mayor cooperación.

Durante meses, ambos gobiernos estuvieron negociando con intensidad un paquete de ayuda antidrogas. El Congreso estadounidense, que debe aprobar cualquier tipo de asistencia, no recibió ninguna información sobre sus posibles contenidos. El secretismo en el que se desarrolló el “Plan México”, como se le apodó originalmente, alimentó muchas especulaciones. El nombre del plan y las expectativas de su magnitud evocaron comparaciones con el Plan Colombia, lo cual generó la inquietud de que las dependencias estadounidenses deseaban una participación más activa en los esfuerzos antidrogas que tienen lugar en territorio mexicano.

El 22 de octubre de 2007, el gobierno de Bush anunció oficialmente la propuesta de un paquete de ayuda, conocido como Iniciativa Mérida. El principal objetivo de la iniciativa es reducir la asimetría entre los agentes mexicanos (de policía, inteligencia y militares) y los traficantes de drogas que disponen de armas avanzadas, equipo de comunicaciones de alta tecnología y aeronaves. Los componentes principales del paquete son helicópteros y aviones rápidos para transporte y vigilancia; mejores capacidades en materia de telecomunicaciones, equipos de inspección y de análisis de datos, y adiestramiento para establecer programas de protección de testigos y asistencia a las víctimas.

El adiestramiento tendrá lugar en México, en Estados Unidos y en terceros países, dependiendo del tipo de ejercicio de que se trate. Por ejemplo, no se llevarán a cabo entrenamientos militares en territorio mexicano. Pero otras clases de prácticas — enseñar a policías y fiscales a usar las bases de datos criminales o montar sistemas de telecomunicaciones seguros, o capacitar al personal militar en el uso de ciertos tipos

de equipo— pueden realizarse en México, y la instrucción la proporcionarán agentes estadounidenses del ámbito judicial o contratistas privados.

Además del adiestramiento, la Iniciativa Mérida no incluye la presencia de personal estadounidense en México, ni como asesores ni en papeles operativos como en el Plan Colombia. Según Tom Shannon, subsecretario de Estado para temas del Hemisferio Occidental: “Todas las actividades [antidrogas] que se lleven a cabo en México estarán a cargo de autoridades mexicanas”.

La Iniciativa Mérida equivaldrá a un total de 1 400 millones de dólares para los siguientes dos o tres años. El gobierno de Bush solicitó 500 millones de dólares para el primer año (año fiscal 2008), como parte de la petición de presupuesto suplementario para la guerra en Irak y Afganistán. Esto es más de 10 veces la ayuda antidrogas que Estados Unidos entrega anualmente a México en este momento. El gobierno de Bush puede solicitar los 900 millones restantes para el año fiscal 2009; si no lo hace, quedará en manos del gobierno siguiente la decisión de continuar o no con la iniciativa. La cantidad exacta de fondos y los contenidos del paquete de ayuda también dependen del Congreso estadounidense. Muchos congresistas apoyan los objetivos de la Iniciativa Mérida pero se muestran reacios a aprobarla tal como está. Están un tanto resentidos porque el gobierno de Bush no los consultó mientras se llevaban a cabo las negociaciones.

Los resúmenes ejecutivos oficiales de la Iniciativa Mérida son listas detalladas de sistemas de computación y software, aparatos de alta tecnología, vehículos y equipos de seguridad. Hay algo para todos. Más de un tercio de la solicitud de fondos para la iniciativa en el año uno (208 millo-

nes de dólares) se destinará a la compra de aeronaves para reforzar las operaciones antidrogas y mejorar las capacidades de respuesta rápida del gobierno. Para el Ejército, ello significa ocho helicópteros de transporte; para la Armada, dos aviones de reconocimiento, y para la Procuraduría General de la República (PGR), la remodelación de otros dos aviones de reconocimiento.

Para mejorar la tecnología y el equipo de los encargados de hacer cumplir la ley se usarán 156 millones de dólares adicionales. Las agencias mexicanas de inteligencia recibirán sistemas seguros de comunicación, mayor interconectividad de bases de datos y herramientas para el manejo de información y el análisis forense. Las aduanas y la policía federal recibirán equipos de inspección no invasivos (escáneres y camionetas con rayos X) y nuevos equipos caninos, además de adiestramiento. La PGR obtendrá vehículos blindados, chalecos antibalas y cascos. Asimismo, la Secretaría de Salud va a adquirir equipos y programas de computación para crear una red para la reducción de la demanda y la rehabilitación de los adictos.

Un total de 100 millones de dólares se pondrá en un fondo aparte para “la construcción institucional y el estado de derecho”. Esto incluye 60 millones de dólares para “modernizar los sistemas de manejo de información y forenses” y entrenamiento para la PGR, así como apoyo para unidades antipandillas y anticrimen organizado, amén de programas de protección de testigos. También incluye 20 millones de dólares para la digitalización del trabajo de la fiscalía, con el fin de incluir un sistema de manejo de casos y reconstruir sus bases de datos, y 15 millones de dólares para “programas que promuevan el combate a la corrupción, la transparencia y los derechos humanos”.

**UNA VISIÓN CRÍTICA:
DIFERENTE MAGNITUD,
MISMA ESTRATEGIA**

Tantos componentes de la Iniciativa Mérida se vinculan con temas generales de seguridad fronteriza, prevención del crimen y aplicación de la ley que uno empieza a preguntarse cuál es realmente su objetivo central. ¿La Iniciativa Mérida está diseñada para combatir el tráfico de drogas? ¿Es un plan de seguridad fronteriza? ¿O es un popurrí de equipos y capacitación que México pensó que necesitaba?

La respuesta no es obvia. Si el objetivo de la iniciativa es reducir el narcotráfico y la corrupción y la violencia asociadas a él, la experiencia previa señala como poco probable que tenga un impacto mayor, debido a dos razones principales. En primer lugar, se basa en una estrategia fallida que prohíbe las drogas e intenta eliminarlas en su camino a Estados Unidos, lo cual de hecho alienta la violencia y la corrupción. Segundo, proporcionar las herramientas y el adiestramiento a las dependencias encargadas de la aplicación de la ley no sustituye a una reforma policiaca y judicial integral, necesaria para reducir la corrupción y la impunidad frente a crímenes violentos.

Una estrategia fallida que genera ganancias, violencia y corrupción. La magnitud económica de la Iniciativa Mérida es lo único en ella que no tiene precedentes. Su estrategia y sus contenidos no son una novedad. El gobierno estadounidense ha estado siguiendo la misma estrategia fallida durante décadas.

Esta estrategia consiste en combatir las drogas en su origen o en su tránsito hacia Estados Unidos con el fin de hacerlas más escasas, subir su precio de mercado y, por tanto, desalentar la demanda. La estrategia basada en “el lado de la oferta” puede pare-

cer lógica en teoría, pero en la realidad ha significado un fracaso. No ha hecho más escasas las drogas ni tampoco más caras. Por el contrario, ahora son más baratas y se pueden encontrar en mayor abundancia. En 2003, después de más de 20 años de intensos esfuerzos estadounidenses para reducir la oferta de drogas ilícitas, los precios de mercado de la cocaína y la heroína llegaban a los niveles más bajos de la historia. Alzas recientes en los precios de la cocaína probablemente vendrán seguidas de caídas en los costos de mercado, una vez que los traficantes encuentren rutas o métodos alternativos para acercar las drogas a los consumidores. Estas alzas temporales en los precios también crean incentivos para que más proveedores entren al mercado, ya que hay más dinero para ganar al vender el producto.

A pesar de la tendencia a la baja en los precios de las drogas, el negocio del narcotráfico sigue siendo increíblemente lucrativo. La prohibición de las drogas, que exigen millones de estadounidenses, produce oportunidades para obtener enormes ganancias que minimizan todos los esfuerzos por limitar su venta. Consideremos el mercado de cocaína, por ejemplo. Según el *National Drug Intelligence Center*, en 2005 las ganancias mexicanas obtenidas de la cocaína oscilaron entre los 2 900 y los 6 200 millones de dólares.

La prohibición de las drogas engendra la violencia. En los mercados ilegales no pueden establecerse o hacerse cumplir los contratos por la vía legal; se hacen cumplir de manera privada y, con frecuencia, violenta. Más aún, los esfuerzos para arrestar a los traficantes y dismantelar sus organizaciones también llevan a la violencia. Un golpe contra un cártel se convierte en una oportunidad de negocios para otros, y el ganador usa la violencia para establecer su control sobre nuevas rutas.

No debe haber confusión al interpretar que la violencia es resultado directo de la política estadounidense de prohibición y de sus esfuerzos para combatir el comercio de drogas. Los efectos colaterales de su prohibición son particularmente destructivos en México porque corroen las ya de por sí débiles y corruptas instituciones, e incitan que la violencia ascienda sin control.

Herramientas sin transparencia o controles efectivos. Según Tony Garza, embajador estadounidense en México, la Iniciativa Mérida “proveerá a México [...] herramientas, adiestramiento y técnicas adicionales para dar vuelta a la página en materia de crimen organizado y amenazas transnacionales”. Las mejores herramientas, adiestramiento y técnicas no tendrán el impacto esperado si quienes los reciben no son profesionales capaces y dignos de confianza. Mejorar la seguridad pública requiere instituciones eficaces de aplicación de la ley y no sólo aparatos más grandes, mejores habilidades y computadoras más rápidas. Un automóvil averiado no podrá funcionar si se le da una mano de pintura, un conductor y un sistema GPS, pero no se le arregla el motor.

Hay múltiples problemas con la policía mexicana, tales como sueldos bajos y falta de una ética de servicio público. Es necesario mejorar en esas áreas pero no es suficiente, no obstante, porque ello no reducirá la corrupción policiaca. Arreglar el “motor” de la policía requerirá un sistema de controles internos y externos transparentes y eficaces, lo cual permitiría a las autoridades investigar a los oficiales corruptos.

De hecho, sin transparencia y mecanismos de control, dar más capacidades y recursos a las instituciones de aplicación de la ley puede suponer cierto peligro. Saber cómo

investigar a los criminales de la droga no significará nada si los agentes no quieren arrestarlos y someterlos a juicio. Si los agentes están coludidos con los traficantes de drogas, como ocurre con frecuencia, darles más adiestramiento puede empeorar las cosas.

Los Zetas son el mejor ejemplo de ese problema. Los funcionarios estadounidenses parecen no haber aprendido la lección. Cuando se le preguntó si al gobierno estadounidense le preocupaba que el adiestramiento pudiera terminar sirviendo a los traficantes, Shannon respondió: “No podemos permitirnos estar dominados por el miedo o por lo que puede pasar [...] con base en el ejemplo [de los Zetas]”.

CÓMO DEBE SER UN PAQUETE EFECTIVO DE AYUDA ANTIDROGAS

Calderón acierta cuando dice que el tráfico de drogas no es un problema que México pueda resolver solo. El narcotráfico en México existe por motivos geográficos y por la política estadounidense. México no es un país productor de cocaína, pero sí está entre la fuente de cocaína en los Andes y su destino final: Estados Unidos. México también produce drogas ilícitas tales como marihuana, heroína y metanfetaminas. La política estadounidense es culpable porque el gobierno de ese país prohíbe drogas como la marihuana, la cocaína y la heroína, pero no consigue disminuir la demanda estadounidense de ellas.

Para ayudar a México a reducir el tráfico de drogas y la corrupción y violencia que lo acompañan, un paquete efectivo de ayuda antidrogas estadounidense debe concentrarse en tres temas: reducción de la demanda de drogas, reforma policiaca y judicial amplia y persecución del tráfico ilegal de armas. En ese sentido, un programa efectivo de ayuda

antidrogas podría de hecho no incluir mucha ayuda extranjera. Si bien es importante apoyar los esfuerzos de reforma de largo plazo en México en materia policiaca y judicial, el gobierno estadounidense debe concentrar sus recursos y energías antidrogas en casa para reducir la demanda y fortalecer la regulación en la venta de armas.

Estados Unidos debe redirigir recursos para proporcionar mayor acceso a tratamientos de desintoxicación. Un estudio de 1994 elaborado por la RAND Corporation, que constituye un parteaguas, encontró que el tratamiento para grandes adictos a la cocaína era 23 veces más efectivo en la reducción del consumo de esa droga que la erradicación de cultivos, 11 veces más efectivo que la intercepción fuera de las fronteras de Estados Unidos y siete veces más efectivo que la aplicación de la ley en el ámbito interno. A pesar de la probada efectividad (y efectividad de costos) del tratamiento, la mayoría de los consumidores de drogas que busca tratamiento no lo obtiene, a menudo porque su costo resulta demasiado alto. De los aproximadamente 8.1 millones de estadounidenses que necesitaban tratamiento por un problema de uso de drogas ilícitas en 2004, sólo lo recibieron 1.4 millones (17%). El tratamiento por sí solo no resolverá el problema de las drogas, por supuesto, pero tendrá algún impacto en reducir el mercado y por consiguiente en reducir los problemas de crimen y salud pública asociados a él.

Los funcionarios estadounidenses dicen que la Iniciativa Mérida constituye un paquete de ayuda exterior, por lo que los programas de reducción de la demanda interna estadounidense no tienen cabida en ella. Sin embargo, no existen planes para una iniciativa federal de gran calado que expanda y mejore los programas de tratamiento antidrogas. Es revelador que la reducción de la

demanda ni siquiera se mencione en la *National Southwest Border Counternarcotics Strategy* de septiembre de 2007, presentada por el zar antidrogas estadounidense.

En vez de brindar más adiestramiento y tecnología a las instituciones mexicanas que se encargan de hacer cumplir la ley, Estados Unidos debe apoyar la reforma amplia de la policía y el poder judicial. Entre otras cosas, estos esfuerzos de reforma deben aumentar la transparencia y fortalecer los mecanismos de control internos y externos, de forma que las instituciones, el público en general, los medios y los formuladores de políticas puedan monitorear el desempeño de la policía, asegurar la rendición de cuentas y ponerse en guardia ante cualquier indicio de corrupción.

Por último, un programa conjunto para combatir el narcotráfico y la violencia debe atender el tráfico de armas. México comparte una frontera extensa con Texas, Nuevo México y Arizona, donde la venta de drogas y municiones está muy poco regulada. En consecuencia, es demasiado fácil adquirir armas en exhibiciones y por medio de compras a través de intermediarios en ciudades fronterizas de Estados Unidos y luego transportarlas a México. Las armas llegan a México vía el comercio hormiga, mediante el cual pequeñas cantidades de armas pasan poco a poco la frontera, a menudo escondidas en los maleteros de los millones de automóviles que la cruzan cada año. Si bien los equipos de rayos X que contempla la Iniciativa Mérida podrían ayudar a las autoridades mexicanas a cortar el flujo de armas, no será posible revisar cada vehículo que cruce la frontera.

Hay medidas que los gobiernos de México y Estados Unidos pueden adoptar para hacer el tráfico de armas más difícil. Los funcionarios de ambos países dicen

estar mejorando los procedimientos por medio de los cuales los agentes mexicanos solicitan el rastreo de armas de sus homólogos estadounidenses, lo cual ayudará a identificar patrones de tráfico y establecer procesos contra de los criminales. Además, el gobierno estadounidense debe aumentar su supervisión e investigación de los corruptos vendedores de armas federales y aumentar las condenas para los cómplices de tráfico. Los vendedores corruptos con licencia federal son la fuente principal de armas de fuego que se desvían al mercado negro, pero pocos son juzgados y mucho menos se les revocan las licencias. El gobierno estadounidense también debe regular el mercado secundario exigiendo una revisión de antecedentes sobre todas las transferencias privadas de armas. Por último, las leyes sobre armas deben fortalecerse en estados como Arizona, Nuevo México y Texas. Podría limitarse, por ejemplo, el número de armas que un individuo puede comprar en un mes, regular la compra de municiones y exigir la revisión de antecedentes en las exhibiciones de armas de fuego.

Las armas tienen mucha demanda en México porque los traficantes las necesitan para mantenerse competitivos en un negocio ilegal; así se mantendrá esta situación mientras el mercado de drogas sea tanto ilegal como lucrativo. Por esa razón, reducir el tráfico de armas requiere en última instancia reducir la demanda de armas, y eso puede hacerse mejor disminuyendo el atractivo del mercado de drogas; una forma de lograrlo consiste en reducir el uso de drogas en Estados Unidos.

CONCLUSIÓN

El congresista Henry Cuellar, de Texas, destacó en apoyo de la Iniciativa Mérida que: “Si vamos a tener éxito en extirpar

este cáncer allá, tendremos que invertir una gran cantidad”. Su declaración revela bastante sobre cómo la mayoría de los funcionarios estadounidenses ve el narcotráfico en México; a pesar de todo lo que se dice sobre la responsabilidad compartida, el tráfico de drogas y sus males relacionados se perciben como un tumor que puede extraerse quirúrgicamente. Los funcionarios estadounidenses siempre han visto el narcotráfico, por lo tanto, como un problema “allá” que necesita eliminarse. Siguen recurriendo a la misma “cirugía”, armando a policías y militares con herramientas para acabar con los capos de los cárteles y reducir la oferta de drogas. Pero este cáncer se ha extendido porque no se trata su causa.

Si bien la atención que México recibe ahora debía haberse dado hace mucho, al igual que el reconocimiento retórico de que Estados Unidos y México están juntos en esto, la Iniciativa Mérida tiene escasas probabilidades de reducir el tráfico de drogas, la violencia y la corrupción. Es posible que haya algunas consecuencias positivas de corto plazo —quizá se presenten cambios temporales en el mercado de drogas, y quizá más traficantes sean arrestados, extraditados y juzgados—. Pero la Iniciativa Mérida no reducirá el flujo de drogas en el mediano o largo plazo porque fracasa al no atacar el factor principal que fomenta el tráfico —la demanda de drogas ilícitas de millones de estadounidenses— y no trata las reformas estructurales necesarias para fortalecer las instituciones judiciales y de aplicación de la ley en México. ⑨