

Seminario Internacional
**LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

La Paz - 2008

*Seminario Internacional Límites y Desafíos
de la Agenda de Seguridad Hemisférica*

© Observatorio de Democracia y Seguridad
Calle Pedro Salazar, 537 Bloque B Dpto. G, La Paz
Correo electrónico: loretatelleria@yahoo.es
Website: www.observatoriodeseguridad.org.bo

© Woodrow Wilson International Center for Scholars
Website: www.wilsoncenter.org

© Loreta Tellería

© Rut Diamint

Primera edición, La Paz, 2008

Edición: Mónica Navía

Diseño de cubierta: Richard Cornejo

Diseño y diagramación: Dalia Nogales

Producción: Preview gráfica

Teléfono: 248 8413

D.L.

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

ÍNDICE

Presentación.....	5
1 Seguridad y política exterior en la región andina.....	9
Política de seguridad, gobernabilidad y cooperación en el área andina	11
<i>Pablo Celi</i>	
Tensiones en la región andina.....	22
<i>Arlene Tickner</i>	
Alianzas y fragmentación andina	30
<i>Juan Ramón Quintana</i>	
2 Seguridad y política exterior en las Américas.....	41
América Latina en las Políticas Externas de los EE.UU.....	43
<i>Deborah L. Norden, Ph.D.</i>	
Seguridad y defensa en el Cono Sur: avances y desafíos para la cooperación	54
<i>Carlos Gutiérrez P.</i>	
La geopolítica del hemisferio: desafíos.....	68
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Brasil: política externa y defensa subregional.....	73
<i>Héctor Luis Saint-Pierre</i>	
3 Avances, retrocesos y desafíos de seguridad.....	83
Cooperación, militarismo y unilateralismo.....	85
<i>Rut Diamint</i>	
Avances, retrocesos y desafíos de seguridad	
El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad	95
<i>Cristina Eguizábal</i>	
Instituciones y Seguridad Internacional.....	105
<i>Claudio Fuentes</i>	

4	Narcotráfico y seguridad hemisférica	111
	Las frustraciones de la lucha antidrogas	113
	<i>Adam Isacson</i>	
	La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado en México	123
	<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
	Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico	133
	<i>Loreta Tellería Escobar</i>	
5	Nuevas perspectivas de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia:	
	¿Política regional o hemisférica?.....	141
	Diagnóstico sobre la coca y el narcotráfico en Bolivia	143
	<i>Ernesto Justiniano</i>	
	Lineamientos de la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y	
	Revalorización de la Hoja de Coca en la política boliviana	152
	<i>Jonás Rojas Guzmán</i>	
	Avances y retos que se enfrentan en Bolivia.....	164
	<i>Kathryn Ledebur</i>	
	Clausura	180
	<i>Cynthia Arnson</i>	

LA INICIATIVA MÉRIDA Y EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

Raúl Benítez Manaut¹

En la presente exposición me referiré a la Iniciativa Mérida y la relación entre México y Estados Unidos. En la actual coyuntura, los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush han estrechado los vínculos de seguridad. Entre ambos, se ha planteado una discusión en relación a la profundización de la cooperación en la guerra al crimen organizado. Este esfuerzo se concretó desde mediados del año 2007 con al llamada Iniciativa Mérida. Con la implementación de ésta iniciativa, sobre el monto que será destinado a la misma, sobre el papel que jugará cada país en su conducción y sobre las condiciones de esta ayuda, cambia cualitativamente la relación de cooperación, pues desde los primeros años de la guerra fría, México tuvo una muy limitada relación de cooperación con Estados Unidos, una de las más bajas de América Latina.

La primera consideración importante es que no hay un análisis estratégico por parte de ninguno de los dos gobiernos, ni del estadounidense, ni del mexicano, sobre el estado de avance de la guerra a las drogas en el territorio mexicano. Pero es evidente que hay un gran deterioro en el combate a las drogas, pues los grandes carteles del narcotráfico han incrementado sus actividades. Desde hace 15 años, cuando en Colombia se dieron golpes contundentes a las grandes organizaciones criminales como el Cartel de Medellín, los socios mexicanos fueron poco a poco controlando el negocio clandestino, generando la situación de ingobernabilidad y deterioro de las instituciones en México, para favorecer el ingreso de la cocaína a México, y su traslado a Estados Unidos.

1 Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. Miembro del equipo de Investigación Creando Comunidades en Seguridad, integrado al Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, Washington. E-mail: manaut@servidor.unam.mx y raulmanaut@hotmail.com.

En esa época, se había configurado un grupo conjunto denominado Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN). Como resultado de ese trabajo, se realizó en esos años una evaluación conjunta de la guerra contra las drogas. Fue un documento realmente bien redactado entre ambos gobiernos. Este informe presentaba un análisis de la guerra contra las drogas y la situación de los esfuerzos conjuntos. Hoy en día se necesita contar con una evaluación similar. La implementación de la Iniciativa Mérida necesita este análisis por varias razones. Se debe saber si se otorgará un programa de ayuda para evitar que el gobierno mexicano pierda cada vez más espacios de gobernabilidad y control, sobre todo rural y a nivel intermedio estatal en el caso mexicano. O bien, para saber si el gobierno tiene perspectivas de ganar la guerra y, por ende, apuntalar un esfuerzo lograrlo. Es ampliamente conocido el aumento de la guerra entre organizaciones criminales, y el ataque de estas a funcionarios del Estado y a la población. El número de asesinatos cometidos por sicarios, decapitaciones de rivales y enfrentamientos ha aumentado a tal grado que en 2007 legaron a ser de más de 3000 personas. Esa misma cifra ya se rebaso al llegar septiembre de 2008. Además, el pasado 15 de septiembre de 2008, en un acto sin precedentes en la historia de México, el narcotráfico lanzó granadas de fragmentación en un acto popular dirigidas contra la población inocente, no involucrada en la guerra. Este hecho ha cimbrado a la opinión pública.

Leer los documentos del gobierno de los Estados Unidos sobre la guerra contra las drogas en México, por ejemplo, las evaluaciones que hay entre el año 2000 y el 2006, es muy confuso, porque todos los documentos de ese periodo afirman que México es un país que coopera muchísimo en la guerra contra las drogas, que todas las agencias del gobierno mexicano hacen el mejor esfuerzo posible y que la cooperación es excelente. Pero en 2007, cuando cambia el gobierno mexicano, en círculos del propio gobierno se empieza a hablar de que los carteles de la droga en ese país han avanzando a niveles impresionantes y que el anterior gobierno presidido por Vicente Fox (2000 a 2006) había dejado abierto un espacio gigantesco de acción a los carteles de la droga. Fox fue considerado un presidente sin autoridad ni voluntad para imponer sus decisiones a algunos ministros encargados de la guerra contra las drogas, y sin capacidad de negociar con los Estados Unidos.

La cooperación para dar asistencia militar a México, a las policías y al Ejército es muy baja en relación a la que reciben otros países latinoamericanos. Oscila más o menos en 50 millones de dólares anuales, y está destinada, sobre todo, al entrenamiento de policías y militares. Para el tamaño y la población de México, es una cooperación mínima. Esta cooperación se la puede comparar con la que se brinda a Colombia, un país que tiene tres veces menos población que México. Si Colombia tiene de ayuda de aproximadamente mil millones de dólares anuales, la asistencia a México tendría que ser de tres mil millones para tener un efecto similar y, como muchos analistas han sostenido, aun así la guerra a las drogas está fracasando en Colombia.

¿Cuál es el contexto de la cooperación en seguridad y defensa y cuáles problemas genera? Una de las causas es que Estados Unidos distorsionó el foco de su política exterior hacia México después del 11 de septiembre de 2001, y lo focalizó en la guerra contra el terrorismo. Esto generó la desatención al problema del narcotráfico, pues el reforzamiento de la seguridad de las fronteras con Canadá y México no se dirigió a impedir el tráfico de drogas, sino a impedir el posible ingreso de terroristas. Así, todo el esfuerzo del presidente George W. Bush se concentró en aplicar el programa de Fronteras Inteligentes firmado entre los dos gobiernos en marzo del 2002. Con ello se planteó, por vez primera, el reforzamiento del control de la frontera terrestre entre México y Estados Unidos, y, también con mucho énfasis, controlar la frontera sur de México, considerada una frontera totalmente porosa abierta, casi dominada por el crimen organizado.

El programa de Fronteras Inteligentes fue cubierto en su mayor parte por la parte mexicana en lo que estaba a su alcance, pues no le era posible aplicar parte de este programa porque el país no contaba con los mismos recursos humanos, la tecnología y los recursos financieros con los que cuenta Canadá, por ejemplo. Entonces, su funcionamiento, a diferencia del que lleva a cabo Canadá, fue parcial. Además, éste no era un programa de asistencia financiera, sino de cooperación. Por ello, con los recursos existentes, se buscaba hacer una revolución en su sistema de protección de fronteras. Esto significa, sobre todo, dos cosas: control de toda la información aeroportuaria en el país y comenzar a regular y estandarizar toda la información migratoria en México. México era uno de los países más atrasados del Hemisferio en lo

que respecta a la información migratoria de entrada y salida de personas. Hasta el año 2003, cualquier persona ingresaba a México o salía de él con un pasaporte que era revisado en el Instituto Nacional de Migración, en general, por un funcionario que se limitaba a hojearlo y a ponerle un sello. No había sistemas de chequeo informático ni siquiera en los aeropuertos de mayor flujo del país.

Esta falta de control era más grave en las fronteras terrestres en las cuales tenemos un flujo diario de un millón de personas. Por toda la frontera norte de México hay más de 60 puestos fronterizos, y circula entre un 5 a 15% de personas sin control. En el sur de Estados Unidos, por ejemplo, un joven mexicano desempleado en la ciudad de San Diego puede prestarle sus documentos a un amigo por dinero. Éste se lleva el documento a México y lo alquila por cien dólares, pues sólo fue usado por una persona para entrar a los Estados Unidos. También se alquilan licencias de conducir, se alquilan *green cards*, todo en un proceso de tráfico impresionante que el gobierno de Estados Unidos y el mexicano nunca tuvieron interés en controlar en el pasado. Se calcula que hay una gran cantidad de “muertos” circulando en la frontera entre México y los Estados Unidos, es decir, gente que cruza la frontera con documentos alquilados por los parientes de personas que ya murieron. Éstas son las cosas que se saben, porque se han hecho estudios; pero hay muchas cosas que no se saben. Por ejemplo, se dice que hay mucha corrupción fronteriza en el lado estadounidense de la frontera. Por supuesto, los norteamericanos alegan que todas las personas que trabajan en la frontera se apellidan González, Benítez, Pérez, Ramírez, por lo que aducen que esto se debe a que sus operadores tienen cultura latina y por ende, algo de proclividad a la corrupción.

¿Cómo afecta esto la guerra contra el narcotráfico? Afecta, porque sólo el uno por ciento de los contenedores de mercancías donde pasa la droga pasa por una revisión rigurosa. Sin embargo, la comparación entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia es desafortunada. En Colombia, el envío de droga a Estados Unidos pasa por un control inverso del que se realiza en el territorio mexicano. En Colombia, se captura pasta base de cocaína a nivel de los microproductores, que son quienes la hacen llegar a los centralizadores del producto, es decir, los monopolizadores que van conformando los carteles. En México, sucede al revés: el producto llega monopolizado en grandes

contenedores en grandes envíos de una a dos toneladas, la mayoría por vía naval. La captura de cargamento más grande ha sido realizada en el mes de enero de 2008: se incautaron 22 toneladas en el puerto de Manzanillo. Se supone que este cargamento equivale al 10 por ciento toda la cocaína que ingresa a los Estados Unidos en un año por las fronteras mexicanas.

Entonces el proceso mexicano de captura de droga radica el ingreso del producto por parte de estos grandes monopolizadores de la cocaína a cualquier puerto de entrada, sea marítimo, aéreo o terrestre. El procedimiento de los narcotraficantes es distribuirla empleando microtransportistas, para que si cae uno o caen dos no se desperdicie todo el producto y que la cocaína se distribuya en pequeñas porciones. Se calcula que en ese proceso los narcotraficantes mexicanos tienen un porcentaje de pérdida del 30% por los decomisos del Gobierno. Como se aprecia, el proceso es inverso en Colombia: va de la microproducción a la monopolización para el exportador y en México es del importador monopolizador que distribuye a miles de pequeños traficantes de droga y que no le importa si es atrapado a uno o a dos de ellos, porque precisamente trasladan cargamentos pequeños a la frontera y cruzan cargamentos de cien o 50 kilos en promedio de manera camuflada entre el millón de personas y transportes de carga que transitan por ésta.

La segunda gran diferencia con el Plan Colombia es que México no produce ni un gramo de cocaína en territorio mexicano. Produce otras drogas: la marihuana y la amapola. Se ha detectado también la producción de metanfetaminas, básicamente monopolizada por las importaciones de China a los puertos mexicanos. Aquí introduzco una nueva variable. Los chinos en México tienen una actividad de narcotráfico impresionante. El año pasado el gobierno de México capturó en una casa ubicada en la zona residencial más lujosa de la ciudad de México a Chen Li Ye Gong, quien guardaba 205 millones de dólares en billetes en una caja de seguridad en su casa. El presupuesto de la Iniciativa Mérida para el año 2008 es de 450 millones de dólares. El decomiso de dólares del chino es de casi la mitad de todo el programa de asistencia de Estados Unidos. Entonces, el argumento de los militares mexicanos es que “no necesitamos el paquete de ayuda de parte de Estados Unidos, con los decomisos de dinero que hagamos financiamos la guerra contra el narcotráfico y no tenemos condiciones”.

Obviamente, con las capturas a personas como Chen Li no habría condiciones ni sobre derechos humanos, ni sobre quién debe conducir la política antidrogas. Éste es un argumento muy recurrente.

En el sexenio del presidente Fox, hubo una debilidad del proceso presidencial de toma de decisiones, conocido por todos como las debilidades de la democracia. Estas tuvieron su fuente en el poco carácter demostrado por el entonces presidente Fox para tomar decisiones y para ordenar a sus ministros a tomar decisiones por sí mismos, y así implementar políticas coordinadas. Esto generó una guerra burocrática impresionante. Primero, se produjo entre dos Secretarías de Estado militares, la que dirige el Ejército y la Fuerza Aérea y la que dirige la Armada, que tienen doctrinas, sistemas de armas y presupuestos diferentes. A su vez, la Fuerza Aérea está subordinada al Ejército de Tierra, no tienen autonomía de decisiones y responde a la estrategia de guerra terrestre.

Luego se produjo una guerra burocrática con la Procuraduría General de la República, que constitucionalmente está encargada de hacer la guerra a la drogas. También se dio otro conflicto similar entre el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CISEN) y el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CENAPI). Cada uno de estos centros tiene su propia lógica, sus agentes, sus sistemas de seguimiento, etcétera. El CENAPI está más orientado al seguimiento de carteles; el CISEN, por su parte, no está obligado a seguir al narcotráfico, pero como en México hay mucha incidencia de la narcopolítica, y ésta es una agencia de inteligencia para el ámbito político, se involucra en el problema del narcotráfico. La narcopolítica en México tiene mucho impacto, sobre todo en el nivel de los políticos estatales y municipales del norte del país. Cada vez que hay procesos electorales, los servicios de inteligencia revisan las listas de los candidatos de los partidos políticos y sus vinculaciones a los carteles. Hay muchas investigaciones, sobre todo en la prensa, que revelan que los tres principales partidos que controlan la política mexicana eligen narcopolíticos, muchas veces sin saberlo. Puede ser que un político local abastecido de dinero del narcotráfico se acerque a un partido político para ser candidato y le ofrezca dinero de su empresa. Como los partidos políticos no tienen sistemas de inteligencia, y si los tienen, se hacen de la vista gorda, aceptan este apoyo porque les interesa el dinero para

las campañas. Así, su argumento frente al gobierno, en el caso de que sean puestos en evidencia, es el desconocimiento de esa situación. Son los problemas que empiezan a provocarse con el tema de la guerra a las drogas y la condición de democracia sin controles reales de los financiamientos de los políticos.

¿Cómo está la guerra contra las drogas y cómo se conecta con Los Andes? La ONU afirma que el tráfico de cocaína en el mundo es de 800 toneladas; el gobierno de Estados Unidos dice que son 600, y que de éstos, ingresan a su país 300. De acuerdo con estos datos, la mitad de la cocaína producida en el mundo está dirigida a ese país. Estas cifras cambian dependiendo de quién provee la información: el gobierno de los Estados Unidos, la DEA y otras agencias.

En síntesis, ¿qué es la Iniciativa Mérida? Es un paquete de ayuda de 1.400 millones de dólares para México y Centroamérica. Sólo está publicada parte de la ayuda para México, la recibida en los dos primeros años (la propuesta es para tres), No se conocen las cifras para el año fiscal estadounidense 2010. La primera parte del paquete de ayuda a México está destinada casi en su totalidad a las Fuerzas Armadas; la otra mitad está concentrada en dos proyectos: la Armada de México necesita aviones radares de muy difícil compra y necesita adquirir equipo moderno en los mercados internacionales. Son aviones españoles CASA 235 que tienen equipamiento norteamericano de radar y de navegación. La última modernización del equipo militar mexicano se llevó a cabo en 1980, cuando se decía que México tenía un *boom* petrolero impresionante. Se compró un escuadrón de aviones supersónicos y se edificó una estructura de defensa del país hacia el Sur: se instaló un sistema de alrededor de seis radares que, se dice, ya perdieron su vida útil, sobre todo para detectar los aviones y embarcaciones de los narcotraficantes. Por lo tanto, no pueden detectar el ingreso del narcotráfico por aire (básicamente las rutas de la costa caribeña), por tierra (desde Centroamérica) y por mar (desde el Pacífico).

Aquí hay problemas internacionales que el gobierno de México tiene problemas para enfrentar con éxito. Se estima que Guatemala tiene un gobierno semi colapsado, que el Estado está copado en muchas de sus estructuras por el crimen organizado. En la frontera con México, en la región selvática del Petén, hay una laguna que se llama Laguna del Tigre, que es un cementerio de aviones que transportaron drogas.

En esa laguna hay más de 500 aviones botados: llegan, aterrizan, descargan la droga y son abandonados porque no pueden despegar debido a las condiciones del suelo, caracterizado por tener arena y tierra. Los narcotraficantes asumen esto como parte del costo del transporte. De ahí, la cocaína es transportada por la ruta de Tabasco y Veracruz, controlada por el gran poder del Cartel del Golfo en México. A su vez, el Cartel del Pacífico y la llamada Familia de Michoacán, otro de los grandes carteles, se nutre de los embarques navales hacia cuya detección están dirigidos los radares para la Armada. Se supone que está ingresando un 70% de cocaína por mar desde Colombia. Por esta razón, la Armada de México necesita urgentemente esos radares y sistemas de inteligencia electrónica, y que estén comunicados con los Estados Unidos y otros países.

Esto ha generado un debate político tanto en los Estados Unidos como en México. En el primer país, en el Senado se ha expresado preocupación por la violación de los derechos humanos en México y se exige condicionamiento de la ayuda; pero los mexicanos se niegan a que la ayuda sea condicionada. Esta diferencia de opiniones se expresó en una postura política unificada de todos los partidos políticos contra la Iniciativa Mérida a mediados de 2008 en las Cámara de Diputados y de Senadores. Entonces, se observó una *catarsis* nacionalista contra una postura *intervencionista*, de Estados Unidos en voz de sectores de su Congreso. Sin embargo, de lo que no se han dado cuenta los políticos en México es que sin cooperación internacional esa guerra no tiene posibilidades de ganarse con éxito, y que en este momento estar en contra de la asistencia de Estados Unidos a quien favorece principalmente es a los carteles del narcotráfico.

El problema aquí es que el Estado en México ha perdido poder ante un enemigo muy difícil de detectar. En México, se ha perdido el control de la guerra entre carteles por este sistema de distribución de los monopolios de los puertos de entrada. Esto favorece una guerra callejera en la que se calcula que habrá cuatro mil asesinados en las calles de México durante 2008. Ante esta escalada de violencia, algunas ciudades del país han sido ocupadas por el Ejército. En éstas, efectivamente, hay el peligro de que se produzcan violaciones a los derechos humanos, lo que ha generado un gigantesco debate político.

Aunque todo el mundo afirma que México está inundado de dólares provenientes de las exportaciones de petróleo, eso es falso. Además, ese dinero no está a disposición del Presidente, sino del Congreso mexicano, que prioriza el destino de esos recursos a inversión social y a mitigar la pobreza. No tiene interés, y hay muchas dificultades políticas y operativas para que se destinen a aumentar el presupuesto militar. Ante esto, si se obstaculiza la Iniciativa Mérida en México, los narcotraficantes serán quienes más aplaudan la posición de los políticos que están impidiendo la ayuda. De este modo, esta actitud extremadamente nacionalista que rechaza toda intromisión de Estados Unidos entra en contradicción con las posibilidades que tiene el Estado mexicano para combatir al narcotráfico, porque tienen un equipo débil y mucha presión de parte del Presidente para empezar esa guerra. Pese a esto, ellos insisten en que el equipo sea provisto con dinero mexicano y no que nadie de fuera les dirija la guerra.

En síntesis, la politización de este tema se convierte en un problema de difícil solución. Se debe discutir si parte del equipo se debe destinar a la Fuerzas Armadas como las instituciones que más posibilidad tienen de evitar ser penetradas por los carteles. Si en México no se quiere recibir dinero de Estados Unidos, se debe discutir en el Congreso como se puede financiar, con los fondos del petróleo, esta guerra. De lo contrario, se entra a un callejón sin salida y los carteles aumentarán su poder de fuego, como se ha visto durante los últimos tres años. Se supone que existen 60 mil millones de dólares en las arcas del Estado mexicano sin que las pueda utilizar el presidente de directa. México no es Venezuela. En Venezuela, el presidente recibe en su chequera los montos de la venta de petróleo, y puede hacer los cheques que quiera y entregarlos a quien quiera. En México, por las leyes del Congreso Mexicano, el presidente no puede disponer de recursos de forma directa, y sólo el Congreso podría autorizar que ese dinero sea redirigido a la guerra al narcotráfico. Esto provoca un estancamiento que impide que se fortalezca la guerra contra el narcotráfico, y todo termina reduciéndose al debate de con qué montos reforzar a las Fuerzas Armadas, a la Procuraduría General de la República y a los sistemas de inteligencia para combatir a los carteles. Creo que, con dinero o sin dinero de Estados Unidos, urge actuar, porque se necesita debido a que el Estado

se está debilitando. Se está desmoronando el control territorial del Estado, por la presencia de los carteles.

Por ello, para intentar cambiar la correlación de fuerzas entre el Estado y los carteles, se debe discutir seriamente los mecanismos de financiamiento a la guerra al narcotráfico, así como la cooperación internacional en justicia, cooperación policíaca, inteligencia y defensa. De lo contrario, México estará a la deriva del poder de las organizaciones criminales.