



Universidad Pontificia Comillas
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo de Fin de Grado

Iniciativa Mérida: éxitos, fracasos y parámetros de medición

Estudiante: Salime Azar León

Director: Prof. Pablo Biderbost

Madrid, 15 de junio de 2015

Índice

ÍNDICE DE SIGLAS	3
INTRODUCCIÓN	4
FINALIDAD Y MOTIVOS	5
ESTADO DE LA CUESTIÓN	8
MARCO TEÓRICO	13
OBJETIVOS Y PREGUNTAS	17
METODOLOGÍA	18
TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	18
TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE DATOS	20
EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO	22
ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	23
ANÁLISIS DE INDICADORES	23
RESULTADOS	39
CONCLUSIONES DE ESTUDIOS ANTERIORES SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LA INICIATIVA MÉRIDA	42
CONCLUSIONES FINALES	46
BIBLIOGRAFÍA	50
ANEXOS	58
ANEXO 1: MAPAS	58
ANEXO 2: TABLAS	60
ANEXO 3: TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS	84

Índice de siglas

ASPAN	Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte
CARSI	Central America Regional Security Initiative
CBP	U. S. Customs and Border Protection
CBSI	Caribbean Basin Security Initiative
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONADIC	Consejo Nacional contra las Adicciones
DEA	U.S. Drug Enforcement Agency
DHS	U.S. Department of Homeland Security
ENA	Encuesta Nacional de Adicciones
FBI	Bureau of Federal Investigation
GAO	U.S. Government Accountability Office
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USTR	United States Trade Representative

Introducción

La Iniciativa Mérida es un tema inagotable de estudio. Se trata de un fenómeno único en su naturaleza. Un mecanismo de colaboración unidireccional con fines regionales pero sin intervenir en la soberanía nacional mexicana. Un nuevo paradigma de cooperación entre Estados Unidos y México que podría preceder a más esfuerzos conjuntos en distintos ámbitos en un futuro no muy lejano.

La Iniciativa Mérida nace como respuesta al rampante clima de violencia en la zona norte de México, cerca de la frontera con Estados Unidos, causado por el crimen organizado y el negocio de la droga. Esta iniciativa se creó en 2008 como medida del Congreso estadounidense para apoyar al gobierno mexicano en materia de equipo y capacitación para el combate contra el narcotráfico. Aunque comenzó como un paquete de asistencia con una expiración de tres años, la Iniciativa Mérida sigue vigente con más de dos mil millones de dólares invertidos hasta 2014 por parte del gobierno estadounidense.

El presente trabajo tiene como fin medir la efectividad de la Iniciativa Mérida a partir de la experiencia mexicana. Para ello, se identificarán los éxitos y fracasos de la Iniciativa a partir del análisis de indicadores representativos de sus pilares, tanto los originales como los actuales. Para ello, se han definido los términos *éxito* y *fracaso* desde una perspectiva especial en vista del objetivo del presente trabajo. Por otro lado, el análisis de los indicadores seleccionados viene acompañado de una sección que contiene las conclusiones de otros estudios en materia de efectividad de la Iniciativa Mérida. Aunque dichos estudios se realizaron desde otras perspectivas de análisis, arrojan cierta luz a la visión en conjunto de la efectividad de la Iniciativa.

Para lograr esta ardua tarea, se recurrió a entrevistas con funcionarios de ambos Estados cercanos a los mecanismos de toma de decisiones en cuestiones de seguridad nacional. Asimismo, la documentación gubernamental al respecto y las opiniones de académicos en el tema han servido de base fundamental para el desarrollo del presente trabajo.

Finalidad y motivos

La situación actual de violencia en la frontera entre Estados Unidos y México surge como elemento decisivo en la política doméstica e internacional de ambos Estados. Esto se debe al creciente poder del crimen organizado mexicano y su implicación económica, política y social en cada lado de la frontera. La Iniciativa Mérida, el mayor instrumento de cooperación internacional en materia de seguridad en el continente americano en la actualidad, surge como respuesta a las inquietudes de México y Estados Unidos ante el aumento de la “narcoviencia”. Se trata de un programa de cooperación estadounidense único en su naturaleza debido a su implicación indirecta en el combate al narcotráfico mediante programas de entrenamiento y equipo. La originalidad y el impacto de dicho mecanismo debe ser objeto de estudio por tres razones principales explicadas a continuación.

Como primer argumento, la situación de violencia en México supone un tema de preocupación ciudadana y seguridad internacional. De acuerdo con los medios de comunicación internacionales, el combate contra el narcotráfico ha sido tan violento que le ha costado la vida a 70.000 personas y 23.000 siguen desaparecidas desde que comenzó la llamada “Guerra contra el Narcotráfico” (Steinberg, 2013). La situación de violencia en el país provocada por el narcotráfico no sólo abarca el negocio del tráfico de drogas, sino un amplio abanico de actividades delictivas con gran impacto en el bienestar de la sociedad mexicana: tráfico de personas, asesinatos, extorsiones, corrupción, ajustes de cuentas, tráfico de personas, secuestros, robos e impunidad.

Por otro lado, dicha situación es de tal envergadura que no sólo provoca descontento y efectos psicosociales negativos en la población, sino que también causa un gran deterioro en la marca país y, en consecuencia, en la economía mexicana. De acuerdo con un estudio del *Índice de Paz en México*, el impacto económico de la violencia en el país en el 2012 alcanzó un 27,7% del PIB mexicano (IEP, 2013). En esta línea, en un estudio realizado en 2010 por el Departamento de Seguridad Interna estadounidense¹, se estima

¹ La denominación en inglés de este departamento es *U.S. Department of Homeland Security*.

que el narcotráfico en México genera entre \$19.000 y \$29.000 millones de dólares anuales (DHS, 2010). Por otro lado, el Secretario de Hacienda mexicano ha comentado que «*hechos tan graves como éste pueden tener un efecto sobre la percepción de País en general, sobre la comunidad económica y la comunidad inversionista*» a razón de las últimos eventos de violencia en el país (Villarino, 2014).

Asimismo, debido a la evidente negligencia del Estado en el manejo de la cuestión, las sombras del desmoronamiento de un Estado de Derecho quedan al descubierto a nivel nacional e internacional. Esto sin duda recrudece el entorno nacional y reduce la confianza de los aliados internacionales. En esta línea, Estados Unidos teme que la inestabilidad del país vecino, y de sus mayores socios comerciales², afecte su propia economía y, en cierta medida, a la sociedad estadounidense. Esta preocupación se materializó en las declaraciones de 2009 de Alan Bersin³: «*Make no mistake. A national security threat to Mexico is a national security threat to the United States*»⁴.

En segundo lugar, la Iniciativa Mérida supone un avance sin precedentes en la relación entre México y Estados Unidos. Se trata de un instrumento de cooperación que contempla a ambos países como “socios estratégicos” en la región. El nivel de intercambio e intereses en juego, hacen que la relación entre ambos Estados haya evolucionado de socios comerciales en el contexto del tratado de libre comercio norteamericano NAFTA⁵ hacia una alianza en materia política y operacional en cuestiones de seguridad y gestión fronteriza. Por esta razón, resulta realmente interesante analizar el camino que tomará esta nueva relación y si, en algún momento, se podría hablar de “aliados regionales”.

² De acuerdo a la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR por su sigla en inglés), México es el tercer mayor socio comercial de Estados Unidos con un total de \$507,000 millones de dólares en bienes comercializados durante el 2013. Por otro lado, México es el 2º mercado más importante para las exportaciones estadounidenses, mientras que, en materia de importación, México se encuentra en el 3º lugar en el ranking de países importadores a Estados Unidos según cifras de 2013 (USTR, 2014).

³ Director de la Oficina de Aduanas y Control Fronterizo (CBP por sus siglas en inglés) en aquel momento.

⁴ Traducción sugerida: «No se equivoquen. Una amenaza a la seguridad nacional mexicana es una amenaza a la seguridad nacional estadounidense».

⁵ NAFTA es el acrónimo de *North American Free Trade Agreement*, que en español sería Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No obstante, aún en español, el tratado es comúnmente conocido como NAFTA.

Como tercer y último argumento, el origen y la trayectoria que los fondos que el Gobierno estadounidense destina a México mediante el mecanismo de la Iniciativa Mérida resulta muy interesante debido a la abrumadora cuantía de recursos. La cantidad de dinero provenientes de Estados Unidos para contribuir con la seguridad de la región han oscilado en torno a \$2500 millones de dólares aproximadamente. Así pues, resulta necesario preguntarse si esta Iniciativa está siendo efectiva y si estos fondos se están amortizando. Por otro lado, merece la pena saber qué tipo de indicadores o parámetros de medición de objetivos utiliza el Gobierno estadounidense para seguir destinando más dinero a la ya multimillonaria guerra contra el narcotráfico.

Estado de la cuestión

Situación del narcotráfico en México

En cuanto al negocio de la droga, México es el mayor productor y el principal proveedor de heroína, metanfetaminas y marihuana para el mercado estadounidense; así como también se ha convertido en el mayor Estado de tránsito para el 95% de cocaína consumida en los Estados Unidos desde que éste último se concentró en desarticular el narcotráfico por la ruta del Caribe (Seelke & Finklea, 2014). De acuerdo con el informe de 2013 de la Procuraduría General de la República (PGR), en México existen 89 grupos criminales vinculados al tráfico de drogas, 80 de los cuales se encuentran bajo la influencia de 8 cárteles de la droga (Flores, 2013; Santos, 2014)⁶. Respecto a los beneficios económicos de dicho negocio, según el Reporte de David Shirk (2011) para el *Council on Foreign Relations* sobre el combate al narcotráfico en el país, estimaciones oficiales apuntan a montos cercanos al 4% del PIB mexicano y a una plantilla de al menos medio millón de personas dedicadas a actividades relacionadas con el narcotráfico (Shirk, 2011).

En relación el entorno general de inseguridad en México, según el *Índice de Paz en México* (2013)⁷, en los últimos diez años la violencia en el país se incrementó de manera inusitada debido a la “Guerra contra el Narcotráfico” del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa. Este clima de violencia se vio reflejado en el aumento del 37% en la tasa de homicidios desde 2007, en la triplicación del número de armas traficadas a México en la última década y, finalmente, en el incremento del 190% en el monto de fondos estatales destinados a elementos de seguridad durante el mismo periodo (IEP, 2013). Por otro lado, el índice de libertad de prensa mundial del 2014 sitúa a México en el 152º lugar de un total de 180, estando así entre los países con más censura y peligrosidad en materia mediática (Reporters Without Borders, 2014). Finalmente, entre 2006 y 2013, la violencia provocada por el narcotráfico en México ha costado la vida a entre 70,000 y 90,000 personas, cifras que sobrepasan la tasa de mortalidad en la guerra civil en Siria de 2013 (Asfura-Heim & Espach, 2013; Steinberg, 2013).

⁶ Para ver mapa actualizado de los cárteles de la droga mexicanos, favor referirse a Anexo 1, Mapa 1.

⁷ El Índice de Paz en México será descrito en los párrafos siguientes.

La situación del narcotráfico en México ha sido estudiada de diversas maneras y desde diferentes enfoques. En el ámbito académico se han concentrado en describir la problemática desde el punto de vista de una responsabilidad compartida con Estados Unidos (Browne, & Sims, 1994; Cottam & Marenin, 1999; Barry, Bailey & Chabat, 2002; Payant, 2003; Selee, 2010; Shirk, 2011; Castañeda, 2012), el estudio de la oferta y la demanda de drogas en México y Estados Unidos (Bucardo et al, 2005), el impacto del narcotráfico en la economía nacional e internacional (Andreas, 1998; Marez, 2004; Rios, 2008; Mercille, 2011), el análisis de las políticas públicas que se han implementado para enfrentar la problemática en México y Estados Unidos (Brands, 2009; Astorga & Shirk, 2010; Andreas, 2012), la infiltración del narcotráfico en la política mexicana y los atisbos de un Estado Fallido (Patenostro, 1995; Friedman, 2008; Aguilar & Castañeda, 2009; Grayson, 2011; Nava, 2011; Morton, 2012), la comparación de la situación de narcotráfico en México con el caso colombiano (Lupsha, 1990; Astorga, 2003; Felbab-Brown, 2009; Escalante, 2009) y, finalmente, la relación entre la situación de violencia que produce el narcotráfico en el país y aquella de los grupos terroristas (Flanigan, 2012; Williams, 2012).

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil y *Think Tanks* ofrecen diversos enfoques interesantes para la misma situación. Por ejemplo, la organización internacional *Visión of Humanity*, mediante el Instituto para Economía y Paz (IEP por sus siglas en inglés), ha desarrollado un índice de Paz en México evaluando diversas variables como homicidios, tasa de encarcelaciones, coste económico, entre otros, que se publica de manera periódica (IEP, 2013). Asimismo, el centro de estudios estadounidense *Woodrow Wilson International Center* ha publicado estudios acerca del panorama de violencia provocado por el crimen organizado y narcotráfico en el país (Trans-border Institute, 2010; Salazar & Olson, 2011), la cooperación entre México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico (Arzt, 2009; Selee, 2009; Olson, 2011), y el flujo de armas de Estados Unidos a México (Goodman, 2011), entre muchos otros temas de trascendencia bilateral entre ambos Estados vecinos.

Finalmente, en el plano de organizaciones multilaterales, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), emite reportes anuales

sobre la situación del narcotráfico en el mundo (UNODC, 2014), así como un índice de homicidios (UNODC, 2013). Por medio de dichos informes, la UNODC destaca la peligrosidad en México en las siguientes dimensiones: tendencias de cultivo de drogas; narcotráfico; incautaciones de cannabis, heroína y metanfetaminas por grupos regionales; la relación de crimen organizado y homicidios; la respuesta judicial a dichos problemas.

Iniciativa Mérida

Ante el aumento desmesurado de la violencia en territorio mexicano, efecto inmediato de la ya mencionada “Guerra contra el narcotráfico”, analistas del Gobierno estadounidense temían que la situación se saliera de su control y presentara una amenaza para la seguridad nacional estadounidense y la estabilidad de la región en general (Walser, 2008; Abu-Hamdeh, 2011; Seelke & Finklea, 2014). Así pues, en 2007, en el marco de una conferencia internacional en la ciudad de Mérida, Yucatán, se crea la Iniciativa Mérida como un paquete de cooperación con un fondo inicial de aproximadamente 1300 millones de dólares estadounidenses por un periodo de tres años para México, Centroamérica⁸, República Dominicana y Haití (GAO, 2010). No obstante, en 2008, al ver la necesidad de realizar estrategias concretas para cada Estado de la región, la Iniciativa Mérida quedó como un paquete de ayuda destinado exclusivamente para México, mientras que Centroamérica y el Caribe pasaron a estar bajo la influencia de CARSI⁹ y CBSI¹⁰ respectivamente (GAO, 2010).

De acuerdo con la declaración conjunta de los gobiernos mexicano y estadounidense en octubre de 2007, la Iniciativa Mérida tiene tres objetivos principales: mejorar los esfuerzos mexicanos de procuración de justicia, mejorar los esfuerzos

⁸ Honduras, El Salvador y Guatemala.

⁹ Se trata de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (*Central America Regional Security Initiative*), la cual tiene como objetivo principal mejorar la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de los gobiernos centroamericanos, la asistencia para cubrir las necesidades básicas de la población y la cooperación y coordinación regional (Department of State, 2013b).

¹⁰ CBSI son las siglas en inglés de la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe del gobierno estadounidense (*Caribbean Basin Security Initiative*). Esta iniciativa tiene como objetivo principal combatir el tráfico de drogas y otros delitos transfronterizos que amenazan la seguridad regional (Department of State, 2013a).

estadounidenses de procuración de justicia y, por último, expandir la cooperación regional y bilateral para abordar el crimen organizado transnacional. Estos objetivos se dividieron en cuatro pilares para su ejecución (Walser, 2008; GAO, 2010):

- (1) Cesar el poder y la impunidad del crimen organizado
- (2) Fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos
- (3) Mejorar la capacidad del sistema jurídico en la región
- (4) Restringir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda de droga a nivel local

Debido a la gran cantidad de fondos que aún no habían llegado a sus destinos por diversas razones¹¹, el actual presidente estadounidense Barack Obama decidió seguir con la iniciativa con un ligero cambio de paradigma en los objetivos de la Iniciativa instaurando nuevos pilares.

- (1) Limitar la capacidad operacional de los grupos de crimen organizado
- (2) Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos
- (3) Crear una frontera del siglo XXI
- (4) Construir comunidades fuertes y resilientes

Como se puede observar en esta modificación, se ha puesto especial énfasis en la protección de derechos humanos y en el fortalecimiento y la reforma de las instituciones mexicanas en materia de seguridad (Seelke & Finklea, 2014).

El estudio de la Iniciativa Mérida y su impacto se ha hecho desde diferentes perspectivas. En primer lugar, en el ámbito gubernamental de ambos países existen distintos mecanismos para estudiar la materia. En el contexto estadounidense, el Congreso tiene a su disposición el centro de estudios *Congressional Research Service*, entidad que ha hecho reportes sobre el contexto de las relaciones entre México y Estados Unidos, la cantidad de fondos destinados y el uso que se les da para la implementación de la Iniciativa Mérida y, de manera más periódica, reportes sobre el desarrollo de la misma.

¹¹ Algunos de los problemas que se han hecho patentes en este punto son la lentitud en la entrega del equipo y en el proceso de firmas para la aprobación de fondos del Estado mexicano, así como las retenciones de grandes sumas de dinero por parte del Congreso estadounidense con el pretexto de presuntas violaciones de Derechos Humanos en México.

Por otro lado, la *U.S. Government Accountability Office* (GAO) ha publicado un estudio en el que analiza la forma de evaluación de la Iniciativa del Gobierno estadounidense.

En segundo lugar, en el ámbito académico, se ha estudiado la Iniciativa Mérida como un nuevo paradigma en la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad (Hendrix, 2007; Olson & Wilson, 2010; Guevara, 2010; Chabat, 2010), los retos a los que se enfrenta la iniciativa (Negroponte, 2009; Farah, 2010), su factibilidad para combatir el narcotráfico en cuanto a vacíos y formas de mejorar la estrategia (Sarukhan, 2008; Brewer, 2009; Seelke & Beittel, 2009; Johnson, 2009; Abbott, 2011), y su importancia para combatir la violencia en la región (Walser, 2008; Cuellar et al, 2008).

Cabe mencionar que existen algunos intentos de evaluar la efectividad de la Iniciativa Mérida desde otros ángulos. Un enfoque muy común es el análisis mediante el comportamiento del mercado de la droga, principalmente la oferta y la demanda y su fluctuación a partir de la implementación de la Iniciativa Mérida (Turner, 2009). Otro más crítico consiste en analizar los aspectos que no cubre la Iniciativa Mérida y que suponen un factor importante en la actual situación de violencia creada por el narcotráfico, así como el tráfico ilícito de armas de Estados Unidos a México (Abu-Hamdeh, 2011). Finalmente, también se ha llegado a analizar la iniciativa a partir de la efectividad del Estado de Derecho en México frente a la problemática (Hughes, 2013). Sin embargo, aún no se ha abordado el estudio de la efectividad de la Iniciativa Mérida mediante el análisis de indicadores creados a partir de sus pilares desde el punto de vista de la realidad mexicana.

Marco Teórico

Para emprender el análisis de la efectividad de la Iniciativa Mérida, es necesario establecer una base teórica firme y definir los conceptos en los que se basará el presente trabajo. Resultaría imposible realizar un análisis de los éxitos y los fracasos de un tema en concreto si no se definieran y delimitaran estos conceptos desde el principio. Así pues, en primer lugar, se definirán los conceptos de éxito y fracaso a partir de los estudios de Jeffrey Pinto y Dennis Slevin. En segundo lugar, se adaptarán dichos conceptos conforme al tema del trabajo. Por último, se definirán tanto los pilares originales como los actuales de la Iniciativa Mérida.

De acuerdo con el trabajo de Jeffrey Pinto y Dennis Slevin (1987; 1988) sobre los factores críticos en la implementación exitosa de proyectos, la ambigüedad cuando se califica un proyecto de «éxito» o de «fracaso» se hará patente por posibles diferencias en lo que cada una de las partes implicadas considere como «éxito» o «fracaso» (Pinto & Slevin, 1987). En el marco de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos podría considerarla exitosa a partir del número de incautaciones realizadas con el equipo provisto y a manos de agentes que hayan recibido capacitación bajo el programa; no obstante, México podría verla como un fracaso si, al mismo tiempo, el clima de violencia en su territorio sigue en aumento con más homicidios y secuestros registrados.

No obstante, aún con el relativismo producido por la definición de los conceptos; Pinto y Slevin (1988) también señalan que para que un proyecto se califique como exitoso, se necesita el cumplimiento de cuatro factores:

1. Tiene un calendario para cumplirse (*time criterion*)
2. Tiene un presupuesto estimado para su desarrollo (*money criterion*)
3. Lograr todos los objetivos originales (*effectiveness criterion*)
4. Es aceptado y utilizado por los “clientes” o destinatarios de dicho proyecto (*client satisfaction criterion*)

Sin estos factores, aún cuando la definición de éxito y fracaso varíe, un proyecto no podrá decirse exitoso. Es por ello que los elementos tácticos y estratégicos que sirven para la implementación de dichos factores pueden utilizarse como reflejo o elemento de prospección para identificar si un proyecto tiene la potencialidad de ser exitoso. Así pues, en su artículo de 1988 (Pinto & Slevin, 1988), ambos desarrollaron un esquema para evaluar la efectividad de un proyecto de acuerdo a los elementos tácticos y estratégicos¹². Con esta matriz podemos observar que existe mucha más posibilidad de éxito en la implementación de un proyecto si la efectividad en materia táctica y estratégica son altas.

Si bien estas definiciones son relevantes, no resultan lo suficientemente operacionalizadas para abordar la multidimensionalidad que supone el estudio de la Iniciativa Mérida. Por esta razón, he decidido crear una definición ad hoc de éxito y fracaso que abarque los puntos clave necesarios para la medición de la efectividad de la Iniciativa Mérida a partir de la experiencia mexicana. Así pues, debido a que la Iniciativa Mérida recoge tanto elementos tangibles (equipo y capacitación) como abstractos (impacto y consecuencias), se delimitarán los conceptos de éxito y fracaso de la siguiente manera:

- **Éxito:** todo impacto positivo que haya tenido lugar en cualquiera de los pilares de la Iniciativa Mérida en territorio Mexicano.
- **Fracaso:** todo impacto negativo o nulo que haya tenido lugar en cualquiera de los pilares de la Iniciativa Mérida en territorio Mexicano.

En este apartado cabría destacar la dicotomía entre éxito y fracaso que se utilizará en el presente trabajo. Como ya se ha expresado, fracaso sería *todo impacto negativo* de la Iniciativa Mérida que afecte a México. No obstante, por impacto negativo nos referiremos a todo aquello que no sea positivo. Por ejemplo, una acción de la Iniciativa Mérida que no haya producido cambio alguno sería considerado como fracaso. Por tanto, podríamos concluir que esta definición se basa esencialmente en la efectividad de la iniciativa.

¹² Para ver el esquema favor referirse a Anexo 2, Tabla, 1.

Ya con estos conceptos en mente, resulta necesario delimitar el cuerpo de análisis del presente trabajo. Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, una manera eficaz de delimitar el análisis es realizando el estudio a partir de la experiencia mexicana frente a la implementación de la iniciativa. Dicha experiencia se medirá, entonces, a partir de una evaluación de los pilares en los que se basa la Iniciativa Mérida desde los conceptos de “éxito” y “fracaso” explicados con anterioridad.

En este punto cabe recalcar la importancia de estudiar todos los pilares que han forjado la Iniciativa desde su origen. Si bien los cuatro pilares actuales sustituyen a los cuatro pilares originales, me parece pertinente hacer un análisis global de la efectividad de la iniciativa tomando en cuenta su evolución.

A continuación se encuentra una tabla con la descripción de los elementos que abarca (o ha abarcado) cada pilar en cuestión:

Tabla 1. Descripción de los pilares de la Iniciativa Mérida	
Pilar	Descripción de elementos
Pilares originales	
Cesar el poder y la impunidad del crimen organizado	Fortalecer las instancias mexicanas de gobierno relacionadas con temas de seguridad para capturar y procesar a los miembros de los grupos del crimen organizado dedicadas al narcotráfico.
Fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos	Fortalecer la vigilancia y el intercambio de información en materia fronteriza y aduanera, ya sea por aire o por mar.
Mejorar la capacidad del sistema judicial en la región	Mejorar las instituciones pertenecientes al sistema jurídico mexicano para evitar la impunidad, mantener el Estado de Derecho y mejorar las condiciones de vida dentro de las prisiones.
Restringir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda de droga a nivel local	Limitar las acciones ilícitas del crimen organizado mexicano mediante su captura y acciones destinadas a la reducción de la producción y la demanda de drogas a nivel local.
Pilares actuales	
Limitar la capacidad operacional de los	Reducción del poder de los grupos de crimen organizado mexicanos mediante la captura y la encarcelación

grupos de crimen organizado	sistemática de sus líderes. Por otro lado, se busca reducir los beneficios económicos del negocio de la droga, parar el lavado de dinero y disminuir la producción.
Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos	Mejorar la capacidad de las instituciones mexicanas dedicadas a temas de seguridad, frontera y cuestiones jurídicas para mantener el Estado de Derecho en el país.
Crear una frontera del siglo XXI	Facilitar el comercio y el movimiento de personas transfronterizo legítimo mientras se limita el flujo ilegal de drogas, personas, armas y dinero.
Construir comunidades fuertes y resilientes	Fortalecer las comunidades mediante la creación de una cultura del respeto a las normas mientras que se debilita el atractivo y el poder de los grupos criminales dedicados al narcotráfico.
<p>Fuente: Fuente: U.S. Embassy (2014) Mérida Initiative at glance: The Four Pillars of Mérida Initiative. U.S. Embassy in Mexico. Extraído de: http://www.usembassy-mexico.gov/eng/merida/emerida_factsheet_fourpillarscooperation.html Nota: Las explicaciones de los pilares originales son de autoría propia debido a la falta de una definición oficial al respecto. Esto se debe a que en los documentos y páginas web actuales de ambos Gobiernos ya sólo se refieren a los pilares actuales.</p>	

Objetivos y preguntas

El Objetivo general del presente trabajo consiste en identificar los éxitos y fracasos de la Iniciativa Mérida a partir de la experiencia mexicana tras su implementación desde los diferentes aspectos que abordan sus pilares. Así pues, se intentará responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido, en relación a la realidad mexicana, los éxitos y fracasos de la Iniciativa Mérida a partir de la consideración de sus pilares?

Con el fin de responder a dicha pregunta de la manera más clara posible, el presente trabajo establece los siguientes objetivos específicos:

1. Definir indicadores que permitan medir la evolución de la implementación de los pilares de la Iniciativa Mérida.
2. Buscar información sobre estos indicadores que cubran el periodo comprendido entre 2008 y 2014.
3. Detectar patrones de alteración en estos indicadores.
4. Realizar una evaluación integral para determinar los niveles de éxitos y fracasos de los pilares de la Iniciativa Mérida.

Metodología

Técnicas de recolección de datos

Con el fin de obtener los datos necesarios para el análisis del presente trabajo se han utilizado dos fuentes principales de información: la investigación documental y las entrevistas presenciales. Este último elemento se debe a la falta de un órgano centralizado que contenga la información ordenada sobre el tema¹³, así como a la complejidad de su estudio y al estrecho abanico de investigaciones académicas sobre ello.

En términos generales, la investigación documental se basó en la búsqueda de los documentos originales del Congreso de Estados Unidos sobre la Iniciativa Mérida, la postura de las diferentes agencias estadounidenses y mexicanas implicadas en el tema mediante comunicados o información en la página web, los hechos y perspectivas narradas por los medios de comunicación nacionales e internacionales y, finalmente, todos aquellos artículos académicos que tengan como objeto de estudio la Iniciativa Mérida, el narcotráfico y la situación de violencia en México y en la frontera con Estados Unidos. Asimismo, la búsqueda de datos brutos recabados por los centros de estudios, las organizaciones de la sociedad civil y los mismos Gobiernos fueron de vital importancia para el desarrollo del trabajo.

Por otro lado, las entrevistas funcionaron como herramientas esenciales para articular las ideas plasmadas en papel. Esto se debe a que a lo largo de la investigación documental iban surgiendo muchas dudas sobre el tema a causa de los vacíos de información por ambos Estados en relación al panorama general de la iniciativa¹⁴. Debido

¹³ Cada agencia estadounidense tiene su propia agenda para proveer ayuda a México con los fondos de la Iniciativa Mérida. Asimismo, cada dependencia mexicana tiene sus propias relaciones con dichas agencias. Ejemplo de la situación anterior se encuentra en el Anexo 2, Tabla 3, donde se muestra la composición actual de los grupos bilaterales de coordinación por cada pilar. No obstante, habría que destacar los esfuerzos de ambos Estados para uniformar la gestión de la iniciativa. De ahí que en México, desde la administración de Enrique Peña Nieto, el órgano designado para hacerse cargo de la centralización de la gestión de la Iniciativa Mérida a modo de «ventanilla única» sea la Secretaría de Gobernación.

¹⁴ Existe mucha bibliografía sobre la Iniciativa Mérida en su mayoría proveniente de los medios de comunicación. No obstante, se hace notar la falta de detalles en los diversos programas implementados a raíz de la Iniciativa, la línea completa que deben seguir los fondos estadounidenses para llegar a manos

a que mi mayor inquietud consistía en conseguir las versiones oficiales de cada punto del desenvolvimiento de la Iniciativa Mérida, me centré en realizar entrevistas a funcionarios de ambos países que hubiesen tenido, o mantengan en la actualidad, un contacto directo con la iniciativa y sus programas, así como con el narcotráfico y la violencia resultante de este último.

Del lado mexicano, tuve la oportunidad de realizar dos entrevistas¹⁵ a personalidades de gran peso en el ámbito de la seguridad nacional actual. El contacto de dichas personas con la Iniciativa Mérida varía enormemente en perspectiva y funciones, de ahí la riqueza y utilidad de las mismas:

1. **Almirante Luis Gerardo Alcalá Ferrández**, Jefe Operativo del Estado Mayor de la Armada mexicana. Sus vivencias resultan de gran ayuda para la comprensión de la iniciativa Mérida debido a que el Almirante fue parte activa del proyecto de planeación de dicho mecanismo de cooperación bilateral. Por otro lado, resulta interesante escuchar su punto de vista sobre la situación actual de la iniciativa, ya que pertenece al órgano más importante en la Guerra contra el Narcotráfico y más legitimado por su eficacia: la Secretaría de Marina¹⁶ (SEMAR).
2. **Dr. Renato Sales Heredia**, Coordinador Nacional Antisecuestros. También conocido como el “Zar antisecuestros”. La entrevista del Dr. Sales Heredia constituye un testimonio de primera mano sobre la situación de violencia en el país provocada a partir de la diversificación de las actividades del crimen organizado en México. Por otro lado, dado que la Coordinación Nacional Antisecuestros se creó recientemente, se prevé una ayuda importante a dicha entidad por parte de la iniciativa Mérida. Lo anterior resulta interesante debido a que podemos observar la descomposición del

mexicanas en forma de equipo y capacitación, los parámetros de medición de cada entidad gubernamental implicada en dicha iniciativa y, finalmente, una versión oficial más completa del tema y de su evolución.

¹⁵ Para ver la transcripción completa de las entrevistas, favor de referirse al Anexo 3.

¹⁶ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, la marina fue percibida como la autoridad que más inspira confianza en la sociedad mexicana con un espectro del 84.4% de la población encuestada (ENVIPE, 2014).

crimen organizado mexicano y la preocupación en aumento del gobierno estadounidense por la violencia resultante en el país.

Del lado estadounidense fue más difícil conseguir entrevistas con funcionarios con contacto directo en la materia. No obstante, se logró una entrevista muy enriquecedora con **Richard H. Glenn**, Subdirector de la oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la ley (INL por sus siglas en inglés) de la Embajada de Estados Unidos en México. Dicha entrevista fue de vital importancia para comprender la cosmovisión estadounidense sobre el tema, así como su percepción de fracaso y de éxito de la Iniciativa.

Por otro lado, aunque no se tratase de entrevistas directas con los interlocutores, el presente trabajo también toma en cuenta transcripciones ya publicadas de declaraciones mediáticas de algunos funcionarios importantes, audiencias del Congreso Estadounidense sobre el tema y paneles de discusión o mesas redondas realizadas por centros de estudios de ambos países.

Finalmente, con el fin de proveer información de primera mano para el estudio de uno de los indicadores en particular, se realizó una investigación sobre las iniciativas de periodismo cívico en las redes sociales que contempló el análisis de tendencias, seguidores y temas de sitios web de Facebook, Twitter y Blogs. Los resultados de este estudio se encuentran en la Tabla 24 del Anexo 2.

Técnicas de análisis de datos

Como se observa en la descripción de los elementos que abarcan los pilares de la Iniciativa Mérida presentada en el Marco Teórico, la naturaleza de los pilares es abstracta y general. Así pues, con el fin de realizar un estudio más objetivo con datos y efectos contrastables, se ha elegido el elemento más representativo de cada uno como indicador. Cabe mencionar un componente clave y, en cierto modo, facilitador para el análisis: algunos pilares originales comparten elementos con los pilares actuales. A fin de cuentas, se trata de una reforma de la Iniciativa por la nueva administración estadounidense tomando en cuenta la evolución del conflicto y sus nuevas amenazas. Por ello, se podría

utilizar el mismo indicador para medir la efectividad de dos pilares. A continuación presento los indicadores seleccionados para representar y medir cada pilar.

Tabla 2: Indicadores seleccionados para cada pilar de la Iniciativa Mérida	
Indicador	Pilar
Número de arrestos relacionados con el crimen organizado (en general) en los últimos años	Cesar el poder y la impunidad del crimen organizado
	Limitar la capacidad operacional de los grupos de crimen organizado
Número de operativos realizados por la Marina y el Ejército mexicano desde 2008 (incluyen operaciones conjuntas).	Fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos
Estado de las cárceles en México desde 2008: certificación internacional y número de personas encarceladas relacionadas con el crimen organizado.	Mejorar la capacidad del sistema judicial en la región
	Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos
Porcentaje de consumo de drogas en México	Restringir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda de droga a nivel local
Número de servicios de intercepción del ejército mexicano en la frontera norte	Crear una frontera del siglo XXI
Número de iniciativas de periodismo cívico desde la implementación de la Iniciativa Mérida	Construir comunidades fuertes y resilientes
Fuente: elaboración propia.	

Con el fin de obtener información detallada y datos concretos sobre los indicadores que he seleccionado, considero necesario dejar entrever las fuentes documentales que serán de vital utilidad para el presente trabajo.

Tabla 3: Fuentes más utilizadas para la recolección de datos de cada indicador	
Indicador	Fuente

Número de arrestos relacionados con el crimen organizado (en general) en los últimos años.	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa de personas con sentencia condenatoria (evolución de 2008 a 2011) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). • Total de personas procesadas hasta el 2012 y delitos relacionados con las drogas hasta el 2008 por datos de UNODC. • Cifras de incidencia delictiva 2014 y estadísticas de la PGR.
Número de operativos realizados por la Marina mexicana desde 2008.	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de labores de la SEMAR.
Estado de las cárceles en México desde 2008: certificación internacional y número de personas encarceladas relacionadas con el crimen organizado.	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de labores de la PGR. • Estudios sobre el cumplimiento de Derechos Humanos en las cárceles mexicanas.
Porcentaje de consumo de drogas en México.	<ul style="list-style-type: none"> • Datos anuales del Consumo de Drogas por UNODC. • Encuesta Nacional de Adicciones de la Secretaría de Salud.
Número de servicios de intercepción del ejército mexicano en la frontera norte.	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de labores de la Secretaría de Seguridad Nacional (SEDENA).
Número de iniciativas de periodismo cívico desde la implementación de la Iniciativa Mérida.	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de redes sociales en México.
Fuente: elaboración propia.	

Evolución en el tiempo

El análisis de los indicadores anteriores no estaría completo sin constancia de su evolución en el tiempo. El fin de la investigación documental es, pues, encontrar la cantidad necesaria de datos para poder elaborar una línea temporal en el desarrollo de las actividades que contempla cada pilar. No obstante, vale la pena mencionar la dificultad que acarrea la búsqueda de datos actuales, por lo que se realizará un análisis de cada indicador por separado teniendo en cuenta las fechas encontradas para cada uno de ellos, es decir, con un periodo de análisis resultante diferente para cada indicador.

Análisis y discusión

Análisis de Indicadores

Número de arrestos relacionados con el crimen organizado

Para poder llevar a cabo el análisis de este punto es importante determinar que por arrestos relacionados con el crimen organizado se entienden todos los delitos en los que la droga desempeñe un papel importante, así como un proceso jurídico con sentencia condenatoria. No obstante, resulta interesante observar la evolución de los datos concernientes a las sentencias totales antes y después de la “Guerra contra el narcotráfico” implementada por el ex presidente Calderón Hinojosa en conjunto con el desarrollo de la Iniciativa Mérida.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía mexicano (INEGI), el número total de personas sentenciadas registradas en los juzgados de primera instancia en 2007 fue de 163.910. De 2007 a 2012, último año registrado, el número de personas sentenciadas descendió a 144.107, con una tendencia constante a la baja¹⁷ entre ambos años de referencia (INEGI, 2013).

Si se considerase que mediante la implementación de la Iniciativa Mérida y sus programas para mejorar el sistema judicial mexicano (entrenamiento del personal, nuevas tecnologías, etc.) habría de incrementar el número de sentencias con el tiempo, nos encontraremos pues que la evolución de los datos no es la esperada. No obstante, se debe poner atención a la diferenciación entre los datos correspondientes a los delitos del fuero común¹⁸ y a aquellos del fuero federal¹⁹. El primero sigue un comportamiento a la baja con un total de 135.446 sentenciados en 2007 a unos 108.216 en 2012. El segundo, cuya naturaleza nos interesa más para fines de este trabajo, tiene una tendencia al alza.

¹⁷ Para ver la tabla completa con los datos presentados por el INEGI, favor de referirse al Anexo 2, tabla 4.

¹⁸ De acuerdo con PGR, los delitos del fuero común son aquellos que afectan directamente a las personas y cuyo único efecto recae en la víctima del delito (PGR, 2011a).

¹⁹ De acuerdo con la PGR los delitos del fuero federal son aquellos que afectan a la salud, la economía y la seguridad de México o los intereses de la Federación (estructura, organización, funcionamiento o patrimonio). En esta categoría, se encuentra el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero y la posesión ilegal de armas de fuego, entre otros (PGR, 2011a).

Aunque de 2007 a 2008 bajó con una diferencia de unas 10,000 personas sentenciadas al año, de 2008 a 2011 el número de personas sentenciadas por este tipo de delitos incrementó de unos 28.010 a 37.481, un aumento significativo. Finalmente, habría que cuestionar el nuevo descenso en el número de sentencias por delitos del fuero federal de 2011 a 2012, pues supone un retroceso en el avance del sistema judicial mexicano frente a este tipo de delitos en momentos álgidos de la “Guerra contra el narcotráfico”.

Debido a que los datos del INEGI no son lo suficientemente concluyentes en materia de crímenes relacionados al narcotráfico debido al gran espectro que abarca la clasificación de delitos de fuero federal, se han tomado en cuenta las cifras de UNODC en la materia. De acuerdo con UNODC, de 2005 a 2008 los crímenes relacionados con la droga en México se incrementaron exponencialmente de 38.903 a 74.111²⁰. Este número responde al número de averiguaciones previas realizadas en el país por la policía, no al número de personas con sentencia condenatoria (UNODC, 2015a). Desgraciadamente, UNODC no tiene datos más allá del 2008, año de inicio de la Iniciativa Mérida. No obstante, se puede observar una escalada de la situación de violencia vivida en el país antes de la implementación de los programas relacionados con la Iniciativa Mérida.

Por otro lado, los datos registrados por UNODC sobre el número de personas con sentencia condenatoria llegan hasta el 2011 y nos podrían dar una alternativa a los datos presentados por la entidad oficial mexicana al respecto. De acuerdo con dichas cifras, el número de sentencias en México ha descendido de manera constante de 2007 a 2010 de 145.446 a 142.364. Sin embargo, la evolución a la baja de este indicador presenta una depresión interesante de 2010 a 2011, llegando a unas 107074 sentencias condenatorias en total (UNODC, 2015b)²¹. La tendencia a la baja de los datos de UNODC corresponde con la evolución de aquellos del INEGI; no obstante, existen dos diferencias primordiales que habría que resaltar: (1) los datos no concuerdan unos con otros aún siendo el mismo año, lo que supone una manipulación de datos o una diferencia importante en la

²⁰ Para ver la totalidad de los datos presentados por UNODC sobre el número de crímenes relacionados con la droga en México, favor de referirse al Anexo 2, tabla 5.

²¹ Para ver la totalidad de los datos presentados por UNODC sobre el número de personas con sentencias condenatorias en México, favor de referirse al Anexo 2, tabla 6.

metodología de ambos estudios; y (2) el INEGI no registra la caída significativa de 2010 a 2011 que presenta UNODC.

Finalmente, la PGR también tiene sus propias estadísticas y análisis sobre este tipo de crímenes. De acuerdo al argot de dicha entidad, los delitos relacionados con las drogas se conocen como delitos contra la salud, los cuales incluyen el tráfico de drogas y todo el espectro de delitos federales derivados de la delincuencia organizada (PGR, 2012a). Los delitos contra la salud pueden estar previstos por tres herramientas de derecho distintas: (1) Código Penal Federal, (2) Ley General de Salud y (3) Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Esto supone un matiz importante para contabilizar el número de crímenes de esta índole, ya que puede alterar los resultados estadísticos al añadir o no uno de ellos.

Según los datos presentados por la PGR²², los delitos contra la salud previstos por el Código Penal Federal tienen más incidencia que aquellos comprendidos en las otras dos leyes ya mencionadas. En 2007, los delitos contra la salud previstos en el Código Penal Federal fueron 81.491, cifra que ha bajado considerablemente hasta 2014, año en que registra un total de 7.199 (PGR, 2014), lo que supone una diferencia del 90%. Al comparar los diferentes tipos de incidencias delictivas en este apartado, los crímenes por posesión y comercio de estupefacientes resultan los más recurrentes²³. De 2007 a 2014, podemos observar que la mayoría de las tipologías presenta una tendencia a la baja, lo que podría deberse a un buen trabajo en la prevención de delitos de esta índole o a una mejora significativa en el combate contra el narcotráfico. Los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, previstos en la Ley General de Salud, también demuestran una reducción de más del 60% entre 2012 y 2014. En cuanto a aquellos tipificados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se puede observar una tendencia a la alza desde 2007 hasta llegar a su máximo en 2012 con 2.270 incidencias; sin embargo, en 2014 se registraron 1.225, lo que implica una mejora importante (PGR, 2014).

²² Para ver la tabla en la que se presenta el análisis comparativo por año y tipo de incidencia con los datos de la PGR a partir de sus informes de labores (PGR, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011b; 2012b; 2013), favor de referirse al Anexo 2, tabla 7.

²³ Para ver el gráfico de la evolución de los crímenes contra la salud previstos en el Código Penal Federal por tipología y año, favor de referirse al Anexo 2, tabla 8.

Por último, el total de delitos del fuero federal presentado por la PGR resulta mucho mayor al número total de personas procesadas en el país registrado por el INEGI. Según la PGR, en 2007 hubieron 137.289 incidencias, cifra que fue bajando hasta 2009, cuando se registraron 131.589. En 2011 las incidencias se incrementaron a 133.045. No obstante, de 2011 a la actualidad, la cifra ha bajado sustancialmente a 89.542 (PGR, 2014). Si contrastamos estas cifras con aquellas del INEGI, podemos observar que en 2012²⁴, un 28.6% de los delitos del fuero federal fueron objeto de un proceso judicial. Aunque este hecho podría resultar abrumador, hay que recalcar que este porcentaje ha mejorado desde la implementación de la Iniciativa Mérida, pues en 2008 la tasa era de un 20.5%.

Con lo anterior, podemos observar una serie de diferencias entre los datos de las tres entidades mencionadas. Aunque los datos no coincidan y dichas diferencias puedan oscurecer los resultados del análisis de datos, podemos observar que existe cierta tendencia de mejora. Ejemplo de lo anterior podría ser el descenso considerable de los delitos contra la salud estipulados en el código penal, así como el incremento de procesos judiciales relacionados con las sentencias de delitos del fuero federal. De esta manera, considero que este indicador ha mostrado una mejora mínima, pero un éxito al fin.

Número de operativos realizados por la Marina desde 2008

Durante la administración del ex presidente Calderón Hinojosa, las fuerzas armadas mexicanas constituyeron un factor clave en la estrategia contra la delincuencia organizada y la narcoviolenencia. Gracias a los informes de labores de la SEMAR (SEMAR, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012b; 2013; 2014), publicados de manera anual, podemos conocer los avances del combate al narcotráfico desde la perspectiva y el trabajo de la marina mexicana.

De acuerdo con dichos informes²⁵, el número de operaciones de la marina contra el narcotráfico se incrementó significativamente de 2007 a 2012²⁶ al pasar de 8.764 a

²⁴ El 2012 fue el último año registrado en los datos presentados por el INEGI.

²⁵ Para ver la tabla contrastiva de datos de los informes de la SEMAR desde 2006 a 2013, favor de remitirse a Anexo 2, tabla 9.

26.073 operativos respectivamente. Por otro lado, resulta interesante observar que mientras el número de operaciones asciende con los años, el promedio mensual de elementos que participan en ellos se ha reducido a 2.000 personas durante el mismo periodo (SEMAR, 2012a). Esto podría deberse a la especialización de las fuerzas armadas mexicanas en la cuestión, así como a los programas de entrenamiento y de desarrollo tecnológico que ofrecía Estados Unidos a México en el marco de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, si se compara el último informe de SEMAR del Gobierno del presidente Calderón Hinojosa con el primero del Gobierno de Peña Nieto, se puede observar un descenso significativo en el número de operativos, ya que pasan de 26.073 a 21.868 (SEMAR 2014). Este cambio de tendencia se podría deber a la nueva estrategia de seguridad del Gobierno mexicano actual, la cual se centra más en el fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho que en el combate directo al narcotráfico (Montalvo, 2012; Felbab-Brown, 2014).

Tal como se muestra en los informes, los operativos de la marina se especializan en la erradicación de plantíos de droga (marihuana y amapola), incautación de drogas (marihuana y cocaína), patrullaje e inspecciones marinas en las principales rutas comerciales y el arresto de personas importantes dentro de la delincuencia organizada.

En materia de erradicación de plantíos, el número de hectáreas de marihuana erradicadas ha bajado radicalmente de 2009 a 2014 al pasar de 545,6 a 87 hectáreas respectivamente. Por su parte, las hectáreas de amapola erradicadas muestran el mismo comportamiento a la baja durante las mismas fechas de 165,4 a 18,2. Al sumar el valor estimado de los plantíos erradicados de 2007 a 2013, obtenemos \$2.223.923.120 pesos mexicanos²⁷. En cuanto a la incautación de drogas, el 2009 fue el año con la mayor cifra de incautación de marihuana hasta ahora con 80,914.8 kg, mientras que para la incautación de cocaína fue el 2007 con 21.795,6188 kg. Al sumar el total de incautaciones tanto de

²⁶ Periodo simultaneo a la administración del ex presidente Calderón Hinojosa.

²⁷ Si se respeta la conversión de 1 peso mexicano = 0.06 euros, entonces se tratarían de aproximadamente 133 millones de euros.

marihuana como de cocaína desde el 2007 hasta el 2013, obtenemos un valor total estimado de \$5.217.201.000 pesos mexicanos²⁸.

Con respecto al arresto de personas pertenecientes a la delincuencia organizada relacionada con el narcotráfico, la marina ha apresado a 2.817 mexicanos y 213 extranjeros desde 2006. Entre dichas aprehensiones se encuentran personajes importantes del entorno delictivo mexicano²⁹, tales como Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén (“Tony Tormenta”), líder del Cártel del Golfo y Ariel Pineda Jiménez (“Cepillín”), líder de los Caballeros Templarios (SEMAR, 2012a). Por otro lado, la muerte de Marcos Arturo Beltrán Leyva (líder del Cártel de Sinaloa) durante un enfrentamiento con fines de su aseguramiento en 2009, ha supuesto uno de los golpes más fuertes al narcotráfico en México. Se podría decir que fue el punto de inflexión para varios grupos delictivos cuyas alianzas y divisiones se vieron intensificadas por la lucha de la plaza de Beltrán Leyva, acciones que resultaron en un incremento en la intensidad de la violencia vivida en México (Langner, 2014).

A partir de lo anterior podemos observar que el aumento del número de operativos y el descenso de elementos participantes en dichas misiones de 2007 a 2012 dice mucho del compromiso de este organismo en la “Guerra contra el narcotráfico” y su especialización. Además, según lo relatado por el Almirante Alcalá Ferrández en la entrevista³⁰ realizada a efectos del presente trabajo, las aportaciones tecnológicas y de equipo canalizadas a través de la iniciativa Mérida facilitaron significativamente la labor de las fuerzas armadas. Así pues, si se toma en cuenta dicho *input* y el resultado positivo de los operativos en materia de incautaciones y aprehensiones importantes de miembros de grupos delictivos mexicanos, se podría decir que este indicador ha sido un éxito. Este éxito

²⁸ Siguiendo la misma dinámica de conversión que el pie de página 27, esta cifra sería equivalente a unos 313 millones de euros aproximadamente.

²⁹ Para ver la totalidad de aprensiones realizadas por la Marina mexicana de 2009 a 2012, favor de referirse al Anexo 2, tabla 10.

³⁰ La transcripción de la entrevista realizada al Almirante Luis Gerardo Alcalá Ferrández se encuentra en el Anexo 3. En la entrevista se hace alusión a algún ejemplo de equipo y capacitación de la Iniciativa Mérida para la Marina. Según el testimonio, el listado total de equipo y entrenamiento de la Iniciativa Mérida es confidencial.

se ve reflejado aún en los resultados directos negativos de estas acciones pues, a mi juicio, demuestran su carácter desestabilizador de la SEMAR para el crimen organizado.

Estado de las cárceles en México desde 2008

En 2008, el ex presidente Calderón Hinojosa emprendió una reforma judicial cuya intención era pasar de los tradicionales juicios escritos y a puerta cerrada a los juicios orales, así como a la presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario (CNN, 2008; Seelke & Flinklea, 2014). Según lo relatado por el Dr. Sales Heredia en la entrevista³¹ realizada para fines de este trabajo, dicha transición, cuya fecha límite parece ser el año 2016, ha sido apoyada por los fondos de la Iniciativa Mérida en materia de capacitación y equipo. De acuerdo a lo expresado por un representante de la oficina Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL por sus siglas en inglés) en el marco de una audiencia en el Comité de Asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes estadounidense en 2013, hasta ese año más de 8.500 funcionarios del sector de justicia y más 19.000 policías federales, estatales y municipales habían recibido entrenamiento en materia judicial (House of Representatives, 2013). Por otro lado, las hojas informativas de la embajada estadounidense sobre la Iniciativa Mérida aseguran que durante 2011³² el gobierno estadounidense gastó unos \$19,100,000.00 dólares en equipo tecnológico y capacitación para el sistema judicial.

Con respecto a la efectividad de la Iniciativa Mérida, estas ayudas se podrían ver reflejadas de dos maneras: en el aumento del número de convictos relacionados con el narcotráfico y en mejores índices de respeto a los Derechos Humanos en las cárceles mexicanas.

De acuerdo con los informes de labores de la PGR del 2007 al 2012, hubo un gran avance en las sentencias condenatorias a miembros de los cárteles del narcotráfico más

³¹ La transcripción de la entrevista realizada al Dr. Renato Sales Heredia se encuentra en el Anexo 3.

³² La hoja informativa de la Iniciativa Mérida de 2011 es la única que tiene montos de dinero especificados en comparación con las de otros años. Para ver lo que se ha entregado en 2011 y en 2013 al gobierno mexicano para satisfacer las necesidades del 3º pilar, favor de remitirse a Anexo 2, Tabla 11.

importantes. Según los datos recabados³³, de 2007 a 2012 se han condenado a un total de 211 miembros del cártel de Juárez, de la Familia Michoacana, de los Arellano Félix, de los Beltrán Leyva, de los Carrillo Fuentes, de los Hermanos Valencia, de los Zetas, de Sinaloa, del Golfo, del Pacífico, de Tijuana y de Colima. Aunque el número parece insignificante en comparación con el número de decesos registrado desde el inicio de la “Guerra contra el narcotráfico”, es importante subrayar la tendencia al alza de dichas condenas³⁴. Cabe destacar que los delitos más recurrentes han sido la posesión o portación de armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas mexicanas, la delincuencia organizada y los delitos contra la salud³⁵ (colaboración, tráfico, producción, posesión, venta, introducción al país de fuera, etc.). Finalmente, el Estado de México es la entidad donde se ha procesado más miembros de organizaciones dedicadas al narcotráfico con 93 sentencias a prisión³⁶.

Por otro lado, el Gobierno estadounidense dijo haber aumentado el número³⁷ de prisiones federales seguras y su calidad (House of Representatives, 2013). A partir de lo conocido con la entrevista realizada al Sr. Richard Glenn, la Iniciativa Mérida brindó entrenamiento a guardias en prisiones determinadas, así como equipo de vigilancia para obtener su acreditación internacional. Gracias a estos esfuerzos, en los últimos cuatro años se ha logrado la acreditación de 8 prisiones federales y varias estatales³⁸.

Sin embargo, estudios realizados por organizaciones no gubernamentales mexicanas cuestionan los avances en materia penitenciaria (México Evalúa, 2013; Bergman, 2014). De acuerdo con un estudio realizado por México Evalúa en 2013, el sistema penitenciario mexicano está en crisis, ya que se utilizan las cárceles como única alternativa de sanción (incluso para penas mínimas), existe un gran número de personas en prisión preventiva, las condiciones de vida de los internos son precarias y continúan las violaciones de los derechos humanos, lo que produce un ambiente favorable para la

³³ Para ver la comparativa de datos completa, favor de remitirse a Anexo 2, Tabla 12.

³⁴ Para ver la evolución de los datos desde 2007 a 2012, favor de remitirse a Anexo 2, Tabla 13.

³⁵ Para ver los datos por tipo de delito de 2007 a 2012, favor de remitirse a Anexo 2, Tabla 14.

³⁶ Para ver el número de condenas por Estados de 2007 a 2008, favor de remitirse a Anexo 2, Tabla 15.

³⁷ El número de prisiones federales con seguridad incrementó de 5 a 14 según el testimonio del representante del INL frente a la Cámara de Representantes (2013).

³⁸ La transcripción de la entrevista realizada al Sr. Richard Glenn se encuentra en el Anexo 3

criminalización y la violencia dentro de dichas instituciones. Según el estudio, en 2013 había 242.754 personas dentro de un espacio para un máximo de 195.278. Por otro lado, de 2007 a 2013 el número de internos sin condena ha aumentado de 87.500 a 100.300 a nivel nacional³⁹. Finalmente, en el estudio se observa que el nivel de violencia en las cárceles está en auge por la sensación de inseguridad de los propios internos; esto ha llevado a 269 incidentes violentos de 2010 a 2013, de los cuales las riñas y los homicidios son los más comunes⁴⁰ (México Evalúa, 2013).

Si contrastamos esta información con aquella del estudio realizado por Marcelo Bergman⁴¹ con datos anteriores a 2007, la situación no ha mejorado mucho. En dicha investigación, el hacinamiento, la corrupción dentro de las prisiones, y la falta de transparencia en los procesos penales fueron las mayores causas de inquietud (Bergman, 2014).

Lo mismo sucede con el testimonio del Dr. Sales Heredia⁴² quien afirma que en México existen varios absurdos en materia de justicia penal. Entre ellos, destaca que la pena máxima en México es de 140 años de prisión, lo cual dificulta la reinserción del delincuente, la dicotomía entre la prevención general negativa y la prevención especial positiva del sistema de justicia mexicano y, finalmente, la confusión entre “enemigo” y delincuente, lo que subvierte al orden constitucional y destruye las posibilidades de acción como Estado democrático.

Así pues, aunque la reforma judicial de la administración actual haya comprendido algunos de estos problemas como la corrupción y la opacidad en los procesos y las certificaciones internacionales de las cárceles federales mexicanas haya aumentado considerablemente, problemas como el hacinamiento, la duración de las penas, la falta de un programa de reinserción efectivo y la violencia dentro de las cárceles siguen siendo preocupantes. Los resultados hasta ahora han sido pocos: el número de miembros del

³⁹ Para ver el gráfico del aumento de internos de 2007 a 2013, favor de referirse a Anexo 2, Tabla 16.

⁴⁰ Para ver el gráfico con el desglose completo de Incidentes de violencia en las cárceles mexicanas de 2010 a 2013, favor de referirse a Anexo 2, Tabla 17.

⁴¹ Marcelo Bergman es doctor en Sociología Jurídica en la Universidad de California.

⁴² La transcripción de la entrevista realizada al Dr. Renato Sales Heredia se encuentra en el Anexo 3.

crimen organizado dentro de las cárceles es bajo en comparación con el número de muertes desde el inicio de la Guerra contra el narcotráfico. Por ello, se podría hablar de un fracaso en este indicador con probabilidades de mejora si se ponen en marcha las reformas correspondientes a tiempo.

Porcentaje de consumo de drogas en México

Para evaluar la evolución del consumo de drogas en México en el marco de la Iniciativa Mérida, es necesario obtener los datos anteriores y posteriores a su implementación. En 2008, el Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC), perteneciente a la Secretaría de Salud, publicó su quinta Encuesta Nacional de Adicciones (ENA). En ella, derivado de un estudio entre una población urbana y rural de entre 12 y 65 años de edad, consta un aumento del consumo de drogas ilícitas en comparación con los resultados de la ENA 2002 (CONADIC, 2011). Asimismo, resulta interesante observar los altos índices de consumo de la marihuana y la cocaína, ésta última presentando un incremento considerable en comparación a estudios anteriores⁴³. Por otro lado, el porcentaje de personas que ha consumido alguna vez drogas ilícitas o de manera ilegal⁴⁴ en 2008 fue de un 5.7% entre la población de 12 y 65 años de edad (CONADIC, 2011). Entre las conclusiones de la encuesta de 2008, se encuentran las siguientes:

- El consumo de drogas entre las mujeres en México es un fenómeno reciente,
- El consumo de drogas entre los jóvenes (entre 18 y 35 años) está en aumento,
- La población tiene una mayor accesibilidad a las drogas,

En 2012, el CONADIC publicó una nueva encuesta especializada en el consumo de drogas ilícitas. Esto podría resultar de una priorización temática debido a la situación de violencia en la que se encuentra inmerso el país en dicho momento por el comercio ilegal de drogas. En esta encuesta, se observa que la tendencia al alza presentada entre 2002 y

⁴³ Para ver la evolución del consumo de drogas ilícitas en el país según el CONADIC, favor de referirse a Anexo 2, Tabla 18.

⁴⁴ El consumo de drogas de manera ilegal se refiere al uso de medicamentos con potencial adictiva sin receta médica (CONADIC, 2011).

2008 se ha estancado en 2011, pues no se observan cambios significativos⁴⁵. En 2011, la marihuana continuaba siendo el 80% del total de drogas consumidas en México (CONADIC, 2012). Por otro lado, habría que resaltar el incremento en el consumo de drogas ilícitas en el norte del país⁴⁶, región conocida por el aumento de violencia y bajos índices de paz desde el inicio del conflicto (IEP, 2013).

Esta claro que estas encuestas nos dan una imagen global sobre la situación de consumo de drogas ilícitas en México. Sin embargo, la población encuestada refleja una pequeña porción de la sociedad, lo que supone una subjetividad importante en los resultados. Cabría mencionar que las ENA son la única fuente de información estadística sobre la situación en México de esta cuestión. Ni INEGI, ni la PGR, ni UNODC, ni la Organización Mundial de la Salud tiene cifras más actualizadas o maneja algún estudio paralelo al respecto.

A priori, el consumo de drogas en México no ha visto el descenso esperado durante el conflicto iniciado en 2006, año en que la lucha por las plazas y el equilibrio de poder en los cárteles de la droga se hace visible tras la “Guerra contra el narcotráfico”. En esta línea, las ENA señalan una mayor accesibilidad a las drogas. Por la falta de información oficial al respecto, se podría concluir que este indicador tiene una tendencia negativa orientada al fracaso hasta que se corrobore con datos más concluyentes y actualizados.

Número de servicios de intercepción del ejército mexicano en la frontera norte

Según un estudio sobre la política de seguridad ciudadana en la frontera con la implementación de la Iniciativa Mérida, la frontera del Siglo XXI que se pretende alcanzar se fundamenta en una mejora en la seguridad pública, la seguridad en los flujos comerciales y de personas, y el involucramiento de las comunidades fronterizas de ambos Estados (Ramos García, 2014).

⁴⁵ Para ver los datos completos de la ENA 2011 sobre consumo de drogas en México por tipo de droga en los años 2002, 2008 y 2011, favor de referirse al Anexo 2, tabla 19.

⁴⁶ Para ver la comparación de datos de ENA 2008 y ENA 2011 sobre el consumo de drogas ilícitas por región, favor de remitirse al Anexo 2, tabla 20.

La mejora de la seguridad pública se puede ver reflejada en los resultados de los servicios de intercepción del ejército mexicano. Estos tienen el objetivo de inhibir el uso del territorio mexicano para el tráfico de drogas, armas y demás objetos ilícitos. Dichos servicios se pueden realizar por tierra, mar o aire, cubriendo tanto la frontera norte con Estados Unidos como la frontera sur e Istmo de Tehuantepec. Si se examinan los informes de labores de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA, 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014), es posible hacer una evaluación de resultados de los servicios de intercepción terrestre de 2007 a 2014.

De acuerdo con dichos informes⁴⁷, el nombre y el número de los puestos de seguridad fronteriza cambian anualmente según la situación. Esto supone un problema al querer comparar la evolución entre un año y otro. Aparte de la falta de constancia en dichos informes, cabría recalcar la tendencia a la generalización del contenido en los últimos años. No obstante, se puede rescatar el aumento de puestos de seguridad estratégicos de 10 a 12 de 2009 a 2010 respectivamente, número que permaneció sin cambios hasta 2013. Por otro lado, se observa un descenso importante en el número de puestos de seguridad regionales de 2010 a 2013 de 542 a 41 respectivamente. Esta reducción podría haber sido ocasionada por dos factores: la introducción de radares o equipo de inspección más sofisticado, o por la creciente participación de la Marina mexicana en la lucha contra el narcotráfico, que a su vez se podría remitir al gran número de alegaciones de violaciones de derechos humanos por parte del ejército mexicano.

Resulta muy interesante observar el hecho de que los primeros informes del gobierno de Calderón Hinojosa ilustran con gran detalle el equipo obtenido, el número de puestos de seguridad y los resultados de las intercepciones. Sin embargo, al pasar de los años, los informes se vuelven más vagos en cuanto al número de puestos y equipo utilizado para las tareas de intercepción, así como la combinación de resultados de los operativos de intercepción con aquellos especializados en la lucha contra el crimen organizado, las operaciones de alto impacto, los operativos de interdicción y

⁴⁷ Para ver la tabla de los datos en materia de intercepción del ejército mexicano a partir de la información obtenida de sus informes de labores, favor de referirse al Anexo 2, tabla 21.

hostigamiento, así como las acciones realizadas con el objetivo de desarticular las estructuras de poder de la delincuencia organizada. Esto resulta en datos cada vez más inflados a partir del informe de labores de 2009 en adelante. No obstante, no existe ningún otro medio para comparar los resultados de las operaciones de intercepción a partir de datos oficiales.

De acuerdo con estos datos en materia de droga entre 2007 y 2014, en el 2008 se aseguró la mayor cantidad de cocaína con 19.253 kg. En 2009, las incautaciones de pastillas psicotrópicas alcanzaron su máximo con 9.229.648 unidades aseguradas. En cuanto a la marihuana, el 2011 fue el mejor año con incautaciones de 13.147 kg de semillas de marihuana y 1.906.080 kg de marihuana en greña o empaquetada. Por otro lado, en 2012 se incautó la mayor cantidad de metanfetamina (34,599 kg) y de heroína (3.679 kg). Esta fluctuación de máximos en diferentes tipos de droga al pasar de los años se podría deber a la diversificación del mercado de la droga entre 2007 y 2014.

Asimismo, de 2007 a 2012 se registró un incremento importante en el número de personas detenidas en dichos operativos de 2.214 a 10.808 respectivamente. Este aumento también coincide con aquel de la cantidad de armas aseguradas, la cual en 2011 alcanzó su punto máximo con 26.167. En materia de transporte, podemos observar cierta transformación de las rutas del narcotráfico en tanto que mientras el número de embarcaciones y las aeronaves aseguradas ha descendido o se ha mantenido estable desde 2007, el número de vehículos terrestres decomisados ha aumentado significativamente del 2007 al 2012 con 1.368 a 13.659 respectivamente.

Finalmente, es pertinente señalar la diferencia entre los resultados presentados en los últimos informes de labores de la administración de Calderón Hinojosa y los dos informes de la administración actual publicados hasta ahora. En lo relativo a las incautaciones de droga, los últimos registran las cifras más bajas desde 2007, con excepción del caso de las metanfetaminas. Lo mismo ocurre con el número de vehículos terrestres incautados y personas detenidas. Este descenso de actividad se podría deber a la disminución de operativos del ejército contra el narcotráfico a favor de la Marina

mexicana (Godinez García, 2014). Por otro lado, la falta de datos en los informes de la administración actual podría tener su origen en el cambio en la estrategia de seguridad del gobierno actual, la cual ha sido muy criticada por ser abstracta y con una línea de acción delimitada (Felbab-Brown, 2014).

Al comparar estos datos con los números provistos por el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (DHS) sobre el cruce de personas y de transporte entre México y Estados Unidos desde 1995 hasta ahora⁴⁸, se observan dos fenómenos dignos de comentar. En primer lugar, las mayores incautaciones de estupefacientes y vehículos terrestres registrados por la SEDENA coinciden con los niveles más bajos de cruce fronterizo legal entre Estados Unidos y México. Este periodo se podría delimitar entre 2010 y 2012, últimos años del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Dicha coincidencia podría resultar del hecho de que las operaciones de intercepción de la SEDENA no suelen tomar en cuenta vehículos que han cruzado la frontera de manera legal. Asimismo, la escalada de violencia tras el asesinato de Marcos Arturo Beltrán Leyva (líder del Cártel de Sinaloa) coincide también con el periodo de tiempo en cuestión, lo que podría explicar los resultados de la SEDENA y el descenso de actividad lícita en la frontera.

En segundo lugar, la cantidad de vehículos asegurados por la SEDENA no llega ni al 10% del número de vehículos que cruzan la frontera norte de manera lícita según el DHS. Por ello, resulta difícil comprender los resultados del Gobierno mexicano en materia de intercepción en comparación con una actividad de tales dimensiones en la frontera entre ambos países.

A modo de conclusión, de acuerdo con los datos de los informes de labores de la SEDENA, los servicios de intercepción del ejército mexicano han tenido resultados importantes en lo que se refiere al aseguramiento de personas, vehículos y diversos tipos de narcóticos durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa. No obstante, dicha inhibición parece mínima frente al incremento de delitos relacionados con el narcotráfico

⁴⁸ Para ver la tabla con los datos provistos por el DHS sobre la frontera sur estadounidense desde 1995, favor de remitirse al Anexo 2, tabla 22.

en territorio mexicano (delitos del fuero federal) y los datos del DHS sobre la actividad fronteriza lícita. Finalmente, la falta en detalle de los informes de labores de la SEDENA en este apartado hace dudar sobre la legitimidad de los resultados presentados. Por ello, considero que este indicador no puede ser considerado un éxito.

Número de iniciativas de periodismo cívico desde la implementación de la Iniciativa Mérida

Tal como lo plantea un estudio realizado por un equipo de Microsoft Research de 2011 sobre el uso de redes sociales en México en el marco del combate al narcotráfico y la situación de violencia en el país: la guerra mexicana contra el narcotráfico es, como cualquier conflicto armado, un conflicto con el fin de controlar la información (Boyd et al., 2011).

Según el índice mundial de libertad de prensa realizado por *Reporters Without Borders*, de 2000 a finales de 2013 más de 88 periodistas han sido asesinados y 18 más han desaparecido en México, siendo el periodo de más atentados contra periodistas durante el sexenio del ex presidente Calderón Hinojosa. En este índice, México se encuentra en el lugar n. 152, siendo el país más peligroso para periodistas dentro del continente americano después de Cuba⁴⁹ (Reporters Without Borders, 2014). Esto refleja un problema importante en materia de seguridad en el país.

En este contexto, las iniciativas de periodismo cívico mediante el uso de las redes sociales ha servido como herramienta clave en el desarrollo del conflicto, ya que han demostrado ser plataformas de difusión de información más seguras y eficaces que los medios tradicionales. Ya sea por estrategia gubernamental o por coerción de la delincuencia organizada, lo que es un hecho es que la cobertura informativa de la violencia en los medios nacionales ha disminuido considerablemente. Según apunta un informe del Observatorio de Medios de México, dicha cobertura se ha reducido a casi la

⁴⁹ Para ver mapa con los resultados del índice mundial de libertad de prensa, favor de referirse al Anexo 1, mapa 2.

mitad de entre diciembre de 2012 a febrero de 2013 en comparación con los números del año anterior (BBC, 2013).

A partir de una investigación en las redes sociales⁵⁰, se ha podido constatar el alcance y el impacto que estas pueden tener en situaciones de crisis. En materia de blogs y páginas web dedicadas a este tipo de periodismo, nos encontramos con varias páginas de internet en formato de blog que tenían sus propias plataformas de Twitter y Facebook, así como con medios simples de contacto para el intercambio de información. Ejemplo de ello es la página del Blog del Narco, cuya página de inicio tiene un recuadro que dice textualmente: *Colabora con el Blog del Narco Envía fotos, vídeos, notas, enlaces o información de tu localidad y será publicada de manera anónima mundonarco@gmail.com.*

De las páginas de Facebook encontradas, *Desinformémonos* encabeza la lista con más de 700.306 “me gusta”, seguida de *Valor por Tamaulipas* y *El Blog del Narco* con 519.568 y 311.499 seguidores respectivamente. Por otro lado, resulta interesante resaltar la fecha de creación de las páginas encontradas. La más antigua fue creada en el mismo año de implementación de la Iniciativa Mérida, mientras que la mayoría se crearon antes de 2012.

En cuanto a Twitter, los usuarios que difunden información de este tipo por la red son muy escasos; la mayoría son páginas de twitter de sitios web o blogs. No obstante, la fortaleza de esta plataforma no recae en los perfiles especializados, sino en los *Hashtags* o etiquetas, los cuales son la materialización directa del periodismo cívico. Según el estudio de Microsoft Research de 2011, el cual se especializó en el comportamiento de Twitter en cuatro ciudades mexicanas con altos índices de violencia, se encontró que mediante las etiquetas *#mtyfollow* *#reynosafollow* *#saltillofollow* y *#verfollow* los ciudadanos compartían información a tiempo real sobre tiroteos u otros acontecimientos de índole delictiva. Asimismo, se constató que el número de tweets se incrementaba

⁵⁰ La investigación tenía como fin encontrar las páginas web, blogs, páginas de Facebook y páginas de Twitter cuya naturaleza fuese el periodismo cívico relacionado con el narcotráfico y la narcoviolencia. Se puso principal interés en determinar su fecha de creación y el número de seguidores. Para ver los resultados favor de referirse al Anexo 2, tabla 24.

considerablemente cuando ocurría un hecho violento⁵¹ (Boyd et al., 2011). Actualmente, las etiquetas más populares en México⁵² que incitan a la población civil al intercambio de información son #YaMeCansé y #CuántosMás, ambos de gran ayuda para informarse sobre el desarrollo de los hechos desde lo ocurrido en Ayotzinapa⁵³.

Como podemos observar, la participación de periodismo cívico en las plataformas web ha aumentado desde el inicio de la “Guerra contra el narcotráfico”. Esto se podría deber a la reducida libertad de la prensa mexicana ante el narcotráfico y/o por la cada vez más urgente necesidad de la población por mantenerse informada y segura. Las plataformas para el desarrollo de periodismo cívico siguen en auge, pues la administración actual ha apostado por disminuir la difusión de medios de comunicación sobre temas relacionados con el narcotráfico. Las páginas de Facebook, twitter y blogs en internet con estos fines han captado al menos 1.000.000 de seguidores desde 2008. Sin duda, se trata de una demostración de comunidades resilientes frente a la amenaza que supone el crimen organizado en el país, lo que se traduce en un éxito para este indicador.

Resultados

Tabla 4: Resultado de evaluación de indicadores y su relación con los pilares de la Iniciativa Mérida			
Indicador	Pilar	Evaluación	
		Éxito	Fracaso
Número de arrestos relacionados con el crimen organizado (en general) en los últimos años.	Cesar el poder y la impunidad del crimen organizado	X	
	Limitar la capacidad operacional de los grupos de crimen organizado	X	
Número de operativos realizador por la Marina y	Fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos	X	

⁵¹ Para ver el gráfico respectivo de la investigación de Microsoft Research, favor de referirse al Anexo 2, tabla 25.

⁵² Por más populares se entiende que han formado parte de la lista de *trending topic* que Twitter presenta día con día con los temas de conversación más populares.

⁵³ El pasado septiembre de 2014, 43 estudiantes de magisterio desaparecieron tras la escalada de violencia en una manifestación en Ayotzinapa, Guerrero. Hasta ahora sólo se han encontrado los restos óseos de uno de ellos y las averiguaciones apuntan a un caso de corrupción policial o de relaciones con el narcotráfico.

el Ejército mexicano desde 2008 (incluyen operaciones conjuntas).			
Estado de las cárceles en México desde 2008: certificación internacional y número de personas encarceladas relacionadas con el crimen organizado.	Mejorar la capacidad del sistema judicial en la región		X
	Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos		X
Porcentaje de consumo de drogas en México.	Restringir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda de droga a nivel local		X
Número de servicios de intercepción del ejército mexicano en la frontera norte.	Crear una frontera del siglo XXI		X
Número de iniciativas de periodismo cívico desde la implementación de la Iniciativa Mérida.	Construir comunidades fuertes y resilientes	X	
Fuente: elaboración propia.			

Tal y como se puede observar en la tabla 5, los pilares que demuestran no ser efectivos a partir de sus respectivos indicadores pertenecen tanto a los pilares originales como a los pilares actuales de la Iniciativa Mérida:

Tabla 5: Pilares originales y actuales cuyos indicadores han resultado en fracaso	
Pilares originales	Pilares actuales
<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la capacidad del sistema judicial en la región. Restringir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda de droga a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos. Crear una frontera del siglo XXI.
Fuente: elaboración propia.	

Diferencia en Fracaso de pilares originales y pilares actuales

Si se tiene en cuenta la reestructuración de la Iniciativa Mérida de 2010 como una adaptación a las nuevas amenazas del crimen organizado, la falta de efectividad de los pilares originales se podría percibir diferente al término *fracaso*. Por un lado, la falta de

resultados convenientes en dichos pilares podría haber sido la causa misma de la nueva estrategia de la Iniciativa Mérida. En esta línea, el fracaso de los pilares actuales supone un dilema más serio, pues prueba la ineficacia del mecanismo aún con la reestructuración del mismo.

Asimismo, cabe resaltar el hecho de que ninguno de los pilares relacionados con el mejoramiento del sistema judicial mexicano y el Estado de derecho, tanto en el paquete de pilares originales como en el actual, ha resultado exitoso. Esto constituye un serio problema en materia estructural. En mi opinión, no hay forma de combatir a la figura del crimen organizado transnacional sin un sistema jurídico ad hoc y en pleno funcionamiento. Sin duda, habría que esperar el resultado de las reformas en este sector; aunque considero que es un ejercicio que sólo le compete al gobierno mexicano y no a una iniciativa de un gobierno extranjero.

Como se ha observado en líneas anteriores, la Iniciativa Mérida es una iniciativa meramente estadounidense cuyo objetivo es el fortalecimiento de las operaciones y el entramado institucional mexicano para realizar un mejor ejercicio contra la delincuencia organizada transnacional relacionada con el narcotráfico. Mientras que la iniciativa sirve como mecanismo de cooperación y acercamiento entre ambos gobiernos, no hay que olvidar que su objetivo fundamental es la provisión de asistencia económica materializada en equipo y capacitación para el gobierno mexicano. A lo largo del trabajo nos damos cuenta que cada dependencia del gobierno mexicano utiliza la ayuda de la Iniciativa Mérida de forma diferente dependiendo sus necesidades. En el caso de la SEMAR, los helicópteros y los aviones provistos por el gobierno estadounidense han potenciado los resultados de sus operativos. Lo mismo ocurre con los aciertos de las fuerzas armadas en general y la PGR en materia de intercambio de información.

Sin embargo, cuando observamos el caso del sistema judicial o las instituciones que conforman el Estado de Derecho, podemos ver que los esfuerzos del gobierno estadounidense en materia penitenciaria y de capacitación para poner en marcha el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional resultan mínimos en comparación con la

problemática estructural del gobierno mexicano. Si las bases del sistema no son sólidas, por más que se invierta en equipo y capacitación no se obtendrán resultados significativos.

En esta línea, se tendría que revisar el otro pilar actual que ha resultado en fracaso según el análisis por indicador del presente trabajo. Para el gobierno estadounidense, crear una frontera del siglo XXI se traduce en *facilitar el comercio y el movimiento de personas transfronterizo legítimo mientras se limita el flujo ilegal de drogas, personas, armas y dinero* (U.S. Embassy, 2014). Aunque en este caso se podría hablar de una corresponsabilidad mayor que en los otros pilares dado el carácter del mismo, es cierto que aún con las inversiones estadounidenses en materia de radares y demás equipo para vigilar los cruces fronterizos, las acciones del Gobierno mexicano no parecen ser suficientes. Si se observan los operativos de intercepción de la SEDENA, vemos cierta tendencia a la baja en el número de vehículos y de cantidad de droga incautada mientras los datos detallados de los operativos son inexistentes. Por otro lado, si el tiempo de espera en la frontera para el cruce legal ha mejorado con la inversión estadounidense, resulta sorprendente observar que el número de personas y de vehículos particulares que cruzan la frontera norte de México haya disminuido con los años. En mi opinión, dicha situación fronteriza no se acerca a la frontera del siglo XXI buscada.

Conclusiones de estudios anteriores sobre la Efectividad de la Iniciativa Mérida

La efectividad de la Iniciativa Mérida ha sido uno de los temas más debatidos en los ámbitos académicos, políticos y, sobre todo, en los medios de comunicación. En el contexto de un clima de violencia desmesurado en el país aún con este mecanismo de cooperación en marcha, los cuestionamientos sobre su efectividad no se han hecho esperar. En el ámbito político, tanto en el estadounidense como en el mexicano, se habla de una iniciativa de éxito debido al cumplimiento de los plazos en materia de equipo, al volumen de personas recibiendo la capacitación y al gran grado de cooperación entre ambos países (Johnson, 2009; Seelke, C. R., & Finklea, K. M. 2014); un enfoque muy cercano al de Jeffrey Pinto y Dennis Slevin (1987; 1988) sobre la implementación exitosa

de proyectos contenida en el marco teórico del presente trabajo. Así pues, uno de los indicadores más utilizados en este ámbito para demostrar el éxito del programa consiste en la contabilización del número de arrestos e incautaciones de drogas llevados a cabo (Embajada de Estados Unidos en México, 2011).

No obstante, habría que destacar que dentro del mismo ámbito también existen críticas a la Iniciativa Mérida, aunque en la mayoría de los casos, se traten de críticas constructivas. Un buen ejemplo de esto sería el reporte de la Oficina de Contabilidad del Gobierno estadounidense (GAO) en 2010, el cual concluye que la falta de parámetros establecidos por el Gobierno estadounidense en materia de contabilidad y gestión (el Departamento de Estado en particular dada su calidad de gestor principal de la iniciativa) para evaluar los programas llevados a cabo en el contexto de la Iniciativa Mérida es un claro obstáculo para determinar su efectividad. En este reporte, GAO exhorta al Gobierno estadounidense a implementar tiempos límites para las entregas de equipo y capacitación con especial énfasis en aquellos que serán definitorios en la lucha contra el narcotráfico (GAO, 2010). Hasta ahora, de acuerdo a la entrevista con el Sr. Richard Glenn, dichas medidas no se han implementado en el Departamento de Estado por la extensa diversidad entre sus programas.

Por otro lado, el *Think Tank* del Congreso estadounidense *Congressional Research Service*, publicó un análisis de la Iniciativa Mérida en abril de 2014 a cargo de Clare Ribando Seelke, especialista en América Latina, y Kristin Finklea, especialista en Seguridad Nacional. En el reporte se hacía constar que la medición de su efectividad mediante el equipo entregado y el volumen de personas capacitadas es imperfecta, ya que no muestran el impacto de dichos actos en la lucha contra el narcotráfico (Seelke, C. R., & Finklea, K. M. 2014).

En el ámbito académico las percepciones acerca de la Iniciativa Mérida suelen estar más divididas sin importar el país de procedencia de los expertos. Jorge Castañeda (2012), fuerte líder de opinión en la sociedad mexicana, incide en la paradoja de invertir en un programa de tal magnitud para combatir el narcotráfico a Estados Unidos cuando

éste, siendo el mayor consumidor de droga a nivel global, no ha hecho demasiados esfuerzos en combatir la problemática desde el lado de la «demanda»; es por ello que aplaude a personajes como Fernando Henrique Cardoso, Ernesto Zedillo y César Gaviria por llamar la atención de Estados Unidos en esta cuestión (Castañeda, 2012). En contraposición, Iñigo Guevara (2010), académico y escritor mexicano, concibe la Iniciativa Mérida como el escenario idóneo para un mejor acercamiento entre Estados Unidos y México: por lo pronto, las fuerzas armadas de ambos países están desarrollando fuertes puentes de entendimiento inimaginables en el pasado. En cuanto a la situación de violencia en la que se encuentra el país, considera ignorante e irresponsable de otros académicos utilizar el calificativo de Estado Fallido para México (Guevara, 2010). Por su parte, Jorge Chabat (2010), profesor e investigador mexicano del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), opina que el hecho de que Estados Unidos esté cooperando arduamente con México para enfrentar esta problemática se traduce en la novedosa convicción de la élite gobernante estadounidense de que la situación de interdependencia de ambos países en materia de seguridad es una responsabilidad compartida (Chabat, 2010).

En Estados Unidos, Diana Villiers Negroponete (2009), abogada estadounidense y profesora de Derecho y Asuntos Latinoamericanos en la Universidad de Fordham, concibe la Iniciativa Mérida como un instrumento clave de Estados Unidos para su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, dejando en entredicho las buenas intenciones del programa. Asimismo, señala que la iniciativa tiene muchas limitaciones para combatir una cuestión tan amplia, siendo el más significativo la falta de una estrategia clara y conjunta para abordar el tráfico de armas de Estados Unidos a México (Negroponete, 2009; Negroponete 2011). Finalmente, para Andrew Selee (2010), director del *Mexico Institute* del *Woodrow Wilson Center* y profesor de la Universidad John Hopkins, es muy temprano aún para determinar la efectividad de la Iniciativa Mérida, pues mientras que el aumento desmesurado de la violencia, aún con el mecanismo en marcha, se puede deber a su fracaso y a la impunidad, también podría ser el efecto directo de los éxitos de la misma. Además, destaca los puntos débiles de ambos Estados que minan el desenvolvimiento de

la Iniciativa: por un lado expone la urgencia de una política enfocada a la demanda de drogas en Estados Unidos, mientras que por otro hace constar la falta de estructura en sus esfuerzos contra el crimen organizado de México al señalar la costumbre de dividir los fondos en diferentes frentes en vez de diseñar una estrategia integral (Selee, 2010).

Conclusiones finales

Desde el punto de vista de la relación entre ambos estados, la Iniciativa Mérida ha demostrado funcionar como un mecanismo de mutuo entendimiento, de cooperación y de aceptación de responsabilidades. Sin duda estamos ante un momento histórico en materia de cooperación internacional entre ambos Estados. En este contexto, de acuerdo con las opiniones más optimistas, la iniciativa funge como el primer paso de una serie de acuerdos cada vez más interesantes en otros ámbitos de importancia regional. Si se ve desde esta óptica global, se podría decir que la iniciativa ha resultado exitosa. No obstante, la matización de sus objetivos plasmados en los pilares y los resultados obtenidos en la materia arrojan supuestos diferentes a lo anterior. Gracias al análisis por indicadores del presente trabajo y a la documentación requerida para contextualizar cada uno de ellos, he llegado a las siguientes conclusiones.

Por parte de México, considero que existen tres puntos a destacar. En primer lugar, resulta clara la **necesidad de crear una estrategia de seguridad nacional tangible y factible**. A lo largo de este trabajo me he dado cuenta de que el Gobierno mexicano no tiene poder de decisión sobre el presupuesto otorgado por la Iniciativa Mérida, pero tampoco tiene la obligación de cumplir una agenda de seguridad que vulnere su soberanía en dicho contexto. A mi parecer, esto supone un arma de dos filos, pues la falta de poder de decisión sobre el monto de inversión que conlleva la iniciativa y la nula intervención del Gobierno estadounidense en la distribución de recursos supone unos límites dignos de considerar. Así pues, aparte de la ayuda externa y con orientación regional representada por la Iniciativa Mérida, México necesita una estrategia capaz de abordar la problemática desde una perspectiva nacional con una agenda delimitada y una adecuada coordinación de esfuerzos de las dependencias de Gobierno que ataque cuestiones sociales, estructurales, económicas y de infraestructura por igual. Como se ha visto en el trabajo, la estrategia de seguridad de la administración actual se ha criticado por no abordar el problema real y enfocarse a problemas económicos y situaciones abstractas. En mi opinión, sin una estrategia de seguridad nacional clara resulta muy difícil comprometerse a entramados de seguridad regional y cumplir con lo pactado.

En segundo lugar, para una evaluación objetiva y holística de la Iniciativa Mérida **hace falta un mecanismo de rendición de cuentas en México**. A partir de lo mencionado en el párrafo anterior, se podría decir que la falta de un mecanismo de revisión de objetivos y resultados del Gobierno estadounidense sobre dicha iniciativa se debe al compromiso con México de mantener su soberanía en materia estructural (sistema judicial) y operativo (operaciones de SEMAR, SEDENA y PGR). Sin embargo, la ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas en México una vez llegada la ayuda de la iniciativa resulta alarmante, pues no existen obstáculos jurídicos internacionales al respecto como en el caso estadounidense. La falta de este mecanismo facilita el desvío de fondos y la corrupción, así como dificulta la medición de la efectividad de los esfuerzos realizados con el presupuesto de la iniciativa y la coordinación de las dependencias implicadas.

Por último, México **necesita reformas encaminadas a construir y mantener el Estado de Derecho** en el país. Los esfuerzos por mejorar el sistema judicial y las instituciones encargadas de mantener el Estado de Derecho y proteger los derechos humanos se hacen notar tanto en los pilares de la Iniciativa Mérida como en las reformas estructurales en materia jurídica del ex presidente Calderón Hinojosa aún vigentes en la actual administración. Sin embargo, los resultados de dichas acciones se hacen esperar, pues aunque dichas reformas se están llevando a cabo, la descomposición de la situación de violencia y la diversificación de actividades del crimen organizado en México dejan entredicho su eficacia. Lo anterior hace pensar que la estrategia, la planeación, la implementación o la orientación de dichas reformas no es la adecuada o que, en caso de que lo sea, no se está abordando el problema del Estado de Derecho en México de manera comprensiva.

Al observar las cifras que destinaba el Gobierno estadounidense al combate contra el narcotráfico a través de la Iniciativa Mérida y las cifras del Gobierno mexicano y sus diversas dependencias con el mismo objeto, resulta asombrosa la falta de iniciativas para la activación económica y social significativas en zonas con mayores índices de violencia. Teniendo en cuenta el agravante de pobreza y desigualdad en el país, el narcotráfico resulta un camino lógico para miles de mexicanos como salida laboral y económica. Luego,

la estrategia del Gobierno mexicano no abarca la totalidad del problema. Por otro lado, en mi opinión, no se puede construir un Estado de Derecho en el contexto de corrupción, impunidad, una rampante desigualdad socioeconómica, falta de empatía de la clase política, así como una cada vez más estrecha relación entre el crimen organizado y algunos gobiernos estatales y municipales.

Por su parte, del lado estadounidense, considero que **la implicación de Estados Unidos en la “solución” ante la violencia y la delincuencia organizada transnacional de su país vecino dejan mucho qué desear.** Mientras que la entrega de equipo, la coordinación de dependencias, el intercambio de información y la provisión de capacitación resultan de gran ayuda para el combate contra el narcotráfico y la violencia resultante, considero que el Gobierno estadounidense no está haciendo lo suficiente para enfrentar esta cuestión. El tráfico de armas de norte a sur y los grandes índices de consumo de estupefacientes en Estados Unidos son como catalizadores importantes en esta lucha. Mientras no se aborden los problemas de raíz, el dinero destinado a México mediante la figura de la Iniciativa Mérida irán a fondo perdido, aún si dichos fondos se utilizan de manera efectiva.

Como conclusión general, considero que aunque la Iniciativa Mérida ha potenciado las acciones del Gobierno mexicano en muchos aspectos, la base del problema de violencia en la región no se está abordando desde una óptica adecuada. En este sentido, creo que no se puede calificar a la Iniciativa Mérida como un mecanismo eficaz o no en la medida en que sus aportaciones dependan del uso que el Gobierno mexicano les otorgue. Personalmente, creo que el análisis por indicadores del presente trabajo ha arrojado un resultado neutro: ciertas dependencias que utilizan mejor los fondos y han logrado resultados excelentes; mientras que otras, aún con equipo nuevo y funcionarios capacitados, no abordan los problemas realmente importantes. Por tanto, me posiciono entre los optimistas en cuanto a que la Iniciativa Mérida ha servido como puente de entendimiento entre ambos países. Aunque percibo con incredulidad una lucha contra el crimen organizado transnacional sin la completa aceptación de responsabilidades de la

parte estadounidense y una estrategia de combate que deja de lado muchos aspectos clave generadores de violencia en la región.

Bibliografía

- Abbott, P. K. (2011). The Merida Initiative: A Flawed Counterdrug Policy?. *Small Wars Journal*, 7(1).
- Abu-Hamdeh, S. (2011). "The Merida Initiative: An Effective Way of Reducing Violence in Mexico?". *Pepperdine Policy Review*, 4(1), 5.
- Aguilar, R., & Castañeda, J. G. (2009). El narco: la guerra fallida (Vol. 308). Punto de Lectura.
- Andreas, P. (1998). The political economy of narco-corruption in Mexico. *CURRENT HISTORY-NEW YORK THEN PHILADELPHIA*-, 97, 160-165.
- Andreas, P. (2012). *Border games: Policing the US-Mexico divide*. Cornell University Press.
- Arzt, S. (2009) U.S.-Mexico National Security Cooperation against Organized Crime: The Road Ahead. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Extraído de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/usmex_cooperation_org_crime_road_ahead.pdf
- Asfura-Heim, P. & Espach, R. H. (2013). "The Rise of Mexico's Self-Defense Forces: Vigilante Justice South of the Border", en *Foreign Affairs*. Extraído de: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139462/patricio-asfura-heim-and-ralph-h-espach/the-rise-of-mexicos-self-defense-forces>
- Astorga, L. (2003). México, Colombia y las drogas ilegales: Variaciones sobre un mismo tema. In conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, Análisis histórico del narcotráfico en Colombia, Bogotá (Vol. 29).
- Astorga, L., & Shirk, D. A. (2010). Drug trafficking organizations and counter-drug strategies in the US-Mexican context. Center for US-Mexican Studies.
- Bailey, J., & ; Chabat, J. (Eds.). (2002). *Transnational crime and public security: challenges to Mexico and the United States*. Center for US-Mexican Studies/University of California, San Diego.
- Barry, T., Browne, H., & Sims, B. (1994). *The Great Divide: The challenge of US-Mexico relations in the 1990s*. New York: Grove Press.
- BBC (2013, abril 22) Las "zonas de silencio" en la guerra contra el narco en México. BBC Mundo en español. Extraído de: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/04/130417_mexico_narcotrafico_guerra_silenciosa_jcps
- Bergman, M. (2014). *Cárceles en México: Cuadros de una crisis*. URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad, 1(1).
- Boyd, D.; De Choudhury, M.; Counts, S.; Kiciman, E.; Monroy-Hernández, A. (2011) *The New War Correspondents: The Rise of Civic Media Curation in Urban Warfare*. Microsoft Research. Extraído de: <http://research-srv.microsoft.com/pubs/182251/civic-media-warfare-CSCW2013.pdf> Brands, H. (2009). Mexico's narco-insurgency and US counterdrug policy. Strategic Studies Institute.
- Brewer, S. E. (2009). Rethinking the Merida Initiative: Why the US Must Change Course in its Approach to Mexico's Drug War. *Hum. Rts. Br.*, 16, 9-60.

- Bucardo, J., Brouwer, K. C., Magis-Rodríguez, C., Ramos, R., Fraga, M., Perez, S. G., Patterson, T.L & Strathdee, S. A. (2005). Historical trends in the production and consumption of illicit drugs in Mexico: implications for the prevention of blood borne infections. *Drug and alcohol dependence*, 79(3), 281-293.
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2009, junio 23). *Fact Sheet: The Merida Initiative*. U.S. Department of State Official Web Page. Extraído de: <http://www.state.gov/j/inl/rls/fs/122397.htm>
- Castañeda, J. (2012, septiembre 24) "México: llegó la hora de una alternativa a la guerra contra las drogas", *La Ilustración Liberal*. N. 54. Extraído de: <http://www.ilustracionliberal.com/54/mexico-llego-la-hora-de-una-alternativa-a-la-guerra-contra-las-drogas-jorge-castaneda.html>
- Chabat, J. (2010). *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Internacionales.
- CONADIC (2008) Encuesta Nacional de Adicciones 2008. Secretaría de Salud. Extraído de: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf
- CONADIC (2012) Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Drogas Ilícitas. Secretaría de Salud. Gobierno Federal. Extraído de: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf
- Cottam, M.L. & Marenin, O. (1999) International cooperation in the war on drugs: Mexico and the United States, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 9:3, 209-240
- Council on Foreign Relations (2007, octubre 22). *Joint Statement on the Merida Initiative*". Extraído de: <http://www.cfr.org/mexico/joint-statement-merida-initiative/p14603>
- Cuellar, H., Charles, R., Jacobson, R., Peschard-Sverdrup, A., & Brennan, T. (2008). Five Perspectives on the Mérida Initiative: What It Is and Why It Must Succeed. American Enterprise Institute for Public Policy Research, (1).
- Department of State (2013a, enero 17) *Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe*. Department of State Official Web Page. Extraído de: <http://www.state.gov/documents/organization/203296.pdf>
- Department of State (2013b, agosto 1) *La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Seguridad ciudadana, derechos humanos y estado de derecho*. Department of State Official Web Page. Extraído de: <http://www.state.gov/documents/organization/212874.pdf>
- DHS (2010) UNITED STATES – MEXICO BI-NATIONAL CRIMINAL PROCEEDS STUDY. Department of Homeland Security Official Web Page. Extraído de: <http://www.ice.gov/doclib/cornerstone/pdf/cps-study.pdf>
- Embajada de Estados Unidos en México (2011, mayo 16) *Fact Sheet: The Merida Initiative-An Overview*. Departamento de Estado. Extraído de: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/16may/Merida%20Overview%20May%202011%20Final.pdf>
- ENVIPE (2014, septiembre 30) *Principales Resultados*. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014. INEGI. Extraído de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx?_file=/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/doc/envipe2014_nal.pdf
- Escalante, F. (2009). ¿Puede México ser Colombia?. *Nueva sociedad*, (220), 84-96

- Farah, D. (2010). Money laundering and bulk cash smuggling: Challenges for the Merida Initiative. SHARED RESPONSIBILITY, 117.
- Felbab-Brown, V. (2009). The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia. Brookings Institution.
- Felbab-Brown, V. (2014) "Changing the Game or Dropping the Ball? Mexico's Security and Anti-Crime Strategy under President Enrique Peña Nieto", Brookings. Extraído de: <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/11/mexico-security-anti-crime-nieto-felbabbrown>
- Flanigan, S.T. (2012) Terrorists Next Door? A Comparison of Mexican Drug Cartels and Middle Eastern Terrorist Organizations, *Terrorism and Political Violence*, 24:2, 279-294
- Flores, N. (2013, junio 2). "Los 89 cárteles que arrasan México", *Contralínea: periodismo de investigación*. Extraído de: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/02/los-89-carteles-arrasan-mexico/>
- Freeman, L. & Sierra, J. L. (2005) "Mexico: The Militarization Trap", Youngers, C., & Rosin, E. (Eds.). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of US policy*. Lynne Rienner Publishers. 263-302
- Friedman, G. (2008). México: on the Road to a Failed State?. STRATFOR Weekly, May, 13.
- GAO (2010, julio) *Merida Initiative the United States Has Provided Counternarcotics and Anti-crime Support But Needs Better Performance Measures*. Reporto to Congressional Requesters. United States Government Accountability Office.
- Godinez González, M. A. (2014, junio 21) "Calderón y la Sedena; estrategia o desconfianza". *Opinión. Excelsior en línea*. Extraído de: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/miguel-angel-godinez-garcia/2014/06/21/966493>
- Goodman, C. (2011) Update on U.S. Firearms Trafficking to Mexico Report. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Mexico Institute. Extraído de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/update_us_firearms_trafficking_to_mex.pdf
- Grayson, G. W. (2011). Mexico: narco-violence and a failed state?. Transaction Publishers.
- Guevara, I. (2010) "Three Years Together: The New U.S.-Mexico Security Relationship", *The National Strategy Forum Review*, 19 (2)
- Hendrix, S. E. (2007). Merida Initiative for Mexico and Central America: The New Paradigm for Security Cooperation, Attacking Organized Crime, Corruption and Violence, *The. Loy. U. Chi. Int'l L. Rev.*, 5, 107.
- House of Representatives (2013) *U.S.-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative 2008 – Present*. Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives. Extraído de: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20130523/100907/HHRG-113-FA07-20130523-SD001.pdf>
- Hughes, M. C. (2013). *Merida initiative and effectiveness: an analysis of supply-side policy*.
- IEP (2013). *Mexico I 2013: measuring the state of peace in Mexico over the last decade*. Vision of Humanity. Extraído de: http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/MPI%20Report%202013_0.pdf

- INEGI (2013) *Sentenciados registrados en los juzgados de primera instancia según fuero y sexo, 2000 a 2012*, Procuración e impartición de justicia. Temas estadísticos. Extraído de: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=21702>
- Jalife-Rahme A. (2014, enero 15) *Bajo la Lupa*. La Jornada. Extraído de: <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/15/opinion/024o1pol>
- Johnson, D. T. (2009b). *Guns, drugs, and violence: the Merida Initiative and the challenge in Mexico*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Langner, A. (2014, octubre 2) *Imperio de los Beltrán, desmoronado: DEA*. El Economista. Extraído de: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/10/02/imperio-beltran-desmoronado-dea>
- Luce, E. (2013, marzo 20) "View from Washington: Chance to upgrade relationship stymied by events on the border?", *The Financial Times*. Extraído de: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4df13fa8-8a3d-11e2-bf79-00144feabdc0.html>
- Lupsha, P. (1990). *El tráfico de drogas: México y Colombia, una perspectiva comparada*. Tokatlian, Juan G., and Bruce Bagley (compilers), *Economía y política del narcotráfico*, Bogotá, Ediciones Uniandes-CEI Uniandes-CEREC.
- Marez, C. (2004). *Drug wars: The political economy of narcotics*. U of Minnesota Press.
- Marshall, A. G. (2008, marzo 17) *Security and Prosperity Partnership of North America (SPP): Security and prosperity for whom?* Global Research. Extraído de: <http://www.globalresearch.ca/security-and-prosperity-partnership-of-north-america-spp-security-and-prosperity-for-whom/8375>
- Mercille, J. (2011) *Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the 'war on drugs' in Mexico*, *Third World Quarterly*, 32:9, 1637-1653
- México Evalúa (2013) *La Cárcel en México, ¿Para qué sirve?*. México Evalúa: Centro de Análisis de Políticas Públicas. Extraído de: http://mexicoevalua.org/2013/10/mex-eva_indx-carcel-mexico_10142013/
- Montalvo, T. L. (2012, octubre 8) "La estrategia que Calderón pide continuar a Peña", *CNN México*. Extraído de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/10/08/fortalecer-instituciones-de-seguridad-y-de-justicia>
- Morton, A.D. (2012) *The War on Drugs in Mexico: a failed state?*, *Third World Quarterly*, 33:9, 1631-1645
- Nava, J. P. (2011). *Mexico: failing state or emerging democracy?*. ARMY COMBINED ARMS CENTER FORT LEAVENWORTH KS MILITARY REVIEW.
- Negroponte, D. (2011). *Pillar IV of 'Beyond Merida': Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico*. Working Paper Series on US-Mexico Security Cooperation. Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington. Extraído de: <http://www.wilsoncenter.org/staff/diananegroponte>.
- Negroponte, D. V. (2009). *The Merida Initiative and Central America: The Challenges of Containing Public Insecurity and Criminal Violence*. Foreign Policy at Brookings.
- Negroponte, D. V. (2009). *The Merida Initiative and Central America: The Challenges of Containing Public Insecurity and Criminal Violence*. Foreign Policy at Brookings.
- NORTHCOM (2012, diciembre 31) *A Short History of United States Northern Command*. U.S. NORTHCOM Official Web Site. Extraído de:

[http://www.northcom.mil/Portals/28/Documents/A%20Short%20History%20of%20USNORTHCOM%20\(current%20as%20of%20March%202014\).pdf](http://www.northcom.mil/Portals/28/Documents/A%20Short%20History%20of%20USNORTHCOM%20(current%20as%20of%20March%202014).pdf)

Olson, E. L., & Wilson, C. E. (2010). Beyond Merida: The evolving approach to security cooperation. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Olson, E.L. (2011) Remarks for House Forum on Violence and Firearms Trafficking to Mexico. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Mexico Institute. Extraído de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/olson_congress_forum_violence_firearms.pdf

Patenostro, S. (1995). Mexico as a Narco-democracy. *World Policy Journal*, 41-47.

Payan, T. (2006). The three US-Mexico border wars: Drugs, immigration, and homeland security. Greenwood Publishing Group.

PGR (2007) *Primer Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>

PGR (2008) *Segundo Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>

PGR (2009) *Tercer Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>

PGR (2010) *Cuarto Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>

PGR (2011a) *Ministerio Público de la Federación*. Página web oficial de la Procuraduría General de la República. Extraído de: http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp

PGR (2011b) *Quinto Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>

PGR (2012a) *Delitos Federales*. Página web oficial de la Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Federales.asp#>

PGR (2012b) *Sexto Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/Informes%20Institucionales%202006-2012.asp#>

PGR (2013) *Primer Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/Informes%20Institucionales/informes%20institucionales.asp#>

PGR (2014) *Incidencia Delictiva Por Entidad Federativa*, Estadística. Página web oficial de la Procuraduría General de la República. Extraído de: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/estadistica/Incidencia%20Entidad/incidencia%20entidad.asp?numberSection=14&monthSection=Acumulado>

- Pinto, J. K., & Slevin, D. P. (1987). Critical factors in successful project implementation. *Engineering Management, IEEE Transactions on*, (1), 22-27.
- Pinto, J. K., & Slevin, D. P. (1988). 20. Critical Success Factors in Effective Project implementation*. *Project management handbook*, 479.
- Ramos García, J. M. (2014) Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida. *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad*, (11).
- Reporters Without Borders (2014). World Press Freedom Index 2014. Extraído de: <https://rsf.org/index2014/en-index2014.php>
- Rios, V. (2008). Evaluating the economic impact of drug traffic in Mexico. Unpublished working paper. Department of Government, Harvard University. [www.gov.harvard.edu/files/Rios2008_MexicanDrugMarket.pdf](http://www.harvard.edu/files/Rios2008_MexicanDrugMarket.pdf).
- Salazar, M & Olson, E.L. (2011) A Profile of Mexico's Major Organized Crime Groups. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Mexico Institute. Extraído de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/profile_organized_crime_groups.pdf
- Santos, Y. (2014, octubre 24) La Metástasis del crimen organizado en México. ABC Internacional. Extraído de: <http://www.abc.es/internacional/20141024/abci-mexico-crimen-organizado-201410231815.html>
- Sarukhan, A. (2008). Real solutions for Challenges on the Mexico-US border: The Merida Initiative. Heritage Foundation.
- SEDENA (2007) *Primer Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEDENA (2008) *Segundo Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEDENA (2009) *Tercer Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEDENA (2010) *Cuarto Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEDENA (2011) *Quinto Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEDENA (2012) *Sexto Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional.
- SEDENA (2013) *Primer Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional. Extraído de: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/Primer_Informe_Labores_2013.pdf
- SEDENA (2014) *Segundo Informe de Labores*. Secretaría de la Defensa Nacional. Extraído de: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/Segundo_Informe_Labores_2014.pdf
- Seelke, C. R. (2014, enero 30). *Mexico: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Seelke, C. R., & Beittel, J. S. (2009, August). Mérida initiative for Mexico and Central America: Funding and policy issues. Congressional Research Service, Library of Congress.
- Seelke, C. R., & Finklea, K. M. (2014, abril). *US-Mexican security cooperation: the Mérida Initiative and beyond*. Library of Congress Washington DC. Congressional Research Service

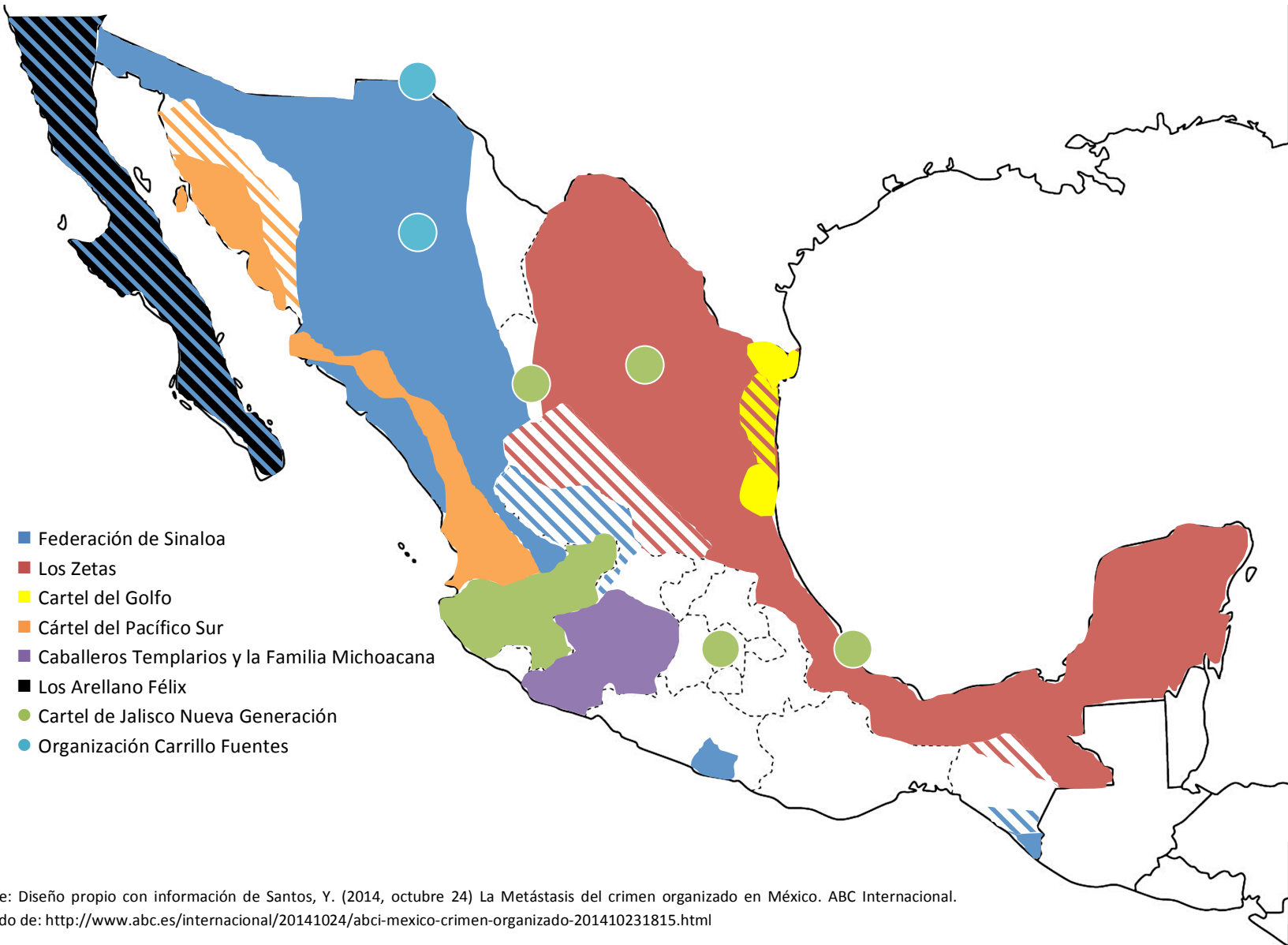
- Selee, A. (2010, diciembre 20) "Success or Failure? Evaluating U.S.-Mexico Efforts to Address Organized Crime and Violence", *Perspectives on the Americas*. Center for Hemispheric Policy: University of Miami.
- Selee, A.D. (2009) Strengthening U.S.-Mexico Cooperation against Drug Trafficking: What Can State Attorney Generals Do?. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Mexico Institute. Extraído de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/strengthening_state_attorney_generals.pdf
- SEMAR (2007) *Primer Informe de Labores: 2006 - 2007*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/1_inf_labores.pdf
- SEMAR (2008) *Segundo Informe de Labores: 2007 - 2008*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/2_inf_labores.pdf
- SEMAR (2009) *Tercer Informe de Labores: 2008 - 2009*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/3_inf_labores.pdf
- SEMAR (2010) *Cuarto Informe de Labores: 2009 - 2010*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/4_inf_labores.pdf
- SEMAR (2011) *Quinto Informe de Labores: 2010 - 2011*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://2006-2012.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/5_inf_labores.pdf
- SEMAR (2012a) Informes de labores. Información del Sector. Página web oficial de la Secretaría de Marina. Extraído de: <http://2006-2012.semar.gob.mx/informacion-sector/publicaciones/1834-informes-labores.html>
- SEMAR (2012b) *Sexto Informe de Labores: 2011 - 2012*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/6_inf_labores.pdf
- SEMAR (2013) *Primer Informe de Labores: 2012 - 2013*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/informe_labores.pdf
- SEMAR (2014) *Segundo Informe de Labores 2013 - 2014*. Secretaría de Marina. Extraído de: http://www.semar.gob.mx/transparencia/informes_labores/2do_inf_lab.pdf
- Shirk, D. A. (2001), *The Drug War in Mexico: Confronting a Shared Threat*. Council on Foreign Relations.
- SRE (2005, marzo 23) *Alianza para la Seguridad y la Prospetidad de América del Norte*. Sitio Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Estraído de: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>
- Steinberg, N. (2013, diciembre 2) End Mexico's disastrous 'war on drugs' once and for all. The Financial Times. Extraído de: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b2d7be06-5850-11e3-9da6-00144feabdc0.html>
- The Economist (2013, octubre 19) "Crime in Mexico: Out of sight, not out of mind", *The Economist Print Edition*. Extraído de: <http://www.economist.com/news/americas/21588071-having-decided-play-down-fight-against-drug-kingpins-enrique-pe-nieto-has-yet-come>
- Trans-Border Institute (2010) Drug Violence in Mexico. Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego. Extraído de: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/2010-Shirk-JMP-Drug_Violence.pdf
- Turner, T. (2009). Crisis in Mexico: Assessing the Merida Initiative and its Impact on Us-Mexican Security (Doctoral dissertation, AIR UNIVERSITY). Extraído de: <https://www.pdf-release.net/external/2377666/pdf-release-dot-net-a539603.pdf>

- U.S. Embassy (2011) Hoja informativa Entregas principales de la Iniciativa Mérida durante 2011. U.S. Embassy in Mexico. Extraído de: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/january/2011-major-deliveries-sp.pdf>
- U.S. Embassy (2013) Hoja informativa Entregas principales de la Iniciativa Mérida durante 2011. U.S. Embassy in Mexico. Extraído de: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Major-Deliveries-2013-sp.pdf>
- U.S. Embassy (2014) Mérida Initiative at glance: The Four Pillars of Mérida Initiative. U.S. Embassy in Mexico. Extraído de: http://www.usembassy-mexico.gov/eng/merida/emerida_factsheet_fourpillarscooperation.html
- UNODC (2011) “Annex 6.1: Consumption”, World Drug Report 2011. Extraído de: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/StatAnnex-consumption.pdf>
- UNODC (2013) *Global Study on Homicide 2013: Trends, Context and Data*. United Nations Office on Drug and Crime. Extraído de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf
- UNODC (2014) *World Drug Report 2014*. United Nations Office on Drug and Crime: Vienna Office. Extraído de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf
- UNODC (2015a) Total Drug-Related Crimes at the National Level, Number of Police-recorded Offences. Crime Statistics. UNODC Data and Statistics. Extraído de: https://data.unodc.org/sys/rpt?reportfile=crime-statistics-drug-related&Region=2&Region__label=Americas&SubRegion=9&SubRegion__label=North+America&Country=136&Country__label=Mexico&format=pdf&fullscreen=true&showtoc=true#state:0
- UNODC (2015b) Total Persons Convicted. Crime Statistics. UNODC Data and Statistics. Extraído de: https://data.unodc.org/sys/rpt?reportfile=crime-statistics-persons-convicted&Region=2&Region__label=Americas&SubRegion=9&SubRegion__label=North+America&Country=136&Country__label=Mexico&format=pdf&fullscreen=true&showtoc=true#state:0
- USTR (2014) Mexico. Office of U.S. Trade Representative. Extraído de: <http://www.ustr.gov/countries-regions/americas/mexico>
- Villarino, A. (2014, octubre 13). Dañaría inversión caso Iguala.-Videgaray. El Reforma. Extraído de: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=364486&v=4&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=364486&v=4>
- Walser, R. (2008). *Mexico, Drug Cartels, and the Merida Initiative: A Fight We Cannot Afford to Lose*. Backgrounder, 2163(2008), 1-12.
- Williams P. (2012) The Terrorism Debate Over Mexican Drug Trafficking Violence, Terrorism and Political Violence, 24:2, 259-278

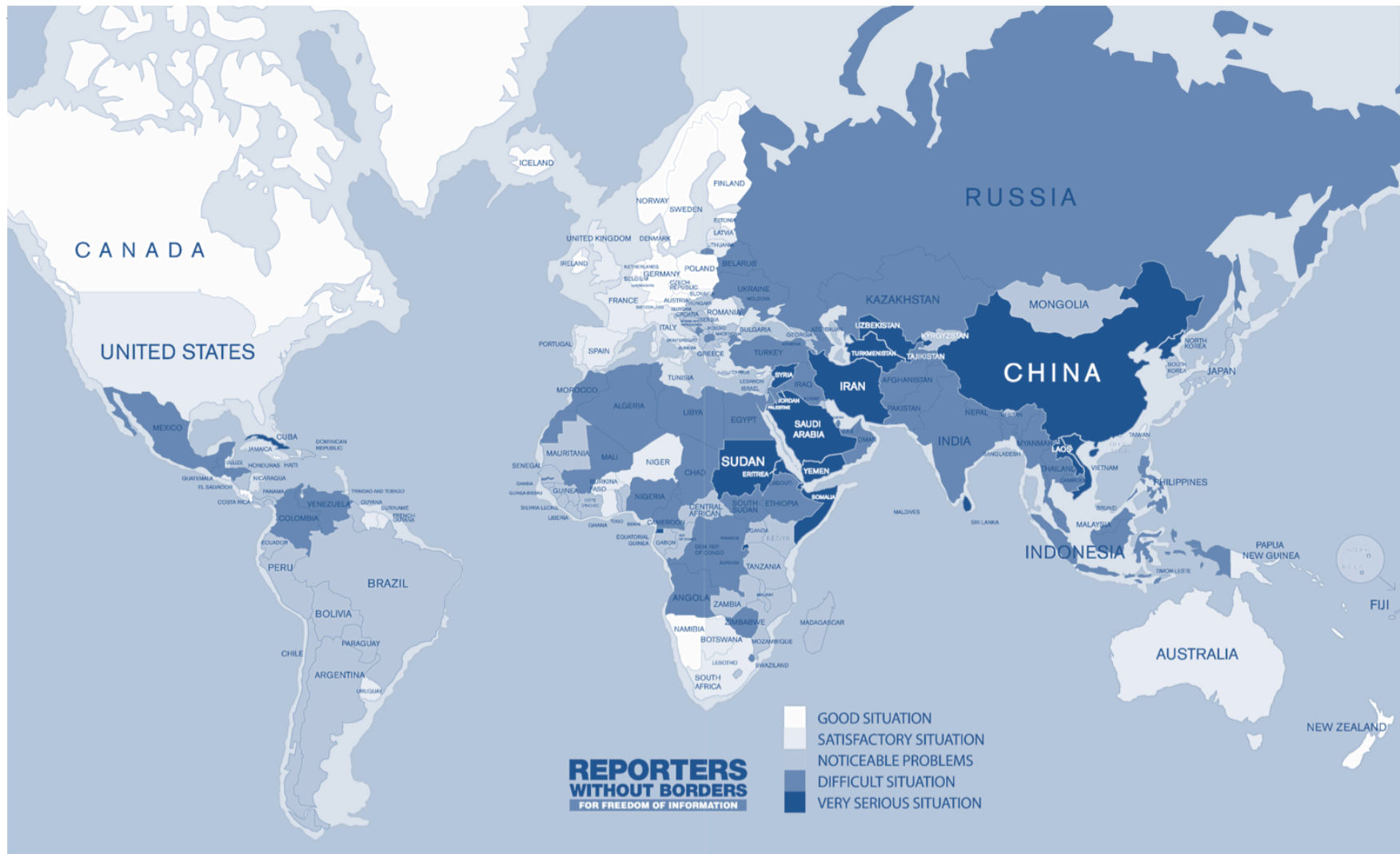
Anexos

Anexo 1: Mapas

Mapa 1: Mapa actualizado de los cárteles de la droga en México.



Mapa 2: Mapa con resultados del índice mundial de libertad de prensa 2014.



Fuente: Reporters Without Borders, (2014).

Anexo 2: Tablas

Tabla 1: Matriz de Pinto y Slevin sobre la efectividad en la implementación de un proyecto exitoso.

Efectividad en la táctica	ALTA	Se toman acciones cuando no se debería; no se resuelve el problema por no poder identificarlo apropiadamente.	Mucha probabilidad de éxito en la implementación
	BAJA	Mucha probabilidad de fracaso en la implementación	No se toman acciones cuando se debería; se identifica el problema apropiadamente pero los resultados no son adecuados para los clientes.
		BAJA	ALTA
		Efectividad de la Estrategia	

Fuente: Pinto, J. K., & Slevin, D. P. (1988). 20. Critical Success Factors in Effective Project implementation*. Project management handbook, 479.

Tabla 2: Pilares originales y actuales de la Iniciativa Mérida.

Pilares originales	Pilares actuales
Cesar el poder y la impunidad del crimen organizado	Limitar la capacidad operacional de los grupos de crimen organizado
Fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos	Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos
Mejorar la capacidad del sistema judicial en la región	Crear una frontera del siglo XXI
Restringir la actividad de las pandillas y disminuir la demanda de droga a nivel local	Construir comunidades fuertes y resilientes
Fuente: GAO (2010, julio) Merida Initiative the United States Has Provided Counternarcotics and Anti-crime Support But Needs Better Performance Measures. Reporto to Congressional Requesters. United States Government Accountability Office.	

Tabla 3: Grupos bilaterales de coordinación de políticas públicas para la implementación de la Iniciativa Mérida por pilar

Pilar	Gobierno estadounidense	Gobierno mexicano
Limitar la capacidad operacional de los grupos de crimen organizado	Director de Inteligencia Nacional (DNI) Departamento de Estado Departamento de Justicia Departamento de Seguridad Nacional Departamento de Defensa Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP por sus siglas en inglés)	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) Procuraduría General de la República (PGR) Secretaría de Seguridad Pública (SSP) Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) Secretaría de Marina (SEMAR)
Reformar las instituciones para mantener el Estado de Derecho y respetar los derechos humanos	Departamento de Estado Departamento de Justicia Departamento de Seguridad Nacional Departamento de Defensa USAID ONDCP	SRE PGR SSP Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SAT) Instituto Nacional de Migración (INAMI) SEDENA SEMAR
Crear una frontera del siglo XXI	Departamento de Estado Departamento de Justicia Departamento de Seguridad Nacional Departamento de Defensa USAID ONDCP	SRE SAT SSP INAMI SEMAR
Construir comunidades fuertes y resilientes	Departamento de Estado Departamento de Justicia USAID ONDCP	Comisión Nacional contra las adicciones (CONADIC) PGR SRE
Fuente: GAO (2010, julio) Merida Initiative the United States Has Provided Counternarcotics and Anti-crime Support But Needs Better Performance Measures. Reporto to Congressional Requesters. United States Government Accountability Office. P. 33		

Tabla 4: Personas sentenciadas registradas en los juzgados de primera instancia por año

Personas sentenciadas registradas en los juzgados de primera instancia por año			
Año	Fuero Común	Fuero Federal	Total
2007	135.446	28.464	163.910
2008	134.221	28.010	162.231
2009	126.264	28.700	154.964
2010	120.177	36.224	156.401
2011	110.904	37.481	148.385
2012	108.216	35.891	144.107

Fuente: Diseño propio a partir de los datos de INEGI (2013)

Tabla 5: Número de crímenes relacionados con las drogas a nivel nacional a partir del número de averiguaciones previas realizadas por la policía mexicana según UNODC

Número de crímenes relacionados con las drogas a nivel nacional a partir del número de averiguaciones previas realizadas por la policía mexicana según UNODC				
Año	2005	2006	2007	2008
N. de averiguaciones previas	38.903	58.645	84.514	74.111
Por cada 100,000 habitantes	36,93	55,11	78,63	68,27

Fuente: Diseño propio a partir de datos de UNODC (2015a)

Tabla 6: Número de personas con sentencia condenatoria según datos de UNODC

Número de personas con sentencia condenatoria según datos de UNODC					
Año	2007	2008	2009	2010	2011
N. de personas	145.446	144.047	141.783	142.364	107.074
Por cada 100,000 habitantes	133,17	130,21	126,55	125,52	93,18

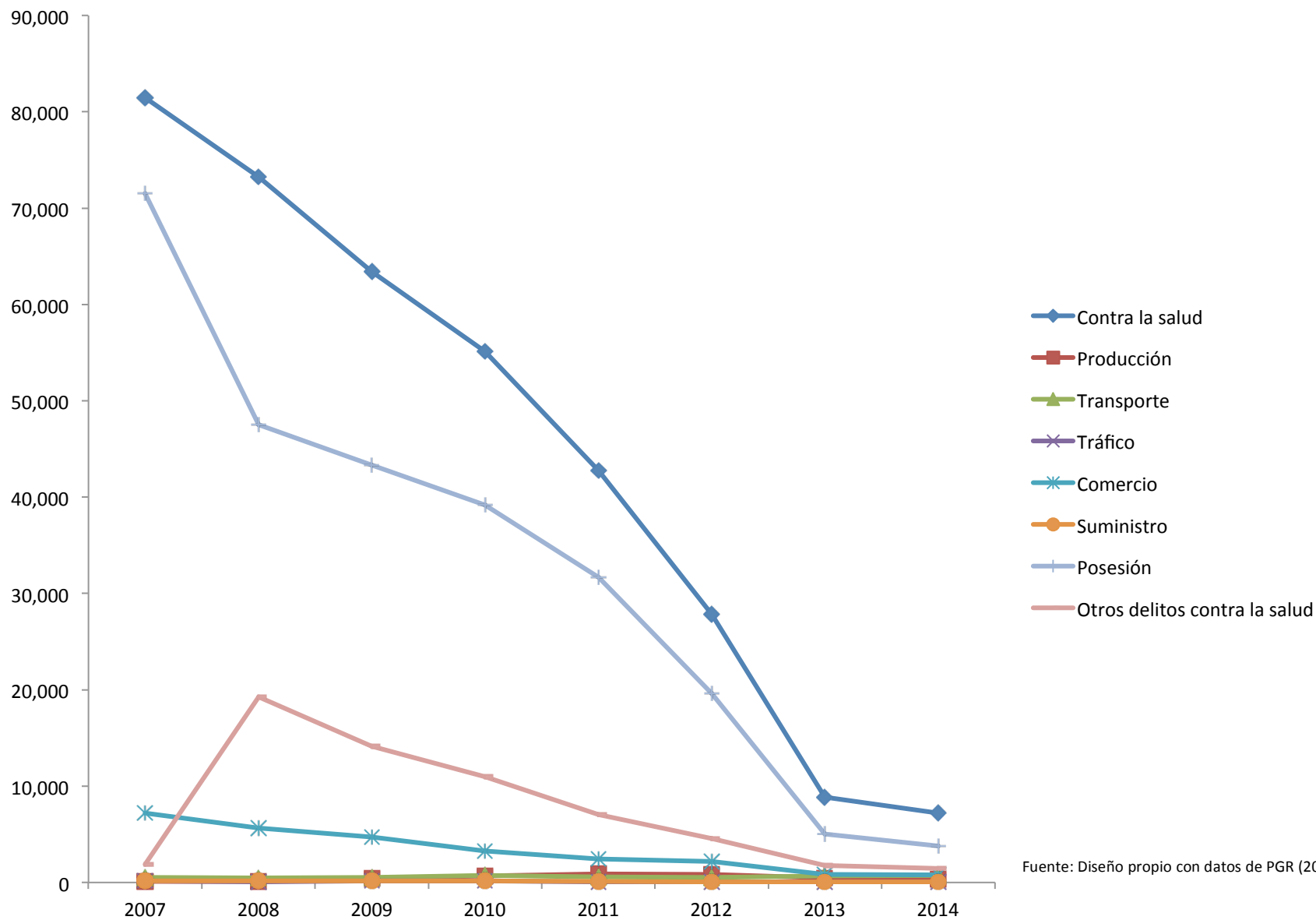
Fuente: Diseño propio a partir de datos de UNODC (2015b)

Tabla 7: Incidencia delictiva nacional del fuero federal

Incidencia delictiva nacional del fuero federal									
Año	2007	2008	2009	2010	2011	Cambio de administración	2012	2013	2014
Código Penal Federal	-	-	-	-	-		69,445	52,544	50,065
Contra la salud	81.491	73.222	63.404	55.122	42.747		27.870	8.836	7.199
Producción	91	116	416	683	871		852	470	389
Transporte	535	453	533	737	552		505	659	707
Tráfico	144	63	155	148	62		49	52	56
Comercio	7.221	5.660	4.717	3.255	2.444		2.197	855	788
Suministro	142	140	145	141	87		60	35	34
Posesión	71.511	47.535	43.326	39.180	31.665		19.643	5.009	3.787
Otros delitos contra la salud	1.847	19.255	14.112	10.978	7.066		4.564	1.756	1.438
Ley General de Salud	-	-	-	-	-		15.912	9.228	5.943
Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo	-	-	-	-	-		14.331	7.969	5.119
Ley Federal Contra La Delincuencia Organizada	1.217	1.165	1.505	1.950	2.505		2.270	1.302	1.225
Contra la Salud	-	-	-	-	-	77	57	23	
Total general de delitos del fuero federal	137.289	136.091	131.582	132.227	133.045	125.328	98.189	89.542	

Fuente: Diseño propio con datos de PGR (2014).

Tabla 8: Evolución de los delitos contra la salud previstos por el Código Penal Federal



Fuente: Diseño propio con datos de PGR (2014).

Tabla 9: Resultados de los informes de labores de la Secretaría de Marina desde 2008 hasta la actualidad

N. de informe	Duración del periodo	N. de operativos contra el narcotráfico	N. de elementos efectivos (promedio mensual)	Plantíos erradicados (por hectárea)		Valor estimado total en pesos mexicanos*	Incautación de drogas (por kilogramo)		Valor estimado total en pesos mexicanos	Arrestos	
				Marihuana	Amapola		Marihuana (empaquetada y en greña)	Cocaína		mexicanos	extranjeros
1	diciembre 2006 a julio de 2007	-	-	3,105	0	-	4,975	2334,4658	-	45	0
2	septiembre de 2007 a agosto de 2008	8.764	9.506	121,8713	0,407	118.740.338	15.171,73	32,203	148.601.806	172	8
3	septiembre de 2008 a julio de 2009	11.950	8.118	269,4398	18,5851	380.913.952	30.432,90	21.795,62	3.952.245.631	156	3
4	septiembre de 2009 a julio de 2010	16.735	8.056	545,6	165,4237	1.031.039.847	73.271,6224	3.961,4	697.462.268	368	12
5	septiembre de 2010 a julio de 2011	19.556	8.763	331,8	140,3	454.319.127	80.914,8	346,6	276.586.074	1071	12
6	septiembre de 2011 a julio de 2012	26.073	7.405	98,2	35,2	124.766.225	29.640,6	121,3	52.500.113	214	87
Cambio de administración											
1	1 diciembre de 2012 al 31 de agosto de 2013	21.868	6.867	87	18.2	114.143.631	51.027	262,5	89.805.108	791	91

* La conversión actual del peso mexicano se encuentra a 0.06 pesos mexicanos por 1 euro.
Fuente: Diseño propio a partir de los resultados presentados en los 6 informes de labores de la SEMAR (2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012b; 2013; 2014) de la administración del presidente Carderón Hinojosa y el único informe publicado hasta ahora durante la administración del presidente Peña Nieto.

Tabla 10: Arrestos más significativos realizados por la Marina mexicana según los informes de labores de la SEMAR.

Nombre	Alias	Descripción	Calidad
2009			
Braulio Arellano Domínguez	El Gonzo	Uno de los líderes de los Zetas	Muerto en enfrentamiento
Antonio Daniel Villegas Vázquez	El 20	Jefe de plaza de Los Zetas.	Asegurado
Ricardo Almanza Morales	El Gori	Jefe de plaza de Los Zetas.	Muerto en enfrentamiento
Marcos Arturo Beltrán Leyva		Líder del Cártel de Sinaloa.	Muerto en enfrentamiento
2010			
Mario Alberto García Ramírez	El Galletito	Jefe de sicarios de Los Zetas en el Estado de Monterrey.	Asegurado
Hipólito Bonilla Céspedes		Contador financiero de Los Zetas.	Asegurado
Raúl Amberto Padilla Gómez	El Contador	Operador financiero de Los Zetas.	Asegurado
Hugo Homero García Vela		Operador financiero de Los Zetas.	Asegurado
Sergio Enrique Villareal Barragán	El Grande	Principal operador de la organización Beltrán Leyva.	Asegurado
Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén	Tony Tormenta	Líder del Cártel del Golfo.	Asegurado
2011			
Bruno García Arreola	El Gato	Integrante del Cartel de Tijuana y Sinaloa	Asegurado
Martín Omar Estrada Luna	El Kilo	Presunto responsable del secuestro y muerte de un gran número de personas, que fueron encontradas en fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas.	Asegurado

Antonio Valenzuela Aguilar		Prestanombres del líder del Cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera (“El Chapo Guzmán”).	Asegurado
José Manuel Díaz Guardado	Comandante 7	Jefe de Los Zetas en la plaza de Hidalgo, Coahuila.	Asegurado
Manuel Alquisires García	El Meme	Presunto operador financiero del Cártel del Golfo.	Asegurado
Rigoberto Zamarripa Arispe	Comandante Chaparro	Presunto segundo a la cabeza de Los Zetas.	Asegurado
Raúl Lucio Hernández Lechuga	El Lucky	Líder regional de los Zetas (buscado por las autoridades federales estadounidenses)	Asegurado
Ariel Pineda/o Jiménez	Cepillín	Presunto líder de los Caballeros Templarios.	Asegurado
Noé Humberto Hernández Pérez	La Piña	Presunto jefe de plaza del Cártel Nueva Generación.	Asegurado
Marco Antonio Reyes Leal	El Canelo	Presunto jefe de sicarios del Cártel Nueva Generación.	Asegurado
Jorge Luis Feria Hernández		Presunto operador financiero del Cártel Nueva Generación.	Asegurado
Luis Alberto Pérez Casanova		Presunto jefe de la red de protección de Los Zetas.	Asegurado
2012			
Mauricio Guízar Cárdenas	El Amarillo El Gordo	Presunto jefe de plaza de los Zetas en la región sureste.	Asegurado
Fuente: Diseño propio con información de los informes de labores n. 4, 5 y 6 de la SEMAR (SEMAR, (2010; 2011; 2012b)			

Tabla 11: Entregas principales de la Iniciativa Mérida enfocados a cumplir con el segundo pilar: institucionalización de la capacidad de sustento del Estado de Derecho

Concepto	Destinatario	Valor en USD
2011		
Un equipo biométrico para identificar a los internos	Sistema penitenciario federal	2.500.000
Capacitación	Academia Nacional de Administración Penitenciaria de Xalapa, Veracruz.	2.000.000
Creación de dos unidades especializadas para prevenir las actividades de pandillas dentro de las cárceles		700.000
3 sistemas integrados de identificación balística	PGR	2.100.000
Equipo de laboratorio forense	PGR y Policía Federal	6.000.000
Equipo de tecnología de la información	Diversas instituciones de procuración de justicia	3.300.000
Desarrollo de juzgados simulados	Poder Judicial en general	2.500.000
Capacitación de 3,000 investigadores y otro tipo de personal de la PGR en delincuencia organizada	PGR	n/s
2013		
Programa de entrenamiento estandarizado de personal	24 Centros de Control de Confianza estatales	n/s
Creación de la Aldea Táctica en la Academia Nacional de Policía en Puebla	-	n/s
Cursos para el desarrollo de habilidades	Instituto Nacional de Migración GM	n/s
Cursos introductorios del Instituto de Estudios Jurídicos	Más de 20 jueces federales	n/s
Entrenamiento del nuevo sistema penal acusatorio y oral	2,263 operadores del sector justicia a nivel estatal	n/s
Fuente: Diseño propio a partir de la información provista en las hojas informativas de 2012 y 2013 de la Embajada Estadounidense en México.		

Tabla 12: Datos de la PGR sobre miembros de cárteles del narcotráfico condenados a prisión de 2007 a 2012.

Nombre	Cártel	Estado de proceso	Delito									Penas
			Delincuencia organizada	Secuestro	Delitos contra la salud	Poseción o portación de armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas	Acopio de armas	Operaciones con recursos de procedencia ilícita (narcotráfico)	Uso indebido de credenciales	Robo	Homicidio (calificado o tentativa)	
2007												
Benjamín Arellano Félix	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x							22 años
2008												
Cirilo José Ocampo Verdugo	Cártel de Colima	Distrito Federal	x									17 años
Juan Carlos Rodríguez Silva	Cártel del Golfo	Estado de México	x									10 años
Armando Nava Millán	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						40 años
Israel Silva Aguirre	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						40 años
Oswaldo Guadalupe Millán Moreno	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						40 años
Arturo Hernández Gonzalez	Cártel de Juárez	Distrito Federal	x	x		x						24 años
Gabriel Tapia López	Cártel de Tijuana	Estado de México	x	x	x	x						77 años
Florentino Alcaraz López	Cártel de Tijuana	Estado de México	x	x	x	x						77 años
José Agustín Montiel López	Cártel de Sinaloa	Estado de México	x		x							33 años
Raúl Galindo	Cártel de Sinaloa	Estado de México	x		x							32 años
Miguel Ángel Guzmán Loera	Cártel de Sinaloa	Estado de México				x		x				13 años
Salvador Emeterio Luna Rocha	Cártel de Sinaloa	Guerrero	x	x	x							42 años
José Rodolfo Hernández Montes	Cártel de Sinaloa	Guerrero	x	x	x							42 años
Eduardo Mongoy Becerril	Cártel de Sinaloa	Guerrero	x	x	x							22 años
Daniel Zúñiga Oloño	Cártel de Sinaloa	Guerrero	x	x	x							22 años
Uriel Martínez Madera	Cártel de Sinaloa	Guerrero	x	x	x							22 años
Efraín Avitia Bringas	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						29 años
Luis Antonio Galindo Gutiérrez	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						27 años
José Isabel López Benítez	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						24 años
Francisco Javier Beltrán López	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x						24 años
Alfredo Araujo Ávila	Cártel de Tijuana	Baja California				x						2 años
Pedro Humberto Gutiérrez Aguirre	Cártel de Tijuana	Estado de México		x	x	x						48 años
2009												
Mario Ernesto Villanueva Madrid	Cártel de Juárez	Estado de México			x							32 años
Diego Lajja Serrano	Cártel de Juárez	Estado de México			x	x						41 años
Ramón Alcides Magaña	Cártel de Juárez	Distrito Federal	x		x							47 años
Eduardo Hernández García	Cártel de Juárez	Estado de México			x							13 años
Sergio Amadeo Benavides Araiza	Cártel del Golfo	Estado de México	x					x				15 años

César Cuauhtémoc Sánchez Villa	Cártel del Golfo	Estado de México	x				x				15 años
Rubén Darío Salazar Gómez	Cártel del Golfo	Estado de México	x		x			x			25 años
Jorge Esteban Pacheco Rivera	Cártel del Golfo	Estado de México	x		x			x			25 años
Miguel Ángel Zataráin Beliz	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x	x				23 años
Mirolava Alzaldúa Rendón	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x		x						20 años
Alfredo Araujo Ávila	Cártel de Tijuana	Estado de México				x					2 años
Javier Ruelas Ortiz	Cártel de Tijuana	Estado de México		x		x					52 años
Jorge Alberto Acosta Valdez	Cártel de Tijuana	Estado de México		x		x					29 años
Alex Noel Castillo González	Cártel de Tijuana	Estado de México		x		x					29 años
Gerardo Ríos Zamora	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					16 años
Francisco Madera Álvarez	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					16 años
Jesús de la Rocha Pérez	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x					20 años
Leonardo Rosas Iribe	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x					20 años
Marco Antonio Hernández Izaguirre	Cártel de Tijuana	Baja California	x	x		x					20 años
Armando Alfredo Villalobos Valdez	Cártel de Tijuana	Quintana Roo			x						10 años
Ramón José Pérez	Cártel de Tijuana	Quintana Roo			x						10 años
Guillermo González Sobrado	Cártel de Tijuana	Quintana Roo			x						10 años
Zulema Dianey Rodríguez Valle	Cártel de Tijuana	Quintana Roo			x						10 años
Manuel Ramírez Córdoba	Cártel de Tijuana	Quintana Roo			x						10 años
Aldo Ismael Higuera Ávila	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x						51 años
Mario Alberto Russel Gámez	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					20 años
Francisco Javier Moreno Bojórquez	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					23 años
Alberto Mendoza Saucedo	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					15 años
Gustavo Quezada Rodríguez	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					15 años
Salvador Escobar Gallardo	Cártel de Tijuana	Estado de México	x		x	x					13 años
Carlos Escamilla Medina	Cártel del Golfo	Estado de México	x								10 años
Carlos Alberto Espinoza Vega	Cártel de los Arellano Félix	Baja California				x	x				41 años
Ramón Gómez Osuna	Cártel de los Arellano Félix	Baja California				x	x				41 años
Francisco Cabrera Castro	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México								x	21 años
Alfredo Miguel Hodoyan Palacios	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México								x	21 años
Frederick Verian Well	Cártel de Sinaloa	Jalisco			x						11 años
2010											
Elio Elías Estrada Esparza	Cártel del Golfo	Estado de México	x								10 años
Mario Alberto Tenorio Rodríguez	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x					22 años
Victoriano González Sánchez	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x					12 años
Gerardo Rodríguez Pérez	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x					12 años
Josué Arce Flores	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x					12 años
Lucio Javier Torres Morales	Cártel del Golfo	Estado de México	x								12 años
Edgar Jonathan Martínez Razcón	Cártel del Golfo	Estado de México	x		x						26 años
Carlos Ramón López Hernández	Cártel del Golfo	Estado de México	x								12 años
Héctor Vázquez Luna	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x		x			32 años
Erick Eduardo Galaviz Paz	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x		x			21 años

Héctor González Peñate	Cártel del Golfo	Estado de México	x									12 años
Oscar Enrique Dezib Us	Cártel del Golfo	Estado de México	x									10 años
Juan Oscar Garza Azuara	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						45 años
Josué Ruperto Garza Azuara	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						45 años
Jorge Omar Pérez Valdez	Cártel del Golfo	Puebla	x		x							45 años
Arturo Silva Soto	Cártel del Golfo	Estado de México	x									5 años
Jaime González Durán	Cártel del Golfo	Estado de México				x		x				21 años
Julio Arturo Jerónimo Osorio	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						31 años
Alfonso Mateo Morales	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						31 años
Jenny Vera Nieto	Cártel del Golfo	Estado de México	x									10 años
Abar Alvarado Beauregard	Cártel del Golfo	Estado de México	x									20 años
Antonio Rafael Mendivil Navarro	Cártel de los Arellano Félix	Distrito Federal				x						3 años
Mario Montemayor Covarrubias	Cártel de los Arellano Félix	Jalisco	x	x		x		x				57 años
Israel José de Jesús Canela Lugo	Cártel de los Arellano Félix	Distrito Federal	x	x								30 años
Víctor Alfonso Cota Herrera	Cártel de los Arellano Félix	Distrito Federal	x	x		x						32 años
César Alfredo Niebla Lerma	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x	x								101 años
Ezequiel Machain Buitrón	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x	x		x						36 años
Manuel Pérez García	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x	x		x						36 años
Fernando Elizalde Félix	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x	x	x	x						60 años
Fernando Joaquín Poot Pérez	Cártel de Sinaloa	Estado de México	x									10 años
Simón Higuera Garibaldi	Cártel de Sinaloa	Nayarit			x							13 años
Manuel Margarito Murillo Zamora	Cártel de Sinaloa	Nayarit			x							13 años
Lucas Ganceda Sánchez	Cártel de Sinaloa	Nayarit			x							13 años
Martín López Montes	Cártel de Sinaloa	Nayarit			x							13 años
Rubén Rodolfo Burgara Sánchez	Cártel de Sinaloa	Nayarit			x							13 años
Jorge Luis Lizárraga Pérez	Cártel de Sinaloa	Nayarit			x							13 años
Armando Valencia Cornelio	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x	x								47 años
Jairo Espinal Gallego	Cártel de los Hermanos Valencia	Distrito Federal	x	x		x						35 años
Luz Mery Pérez Ortiz	Cártel de los Hermanos Valencia	Distrito Federal			x							5 años
Joel Vera Calleja	Cártel de la Familia Michoacana	Estado de México	x		x	x		x				17 años
Francisco Javier Estrada Sánchez	Cártel del Golfo	Nayarit			x							10 años
Alfonso Aes Jiménez	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						13 años
Benigno Castañeda González	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						13 años
2011												
Fernando García Rosales	Cártel del Golfo	Estado de México	x									5 años
Walter A. Jr. Domínguez Hernández	Cártel del Golfo	Estado de México	x									5 años
Juan Rodríguez Soto	Cártel del Golfo	Estado de México	x									5 años
Fermín Barajas Vargas	Cártel del Golfo	Estado de México			x	x		x				7 años
Armando Valencia Prado	Cártel del Golfo	Estado de México			x	x		x				7 años
Andrés Ambriz Cruz	Cártel del Golfo	Estado de México	x		x	x		x				17 años
Alfonso Barajas Figueroa	Cártel del Golfo	Estado de México	x		x	x		x				27 años
Roberto Huerta Ríos	Cártel del Golfo	Jalisco				x						6 años

Rolando de los Santos Guerra	Cártel del Golfo	Nayarit	x			x					22 años
Alejandro Ramírez Báez	Cártel de Sinaloa	Jalisco				x				x	60 años
Gerardo Antonio García Antúnez	Cártel de Sinaloa	Jalisco				x					1 años
Felipe Castillo Cuencas	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x			x					22 años
José de Jesús Rodríguez Rosas	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x			x					22 años
Artemio Castro Merino	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x			x					20 años
Ramón Alejandro Parra Galeana	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x			x					24 años
Carlos Alberto Galeana Sánchez	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x			x					22 años
Jesús Hurtado Hurtado	Cártel de Sinaloa	Nayarit	x			x					22 años
Juan José Farías Álvarez	Cártel de los Hermanos Valencia	Nayarit			x	x					3 años
Fernando García Rosales	Cártel de los Zetas	Estado de México	x								5 años
Oscar Salamanca Ramos	Cártel de los Zetas	Puebla			x	x					8 años
Jesús Leal López	Cártel de los Zetas	Puebla			x	x					8 años
Erasto Salamanca Ramos	Cártel de los Zetas	Puebla				x					12 años
Misael Salamanca Ramos	Cártel de los Zetas	Puebla				x					4 años
Leonardo Contreras Ramos	Cártel de los Zetas	Puebla				x					4 años
José Bustos Cárdenas	Cártel de la Familia Michoacana	Tamaulipas	x		x	x					19 años
Luis Felipe Gómez Martínez	Cártel de la Familia Michoacana	Tamaulipas				x					4 años
Juan Víctor Fernández Castañeda	Cártel de la Familia Michoacana	Tamaulipas				x					3 años
Daniel Sosa Balbori	Cártel de Juárez	Jalisco			x						10 años
Félix Mariano Martínez	Cártel de Juárez	Jalisco			x						10 años
Miguel Ángel Mendoza López	Cártel de Juárez	Jalisco			x						10 años
José Ramón Maldonado Izarraga	Cártel de Juárez	Jalisco			x						10 años
Jesús Antonio Alduena Andrade	Cártel de Juárez	Jalisco			x						10 años
Mauricio Malerva Mendieta	Cártel de Juárez	Jalisco			x						10 años
Héctor Javier Ortiz Álvarez	Cártel del Golfo	Estado de México	x								10 años
José Luis Galván Alvarado	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x				x	26 años
Jaime González Durán	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x	x							35 años
Francisco Javier Páez Arredondo	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x								10 años
María G. Cristina Tapia Papatotzin	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x	x							35 años
Benito Peña Gutiérrez	Cártel del Golfo	Tamaulipas		x							25 años
Anselmo Rivera Alonso	Cártel del Golfo	Tamaulipas		x							25 años
Luis Sánchez Villegas	Cártel del Pacífico	Estado de México	x		x						20 años
Julio César Olivera González	Cártel del Pacífico	Estado de México	x		x						20 años
Antonio Efrén Riverón Flores	Cártel del Pacífico	Estado de México	x		x						20 años
Álvaro Gallo Cerón	Cártel del Pacífico	Estado de México	x		x						20 años
Vicente César Valera Rojas	Cártel del Pacífico	Estado de México	x		x						10 años
Javier Herrera Valles	Cártel del Pacífico	Nayarit	x								10 años
Juan José Farías Álvarez	Cártel de los Hermanos Valencia	Nayarit			x	x					3 años
Raúl Salinas García	Cártel de los Zetas	Tamaulipas	x		x	x			x		26 años
Carlos Alberto Ayala López	Cártel de los Zetas	Tamaulipas	x		x	x					21 años
Alfredo González Martínez	Cártel de los Zetas	Tamaulipas	x		x	x					21 años

René González Escoto	Cártel de los Zetas	Tamaulipas			x	x						11 años
Roel Alejandro Salinas González	Cártel de los Zetas	Tamaulipas			x	x						11 años
René Alonso Salinas González	Cártel de los Zetas	Tamaulipas			x	x						11 años
Juan Ramón Lara Castelán	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									20 años
Moisés Martínez Enríquez	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									20 años
Felipe Flores Gómez	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									10 años
Juan Vázquez Mayo	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									10 años
Sebastián Castellano Domínguez	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									10 años
Alberto Espinoza Loya	Cártel de la Familia Michoacana	Nayarit				x				x		20 años
Ricardo Santos Vázquez	Cártel de los Beltrán Leyva	Nayarit	x		x							29 años
José Manuel Reyes Flores	Cártel de los Beltrán Leyva	Nayarit	x		x							29 años
Jaime Guatemala Niño	Cártel de los Beltrán Leyva	Nayarit	x		x							29 años
Francisco Jiménez García	Cártel de los Beltrán Leyva	Nayarit	x		x							29 años
2012												
Gastón Morquecho Morales	Cártel del Golfo	Jalisco	x		x							30 años
Pedro Morquecho Morales	Cártel del Golfo	Jalisco	x		x							20 años
Hugo Enrique García Avilés	Cártel del Golfo	Jalisco	x		x							20 años
Jorge Guadalupe Sandoval Hernández	Cártel del Golfo	Jalisco				x						20 años
Ubaldo Martínez Jiménez	Cártel del Golfo	Jalisco				x						20 años
Julio César Escobar China	Cártel del Golfo	Estado de México	x									10 años
Everardo Aguirre Jaramillo	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x		x	x						32 años
René Jaramillo Villarreal	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x		x	x			x			37 años
Guillermo de los Reyes Saldívar	Cártel del Golfo	Tamaulipas	x			x						19 años
Rogelio González Pizaña	Cártel del Golfo	Estado de México	x			x						43 años
José Antonio Arias Salas	Cártel del Pacífico	Distrito Federal							x			9 años
Rogelio Noguez Yáñez	Cártel del Pacífico	Estado de México	x	x								25 años
Carlos Navarrete Gutiérrez	Cártel del Pacífico	Jalisco	x			x						21 años
Javier Martínez Muñiz	Cártel del Pacífico	Jalisco	x			x						21 años
Antonio Javier Gómez Castillo	Cártel del Pacífico	Jalisco	x			x						21 años
Carlos Cuevas Cárdenas	Cártel del Pacífico	Jalisco	x			x						21 años
Javier López Velázquez	Cártel del Pacífico	Jalisco	x			x						21 años
Luis Humberto Valladares Meraz	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Alejandro Partida Torres	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Jorge Alejandro Portugal Muñoz	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Erick Adrián Morales Pérez	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Gabriel Pérez Casas	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Ramón de Jesús Rizo Elías	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Diego Chazaro Hernández	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Alejandro de Jesús Mendoza Novelo	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Manuel Eduardo Sierra Carrillo	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Antonio Hernández Rocha	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años
Patricia Pizaña Alvarado	Cártel de los Zetas	Jalisco	x		x							20 años

Jorge Roberto Sánchez Guzmán	Cártel de los Zetas	Jalisco	x									10 años
Luis Roberto Mendoza García	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									10 años
Jorge Amaya Zapata	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									10 años
Jorge Alberto Carrillo Arana	Cártel de los Zetas	Estado de México	x									10 años
Jaime Rafael Navarro Zárate	Cártel de la Familia Michoacana	Tamaulipas	x				x					18 años
Gamaliel Rodríguez Granados	Cártel de la Familia Michoacana	Tamaulipas					x					10 años
Evaristo Armas Bello	Cártel de la Familia Michoacana	Tamaulipas					x					22 años
Alcides Ramón Magaña	Cártel de los Carrillo Fuentes	Distrito Federal				x						30 años
Alejandro Manuel Gómez Ruvalcaba	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x				x					13 años
Joel Belmonte Martínez	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x									10 años
Oscar Daniel Sánchez Arellano	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México	x									10 años
José Luis Angulo Soto	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México					x			x		11 años
Fidel Angulo Soto	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México					x			x		9 años
Jorge Armando Soto Serrano	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México					x			x		10 años
Ulises Emmanuel Angulo Cazares	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México					x			x		9 años
Juan Carlos Bernal Montes	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México					x					4 años
Manuel Enrique Escalante Ibarra	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México					x					4 años
Juan Alfredo Quintero Alanis	Cártel de los Arellano Félix	Estado de México								x		1 años

Fuente: Diseño propio a partir de la información de los informes de labores de la PGR (2007; 2008; 2009; 2010; 2011b; 2012b; 2013)

Tabla 13: Número de miembros de cárteles sentenciados a prisión por año y cártel.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Cártel de Juárez	0	1	4	0	6	0	11
Cártel de la Familia Michoacana	0	0	0	1	4	3	8
Cártel de los Arellano Félix	0	0	4	8	0	10	22
Cártel de los Beltrán Leyva	0	0	0	0	4	0	4
Cártel de los Carrillo Fuentes	0	0	0	0	0	1	1
Cártel de los Hermanos Valencia	0	0	0	2	2	0	4
Cártel de los Zetas	0	0	0	0	17	15	32
Cártel de Sinaloa	0	8	1	8	8	0	25
Cártel del Golfo	0	1	7	24	16	10	58
Cártel del Pacífico	0	0	0	0	6	7	13
Cártel de Tijuana	1	11	20	0	0	0	32
Cártel de Colima	0	1	0	0	0	0	1
TOTAL	1	22	36	43	63	46	211

Fuente: Diseño propio a partir de la información de los informes de labores de la PGR 2007- 2013 ()

Tabla 14: Estados de la república donde se ha condenado a prisión a un miembro de un cártel del narcotráfico por año.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Distrito Federal	0	2	1	5	0	2	10
Estado de México	1	7	23	28	20	16	95
Baja California	0	8	5	0	0	0	13
Guerrero	0	5	0	0	0	0	5
Tamaulipas	0	0	1	0	14	6	21
Quintana Roo	0	0	5	0	0	0	5
Jalisco	0	0	1	1	9	22	33
Puebla	0	0	0	1	5	0	6
Nayarit	0	0	0	8	15	0	23
TOTAL	1	22	36	43	63	46	211

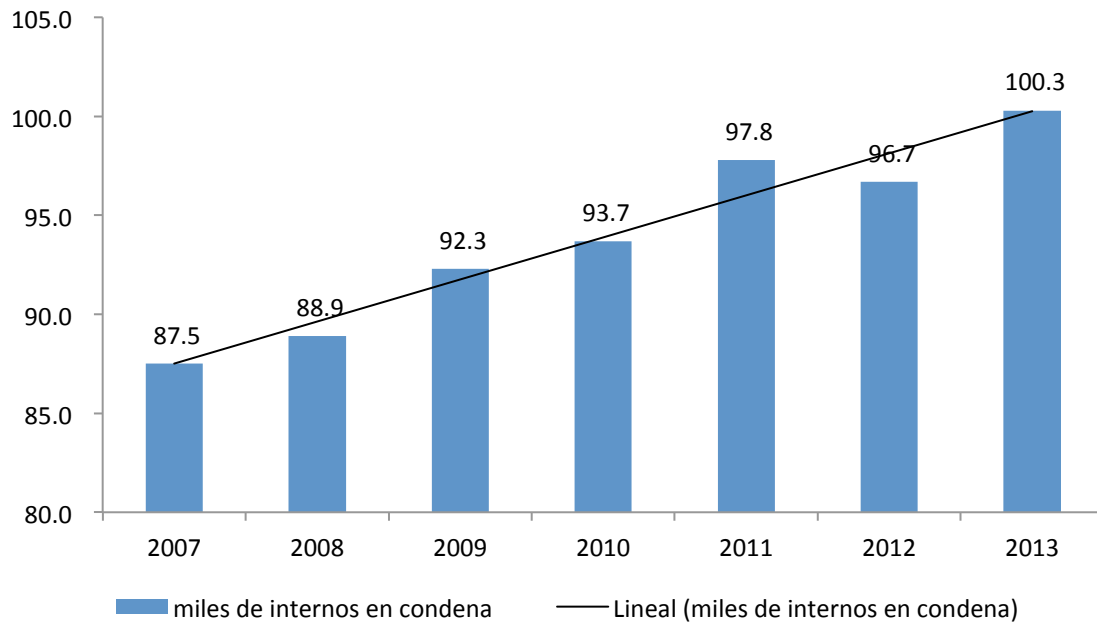
Fuente: Diseño propio a partir de la información de los informes de labores de la PGR 2007-2013

Tabla 15: Tipo de delito por el que se ha condenado a prisión a miembros de los cárteles apresados desde 2007 a 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Delincuencia organizada	1	24	19	33	37	33	147
Secuestro	0	16	6	7	4	1	34
Delitos contra la salud	1	10	21	14	30	17	93
Posesión o portación de armas de uso exclusivo de las fuerzas armadas	0	13	18	21	32	21	105
Acopio de armas	0	0	5	2	4	0	11
Operaciones con recursos de procedencia ilícita (narcotráfico)	0	1	2	3	1	2	9
Uso indebido de credenciales	0	0	0	0	0	5	5
Robo	0	0	0	0	1	0	1
Homicidio	0	0	2	0	2	0	4
TOTALES	2	64	73	80	111	79	409

Fuente: Diseño propio a partir de la información de los informes de labores de la PGR 2007-2013

Tabla 16: Número de internos sin condena en México (unidad en miles).



Fuente: Gráfico del Estudio de México Evalúa (2013).

Tabla 17: Incidencias de violencia en cárceles mexicanas

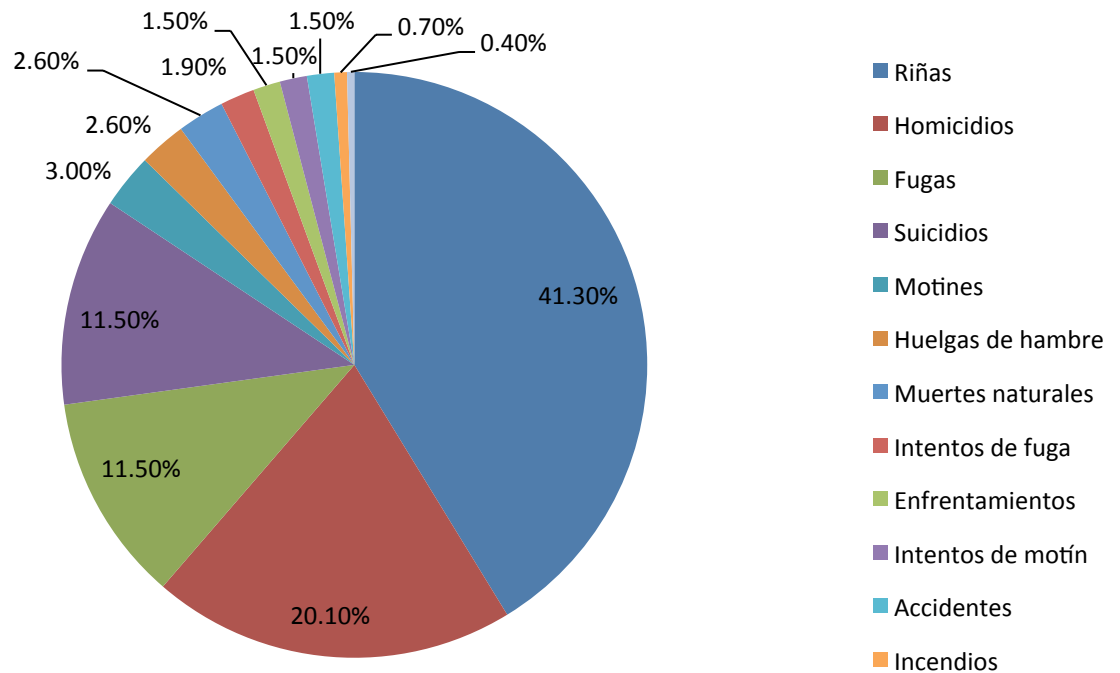
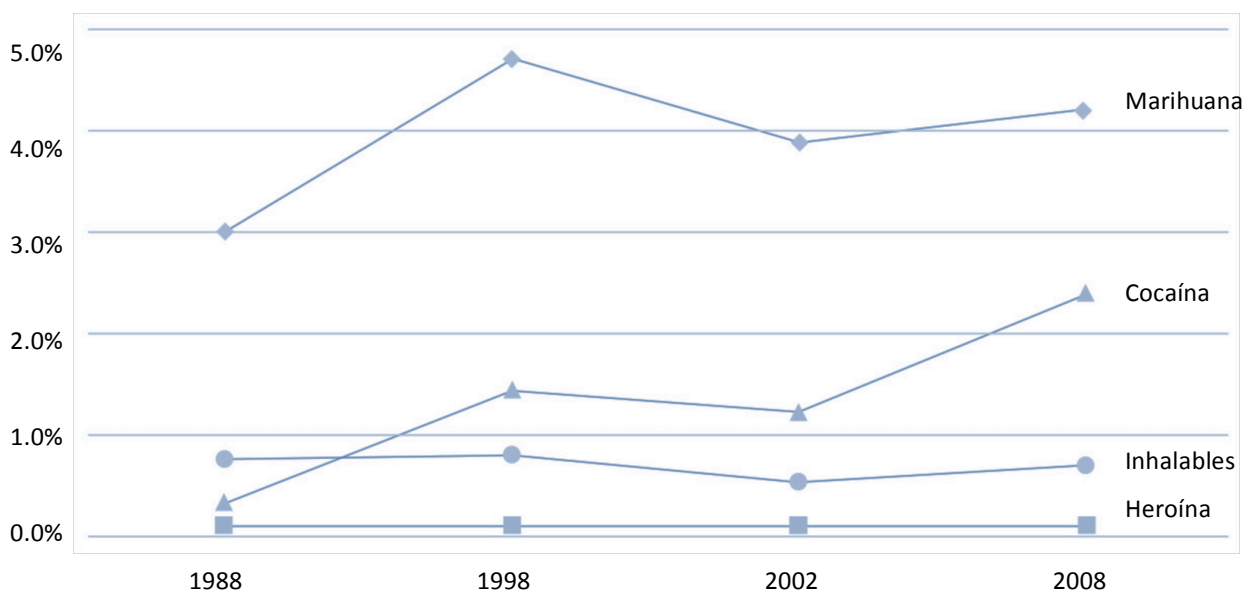


Tabla 18: Tendencias 1988-1998-2002-2008 del consumo de drogas ilegales en México según las Encuestas Nacionales de Adicciones de CONADIC.



Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2008 (CONADIC, 2008)

Tabla 19: Tendencias del Consumo de Drogas según las Encuestas Nacionales de Adicciones 2002, 2008 Y 2011, Población Total de 12 a 65 años. (Unidad de medida: porcentaje)

Encuesta	2002	2008	2011
Total			
Marihuana	0,6	1,0	1,2
Cocaína**	0,3	0,4	0,5
Crack	***	0,1	0,1
Alucinógenos	***	0,1	0,1
Inhalables	0,1	0,1	0,1
Estimulantes tipo anfetamínico	***	0,1	0,2
Cualquier droga ilegal	0,8	1,4	1,5
Cualquier droga	1,3	1,6	1,8
Hombres			
Marihuana	1,2	1,7	2,22
Cocaína**	0,7	0,8	0,9
Crack	***	0,2	0,2
Alucinógenos	***	0,1	0,1
Inhalables	0,2	0,2	0,2
Estimulantes tipo anfetamínico	0,1	0,2	0,2

Cualquier droga ilegal	1,7	2,3	2,6
Cualquier droga	2,2	2,5	3,0
Mujeres			
Marihuana	0,1	0,4	0,3
Cocaína**	***	0,1	0,1
Crack	--	***	***
Alucinógenos	***	***	***
Inhalables	***	***	***
Estimulantes tipo anfetamínico	***	0,1	0,1
Cualquier droga ilegal	0,1	0,5	0,4
Cualquier droga	0,5	0,8	0,7

**Cocaína también incluye crack.

***El porcentaje obtenido es menor a 0,1

Fuente: Encuestas Nacionales de Adicciones 2002, 2008 y 2011 (CONADIC, 2012).

Tabla 20: Tendencias regionales del consumo de marihuana y cocaína en el 2008 y 2011, población Total de 18 a 65 años (Unidad de medida: porcentaje).

Región	ENA 2008		ENA 2011	
	Marihuana	Cocaína	Marihuana	Cocaína
18 a 34 años				
Norcentral	2,1	1,5	1,4	1,2
Noroccidental	2,5	1,1	2,9	1,4
Nororiental	1,2	1,0	2,8	1,6
Occidental	1,2	0,4	1,6	0,8
Centro	1,2	0,6	1,8	0,3
Ciudad de México	2,4	0,5	3,1	0,1
Centro Sur	1,0	0,8	1,5	1,6
Sur	0,9	0,4	0,5	--
Nacional	1,4	0,7	1,9	0,8
35 a 65 años				
Norcentral	1,3	0,8	0,8	0,5
Noroccidental	1,4	0,5	1,7	1,1
Nororiental	1,7	0,3	0,7	0,7
Occidental	0,2	---	0,9	0,1
Centro	0,2	0,1	0,3	--
Ciudad de México	0,7	0,1	0,2	0,1
Centro Sur	0,2	0,1	0,6	0,3
Sur	0,1	0,1	0,1	--
Nacional	0,6	0,2	0,6	0,3

Fuente: Encuestas Nacionales de Adicciones 2002, 2008 y 2011 (CONADIC, 2012).

Tabla 21: Resultados de las operaciones de intercepción de la SEDENA según los datos recogidos en sus informes de labores.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de puestos de control	252	-	-	-	-	-	-	-
Puestos de control estratégicos	-	10	11	12	12	12	12	-
Puestos de control estratégicos móviles	-	-	-	-	-	14	14	-
Puestos de control locales	-	456	-	-	-	-	-	-
Puestos de vigilancia	-	156	-	-	-	-	-	-
Puestos de seguridad regionales	-	-	284	542	126	126	41	-
Puestos de seguridad conjuntos SDN/PF	-	-	-	-	6	8	8	-
Bases de operaciones anfibas	-	22	22	-	-	-	-	-
Plataformas embraer	-	4	3	-	-	-	-	-
Aviones C-26	-	4	3	-	-	-	-	-
Detectores moleculares GT-200	-	521	521	-	-	-	-	-
Resultados: aseguramientos								
Marihuana (Tons.)	1.013	508	595	206.802	1.906.080	1.275.889	113.610	625.349
Semilla de Marihuana (Kgs.)	6.249	1.152	2.978	2.757	13.147	9.412	2.346	2.269
Semilla de amapola (Kgs.)	676	124	1.139	37	6.192	2.224	517	2.881
Cocina (Kgs.)	2.715	19.253	2.113	549	4.854	1.873	575	1.694
Heroína (Kgs.)	79	134	162	6	401	3.679	129	180
Goma de Opio (Kgs.)	170	72	325	353	1.176	1.254	55	1.252
Metanfetamina (cristal kgs.)	-	-	-	5.221	14.653	34.599	1.516	16.035
Pastillas Psicotrópicas	14	1.283.434	9.229.648	16.905	10.114	6.211	-	-
Vehículos terrestres	1.368	3.981	6.118	3.428	12.018	13.659	3.399	7.777
Aeronaves	9	256	99	9	37	28	18	13
Embarcaciones	22	60	29	5	27	39	19	8
Armas	2.946	8.280	21.226	14.323	26.167	23.026	4.352	6.894
Granadas	-	-	-	2.123	2.797	2.020	845	733
Personas detenidas	2.214	4.598	7.831	3.001	10.037	10.808	2.578	5.756
Moneda extranjera (Dólares)	-	27.378.890	51.705.614	3.213.185	8.169.792	22.501.601	1.509.000	13.328.717
Moneda nacional (Pesos)	-	27.571.244	45.935.158	11.665.144	53.825.824	44.225.799	7.636.801	42.645.766

Fuente: diseño propio a partir de los datos encontrados en los informes de labores de la SEDENA de 2007 a 2014.

Tabla 22: Resultados de la consulta de datos sobre la frontera sur de Estados Unidos por año del Departamento de Transporte.

Año	Camiones	Camiones con contenedores cargados	Camiones con contenedores vacíos	Trenes	Contenedores de trenes cargados	Contenedores de trenes vacíos	Pasajeros de trenes	Autobuses	Pasajeros de autobuses	Vehículos personales	Pasajeros de vehículos personales	Peatones
1995	2860625	0	0	9432	0	0	13222	108116	1571320	61785071	169152429	32835972
1996	3254084	1703402	1364375	7509	142236	144127	11285	119510	1943697	62429373	171522486	34109364
1997	3689665	1742414	1562595	7678	156064	173873	11504	225749	2772666	80052978	214354991	43911311
1998	3946543	1991368	1721558	5681	175490	212416	12691	263340	3638812	83854491	226012670	44461554
1999	4358721	2309816	1917071	6019	226014	274360	16169	287819	3358118	89469745	241522310	48213234
2000	4525579	2350100	1850581	7108	266235	305590	18254	270792	3465916	92287520	239794552	47089642
2001	4304959	2372125	1916207	7469	266572	316080	18895	288285	3366795	89526957	209105846	51501321
2002	4426593	2523074	1911367	7757	269550	332772	15108	309360	3926154	89849415	199020692	50278281
2003	4238045	2600019	1693207	7774	266469	341006	12101	319087	3746885	88068391	193697482	48663773
2004	4503688	2848240	1664660	7844	305748	369557	12664	269027	3388517	91133889	190936607	48084235
2005	4675897	3031474	1646088	9458	335611	392948	17833	256396	3169779	91556319	186067448	45829612
2006	4759679	3046640	1693767	10166	383253	420038	21504	262862	3187282	88295570	179255014	46251414
2007	4882500	3065675	1787261	10648	365436	448075	20482	265162	3389055	81788235	164534262	49538963
2008	4866252	2981814	1862436	10262	332578	443807	22016	266414	3455630	78856542	157981839	44841640
2009	4291465	2728703	1550038	7475	238669	335630	4187	228454	2429190	70304756	141016993	41314685
2010	4742925	3174135	1535002	7667	318022	388045	3283	218754	2679707	64044852	125749521	39914981
2011	4868376	3277003	1520937	8366	359188	411777	3623	208324	2720103	61180268	110961908	40021216
2012	5103923	3459592	1623534	8957	399813	427950	3319	212211	2866637	62702503	115049585	41141640
2013	5194867	3499022	1532761	9341	442439	394887	4199	210200	2822956	66547669	122124951	41198935
2014	3625814	2564468	1040268	6526	316480	289047	7134	142087	1936066	45549096	84458678	27463997

Nota: las casillas señaladas en rojo reflejan la cantidad máxima alcanzada de cada grupo.

Fuente: U.S. Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations.

Tabla 23: Representación gráfica de la tabla anterior con los datos de 2006 a 2014.

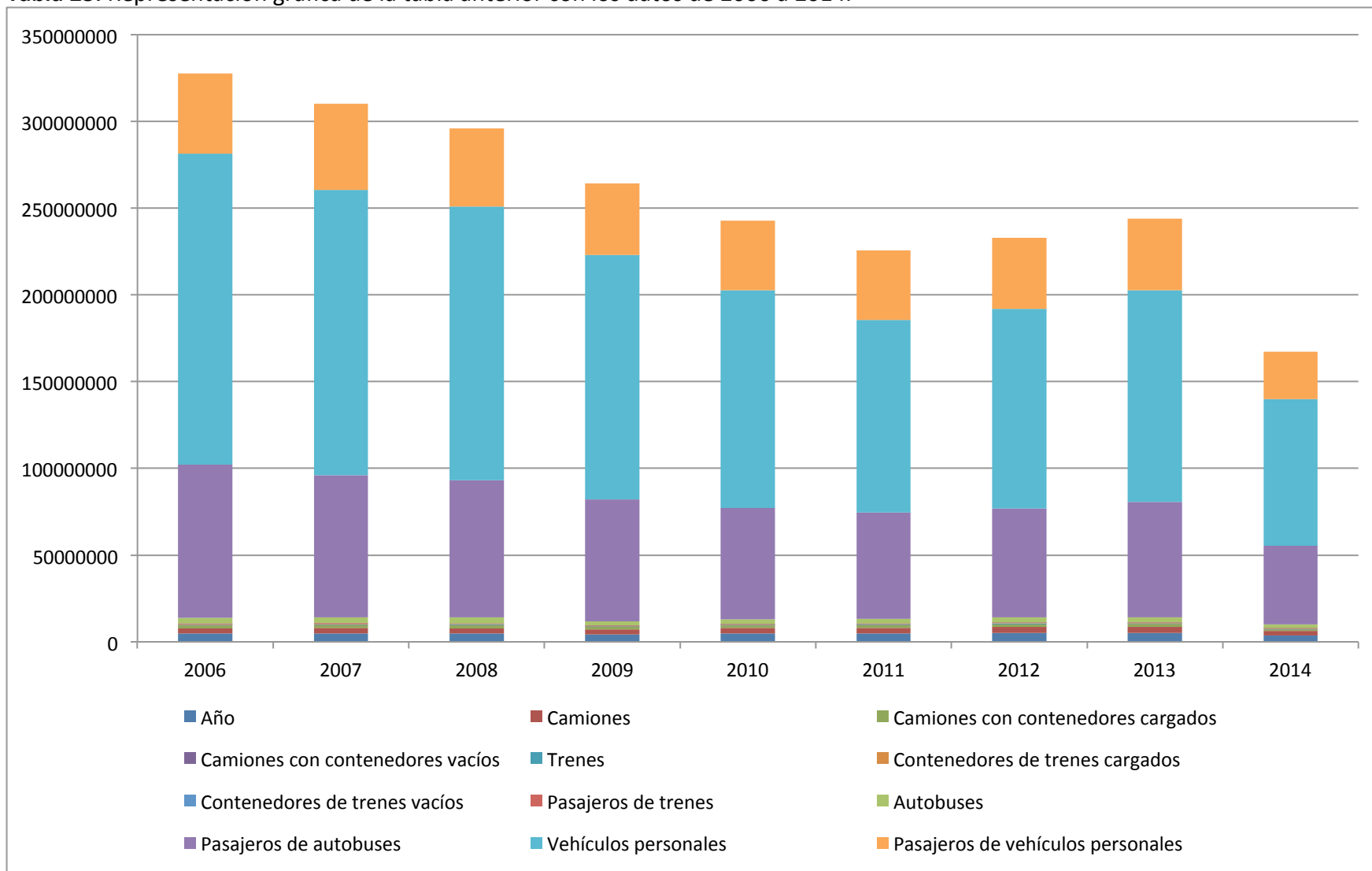


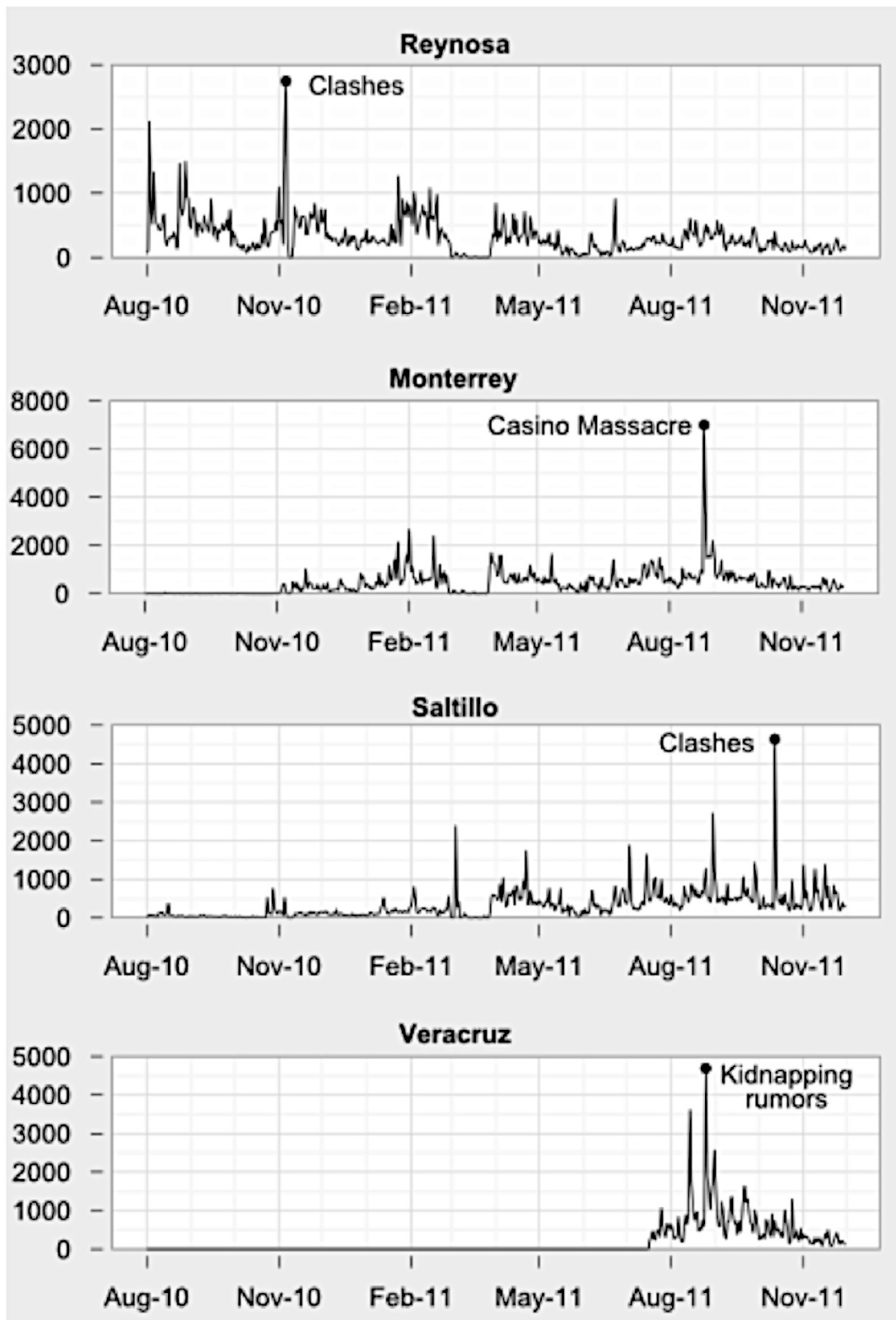
Tabla 24: Iniciativas de periodismo cívico en las redes sociales (datos del día 10 de enero de 2015)

Páginas web y blogs			
Nombre	Año de creación	Comentario	Dirección URL
Desinformémonos	2009	Periodismo cívico	http://desinformemonos.org/
Realidad Expuesta	2008	Formato de blog	http://realidadexpuesta.org/
Sitio de Lydia Cacho	-	Polémica periodista mexicana con varios libros publicados	http://www.lydiacacho.net
Narcoviencia	-	Formato de blog	http://www.narcoviencia.com.mx
El blog del Narco	-	Formato de blog	http://www.elblogdelnarco.net
Tierra del narco	-	Formato de blog	http://www.tierradelnarco.com.mx

Facebook			
Nombre	Fecha de creación	Número de "me gusta"	Dirección URL
Desinformémonos	Octubre 2009	700.306	https://www.facebook.com/Desinformemonos
Valor por Tamaulipas	Enero 2012	519.568	https://www.facebook.com/ValorPorTamaulipas
Despierta México	Noviembre 2011	125.188	https://www.facebook.com/DespiertaMexico
Ya me cansé México	2014	16.805	https://www.facebook.com/yamecansemx
Noticiasmx	Octubre 2014	45.405	https://www.facebook.com/NoticiaMx
RealidadExpuesta.org	Noviembre 2008	2.110	https://www.facebook.com/RealidadExpuesta.org
Narcoviencia	Julio 2012	67.087	https://www.facebook.com/Narcoviencia
Rincón del Narco	Agosto 2014	41.553	https://www.facebook.com/Elrincondelnarco
Blog del Narco	Marzo 2010	311.499	https://www.facebook.com/NarcoBlog

Twitter				
Nombre	Fecha de creación	Número de seguidores	Número de tweets	Dirección URL
NoticiaMex	Marzo 2010	78	232	https://twitter.com/NoticiaMex
Realidad Expuesta	Mayo 2009	1.219	4.195	http://twitter.com/rexpuesta
El blog del Narco	Mayo 2010	133.000	45.100	https://twitter.com/MundoNarco

Tabla 25: Número de tweets realizados en Reynosa, Monterrey, Saltillo y Veracruz tras acontecimientos violentos.



Fuente: Boyd et al., (2011).

Anexo 3: Transcripción de entrevistas realizadas

Entrevista al Almirante Luis Gerardo Alcalá Ferrález Subjefe Operativo del Estado Mayor de la Armada

26 de agosto de 2014

Preguntas

1. A grandes rasgos, ¿cuáles son sus funciones dentro de la SEMAR?
2. En el marco de la Iniciativa Mérida, ¿a qué tipo de actividades se dedica?
3. ¿Qué programas de la Iniciativa Mérida lleva a cabo la SEMAR?
4. ¿Quién diseña dichos programas? ¿A qué agencia estatal en Estados Unidos o en México se le reportan los resultados?
5. ¿Qué pautas e indicadores se tienen en cuenta para medir la eficacia de dichos programas?
6. Según su punto de vista, ¿Cuáles han sido los resultados de la Iniciativa Mérida hasta ahora? ¿Cuál ha sido su mayor éxito y su mayor fracaso?
7. ¿Considera usted que la Iniciativa Mérida ha logrado sus objetivos? ¿Porqué no o porqué si?
8. Desde su punto de vista, ¿Porqué resulta tan difícil obtener información oficial relacionada a la medición de resultados de la Iniciativa Mérida?
9. Entre 2008 y 2014, el Congreso estadounidense ha destinado unos 2.4 miles de millones de dólares (\$2.4 billion) para programas relacionados con la Iniciativa Mérida, mientras que México ha invertido alrededor de 68 miles de millones de dólares (\$68.3 billion) en seguridad pública. ¿Qué tipo de coordinación existe entre los programas que cubre la Estrategia de Seguridad Nacional mexicana con estos fondos y aquellos de la Iniciativa Mérida?
10. A 7 años de su implementación, ¿qué transformaciones ha tenido la Iniciativa Mérida para enfrentar la situación actual de inseguridad?
11. ¿Qué continuidades y discontinuidades entre ambas gestiones presidenciales ha habido en políticas y en resultados de los programas de la SEMAR en el marco de la Iniciativa Mérida?

Transcripción de la entrevista

L.G.A.: La Iniciativa Mérida ha generado muchos misterios. Te voy a platicar cómo nace y bueno, creo que en atención a tus preguntas, tendría yo que decirte cómo inicio o porqué estoy compenetrado en el tema de la Iniciativa Mérida. Yo en estos momentos soy el Subjefe Operativo del Estado Mayor de la Armada y tengo que ver con la Iniciativa Mérida porque la Iniciativa Mérida de alguna manera es una iniciativa que diseña el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica para fortalecer las capacidades del Estado mexicano en su lucha contra el narcotráfico; apoyarlo y fortalecer capacidades. Y al ser yo el Subjefe Operativo del Estado Mayor de la Armada, de alguna manera, gran parte de mis funciones son las coordinaciones interinstitucionales e interagenciales en la participación de la armada en esta estrategia de seguridad que implica la lucha contra el narcotráfico; esto implica una relación directa con la Oficina de Coordinación de Defensa de la Embajada de los Estados Unidos que es el órgano americano a través del cual se coordinan los apoyos y se da seguimiento a todos los diferentes programas o aspectos que están contemplados en la Iniciativa Mérida, y que hoy, por parte del Estado mexicano, es la Secretaría de Gobernación donde se está tratando de concentrar el tema de coordinación para poder focalizar los apoyos a las verdaderas prioridades del Estado mexicano por una parte, y dar, de alguna manera, un seguimiento puntual y poder medir la eficacia.

Cuando yo inicié con la Iniciativa Mérida, o cuando inició la Iniciativa Mérida, yo era el jefe del área de relaciones internacionales de un órgano que aquí se llama Comisión de Estudios Especiales, que existe todavía en el Estado Mayor. El actual Secretario de Marina era el presidente de esa comisión. Y entre otras funciones tenía que ver con la relación interinstitucional y vinculación con otros países. Y por eso, desde esa plataforma, yo me convierto en el delegado, representante, de marina en todo lo que fue el proceso de negociación y diseño de la Iniciativa Mérida. Posiblemente la Iniciativa Mérida ha ido evolucionando a través de sus ya cerca de ocho años de implementación. La Iniciativa Mérida, si tu recordarás, o debes saber, inicia a principios del sexenio del presidente Felipe Calderón. Así que ya estamos hablando de un sexenio completo y esta, de alguna manera, se ha mantenido.

Bien, ¿cuál es la génesis de la Iniciativa Mérida? En el sexenio del presidente [Vicente] Fox, y yo creo que es un antecedente que no debemos perder de vista, el Gobierno mexicano encuentra que para poder... (y voy a hablar en términos generales sin adjetivos, no es que yo opine ni estoy hablando a favor ni en contra; voy a describir un poquito lo que la línea oficial dice, pero que para mí tiene lógica. Como yo lo viví tiene lógica). El Gobierno mexicano para continuar impulsando el tema del TLC⁵⁴ y poder fortalecer las relaciones con Estados Unidos, y con Canadá evidentemente, y evitar al mismo tiempo toda la problemática de la politización que se da en México con cualquier cosa que se perciba como intervencionismo de Estados Unidos, y que hace que muchos se «envuelvan en la bandera de los niños héroes» y los partidos de izquierda se dediquen a golpear al

⁵⁴ Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (NAFTA por sus siglas en inglés).

Gobierno, lo que implica que para poder lograr algo que tenga que ser aprobado en la Cámara de Senadores, si bien en algunas ocasiones porque verdaderamente es en el interés de la patria o de la nación o del Estado mexicano, se logra impulsarlo siempre. Sin embargo, los partidos encuentran el momento propicio para pasar la factura, entonces lo que tu quieres que aprueben va a ser cediendo en alguna otra cuestión. Entonces habría que ver o buscar alternativas; se pensó en diseñar un mecanismo que pudiera darle al Gobierno alguna autonomía de gestión frente a cuestiones internacionales y que no violentara la constitución. ¿Y qué fue lo que hicieron? Constituyeron, no se si tu investigación te llevó tan atrás a lo que es el ASPAN.

S.A.L.: La verdad que no.

L.G.A.: Bueno, yo creo que te vas a tener que dar un clavadito porque el ASPAN es el inicio. El ASPAN, por sus siglas en español, es el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Lo firman los tres países. ¿Qué características tiene? No es un tratado. No es vinculante. No requiere aprobación de los congresos. No genera compromisos de Estado, sino que es un acuerdo de voluntades. Se establecen una serie de aspectos que se deben tratar e impulsar, como su nombre lo dice, para garantizar la prosperidad y seguridad. Su nombre inmediatamente abre dos espacios de trabajo con Estados Unidos. Uno es la parte de prosperidad donde viene la revisión de todos los acuerdos existentes, pero sobre todo, creación... en ambos lados (por eso es bueno grabar porque puedo ir y venir). ¿Qué es lo que hacen para atender el tema? Bueno, nosotros tenemos un TLC que es vinculante y tenemos una serie de temas de seguridad, algunos acordados otros no tan acordados. Algunos funcionan, otros no funcionan. Algunos están en el limbo, otros están progresando porque la misma inercia de su espíritu les hace progresar, porque generan beneficios para gente que está interesada. Y otros que son importantes pero no visten tanto, bueno pues de pronto como que se abandonan. Entonces se decide nombrar comisiones de alto nivel que van a estar, con base en una matriz diagnóstico que se hizo, dando seguimiento puntual a estos temas. Y esto pues maneja dos agendas, la de prosperidad como te dije y la de seguridad. Y la de seguridad pues tiene que ver con seguridad de fronteras, seguridad de puertos, etc. No tenía una vinculación directa contra el narcotráfico en esos términos; pero ya se empezaba a manejar. En el caso de lo que a mi me compete coordinar y dirigir, se puede decir que el logro principal se obtiene con la generación de un acuerdo, tampoco vinculante, que se llama NAMSI por sus siglas en inglés, que quiere decir *North American Maritime Security Initiative*. Ésta originalmente la hacemos con Estados Unidos y después se lleva a Canadá. Eso nace en el marco de ASPAN, pero en esos momentos fue un poquito más un tema protocolario empezar a explorar en dónde podíamos colaborar en los terrenos de seguridad marítima: intercambio de información, entrenamiento, etc. (Ahí no tengo mucha información, no creo que sea tan importante pero podría..., yo creo que cuando revises documentos sobre ASPAN te vas a encontrar lo que vas a necesitar para tu Tesis, porque creo que es un antecedente obligado al tema de la Iniciativa Mérida, porque al igual que Iniciativa Mérida no es vinculante. Y es antecedente por lo que te voy a decir después). Entonces, creo que hay grandes avances en la coordinación para seguridad de aeropuertos, por ejemplo, y de cargas fronterizas. Hay algunas cosas de las que no me

acuerdo ya en detalle porque para dar seguimiento a todo, eran unan matrices donde habían indicadores, entregables y cosas que había que estar haciendo. Marina era responsable de coordinar algunas cosas; yo era el responsable de coordinar esas cosas. Y la agencia que se designa para coordinar los esfuerzos de las agencias mexicanas y dirigir las fue [la Secretaría de] Gobernación a través del CISEN⁵⁵. CISEN se convierte en la secretaría técnica de ASPAN y nosotros, los representantes de todas las dependencias, teníamos que entregar a CISEN los reportes periódicos de cumplimiento de lo que se llamaban «entregables» en función de los objetivos y cosas que se denominaron. Ya no me acuerdo de todos los nombres, era muy grande... y ambicioso; la verdad que operó bien.

Cambia la Administración y se dan dos condiciones. A pesar de que la Administración que sigue es panista⁵⁶ también, todos sabemos que las relaciones entre los dos presidentes no fue tan *smooth* como se da a veces, o como se daba antes en las asignaciones priistas⁵⁷.

Entonces, políticamente, ASPAN, como no era vinculante, al no ser un tratado aprobado por el Senado, se convierte en una acción de Gobierno, no de Estado. Y de alguna manera, pues, el presidente Calderón, y no lo digo de manera peyorativa, venía por sus propios reflectores. Como parte de ASPAN, y por eso es que es importante como antecedente de Iniciativa Mérida, se establecían las reuniones periódicas de mandatarios. Inclusive para efecto de continuar las tareas, porque creo que también cambia el Gobierno de Estados Unidos y en poco tiempo el de Canadá. Esas reuniones trilaterales que nacen con ASPAN y periódicas (no me acuerdo el nombre, investigatelo también) cambian de nombre pero se siguen llevando, creo que cada año o cada dos años hay una reunión que ahora se llama Cumbre de Líderes de América del Norte. Si tu te vas atrás en esa Cumbre de Líderes de América del Norte, que creo que la última fue en Canadá, hubo una donde inclusive se tuvo que regresar Calderón por algún problema, su origen eran las reuniones de cumbres de ASPAN. Es el origen inmediato.

Con motivo del inicio de la presidencia de Felipe Calderón, venía una reunión con su homólogo de Estados Unidos. Y aquí te voy a hablar de la génesis de cómo se da Iniciativa Mérida.

Yo la verdad con mucha tristeza oigo a los que lo demeritan porque, a pesar de que el dinero que se aporta a la Iniciativa es por parte de Estados Unidos, al final de cuentas el gobierno del Estado mexicano no aporta a Iniciativa Mérida, aporta a su política de Estado para atender una problemática que tiene. Es más, si hoy mismo el Estado mexicano cancela su participación en Iniciativa Mérida, tendría que seguir aportando lo mismo, porque el problema lo tenemos nosotros.

Bueno, en ese orden de ideas venía la reunión con el presidente de los Estados Unidos y reúnen al grupo que veía lo de ASPAN porque era el grupo interinstitucional que veía los

⁵⁵ Centro de Investigación y Seguridad Nacional: organismo mexicano de inteligencia

⁵⁶ Del Partido Acción Nacional (PAN)

⁵⁷ Del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

temas con Estados Unidos, en mi caso participaba en el grupo de seguridad; SEDENA, Marina, PGR, todos los que estábamos, para tratar de armar lo que sería la agenda de puntos importantes que el presidente Calderón le trataría a su homólogo americano, George W. Bush, durante la reunión: cuáles son los temas prioritarios que tenemos en la agenda bilateral. Y la agenda bilateral en ese momento era ASPAN, por un lado la parte de prosperidad y por otra la parte de seguridad.

Ya se sabía que del lado americano lo importante para esa reunión era la agenda de seguridad. La agenda de prosperidad venía marchando bastante bien, teníamos un comercio que es de los más dinámicos del mundo. Pero la agenda de seguridad estaba empantanada: teníamos aquel problema de la certificación y que no estaba muy claro cómo nos veía Estados Unidos, teníamos congelados algunos apoyos precisamente por el tema de la certificación por el asunto de drogas. Y se le prepara la agenda. Cada quien emite su opinión en función de los temas. Normalmente en el nivel de los grupos en los que yo participaba se generan agendas que se reducen a la décima parte o a la quinta parte, porque casi siempre uno tiende a poner todo aquello que parece importante, pero a nivel de jefes de Estado pierden relevancia ¿no?; y también hay que entender que estas reuniones están acotadas en el tiempo.

Y la primera sorpresa que se lleva el presidente Calderón, esto a mi me lo dicen las personas, yo no lo oigo (te estoy repitiendo cosas que oí de la gente cercana al poder que en ese momento estaba ya elaborando el documento). Lamentablemente porque yo te podría conseguir la entrevista porque era gran amigo mío pero falleció: Carlos Rico, que era subsecretario de relaciones exteriores para América del Norte. Con profunda pena él, dos años después de esto muere de un cáncer fulminante que le vino. La Doctora Sigrid Arzt, ella si te sigue interesando a lo mejor podría yo conseguirte una entrevista si te interesa.

S.A.L.: ¿Ella como parte del grupo de...?

L.G.A.: No, ella era la secretaria técnica del gabinete de seguridad. Los que diseñan finalmente lo que es la política del Estado mexicano fueron Carlos Rico y Sigrid Arzt. Fueron los que arman el documento. Todos los demás fuimos coadyuvantes técnicos dando ideas y demás. Entonces, dentro de lo que le presentan al presidente Calderón como prioritario, y que a él le llama muchísimo la atención, fue el hecho de que Estados Unidos daba entre sus múltiples programas para ayudar a los que menos tienen. A México lo tenía en una ayuda que, también tendrás que buscarle un poquito más, si yo lo encuentro te lo digo sin ningún problema. Hay un apoyo que daba que normalmente llegaba a Policía Federal o a la Secretaría de Seguridad Pública o alguna de esas dependencias; no llegaba a fuerzas armadas. Algo como ayuda para la construcción de instituciones de seguridad o algo, así que estaba congelado. Ese apoyo tenía dos o tres años congelado, y lo que no me acuerdo en este momento es si era una sola ejecución o la suma de los montos congelados daba alrededor de 30 millones de dólares. Y le ponen al presidente pues que le pida que le descongelen los 30 millones de dólares de apoyo. Y entonces, pues cuando Calderón lo ve y dice 30 millones de dólares dice “bueno, pues

cuánto gasta el Gobierno mexicano. Ellos, Estados Unidos, nos dan 30 millones de dólares para apoyar la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, ¿cuánto gastamos nosotros?”. Y así, al paso veloz, nos vuelven a concentrar, me acuerdo yo estaba regresando de CISEN, y “regrésate”. Me decían que había que hacer una cuantificación rápida, aunque fuera sobre las rodillas, de cuánto le costaba a cada dependencia la lucha contra el narcotráfico.

Pues evidentemente la cifra que sale es enorme, ¿no? En esa época Marina pues una altísima parte del presupuesto ya lo estábamos destinando a operaciones específicas en contra del narcotráfico. SEDENA pues ni se diga. Y así todas las dependencias. Y entonces cambia la estrategia del presidente para esa reunión, y decide plantearle al presidente norteamericano... No es “destrábame estos 30 millones”, porque lo que me dicen que dijo el presidente Calderón, “30 millones, está loco”. 30 millones que se los de a un país centroamericano; con todo respeto y con todas las carencias de México 30 millones no hacen diferencia. Entonces no tiene ningún sentido que por 30 millones de dólares nos estén restregando un apoyo que no significa nada y que en base a ese apoyo quieran que nosotros les demos prerrogativas; como letra de cambio no juega. Entonces, “si quieren entrarle tienen que entrarle como socios”; lo que se habla aquí es de corresponsabilidad y, por otra parte, pues que entren con una parte sustancial, una que verdaderamente represente algo.

Ese es el inicio de Iniciativa Mérida. Así es como se gesta. Claro, aunque todos sabemos que Estados Unidos es rico, tampoco puede sacar dinero. Es un país acotado también por su sistema de gobierno. Y entonces, se tiene que diseñar un programa de apoyo que no sea un acuerdo, que no sea vinculante, porque la Iniciativa Mérida no pasa por el Congreso de México; la iniciativa Mérida no está aprobada por nosotros. Iniciativa Mérida es una iniciativa americana de apoyo. Entonces, inclusive Iniciativa Mérida, cuando te metas a revisar los documentos americanos, yo estoy casi seguro que vas a encontrar que ni siquiera se define directamente a México. Habla de México y Centroamérica. Lo que pasa es que dicen: “vamos a dar 1 550 millones de dólares de apoyo, 1 500 para México y 50 para Centroamérica”. Hacen un jueguito para que políticamente sea correcto y poder autorizarlo.

Y entonces, una vez que los presidentes se reúnen y que de alguna manera definen que sí va a venir un apoyo sustancial que va a cambiar el enfoque, ese grupo que dábamos seguimiento a ASPAN, que en aquella ocasión no se llamaba Iniciativa Mérida, Iniciativa Mérida ni siquiera se había anunciado, empezamos a diseñar en qué iba a consistir el apoyo. Como un acuerdo no vinculante, la Iniciativa Mérida, y por ahí está un documento que hablaba de tres pilares: la construcción de capacidades, la corresponsabilidad, y el tercero que en este momento no recuerdo, pero que para efecto de tu documento va a ser muy fácil encontrar, es más, ya los debes haber leído porque están en todos los documentos originales. Y entonces, ellos nos decían: “nosotros los vamos a apoyar pero no puede ser repartir dinero”. Fue una de las primeras grandes condiciones. Iniciativa Mérida no nos ha dado dinero; Iniciativa Mérida representa el dinero. El dinero de los Estados Unidos se da, pero está para apoyar la construcción de capacidades. Y todas esas

capacidades deben estar, de alguna manera, en el marco de una estrategia, que se vea, no es que cada quien pida... Y con ese sentido, bueno, cada dependencia nos dedicamos a revisar cuál era nuestra participación en lo que sería la estrategia contra el crimen organizado y contra el narcotráfico, en dónde estaban nuestra debilidades en cuanto a equipo o material para ser más eficientes, y con base en eso, definir qué cosas que de nuestro presupuesto propio no podíamos sacar pudieran darnos los Estados Unidos como apoyo para incrementar capacidades.

Otro elemento importante que la Iniciativa Mérida señalaba para poder definir los apoyos era el aspecto de complementariedad. No era decir “dame lo que nunca he tenido y no se cómo utilizar”, sino “una capacidad que yo tengo que vengo construyendo y que me llevaría muchos años tener la capacidad adecuada, bueno, yo te puedo apoyar”. Te voy a poner un ejemplo. En el caso de Marina que es de lo que yo puedo hablar; de las otras no quisiera ni tocarlo en la entrevista porque me acuerdo de detalles que si de Policía Federal, SEDENA, que también pidieron helicópteros, pero las justificaciones estratégicas no me acuerdo cuales eran, y te confundiría. Pero en el caso de Marina, en particular, nosotros, dada que una de las rutas de droga es el mar, teníamos una enorme deficiencia en patrulla aérea marítima. La administración anterior con Fox habíamos iniciado un proyecto reconvirtiendo unos aviones viejos, pero había sido un programa no muy exitoso. Los aviones por su antigüedad ya les quedaba poco tiempo de vida, de tal manera que lo que habíamos invertido en poco tiempo ya no lo íbamos a poder usar. Pero aparte, con deficiencias porque eran aviones viejos y los equipos que se le montaron nuevos no estaban en las mejores condiciones. La administración del Almirante Saynez decidió fortalecer las capacidades de patrulla aérea marítima y como parte, con el presupuesto nos alcanzaba, al menos en ese primer momento, para comprar aviones nuevos. Se compraron unos aviones de la compañía CASA españoles 235, *Persuaders* se llaman. Muy buenos aviones. Pero nosotros teníamos un estudio donde como mínimo requeríamos seis. El total creo que eran doce o trece pero con seis aviones nosotros ya podíamos hablar de tener una capacidad. Y la verdad es que era muy difícil llegar a los seis con el presupuesto, porque había que atender también la construcción de barcos, compra de equipamiento, etc. Entonces les hicimos el planteamiento a Iniciativa Mérida, o a lo que se estaba ya empezando a llamar Iniciativa Mérida: “Bueno, yo quiero desarrollar mis capacidades de patrulla marítima, requiero como mínimo para tener una patrulla marítima aceptable seis aviones y ya estoy comprando dos”. Entonces, por medio de Iniciativa Mérida nos llegaron cuatro aviones de patrulla marítima. Tal vez Marina fue una de las que, en términos de recursos, cuantitativamente más obtuvo. Por el costo del equipo. Nosotros no nos perdimos en pedir tornillos y lápices, sino que verdaderamente se centró en la construcción de capacidades. Estábamos fortaleciendo nuestra flota de aviones y helicópteros para poder tener mayor capacidad de reacción, operativa y de traslado de tropas; y como parte de Iniciativa Mérida teníamos un paquete de compra importante de los helicópteros que en ese momento adquiríamos que eran los MI. Pero, a través de Iniciativa Mérida se pidieron tres helicópteros del tipo *Black Hawk*, que es el que tanto ponderan; son muy bonitos y son muy buenos, un helicóptero de combate. La

configuración que tienen los nuestros es para atenciones de la lucha contra el crimen organizado.

Pero esos son ejemplos: me das algo adicional que incrementa mi capacidad. Y con este ejercicio que todos fuimos poniendo lo que requeríamos y lo justificamos, se hizo un monto que, si no mal recuerdo, el del primer paquete de apoyo fue de alrededor de 1 400 millones de dólares. A lo mejor tu te acuerdas mejor de la cifra que yo, pero fueron mil y tantos millones. Para Marina creo que eran cerca de 600 mas o menos. Y que aparte se daban en tres años, creo que era así. El Senado de los Estados Unidos aprueba el paquete y claro, como las cosas que se piden, como en el caso de Marina, pues no se puede ir a *Walmart* y decir “dame tres aviones de patrulla marítima y cuatro *Black Hawk*”, requieren procesos de compra, pues entonces se calendariza el ejercicio de los recursos de Iniciativa Mérida. Y ahí es donde toma el nombre de Iniciativa Mérida. Porque en Mérida se hace un comunicado en donde se habla de que va a haber apoyo y la corresponsabilidad y lo que tu quieras. Pero lo que es la verdadera Iniciativa Mérida como documento es un documento americano en donde se aprueba eso que acordaron los presidentes.

Y entonces, se genera un fenómeno, y aquí es un poco interpretativo, pudieras tu oír cosas diferentes, tu trabajo va a ser evaluar qué es la realidad y ahí me la platicas, ahí me regalarás un tanto del documento que tu formules al final.

S.A.L.: Claro que si.

L.G.A.: Se genera tanto debate alrededor de Iniciativa Mérida, entre que si está bien que si no, que si cedimos soberanía; los mismos Estados Unidos peleando si somos confiables, si no somos confiables. Se convierte en lo que yo te dijera un *Brand name*. Adquiere personalidad propia. Así que, lejos de ser un paquete coyuntural y temporal, se convierte en una iniciativa de cooperación real que dura el sexenio y que traspasa. Estamos en una misión posterior y seguimos todavía hablando de Iniciativa Mérida, a diferencia de los que pasó con ASPAN, y eso sería muy interesante por algo de lo que tu me hablas acerca de los éxitos y los fracasos. ¿Qué le pasó a ASPAN desde mi perspectiva en el ámbito de seguridad? A pesar de que hubo avances, sobre todo en esquemas de coordinación de entrenamiento, no hubo verdaderos resultados operativos. Fue fácil desecharlo. En cambio Iniciativa Mérida no. Pero aparte, en el otro, como no había verdaderos protocolos operativos, aquí se involucró al Senado de Estados Unidos, no al nuestro. Nosotros cualquier día les podríamos decir sencillamente “déjame de dar”, pero por todo lo que nos han dado, no tenemos que seguir recibiendo nada. Ellos para poder seguirnos dando, requerían una aprobación de su congreso.

Entonces, ¿qué sucede? ¿porqué hoy por hoy no se puede eliminar Iniciativa Mérida? Porque es el nombre de la iniciativa, del programa, del proyecto a través del cual ellos siguen sacando dinero a su Senado de alguna manera para apoyar. Esto a lo mejor lo tendrás que matizar para que no se vea tan crudo. Y por lo tanto, nosotros, por una cuestión política, tampoco les podemos decir “no, ya no le vamos a llamar Iniciativa Mérida, le vamos a llamar Iniciativa Campeche”. Entonces ellos te van a decir “no, porque

para Iniciativa Campeche se tendría que iniciar un proceso de negociación política dentro de los Estados Unidos que me va a complicar”, mientras que Iniciativa Mérida es una iniciativa planchada, aceptada, que es muy fácil con la banderita de ella venir y decir “ahora necesito eso”. Yo solamente tengo que justificar el excedente o el dinero adicional que requiero y decir en qué lo voy a utilizar. Pero el marco del programa ya está establecido y aceptado por el Congreso de los Estados Unidos. Y de esa manera, bueno, pues todas las dependencias han recibido, yo no se hasta donde, lo que pidieron. Marina recibió el 100% de la primera [solicitud]. Y como parte adicional, con la sombrilla de Iniciativa Mérida, hemos recibido apoyos, ya no tan cuantiosos, pero si a través del Comando Norte y de otras agencias de Estados Unidos hemos podido recibir apoyos para la tecnificación de vigilancia de la frontera sur, equipamiento de unidades de infantería, construcción de instalaciones para nuestras bases de operaciones, fundamentalmente en la frontera sur. Aquí es donde uno tiene también que jugar en todo trato bilateral pues se tiene que dar una suma de intereses. Tu no le puedes decir a alguien que te apoye, y que sólo apoye tus intereses y no los de él. Entonces, el gran secreto de una buena relación es encontrar intereses comunes y ahí entonces si puedes negociar: “a ti te interesa que esto esté vigilado y yo soy el responsable de vigilar, dame con qué vigilar”. La frontera sur es uno de los temas prioritarios en seguridad para los Estados Unidos, y no precisamente la de ellos. La frontera sur de México. Porque es ahí donde tiene que establecer su primer línea de contención ante el problema de migración, y que ellos le dan una vinculación muy grande con el tema del terrorismo; aunque no hay ningún elemento que nos haga pensar que por ahí están pasando o pudieran pasar, no deja de ser un escenario que para ellos es importante.

Entonces, a grandes rasgos, así es como está. Creo que otro tema que planteas en tus preguntas tiene que ver con la coordinación o la centralización para darle un seguimiento. Yo aquí podría decirte dos cosas, que tu investigarás posteriormente y sacarás una conclusión. Cuando iniciamos con el proceso de Iniciativa Mérida, ya diseñada y ya con los apoyos aprobados que venían, pero que se podían conseguir cosas nuevas, desde el principio se empezó a corregir algo que siempre ha sido un problema institucional en la relación bilateral. En Estados Unidos, todas las agencias tienen sus propios recursos y tratan de ejercer influencia en los países donde están desplegados a través de la entrega de recursos. Y en ese sentido, pues lo que hacen es tocar de manera independiente, y lo que se podía hacer antes era que una agencia podía técnicamente negociar un apoyo con una dependencia del gobierno federal y ejercerlo sin reportar, porque no había llegado vía presupuesto: “tu me lo das y yo lo uso como quiero”. En la medida que estamos hablando, que son apoyos que vienen en un paquete integral para atender algo a través de una estrategia del gobierno federal, no es tanto sobre los recursos pactados o las capacidades que se pidieron en lo que se denominó inicialmente Iniciativa Mérida. Lo que sucedió, como yo te explicaba es que Iniciativa Mérida se convierte en un nombre de marca y que entonces las agencias empiezan a tratar de buscar recursos bajo el paraguas de Iniciativa Mérida (eso como que les autorizaba), empezaron a tratar de continuar con aquello que la influencia te da. Con todo respeto, un pelagatos de la embajada [estadounidense] de pronto pedía hablar con un secretario y lo recibía. ¿Porqué? Porque te iba a traer un

cheque de 50 millones de pesos; no para ti, sino para tu institución. Pero al otro, esos 50 millones de pesos, que son mugrosos para lo que es su presupuesto federal, le daba importancia y podían tocar puertas niveles que no les corresponden. Entonces, el primer intento que se hizo fue centralizar la coordinación, y se puso bajo la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Fue la primera institución, inclusive se abrió una oficina creo que en la embajada, esa información no la tengo muy clara, no estaba yo en México, donde iban a haber funcionarios de las dependencias, pero creo que nunca funcionó bien. No todo mundo mandó. Pero había un funcionario representante en la SRE que era el responsable de coordinar. Pero sobre todo eran los apoyos adicionales a ese gran paquete inicial que representó los mil y tantos billones, que es el más grande. Todos los demás han sido apoyos subsidiarios, inclusive de los presupuestos propios de las agencias americanas. No son peticiones grandes al Congreso, sino de sus propios presupuestos de ayuda que te los pueden canalizar y al etiquetarlos como Iniciativa Mérida se ahorran muchos trámites administrativos internos. Y en esta administración está bajo la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Ahí sería interesante que lo que te digan de la coordinación te lo diga Gobernación. Yo te podría decir que yo no veo una coordinación grande, porque tampoco hay gran apoyo ya.

Yo terminaría, para ya dejarte y que tu puedas focalizar, tratándome de acordar de tus preguntas. Primero, ¿si ha sido exitosa? Pues por supuesto que ha sido exitosa. Yo desde Marina, pues imagínate cómo ha incrementado nuestra capacidad. Tendríamos 4 aviones menos y 3 helicópteros menos y muchas cosas menos. Pero el éxito más importante no lo ubico yo en lo que nos dieron materialmente. Yo creo que Iniciativa Mérida generó dos fenómenos que verdaderamente son importantes en la relación bilateral en materia de cooperación de seguridad. La primera, al aceptar los americanos de una manera inaudita, porque no podría yo asegurártelo, pero puedes mencionarlo como algo que puede ser, creo que somos la única nación del mundo que no sea aliada, la condición de aliada que tienen los británicos o canadienses, en donde se da un nivel de cooperación en cuanto a monto de aportación y equipo sin la obligatoriedad del país receptor de tener americanos metidos. Porque fue una condición sine qua non de México. No estaba sujeta a discusión. Desde el principio la posición de México fue: "si para ustedes es importante, pues tenemos que buscar otro camino o hacer otras cosas". Ni pueden participar en la planeación de las operaciones ni pueden participar en las operaciones. En pocas palabras, tienen que confiar en nosotros. Dos, hay algunos mecanismos de supervisión de cómo va el equipo. Es a lo único que estamos obligados, porque ellos periódicamente pueden ver el estado de conservación de lo aportado, no de las operaciones. Ni del uso, porque ya después ellos quieren tener un americano para ver que no lo usen en contra de los derechos humanos. Eso no está, no vuelan en los helicópteros. Es más, cuando vienen los llevamos en otros aviones. No por no llevarlos, podríamos llevarlos en uno de esos, simple y sencillamente cuando viajan con nosotros viajan como cualquier invitado como parte de la correspondencia que tenemos con otros países, que se les invita a los agregados a ver zonas, se les hacen presentaciones. Pero no están en ninguna operación ni participando. Pero yo creo que también a nosotros, de alguna manera, sabiendo que es una ayuda importante la que se recibe y que de no cumplirse algunos estándares de conducta, pues

nos ha enseñado y obligado a comportarnos mejor. Yo estoy muy orgulloso de los avances que se han dado. Marina tiene muchos años y me siento muy orgulloso de ser parte de ese proceso de cambio que inició el combate a la corrupción interna. Pero en los últimos años he visto una verdadera depuración y compromiso de otras dependencias del gobierno federal que antes no tenían. Así que pues es un ganar-ganar. Logramos un acuerdo que es inaudito: que ellos den un apoyo económico y con relación a material y equipo sin compromisos de participar en tus asuntos internos. Y con eso pues estás garantizando y manteniendo tus derechos soberanos, tu soberanía, no sólo territorial, sino también de acción. Creo que esta relación te obliga a ser mejor, no te lo están exigiendo, pero te obliga porque estás trabajando de manera seria con gente que trabaja de manera seria también. Y el tercer elemento es la apertura operativa que se ha dado de cooperación. Especialmente con fuerzas armadas, siempre había habido un recelo por la posición de México en tema de seguridad. Hoy tenemos, en el caso de Marina, espectaculares éxitos. Lo que decía del acuerdo de seguridad marítima, que tenemos con ellos, seminarios, entrenamientos; hoy tenemos operaciones coincidentes en donde se mantiene la soberanía: ellos por fuera de nuestras aguas territoriales pero al mismo tiempo coordinados, en las que hemos tenido varios logros. Y eso es producto de la confianza que se ha generado. Tenemos oficiales de enlace. No es que sea parte de la Iniciativa Mérida per se, porque hay un documento que se llama Iniciativa Mérida, que eso es de los grandes éxitos que tiene también al generarse esta confianza. Hemos logrado avanzar. Empiezan a vernos como verdaderos socios, y no solamente como los sudacas a los que van a tener que acariciar y apoyar. Sino gente con la que tienen que hacer cosas, y les hemos demostrado que las podemos hacer bien. Hoy por hoy en búsqueda y rescate hay áreas de la frontera marítima donde tenemos más capacidades nosotros, y donde atendemos sus requerimientos de apoyo, como ellos atienden los nuestros.

Y en eso, que es lo último creo que me acuerdo, tú hablas del seguimiento. Creo que es difícil dar seguimiento puntual como tú le darías a un programa, porque no es un programa. Te explicaba yo que Iniciativa Mérida es un nombre que en realidad como tal, a nivel México, pues no existe. Eso sería una gran conclusión. Es un acuerdo de voluntades para cooperar y apoyar pero que no tiene objetivos específicos. No dice: "objetivo 1: apoyar a las capacidades de patrulla marítima de la Secretaría de Marina". No existe como tal un objetivo de seguimiento. A la hora que se habló del marco de cooperación que se requiere se habló de eso, y otros propusieron otras cosas. En ese orden de ideas, si lo que tú tomas como elemento de medición es el incremento de las capacidades de las diferentes dependencias a través de proporcionar el equipo adecuado, bueno, pues yo te podría decir cómo en Marina se da seguimiento a ese objetivo: con el abrigo y la funcionalidad del equipo, se mantiene vigente y la efectividad que ha tenido, si realmente ha sido efectivo. Bueno, pues nada más te puedo decir que aseguramos a semi-sumergible, hemos incrementado impresionantemente el número de las *Go Fast* que capturamos en altamar, que antes no las agarrábamos. Entonces, en ese orden de ideas, creo que es medible. No se está llevando una medición puntual porque no es un programa que diga objetivos, estrategias, líneas de acción, etc. Sino es un acuerdo de voluntades para cooperar con una visión. Carlos Rico hizo un documento espectacular donde describe

exactamente de qué se trata, habla de los tres pilares, etc. Y ahí te vas a ir dando cuenta. Los detalles de equipamiento creo que no te los puedo dar, yo te puedo mencionar aquellos que se cacarearon. Lo de los helicópteros salió en todos los medios. Puntualizar que dieron en todas las otras las dependencias ni lo tengo ni creo que te lo pueda dar. No se el grado de confidencialidad, tendrías que ver lo que han dicho otras dependencias y generalizar, que yo creo que sería el enfoque que le tendrías que dar a tu trabajo. No se si algo no cubrí.

S.A.L.: No, no. La verdad que súper bien y súper completo. Yo sólo tengo una duda. Me llamó muchísimo la atención lo de que si la Marina quiere que la Iniciativa Mérida le cubra algo, ya sea equipo o fondos de entrenamiento, ¿a quién lo pide directamente? ¿al grupo que lo está coordinando? ¿O lo puede pedir directamente a NORTHCOM?.

L.G.A.: Nosotros tenemos una gran relación con NORTHCOM. Pero muchísima. Acaba de estar aquí el general Jacoby la semana pasada, que por cierto ya va a dejar de ser el comandante de NORTHCOM en poco tiempo, y le hicieron una ceremonia espectacular, como nunca se le había hecho a un general militar por el apoyo. Es un gran amigo de México y amigo personal de los secretarios, sobre todo de Marina, pero de Defensa también. Hay una enorme empatía, el actual secretario de Marina lo conoció previamente a su puesto, y siempre ha habido una buena relación. Hay comunicación directa operativa, nunca había habido. El secretario de Marina puede agarrar un teléfono y marcarle por línea segura o recibir una llamada de él.

Yo regresaría al tema de centralizar los apoyos de Iniciativa Mérida. La finalidad principal es evitar que las propias agencias de Estados Unidos traten de buscar influencias en las dependencias del gobierno mexicano de manera independiente tocando puertas, y quieran en un momento determinado darle la vuelta a la SEGOB o a la SRE. Y por lo tanto, SEGOB o SRE es la que contrata. Aquí hay un detalle que es importante y que nos facilita las cosas. Primero que nada, las fuerzas armadas de todos los países tienen una relación directa con las fuerzas armadas de Estados Unidos para coordinar los asuntos de interés militar. No estamos hablando de invadir ni de participar, eso tiene que ser a través de otros mecanismos. Pero normalmente, nosotros tenemos agregados navales y militares, y cualquier coordinación que no requiera aprobaciones del Senado ni nada, como viajes, se coordina a través de ellos. Y los Estados Unidos, en particular, además de sus agregados navales, militares, y aéreos que tienen, y el *Coast Guard*, dada la relevancia de México, tienen una oficina completa –sólo lo tienen países como Canadá, Estados Unidos, México es relativamente pequeño en tamaño, lo subieron de nivel–, siempre ha existido una oficina a la que nosotros le decimos OCD, Oficina de Coordinación de Defensa. Esta oficina depende directamente de NORTHCOM, porque NORTHCOM es el comando combatiente de los Estados Unidos, como dicen los americanos, en el que México se encuentra dentro de su esfera de responsabilidad. Esto es interesante porque no implica subordinación. Cuando se anunció la creación de NORTHCOM, después del 11 de septiembre, la mitad de los políticos mexicanos de izquierda se rasgaron las vestiduras porque “cómo era posible que quedáramos subordinados”. Lo que no saben es que siempre estuvimos bajo la esfera de influencia de un comando. No crearon un comando y nos metieron, lo que hicieron fue

crear un nuevo comando y nos sacaron de la esfera de influencia de uno y nos metieron bajo otro. Antes de NORTHCOM México estaba bajo la influencia del Comando Sur. ¿Y porqué se daba esta figura? Porque de acuerdo a la visión estratégica del empleo de sus fuerzas armadas, el territorio continental de los Estados Unidos no estaba bajo la esfera de influencia de ningún comando combatiente. Ese es el concepto de asignación de responsabilidades. Por lo tanto, Canadá estaba bajo la esfera del Comando Europeo, porque era todo. Y Japón y todo ello era el Comando del Pacífico. Y debido al 11 de septiembre, y con la reestructuración de sus organismos de seguridad, ellos toman la decisión de que es necesario de que el territorio continental de los Estados Unidos esté bajo la responsabilidad de un comando combatiente que les garantice su seguridad, incluyendo el caso de una invasión. Entonces, en esa visión que ellos tienen de siempre expandirse para tener zonas de colchón deciden que el área de influencia de NORTHCOM no son solamente los Estados Unidos, que es donde tienen atribuciones específicas, pero tienen influencia hacia Canadá y México. Eso quiere decir que cualquier apoyo o situación de coordinación militar con México, ya no se iba a hacer a través de SOUTHCOM, como era, sino a través de NORTHCOM. Eso no lo entendieron algunos legisladores. Eran los innumerables. Estaba casi prohibido mencionar en el ámbito de la Secretaría de Defensa Mexicana (SEDENA) al Comando Norte. Y tenían prohibido aceptar invitaciones e ir porque no lo reconocían. Creían que con no reconocerlo no iba a existir. La diferencia es que Marina sí. Nosotros casi inmediatamente mandamos un oficial de enlace. Marina siempre ha sido muy abierta porque estamos convencidos de que sólo la cooperación nos va a permitir trabajar bien, y que este es un sumar-sumar, y que la diferencia de tamaño si tu eres inteligente no implica subordinación, es una búsqueda de intereses comunes. Y los nuestros son tener mejores capacidades para cumplir con la función que estamos desempeñando. Eso sería como yo veo lo de NORTHCOM. ¿Qué otra cosa?

S.A.L.: Sobre los programas, más bien los operativos que tienen aquí en la Marina. Yo la verdad hasta ahorita por medio de la Iniciativa Mérida.

L.G.A.: No, no hay operativos.

S.A.L.: ¿Es todo por parte de la Marina?

L.G.A.: La respuesta que yo podría darte, a menos que alguien te diga otra cosa, es que la Iniciativa Mérida no contempla operativos. Así como no contempla objetivos definidos porque no es un programa por todo lo que ya te expliqué, pues tampoco contempla operativos. Inclusive las visitas de supervisión para ver los equipos no son parte de un programa. No hay un programa de supervisión de equipamiento proporcionado y que esté firmado y que se tenga que ejecutar. Es el acuerdo tácito y de buena voluntad de que tú me diste un equipo que yo me comprometí a mantener. Porque los americanos decían: ¿porqué me preocupa cuando me piden helicópteros? Porque ya nos ha pasado con países de Centroamérica o de Sudamérica, u otros países para no regionalizar. Les damos helicópteros que lo terrible no es lo que cuesten, sino cuanto cuesta mantenerlos. Es como que tú le pidas un Lamborghini a tu papá y cada entrada al servicio te cuesta tres meses de lo que te mandan. Entonces el Lamborghini tendría que venir con un paquete de

mantenimiento, porque si no vas a tener problemas. O que consumiera una gasolina tan especial que para ir de aquí a la escuela se gasta la mitad de lo que te mandan para comer. Entonces, si no me subes la mesada entonces no me des un Lamborghini, dame un Volkswagen. Entonces, decían, bueno, se les ha dado y ¿qué sucede? Pues no tienen dinero. Y a los dos años el equipo de millones de dólares está echándose a perder porque les falta una pieza que no tienen y que son cosas que no se compran en *Wal-mart*. Si tú no estableces un mecanismo de mantenimiento ni de revisión, eso se pierde. Y a la vuelta de cuatro años está perdido el equipo. Eso es lo que nosotros hacemos, “cuando tú quieras vienes y te lo muestro operando”. Algunas cosas vinieron con paquetes iniciales de mantenimiento, otras entran inmediatamente al sistema de mantenimiento de nuestros equipos; que afortunadamente si es de helicópteros la cantidad de accidentes que tenemos es muy bajo. Casi todos lo que hemos tenido, al menos los últimos dos o tres que son todos, no hay más, han sido por error humano, producto de diferentes situaciones y no de fatiga de material o falta de mantenimiento. En la Marina somos extremadamente precisos al término de las horas de mantenimiento.

Así que la Iniciativa Mérida no tiene que ver con los operativos, absolutamente nada. De hecho, fue una parte sin discusión. No pueden participar en los operativos. Te decía yo hace un momento, ha generado una enorme construcción de confianza. Tenemos operaciones coordinadas en el mar, tenemos un enorme intercambio de información que ha permitido algunos éxitos, recibimos apoyo de vigilancia satelital y cosas de esas. Pero no son parte de Iniciativa Mérida porque en el artículo 47 de Iniciativa Mérida dice que tú me debes ayudar con los famosos drones que ahorita están de moda. Eso no tiene nada que ver con Iniciativa Mérida. No tiene nada que ver como para contabilizar Iniciativa Mérida. Ni para apoyar ni para criticar Iniciativa Mérida per se. Yo te podría decir que son producto de, pero que pudieron haber nacido sin Iniciativa Mérida.

Yo no veo cómo se hubiera logrado construir esta relación de confianza sin la Iniciativa Mérida. No lo veo. Creo que la Iniciativa Mérida abrió las puertas porque incrementó el contacto y el face-to-face, el trato con los funcionarios. Pero al mismo tiempo, al ver la magnitud, empezaron a estar más interesados en que tuviéramos éxito y nosotros en tener éxito. Y eso ha sido una cadenita de valores que se ha ido enganchando a ser lo que ahorita tenemos. Pero no es producto, repito, de un plan estructurado como se hace un plan nacional de desarrollo o un programa sectorial.

S.A.L.: Y bueno, un poco cambiando de tema. Es más sobre el panorama de violencia e inseguridad que hay en México. Desde mi punto de vista no es lo mismo el panorama en el 2008 que en el 2014. Las cosas van cambiando poco a poco. Los estados más peligrosos cambian. ¿La Marina ha cambiado la estrategia en el marco de la Iniciativa Mérida? ¿A pedido cosas observando esta diferencia?

L.G.A.: No, en el marco de la Iniciativa Mérida no. O sí. No se cuál sería la respuesta. Te decía yo, que Iniciativa Mérida como tal arrancó con un paquete y una gran aprobación de asignación de recursos. Y a partir de ahí, con el paraguas de Iniciativa Mérida, se han ido consiguiendo ya cosas más focalizadas y de menor valor monetario. Entonces, ahí la

respuesta podría ser sí. Pero no porque sea una revisión de la iniciativa Mérida con un concepto estratégico. Ahí está el paraguas. Y entonces, yo en mi desarrollo me doy cuenta que requiero incrementar mis capacidades de aviones no tripulados. Porque no todo es dar. En el marco de la Iniciativa Mérida y de las relaciones yo me acerco y requiero para que me faciliten o para que me permitan la compra de algún equipo que está restringido, y me lo autorizan. Y esto, en ese orden de ideas es constante, dinámico, no es producto de revisión de Iniciativa Mérida sino que la Iniciativa Mérida ha permitido que en el proceso de la estrategia, cuando ha habido la necesidad de ajustar algo en donde se requiere algún equipamiento o entrenamiento especial, pues se pueda conseguir. Es más fácil conseguir, porque es algo que está vigente, que está abierto. La Iniciativa Mérida no tiene un tiempo, hasta que quieran dejar de nombrarla. Y le pueden poner otro nombre, no tiene importancia. No es un acuerdo tampoco vinculante algún día un Estado se salga o no se salga. Así que yo creo que pues sí, tal ves primero dije no pero creo que la respuesta es sí ya haciendo referencia a cosas que hemos hecho en el proceso.

Y en el tema de la violencia, bueno, la estrategia ha ayudado a los logros. Hay logros. Hay lecciones aprendidas. Hay un problema de la satanización de la violencia, de la mediatización. Pero cuando uno revisa números, pues resulta que no estamos en los peores lugares. Y también hay que reconocer que Tamaulipas no es Campeche, hay una enorme diferencia.

En cuanto a la migración de los lugares de violencia, fíjate que no ha migrado tanto. ¿Tú te acuerdas cuál fue el primer estado donde arrancó la estrategia del presidente Calderón?

S.A.L.: ¿No fue en Chihuahua?

L.G.A.: Michoacán.

S.A.L.: ¿En serio?

L.G.A.: Claro. La primera operación de alto impacto de la administración de Calderón inicié creo que el 3 o el 6 de diciembre del año que él toma posesión. Él toma posesión el primero, y el día seis creo que estaba arrancando la operación Michoacán, que sigue siendo unos de los estados conflictivos. Y de ahí nos fuimos, creo que la que siguió fue Sinaloa, que ahora ya no está considerado de los más [peligrosos], si hay violencia pero no más de lo que ha habido siempre. Yo creo que los lugares duros han sido ahora Michoacán y Tamaulipas. La parte de la Laguna, Monterrey, ha bajado, es un área con conflicto pero ha bajado, está controlado. Y bueno, yo creo que hay grandes críticas de que la estrategia es la misma. Bueno, es que no puedes hacer grandes variantes al componente de atacar frontalmente a la delincuencia. Que esa es la parte donde los medios actúan, que es la que más se ve, tratan de circunscribir la estrategia del gobierno federal a las acciones policiales. Hay otras que se están haciendo, pero algunas son de largo aliento de inversión y no se notan. Las de confrontación son las que son día a día, porque son donde atrapas y es lo que te genera la nota. Y en esas no pueden haber grandes cambios.

Hay cambios sustanciales, de los cuales el mejor es el esquema de coordinación. La coordinación en esta administración es muchísimo mejor que la de la administración pasada. Creo que también hay que reconocer que hay muchas lecciones aprendidas en función de errores que se cometían y que ya no se están cometiendo. Verdaderamente se aprendió. Hay una atención directa del secretario de Gobernación que semanalmente va a uno o dos lugares con todos los secretarios de Estado, se reúne con los gobernadores y eso permite una evaluación constante de lo que está pasando, de qué se hizo y que no se está haciendo. Así que creo que ahí va. ¿Algo más?

S.A.L.: Sería todo.

L.G.A.: Revisa bien otra vez, porque después... y pues ha sido un gusto la verdad. Ojalá te sirva.

S.A.L.: Muchísimas gracias por su tiempo y su atención. Me ha servido demasiado.

Entrevista con Richard H. Glenn
Subdirector de la oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la ley (INL) de la
Embajada de Estados Unidos en México

28 de agosto de 2014

Preguntas

1. What is the relation between the Merida Initiative and the Department of State?
2. What are the responsibilities of the INL regarding the Merida Initiative?
3. What programs under the Merida Initiative are driven by the INL? What parameters do you use to measure the impact and the efficacy of those programs?
4. In your opinion, which have been the results of the Merida Initiative so far?
5. What has been its greatest success?
6. What has been its biggest failure?
7. Do you think the Merida Initiative has achieved its objectives? Why?
8. How are the Department of State and the INL measuring the effectiveness of the Merida Initiative?
9. What difficulties have you found in the outcome measurement of the Merida Initiative?
10. Under the Merida Initiative framework, what Mexican agencies are your principal partners? What kind of projects do you develop together?
11. After 7 years of its implementation, has the Merida Initiative objectives suffered changes? What changes and why?
12. What continuities and discontinuities have you perceived with the change of Administration in both Mexico and United States regarding the Initiative?
13. From your point of view, why is it difficult to obtain information about the results of the Merida Initiative?

NOTA: En esta entrevista no hubo grabación alguna. En la entrada de la Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (International Narcotics and Law Enforcement Bureau - INL) de la Embajada de los Estados Unidos en México me retiraron todos los artefactos electrónicos.

S.A.L.: To give a little bit of background, my main goal with my dissertation thesis is that of understanding the Merida Initiative effects; more specifically, to see whether it is successful or not. Nonetheless, what caught my attention through my research was the lack of indicators and any other kind of measurements in the programs of the Merida Initiative that could contribute to the analysis of the impact of such initiative. Perhaps I haven't looked in the right places, how is the Merida Initiative's effectiveness measured?

R.H.G.: Well, first of all I would like to state that I came to this office in 2011, so anything held in this bureau before me would be really hard to answer, I could talk from my experience and from what I now about it. As it is, the Merida Initiative does not have a set of indicators to be measured. It has not being bilaterally agreed between the U.S. and the Mexican governments. It is a deficiency identified in the very beginning of the initiative.

S.A.L.: What is the relation between the INL and the Merida Initiative? How could you describe your participation under the Merida Initiative's context?

R.H.G.: The INL bureau of the State Department is focused on "Hard Security", which is a type of assistance to civilian enforcement in foreign countries. It does not have to do at all with military assistance, which is held by other U.S. agencies. Also, the assistance that the INL supplies does not comprehend aid focused on human development; such kind of aid ("Soft Security") from the United States to Mexico is managed through USAID.

S.A.L.: How come does the U.S. Congress keeps appropriating money under the Merida Initiative umbrella without any kind of measurement within its programs that could determine its success?

R.H.G.: Actually that it is a very good question. This lack of measurement has been a weakness targeted since the beginning of this Initiative due to the difficulties in the measurement of programs regarding training and equipment. It is hard to measure the impact of these programs, as their results are mostly indirect. The Congress keeps approving funds without any kind of certainty of the success of such appropriations. In fact, in 2010 the U.S. Government Accountability Office (GAO) published a report on that matter under the name of: "Merida Initiative the United States Has Provided Counternarcotics and Anti-crime Support But Needs Better Performance Measures".

S.A.L.: How does the Congress determine how much money would be allocated for the Merida Initiative?

R.H.G.: It basically depends on two factors: the amount of funds available and the political pressures. The last fund request on this matter happened six months ago, when the funding for the FY2016 was settled.

S.A.L.: But how does that work? Who decides the amount of money for a specific program? Where does the fund request start? Do the U.S. agencies located in Mexico decide how much money is necessary and then you contact the congress for demanding the given amount? Or does it happen backwards?

R.H.G.: The fund request starts here. Nonetheless, Washington does put a limit on the amount of money we could perceive depending on the political environment. Most of the times we don't even reach that limit because, for example, we would only need \$300,000 dollars for funding all the programs directed by the INL during this year and the limit Washington stated is around \$900,000 dollars. When this happens, our office in Washington usually asks us to request more money and we must examine together our fund request and the programs we will be holding with such money. When we reach an agreement of how much we would request (reaching the limit or not), the request goes to the Office of Management and Budget, which is part of the executive branch of the U.S. Government. When this office approves it, it goes straight to the Congress, in which it will be discussed and luckily approved. As for the Congress, they keep giving money without asking questions regarding the effectiveness of the money already sent, given the trust on our Mexican partners and the great amount of programs held with the help of our Agencies.

S.A.L.: You mentioned the difficulties to measure the programs held by the Merida Initiative, could you explain this issue further?

R.H.G.: Firstly, the Merida Initiative is a type of Foreign Assistance A (FAA). In this kind of international assistance, direct effects are very difficult to measure. For example, if we got in mind that the Merida Initiative has appropriated around 2.2 or 2.4 billions of dollars on aid to Mexico and, on the other hand, that Mexico has appropriated more than, let's say, 150 billions on its own security strategy, measuring the impact of the Merida Initiative would be as hard as measuring the impact of a little drop within a bucket full of water. This is because there are a lot of variables in the measurement of such impact, like human trafficking rates, smuggling rates, murder rates, etc. In addition, information on such impact is not easily collectable, as there is a lack of trust of the Mexican Government statistics when they are compared with those of the NGO's. From another perspective, there are programs that are easier to measure than others due to its nature. For instance, one program that we run and that has being easy to measure and has had a significant impact is that of the prison reform. This program is focused on three main aspects: training, equipment and accreditation.

S.A.L.: What do you mean by accreditation?

R.H.G.: The American Correction Organization is the body responsible for international accreditation for prisons, that is to say, is the one that makes sure that a given prison is complying with the international standards. With money of the Merida Initiative for the training of the prison guards and new surveillance equipment, in the last four years results have been outstanding: 8 Federal Prisons have being accredited, as well as an academy for guard training has being instituted; in addition, some state prisons have been targeted with this program and have met the standards as well, such as all the prisons in Chihuahua, three prisons in Baja California Norte and one in Estado de México. With these results we can see that the situation regarding federal prisons in Mexico is similar with prisons in the United States and even those in Europe; but Mexican state prisons are in

horrible conditions. Why can we say that this program is effective and that its impact can be easily measured? Well, murders in prisons were reduced to a very low number, the number of escapes from accredited prisons is now zero, riots keep happening but far fewer and, finally, human rights complaints from the prisoners regarding torture, lack of food, lack of medical attention, harassment, guards corruption and some other issues has been reduced significantly.

S.A.L.: While I was in Washington this summer, I got to see the new National Drug Control Strategy. One thing that caught my attention was the new perception over drug related crimes, in which they are not managed like before; the new approach consisted on preventing drug related criminals from getting into jail through alternative sentencing aiming to diminishing prison overpopulation. Is the Merida Initiative running a similar program in Mexico?

R.H.G.: It is not about decriminalizing drug related criminals, and this approach does not have as a main objective to reduce overpopulation in U.S. prisons. What you are talking about could be the Drug Demand Reduction Program, which is based on standardized drug treatment and the implementation of Drug Treatment Courts that provide alternative sentencing. The first component is meant to control the quality of drug treatment through the establishment of a set of standards of the qualifications a person must have to run them. On the other hand, Drug Treatment Courts are meant to “getting the person better” through alternative sentencing, which could be in the form of social work or a drug treatment program. Unfortunately, Mexico does not have either of them fully established. The implementation of Drug Treatment Courts in Mexico has started through a program ran by the INL in partnership with the Organization of American States (OAS) with a Merida Initiative funding. The States that are the most developed in this matter are Monterrey, Morelos and Estado de México, particularly in Cuernavaca and Toluca. It is important to note that we do not give any money to the Mexican government to develop this program or any other program under the Merida Initiative context. What we do is to find a recognized international organization capable to meet the requirements of a given program, in this case the OAS, and give the money to them for them to capacitate the Mexican Government in this judiciary reform.

S.A.L.: So this is how you manage a “training” program. How do you do for “equipment” programs? Do you keep track of what happens with the equipment that you give to the Mexican agencies? Do you get to decide how your Mexican counterparts will use this equipment?

R.H.G.: Of course this kind of programs is different from the “training” ones. To give an example, the Policía Federal receives a lot of equipment through the Merida Initiative. We keep track of such equipment through an End Use Monitoring each year. By this I mean that we go every year to the Policía Federal with a list of the equipment that we have given to them and see if they are actually using it or if it is standing still in the same place we left it a year ago. If so, we would ask why they are not using it and would probably revise further equipment requests from the Policía Federal. However, this have not

happened, the Mexican Government has used and maintained the equipment given for security purposes and has take care of it. They have been good partners.

S.A.L.: Which are the largest recipients of equipment and training under the INL through the Merida Initiative?

R.H.G.: The largest one is Policía Federal with mainly aviation assets. Then, there is Procuraduría General de la República (PGR) with training for transition to the reformed judiciary system, INAMI and individual states through the Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). It could be said that the SNSP is the body responsible for the coordination of the INL assistance.

S.A.L.: From your point of view, why is it difficult to obtain information about the results of the Merida Initiative?

R.H.G.: From the Mexican side or from our side? I think the population of both countries does not commonly know the Merida Initiative or how it works, which is the cause of few demand of information regarding this matter and, in consequence, the lack of need to publish every step of the Merida Initiative. It is not a matter of classified information or secret activities being run in Mexican territory, if that were the case I wouldn't be talking to you about it in the first place. Due to this lack of acknowledgement, there have been some accusations from newspapers like La Jornada or El Proceso that this building is a spy center, which is totally nonsense.

S.A.L.: After 7 years of its implementation, has the Merida Initiative' objectives suffered changes? ¿What changes and why? What continuities and discontinuities have you perceived with the change of Administration in both Mexico and United States regarding the Initiative?

R.H.G.: With the change of administration the Merida Initiative's programs stopped during 18 months. This office was working the minimum during these moths. This was because president Calderon started the negotiation for the Merida Initiative, and as such, his government knew exactly how every detail of it worked. When President Peña took power, from a different political party than that of Calderon, they had a vague idea of how the Merida Initiative worked; so that, the first thing he did was a deep audit of the Merida Initiative, which lasted 18 months. Now that the Merida Initiative programs are active again, we could say that there has being a shift between both administrations. Under the presidency of Felipe Calderon there was a direct access to each Mexican agency, while in this administration the Merida Initiative has being centralized through SEGOB, the body now responsible of the oversight role of its management. Secondly, the first focus of the Merida Initiative was the assistance to the Mexican Federal Government, when currently it is shifting to states. I don't really know the impact of such changes; certainty we will have to wait to see them 20 years later.

S.A.L.: In your opinion, which have been the results of the Merida Initiative so far? What has been its greatest success? What has been its biggest failure?

R.H.G.: I think the results on the Merida Initiative are out there: we are giving Mexican authorities the equipment to strengthen their capacity. Mexico has a capacity limit due to the lack of equipment, which the Merida Initiative has bolstered. As for the successes of the Merida Initiative, its great success has been the establishment of a stronger relation between the Mexican and the U.S. law enforcement agencies. We are talking about quality relationships. Another success could be the increased capacity of the Mexican agencies to fight drug carters and violence through the equipment and training provided by the Merida Initiative. For instance, the Procuraduría General de la República (PGR) has improved their crime scene preservation activities. Before they touched everything and most of the evidence was lost. Now, through training programs, they have learned to protect crime scenes from the very beginning when they arrive to when they leave. Another example is the increased capacity of the Policía Federal to gather information. Both of these training programs were held by the FBI and other U.S. agencies. On the other hand, the biggest failure of the Merida Initiative is not actually a failure but a challenge. The stated goal of the Merida Initiative was to help Mexico combat transnational organized crime and their impact in the Mexican and in the U.S. security. The Calderon administration fought against it the hard way. It was an actual war against drug cartels. This strategy led no place for development programs to target the real causes of organized crime. However, if I had to point out a failure in the Merida Initiative it will be without a doubt the lack of measurement.

S.A.L.: As it is difficult to find official information about the Merida Initiative nowadays, I wanted to ask you something that has been a real obstacle during my research. By looking at the official U.S. government web pages info of the Merida Initiative from 2008, it seems that Central America is part of the Merida Initiative; however, in documents from 2009 onwards the Merida Initiative seems to comprehend only Mexico. What happened? Is Central America still part of the Merida Initiative?

R.H.G.: In 2008 the Congress passed the bill of the Merida Initiative as a comprehensive package of money and assistance for Mexico and Central America. But now it is just about Mexico. The U.S. developed its own mechanisms of assistance for Central America right afterwards regarding the different need of both regions.

S.A.L.: And since the Merida Initiative is just about Mexico, does it comprehends the Mexican southern border?

R.H.G.: Of course. The Merida Initiative help us to cooperate with SEDENA, SEMAR, Policía Federal and Aduanas to secure the south border. This assistance is seen in the form of equipment, training, dogs and management. One great example of success could be the territory comprehended between Palenque and Villahermosa.

S.A.L.: Well, I think that would be it from my part. I think I have gathered more information than the amount I was expecting to get. Thank you very much for your

attention and for your time. Do you want to give any closing remarks about the Merida Initiative?

R.H.G.: Just to say that the Merida Initiative is never going to be the “solution”. Nobody will ever say that “because of the Merida Initiative Mexico was able to combat transnational organized crime”.

S.A.L.: Oh, sorry but I just came up with another question. It is the last one.

R.H.G.: No problem.

S.A.L.: Thank you. Why is the Plan Colombia seen as a great success whereas the Merida Initiative’ effectiveness is still in the air due to the lack of measures? What is the difference between both U.S. initiatives?

R.H.G.: Well, first of all, the Plan Colombia was much easier to measure. The assistance that the U.S. provided to Colombia was focused on two main objectives: the interdiction and the eradication of coca. This means that the success of this plan was measured through “how many hectares of coca plantations were destroyed”. On the other hand, the Merida Initiative does not contemplate an eradication program and, moreover, there is no U.S. funding located for interdiction. The Merida Initiative is focused on reform and capacity building, it is an indirect way of assistant, an abstract one. Secondly, the Plan Colombia was held a time ago, whereas we are now in progress with the Merida Initiative.

Entrevista a Renato Sales Heredia
Titular de la Coordinación Nacional Antisecuestros (el “Zar antisecuestros”)

29 de agosto de 2014

1. ¿Qué relación existe entre la Coordinación Nacional Antisecuestros y la Iniciativa Mérida?
2. ¿Qué tipo de programas ha desarrollado la Coordinación Nacional Antisecuestros en el marco de la Iniciativa Mérida?
3. ¿Se ha recibido entrenamiento, equipo o acreditación de algún tipo para la dependencia que usted maneja?
4. En porcentajes, ¿Cuánto del presupuesto de la Coordinación Nacional Antisecuestros proviene de la Iniciativa Mérida?
5. Desde su punto de vista, ¿Cuáles han sido los resultados de la Iniciativa Mérida hasta ahora?
6. ¿Cuál ha sido su mayor éxito y su mayor fracaso?
7. ¿Considera usted que la Iniciativa Mérida ha logrado sus objetivos? ¿Porqué no o porqué si?
8. ¿Qué continuidades y discontinuidades entre ambas gestiones presidenciales ha habido en políticas y en resultados en el combate al crimen organizado?
9. ¿Cómo describiría el panorama actual en materia de seguridad y que posición ocupa la estrategia antisecuestro?
10. Desde su punto de vista, ¿Porqué resulta tan difícil obtener información oficial relacionada a la medición de resultados de la Iniciativa Mérida?

Transcripción de la entrevista

R.S.H.: Un dato internacional, que es fundamental para entender lo que sucedió en México en materia de narcotráfico tiene que ver con el atentado a las Torres Gemelas. Cuando se atenta contra las Torres Gemelas la reacción de Estados Unidos es cerrar sus fronteras. Entonces deja de ingresar, y de salir con facilidad, dinero del país. Se cierran las fronteras y la droga que se movía con facilidad en la zona fronteriza se estaciona en México. Y entonces los narcotraficantes empiezan a pagar en especie. Antes pagaban o recibían dinero. Ni siquiera lo contaban. Eran pacas de dinero, los pesaban. Una vez que sucede el cierre de fronteras, a partir del 2001, la droga se estaciona en el país y empieza a distribuirse. Y entonces cambia la dinámica de un país de tránsito, poco a poco, a un país de consumo también. Y los cárteles empiezan a cambiar igual.

El dato de violencia que más hay que considerar en el desarrollo de los cárteles es la irrupción de la organización criminal conocida como los Zetas. Los Zetas derivan de un grupo de élite del ejército mexicano, de un grupo aeroportuario de fuerzas especiales; son desertores del ejército mexicano, estaban capacitados en técnicas de supervivencia, en tácticas de contrainsurgencia... estaban altamente capacitados. Desertan y se convierten en la célula armada del cártel del Golfo, dirigida en ese entonces por Osiel Cárdenas. Una vez que se extradita a Osiel Cárdenas, esta célula rompe con el cártel del Golfo y se alinean con los Beltrán Leyva, que a su vez, habían disputado con el Chapo Guzmán. Y el nivel de violencia que adquiere esta lucha interna entre cárteles es terrible, como nunca antes. Empiezan a aparecer cabezas cortadas, gente tirada en los puentes, colgada. Un nivel ostensible de violencia que se advierte en esos años, a partir del 2006 o 2007, y que nunca se había visto. Pues hay un espiral de violencia que crece a nivel nacional.

Y crece también en buena parte por una reacción poco afortunada de administraciones anteriores que tiene que ver con una noción que se conoce como Derecho Penal del Enemigo. El Derecho penal del enemigo considera a los delincuentes no como transgresores de la ley, sino como enemigos. Y utiliza la retórica bélica a nivel mediático, pero también utiliza técnicas de guerra para enfrentar un tema que tiene que ver con técnicas de investigación criminal. Eso subvierte los fundamentos del Estado constitucional, porque tú estás prácticamente suspendiendo de facto las garantías individuales y conviertes a tu Estado democrático en un Estado de excepción sofisticado; es decir, en un Estado disfrazado de Estado democrático cuando realmente ya tienes un Estado en el que están suspendidos los derechos fundamentales. El instrumento constitucional para enfrentar las emergencias se encuentra en el artículo 29 de nuestra constitución. No se hizo uso del instrumento constitucional y, sin embargo, de facto en buena parte del país, durante la administración anterior se suspendieron derechos. Eso generó espirales de violencia aún mayores porque si de por sí es delgada la línea entre delincuentes organizados y desorganizados, con esta subversión de las garantías está línea se hizo aún más frágil. Y de pronto, los niveles de violencia que se vieron en el enfrentamiento a los narcos, en la "Guerra contra el narcotráfico" como se le llamó fueron terribles. A últimas fechas, ya en esta administración, se ha recuperado el discurso democrático en el sentido en el que son delincuentes a los que hay que capturar,

investigar, previa investigación, capturarlos, procesarlos conforme al Derecho y llevarlos a la cárcel. Pero es otro discurso. Es un discurso totalmente distinto y es importante tener claro porqué esa distinción es fundamental. Si tú dices “son enemigos”, el Derecho Penal del Enemigo dice “con los enemigos no se dialoga, al enemigo se le destruye”. El enemigo es como una cubeta llena de alacranes. Pero no son enemigos, son delincuentes. Tú no puedes darle rango de beligerancia a un delincuente. Es eso. Un delincuente al que tienes que capturar, investigar y mandar a la cárcel. Si en tu discurso y en tus hechos lo tratas como un enemigo, subviertes el orden constitucional y destruyes tus posibilidades como Estado democrático. Digamos que esa es la raíz filosófica de muchos de nuestros males. La profunda raíz de muchos de nuestros males tiene que ver con discursos totalitarios, autoritarios y discursos demagógicos. Ahí está la clave para entender muchas de las cosas que nos han pasado y muchas de las que tenemos que salir todavía, tenemos que superar. Por eso, la policía tiene que ser fundamentalmente un servicio civil, de carrera, vinculado con la gente, un servicio ciudadano.

Bueno, digamos que ese es el tema así en términos globales filosóficos. El Derecho Penal del Enemigo que no es sino una derivación del irracionalismo alemán, el que condujo a los campos de concentración, que condujo al nacional-socialismo. El ideólogo del nacional-socialismo es también quien plantea la lógica política del amigo-enemigo, que es Carl Schmidt. Schmidt dice: si hay categorías como en estética que nos permiten distinguir entre lo bello y lo feo, en política también hay categorías que nos permiten distinguir; y la categoría es aquella del amigo y del enemigo. Eso que para Schmidt es la política, es realmente la negación de la política, porque destruyes el diálogo. Traduces en un discurso bélico lo que debe ser un discurso de apertura. Eso es lo que se dio en nuestro país lamentablemente, con sus variantes y atenuantes, hace algunos años.

En ese contexto, ¿qué es lo que nos está pasando ahorita? Lo que nos está pasando ahorita es que se está persiguiendo –desde otra óptica que privilegia efectivamente con mayor claridad la inteligencia antes que a la fuerza– a los grandes cárteles. Y se han logrado capturas muy importantes. Una de ellas que es emblemática es la del Chapo Guzmán. ¿Qué pasa cuando se fragmentan los cárteles? ¿qué pasa cuando se detiene al líder de una organización, al jefe de una organización delictiva? Los subgrupos se enfrentan para asumir el poder. Y si esos subgrupos a su vez se enfrentan contra cárteles contrarios, tenemos una atomización, una dispersión de las bandas de delincuencia organizada. Cuando las bandas se dispersan y no tienen la estructura vertical de la que disfrutaban anteriormente que los dotaba de dinero, para recuperar dinero se dedican a otros delitos. Alguien decía que los grupos delincuenciales actualmente son como tiendas departamentales. Así de pronto ya no están vendiendo en un área, se dedican a otra. Son como complejos delincuenciales. Ahora no solamente roban, también trasiegan droga, también extorsionan, también manejan trata de personas, venden mercancía pirata a través de delincuentes de poca monta y secuestran. Y entonces el rostro del secuestro en nuestro país cambió de unos años a esta fecha para distribuirse genéricamente en la población, porque secuestran por bajas cantidades. Lo que ellos necesitan es dinero con rapidez. Entonces no tienen logística, es decir, no tienen casa de seguridad en muchas ocasiones, sino que se los llevan a un monte, los amarran a un árbol y están negociando el

secuestro con un “págame lo que tengas ya, irápido!”, porque estás bandas dispersas lo que están haciendo es tratar de reposicionarse. Necesitan dinero para comprar armas, para moverse, y entonces consiguen dinero a partir de los secuestros. Y entonces lo que estamos haciendo es capturarlos así, tendiendo redes. Así como ellos son organizados en dispersión, lo que está haciendo el Estado a la inversa es concentrarse en la organización, es decir, coordinarse. Lo comentaba el procurador recientemente y el Secretario de Gobernación, lo que hay ahora es coordinación de mayor peso entre la federación y los estados. Antes había un debate, una discusión permanente entre estados y federación. La federación decía que “la mayor parte de los delitos son del fuero común”, y contestaban las entidades federales “sí, la mayor parte son del fuero común pero los de mayor envergadura, los de mayor dimensión son del fuero federal”. Y los delitos del fuero federal, es decir, los delitos que tienen que ver con el narcotráfico y contra la salud, son los delitos que afectan todo lo demás. Entonces se arma un pleito. Lo que se reconoce ahora es que hay que atenderlo conjuntamente, algo que debió reconocerse desde hace mucho, y que en algunos estados se reconoció en administraciones anteriores. Uno de esos estados es Campeche. Campeche, nos dimos cuenta de que había que enfrentar el tema conjuntamente, coordinadamente con Marina, con Defensa, PGR, CISEN, Policía Federal, y así sacamos a los Zetas de nuestro estado, de Ciudad del Carmen particularmente que era donde estaban. En Ciudad del Carmen estaban haciendo lo que hacían en otras entidades: cortar cabezas, extorsionar y etc.

S.A.L.: No tenía idea de eso, de Ciudad del Carmen.

R.S.H.: ¡Sí! Bueno, en 2009, 2010, 2011 todavía detuvimos a más de 120 zetas y a todos los sacamos del estado, los mandamos a Almoloya de Juárez. En el último operativo, en 2011, detuvimos simultáneamente a 27 zetas. A los sicarios, a la (entre comillas) administradora, a los halcones y a los narcomenudistas. Organizadamente la Marina, el Ejército, Policía Federal, nosotros. Pero eso es lo que hay que advertir en esos temas.

S.A.L.: Entonces se trata de que en vez de fragmentar la organización ¿agarrarlos a todos en conjunto para que no se hagan estos grupitos delicados? ¿o cómo?

R.S.H.: Ellos se están fragmentando. Se dispersan. Pero entonces tú lo que haces es, por ejemplo, particularmente en el tema de secuestros, ¿qué pasaba antes? Pasaba que secuestraban a alguien y entonces el hermano del secuestrado conocía al procurador de la entidad federativa e iba con el procurador. ¡Ah! Pero también era amigo del vicealmirante. Y entonces iba con el vicealmirante y le decía “oye mi hermano está secuestrado, ayúdame”. Entonces el procurador veía por un lado el asunto y la armada lo veía por otro. ¡Ah! Pero como también era amigo del procurador general, entonces la PGR de pronto tenía el mismo asunto. Y entonces como en la novela *El hombre que fue jueves* de Chesterton que nadie sabe a quién se espía pero que todos son espías, todos estaban investigando el mismo caso sin saber que investigaban el mismo caso. Y de pronto se dan cuenta, “¡pero oye! Si ese caso lo estoy viendo yo”, “no, pues si ese lo tengo yo, aquí está mi averiguación previa”, “ahhh, pero aquí hay otra”. Y entonces ¿qué se hace para evitar eso? Algo muy sencillo pero algo que no se hacía. Tú tienes una unidad especializada

contra el secuestro en un estado x, una entidad federativa x. Aquí está tu unidad especializada contra el secuestro (UECS). Aquí hay ministerios públicos, peritos, policías ministeriales, aparatos, un área específica de atención a víctimas muy poderosa... en fin, es una buena unidad especializada. Pero a lo mejor no tiene los suficientes policías ni la suficiente posibilidad de hacer cosas que sí puede hacer el ejército, la armada, la PGR y el CISEN. Entonces, estas UECS se vinculan con lo que se conoce como grupo de fusión, como una mesa en donde está SEDENA, SEMAR, PGR, Policía Federal y nosotros. Nosotros que somos una coordinación. Lo que hacemos es coordinar precisamente. Vincular a la unidad especializada contra el secuestro en el estado x con todas estas autoridades federales. Entonces aquí SEMAR conoce primero el secuestro, y comenta: no, el secuestro hay que atenderlo en esta unidad especializada que aquí tienen todos los datos anteriores, los modus operandi, está concentrada la información, están los secuestros desde hace 10 años en entidades; y entonces vamos a ver si es uno de los que salió o de algunos de los que conocen. En fin, la inteligencia está aquí, pero nosotros también apoyamos con generar un perímetro en el momento mismo del secuestro para que no puedan salir de la entidad.

Entonces evitamos que se disperse información sobre secuestros. Lo que antes se dispersaba, ahora se concentra. Entonces ahora tú generas, tú tienes esa red para capturar a los secuestradores. Tienes una red que no solo tiene que ver con la entidad federativa, sino propiamente con la región. Porque hay algo que también se sabe desde hace mucho y que también se pone en práctica poco. Los delincuentes no conocen ni de fueros ni de competencias ni de “esto es federal y esto es local”, ni de fronteras. Las fronteras son propiamente económicas, son regiones, son zonas. Ciudad del Carmen, por ejemplo en nuestro caso en Campeche, tiene más que ver con la región Tabasco que con la región Campeche. Entonces los zetas que se movían por Veracruz desde Veracruz, Tabasco y Villahermosa lo manejaban como una sola región. Eso no lo hacíamos nosotros, hasta que nos dimos cuenta que había que hacerlo, que trabajar conjuntamente con la procuraduría de Tabasco. Por ejemplo, en Campeche detuvimos a un secuestrador que tenía un secuestro en Campeche pero 25 secuestros en Tabasco. Entonces lo que se hace ahora es: tú tienes aquí las regiones del país; se reúne el Secretario de Gobernación con los Gobernadores de Sonora, de Chihuahua, de Baja California Norte y de Sinaloa, entonces se ven los temas de toda la región. Se ven los temas de la región sur-sureste y se reúnen con el Gobernador de Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Oaxaca, y se ven los temas de esa región porque ahí se están moviendo. Ya no vez nada más los temas de un estado, sino los temas de una región. Y los procuradores igual. Y los Secretarios de Seguridad Pública igual.

Entonces poco a poco empieza a haber más confianza entre autoridades que antes se miraban con mucho recelo. Porque antes SEDENA no veía muy bien al procurador de x estado; ni el procurador de x estado veía muy bien al Secretario de Seguridad Pública de su mismo estado, o al de la armada. Entonces empieza a verse que solos no pueden, que esto es un tema de inteligencia, es un tema de coordinación. Entonces empiezan a darse resultados. Nosotros empezamos a tener resultados ya en las cifras que se conocen, en las cifras con las que nos hemos medido desde hace muchos años, que son las que maneja el

sistema de seguridad pública por entidad federativa. Se cuestionan las cifras... se cuestionan cuando van para abajo, no se cuestionan cuando van para arriba en el mismo indicador. Entonces dice uno, bueno, no las cuestionaban ni decían nada cuando iban para arriba, ¿porqué las cuestionan ahora que van para abajo? “porque faltan sumar las de tal y tal”, bueno, pues construyamos otro indicador, pero no podemos alterar este que tiene que ver precisamente con las entidades federativas, con la información que nos dan. ¿porqué no se cuestionaba cuando iba a la alza en 2013? Se cuestionan cuando van a la baja. Pero entonces yo estoy haciendo otras gráficas para contestar esta objeción de las organizaciones con las que nos llevamos muy bien. ¿Cuál es la otra gráfica? La gráfica tiene que ver con cuantos detenidos y cuantas bandas desmanteladas hay. Si tú comparas las cifras, las gráficas, tú ves que hay más detenciones en 2014 que en 2013, y entonces parece una verdad de Perogrullo. Pero si tienes más bandas desmanteladas y más secuestradores detenidos, pues tendrás menos secuestros. Así como baja aquí, sube también lo que hace a capturas, autos de formal prisión dictados y bandas desmanteladas. Y esa es una cifra incuestionable. Inobjetable porque están sujetos a proceso. ¿Cuántos autos de término constitucional? ¿cuántos detenidos hay? Así hay que explicarlo, poco a poco las cosas.

Pero bueno, la idea es que con coordinación real, que tiene que ver también con los egos de las personas, puedes hacer muchas cosas. ¿Porqué tiene que ver con los egos de las personas? Porque uno de los grandes problemas de nuestro país es que de pronto x se siente dueño de la verdad absoluta y siente que él es el jefe de todos, y que él nada más sabe, y que entonces él tiene que tener toda la información y nada más él. Que cuando hay un asunto que solucionar y lo soluciona Y entonces no... él lo solucionó y él sale a dar la información. Eso hay que superarlo. No se trata de ver quién se pone la medalla ni quién es el héroe de la patria. No. Es una cuestión genérica. Por eso hay que entenderlo también.

S.A.L.: Y a partir de esta reacción de que ya se está implementando este nuevo sistema de coordinación que está atrapando ya a muchísima gente, ¿han cambiado estos grupos su forma de actuar? En el sentido en que ya no se dediquen nada más al secuestro... sino que haya habido algún incremento en... no se, extorsiones o en venta de cosas piratas.

R.S.H.: Sí. Ha habido un incremento en extorsión. Básicamente en robos. Se ha incrementado el robo. En algunas zonas el abigeato (el robo de ganado) ha crecido por que dicen, bueno, son, como tú sabes, agentes pensantes, racionales. Que es la teoría económica del delito: costo y beneficio. Por eso la previsión situacional del delito es tan importante. Por que es totalmente cierta la frase esa que dice “al ladrón lo hace la ocasión”. Lo que tienes que cerrar son ocasiones delictivas. Y para eso existe esa información. ¿Qué información se necesita? Dónde, cómo, cuándo; las preguntas clásicas de los periodistas y de los investigadores, que al cabo son un cierto tipo de investigador. Cómo pasó, cuándo pasó, dónde pasó. Si tú logras concentrar esa información, tu puedes lograr lo que se conoce como “análisis predictivo”, es decir “están secuestrando en esta zona ¿porqué?”.

A ver, aquí en esta zona, que es Valle de Bravo, sales en las motos de aquí y aquí son caminos despoblados, brechas, no hay policía, no hay quien vigile y entonces se los pueden llevar hacia abajo, hacia esta zona, arriba de Liubianos. ¿Y esta gente quién es? La gente que está en Liubianos es la que se movió de Michoacán, son del grupo de La Familia que se movió para acá, que tienen influencia en toda esta zona y el líder jefe de esta banda está aquí. Entonces tu puedes calcular, bueno, si se estaban moviendo aquí tenemos que poner policía aquí, cámaras acá y tenemos que evitar que vuelvan a subir. Y tenemos que atraparlos en sus aparentes lugares de confort. Porque como ya saben que sabemos que se mueven por acá, entonces se van a mover en un lugar cercano, no van a estar aquí, van a estar acá. Y entonces ahí tu tienes un operativo. Tienes inteligencia, inteligencia que tiene que ver con información básicamente reunida y con datos: “es dueño de un bar que está en tal parte, es primo hermano de fulanito y en su cuenta de Facebook le mandó un mensaje de que si iban a Cancún, pero Cancún no es Cancún sino que así le dicen a este pueblo... ese tipo de cosas, ¿no? Esa es la información que te permite capturar a los delincuentes; y que te permite hacer muchas otras cosas también.

S.A.L.: ¿Y no se vuelven más violentos? ¿No incrementa sus sofisticación?

R.S.H.: Al contrario. Es precisamente eso lo que nos estaba pasando. Que se estaban dispersando, fragmentando. Algunos son muy violentos desde su origen, que son los zetas, ese es el grupo más violento, son los peores. Pero ese grupo está en franca desbandada. Y esa desbandada es peligrosa pues, por eso es que estamos atendiendo el tema así. Regionalmente y con inteligencia, con coordinación.

S.A.L.: Vale. Y hablando de fragmentación, cuando pasó lo de Michoacán, por ejemplo, la fragmentación del grupo de Osiel Cárdenas...

R.S.H.: Sí, la Familia, los Templarios...

S.A.L.: Pues había muchísima violencia, también en Monterrey. Pero con el Chapo... bueno, no se si es porque yo estaba allá y no llegaban las noticias, ¿hubo una fragmentación así muy intensa o qué paso?

R.S.H.: No. Son diferentes estructuras y reaccionan de forma distinta. El Chapo era el jefe de una banda muy importante, pero ellos tenían al parecer muy calculado qué sucedería si caía uno u otro. Entonces lo que se da son pugnas entre los cárteles, entre los grupos. Los Beltrán Leyva eran cercanos al Chapo, se pelean con el Chapo y pactan con los Zetas. Entonces ese pacto Zetas-Beltrán Leyva hace que los Zetas ya no solo se muevan por el golfo, porque se estaban moviendo en Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche; es decir, entraron al centro del país, donde tenían influencia los Beltrán. Entonces ahí se da otra escisión después de que se captura y se delimita al cártel de los Beltrán y se dan otras escisiones y nacen bandas como Guerreros Unidos, la Mano con Ojos, nombres ya sabes... ¿no? A mi me preguntan a veces ¿y cómo resumirías tú la situación del país? Pues con una canción célebre que dice “Burundanga le dio a Bernavé, Bernavé le dio a Muchilanga, Muchilanga...” [risas] y más o menos así se describe el panorama de la situación. Sí, porque esa dispersión es lo que estamos viviendo ahorita.

S.A.L.: Y, entonces, ¿hay más optimismo en cuanto al panorama de seguridad?

R.S.H.: Sí.

S.A.L.: De que “sí es seguro todo”.

R.S.H.: Sí. Sí hay optimismo. Podemos ver que hay una disminución no solamente en ese delito, que era muy importante disminuirlo. En 2013 era el único que no habíamos logrado disminuir. Pero hay una disminución, y eso es fundamental en el caso del homicidio doloso, al homicidio vinculado con el crimen organizado, y en general al homicidio que tiene que ver con los agravantes clásicos como premeditación, alevosía, ventaja, y las otras como saña, traición, retribución pactada (que es el sicariato). Esas cifras de homicidio han disminuido sustancialmente y es muy importante.

Te voy a enseñar unas gráficas. Vamos a poner un estado como Michoacán. Mira cuántos homicidios tenía en el 2009, en el 2010, en el 2011 y en el 2012. 2013 y en lo que va del 2014. Mira Morelos. En 2008 35. En 2012 mira como baja.

S.A.L.: Sí, de 800 a 500.

R.S.H.: Esta es la proporción de disminución que se da en todo el país en homicidios. Y es muy importante, tener esa cifra negra ahí. Como no tienes cifra en robo de vehículos, por ejemplo, o cifra negra en algunos delitos.

S.A.L.: Y, bueno. Se ha hablado mucho de que estos grupos llegan a niveles transnacionales. Es decir, desde Centroamérica hasta...

R.S.H.: Sí. De hecho los Zetas se movieron a Guatemala durante un buen tiempo, al grado de que suspendieron las garantías individuales en Guatemala para enfrentarles. Pues el norte de Guatemala es el sur de México.

S.A.L.: Y, por ejemplo, ¿para ellos hay alguna operación especial? Se podría pensar que “vamos a hacer una operación especialmente para ellos por su dimensión transnacional” o ¿es lo mismo?

R.S.H.: Lo que no se daba tampoco era coordinación con gobiernos de la frontera sureste, por ejemplo. Poco se trabajaba con el gobierno de Guatemala, con el gobierno de Honduras, con el del Salvador. Y ahora se está trabajando mucho más con ellos porque buena parte de los migrantes que se suben, que se subían, al tren este cuyo deseo era llegar a Estados Unidos pues pasan por México para eso ¿no?, para quedarse en México. Lo ellos pretenden llegar a Estados Unidos como sea. A veces se quedan el tiempo que requieren para llegar a Estados Unidos, pero su intención última es llegar allá. Entonces no se trabajaba con ellos. Ahora se trabaja con ellos. Entonces los secuestros de migrantes se daban muchísimo. Eran secuestros... porque de pronto Estados Unidos encontraba a x cantidad tratando de llegar cruzando sus fronteras y los devolvían a México en la madrugada, 150 o 200 en Tamaulipas por ejemplo. Y llegaban los grupos de delincuencia

organizada y los secuestraban y los obligaban a trabajar para ellos. A operar también. Entonces eso empieza a disminuir también.

Y bueno, son problemas que se tienen que ver con eso. Hay que verlo desde la óptica internacional también. Todo el problema de los niños migrantes, por ejemplo. Eso tienes que atenderlo desde la Comisión de los Derechos Humanos del Niño y desde la óptica de respeto a ese tratado. Y yo creo que ahora más que nunca y a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, el peso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, pero en otras materias es fundamental. Para tu carrera eso es básico ¿no? Qué tratados internacionales tienen que ver con este tema nuestro, por ejemplo. La Comisión de Palermo es una de ellas. La Comisión de Palermo es el tratado internacional para combatir la delincuencia organizada transnacional. Y tiene protocolos adicionales, como es el protocolo adicional para enfrentar la trata de personas, otro protocolo adicional para enfrentar el tema de migrantes. Y hay muchos tratados que ahora son fundamentales para entender nuestra función desde la óptica de operadores del sistema de justicia.

Por ejemplo, en el tema de mujeres, el tratado que se conoce como Comisión de Belem do Pará es fundamental. La Comisión preliminar a todas las formas de discriminación de la mujer. En fin, hay una serie de tratados que hay que conocer necesariamente ¿no? ¿Tú sabes por qué se llama “control de convencionalidad”? ¿Por qué se dice que hay control de convencionalidad ahora? Porque así como el control de constitucionalidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene como eje la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que se conoce como el Pacto de San José de Costa Rica. Y entonces, uno de los jueces del sistema interamericano, mexicano, Sergio García Ramírez, en alguna resolución dijo “así como hay control de constitucionalidad, porque cada estado ve si los actos de sus autoridades están acordes con la constitución política de su propio país, de su propio Estado, también tiene que haber control de convencionalidad, para ver si los actos de los estados están de acuerdo o no con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De ahí viene el término control de convencionalidad. Y eso es lo que estamos nosotros... nosotros asumimos la competencia contenciosa de la Corte Interamericana desde el gobierno de Ernesto Zedillo, desde hace ya algunos años. Y estamos vinculados. Si la Corte Interamericana determina, decide, que es el caso radilla por ejemplo, ¿sí sabes cuál es el caso?

S.A.L.: Me suena mucho.

R.S.H.: Bueno te dejo apuntado el caso para que lo revises. Tiene que ver con la desaparición de personas. En el estado de Guerrero en los años 70 desaparece Radilla, a quién aún no encuentran. Pero entonces lo que hace la Corte Interamericana es emitir una resolución marcando directrices, en lo que hace a estos temas. Otras resoluciones muy importantes de la Corte Interamericana tienen que ver precisamente con el derecho de las mujeres, que son las que tienen que ver con el estado de Chihuahua por ejemplo, las desaparecidas del estado de Chihuahua. Entonces hay que enriquecer nuestro derecho interno con el derecho internacional. Que es lo que también se conoce como bloque de

constitucionalidad. Ya no es solamente la constitución de un país la que rige, sino es la constitución vinculada con tratados internacionales.

S.A.L.: Y, hablando de relaciones internacionales ya. Con Estados Unidos. ¿Qué tipo de relaciones tienen?

R.S.H.: Particularmente nosotros como Coordinación Nacional Antisecuestros tenemos una espléndida relación con la embajada norteamericana, particularmente con el FBI. Y estamos generando proyectos para que esta relación se consolide, se vincule aún más en temas de capacitación fundamentalmente. Capacitación para las unidades especializadas contra el secuestro en la Academia de Quantico, Virginia, que es la academia del FBI.

Y también como procurador tuve yo una magnífica relación con la conferencia de procuradores de la zona oeste de Estados Unidos, que depende del Departamento de Estado, y que se apoyaba con recursos de la Iniciativa Mérida para organizar reuniones de procuradores mexicanos con procuradores norteamericanos en temas claves como la trata de personas y otros más, como intercambio de información, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

Buena parte de los recursos de Iniciativa Mérida se han destinado a la capacitación, con lo que hace el nuevo sistema de justicia penal adversarial. De hecho, uno de los proyectos más importantes que se consolidaron en la Procuraduría General de la República se conoció como proyecto Diamante. Tiene que ver con capacitación a agentes del Ministerio Público, locales y federales... pero básicamente federales, para entender qué es el nuevo sistema de justicia y hacia dónde va. Y una de las grandes reformas estructurales, profundas, de esta administración es el Código Nacional de Procedimientos Penales, que es un proyecto impulsado también por los procuradores estatales, en el tiempo que nos tocó ser procuradores; y que se planteó justamente en Campeche, en un encuentro de presidentes de tribunales supremos de justicia y procuradores en el año 2012. En agosto de 2012 se da un planteamiento de generar un código único en materia procesal penal. Ese código único va a permitir que se homologue el sistema procesal en todos los estados de la república. Que sea el mismo para la federación que para los estados. ¿Qué pasaba antes? Que el estado de Sonora tenía su código de procedimientos penales y manejaba las cosas de una forma. El estado de Yucatán manejaba las cosas de otra manera. Ahora no, ahora todo debe regirse a través de ese código único que permite homogeneizar la capacitación, por ejemplo.

Iniciativa Mérida está destinando recursos justamente para capacitar a procuradores, a primeros intervinientes que son policías, fundamentalmente para eso. Y también para apoyar en términos de infraestructura en algunas cuestiones vinculadas con la investigación del delito, la persecución del crimen organizado, ¿no?

S.A.L.: Y, por ejemplo... bueno es una pregunta un poco loca, pero en el caso de los Zetas: eran un grupo de élite, muy bien entrenado, ¿no existe ese miedo de que esos entrenamientos dados por la Iniciativa Mérida puedan ser contraproducentes? ¿Que se formen grupos delictivos a partir de ellos?

R.S.H.: No, aquí es capacitación para el nuevo sistema de justicia penal adversarial. Capacitación para investigar delitos pero también para llevarlos a juicio, también para saber qué es un criterio de oportunidad, qué es un procedimiento abreviado. Pero lo que tenemos que hacer con mucho cuidado son los exámenes de ingreso, los exámenes de aptitud; no basados en técnicas subjetivas fundamentalmente como el polígrafo, sino en técnicas objetivas, como el entorno social y económico, como el examen psicológico al cabo. Pero no generar como reina de esa batería de pruebas una opinión, el polígrafo, que es una prueba absolutamente subjetiva. Pero si ser muy cuidadoso en quiénes ingresan. Y también ser muy cuidadoso en quiénes egresan. Tú no puedes permitir que los exámenes de control de confianza sirvan para expulsar de las corporaciones a gente que está vinculada con el crimen. Porque si tú sabes que una persona..., o tienes datos, por una u otra razón, que te permiten afirmar que una persona está vinculada con el crimen organizado o desorganizado, lo que tienes que hacer no es expulsarlo a la calle. ¿Qué es lo que tienes que hacer? También parece una verdad de Perogrullo. Lo que tienes que hacer es investigarlo y meterlo a la cárcel. ¡Oye! Pues si este policía estaba aquí trabajando supuestamente con nosotros y resulta que está trabajando con los delincuentes ¿qué hay que hacer con ese policía? Que es el peor de los delincuentes. Pues mételo a la cárcel como metes a los otros. No decir “vete a conseguir trabajo allá a la Chevrolet”. Eso es absurdo.

Y en el otro extremo está otro gran absurdo que hay que cuidar mucho. Que hay que suprimir, en mi opinión. El otro gran absurdo es “vamos a expulsar a este otro policía porque tiene sobrepeso”. Bueno, ¿apoco teníamos un nutriólogo aquí en la corporación o un comedor industrial? Es decir, ¿cómo me corres? Pues yo como en la calle, por eso estoy gordo. ¡Ah! Porque tengo bajo control de estrés y me corres. No. Mal. Porque entonces estigmatizas y eliminas prácticamente de la vida productiva a una persona. Un ex policía con 25 años de servicio no va a encontrar trabajo en ninguna otra parte y nadie va a creer, en su entorno, que lo corrieron por estar gordo. Van a decir “no, tú estabas metido en algo”. Entonces acabas con una persona. Eso no se vale. Hay que revisar eso. Tienes que revisar, por eso, pues el ingreso, quiénes ingresan. Pero también revisar que no egresen de esa manera gente que al cabo no solamente no te va a ayudar afuera, sino te va a perjudicar. Y el argumento para hacer eso es muy tonto. El argumento para expulsar es “es mejor que delinca sin placa a que delinca con placa”. Pues no. Lo mejor es que no delinca. Entonces es ahí cuando dices “oye, estás diciendo tú, funcionario, que es mejor que delinca sin placa a que delinca con placa”. Con todo respeto es una estupidez [risas]. Pero es el discurso. Con eso los acaban. Eso se decía. Todavía lo dicen algunos: “es que es mejor que delinca sin placa a que delinca con placa”. Pues no. Lo mejor es que los metas al bote si delinquen.

S.A.L.: Y con todo lo que se está haciendo ahorita, ¿no hay una sobrepoblación en las prisiones?

R.S.H.: Sí. Sí hay una sobrepoblación en las prisiones y ese es otro extremo que tenemos que atender en nuestro país que es terrible. Que es una paradoja profunda que los lugares que debieran estar controlados estén absolutamente descontrolados. Que eso tiene que

ver también, su raíz filosófica, con un tema que no se ha terminado de entender, de discutir. ¿Cuál es el objetivo de la pena en nuestra constitución? ¿Cuál es el objetivo que a la pena le asigna nuestra constitución? ¿La finalidad de la pena en nuestra constitución? La reinserción social. Hasta hace poco tiempo, y en algunos estados todavía, en muchos, la readaptación social. Y antes era la regeneración del delincuente. Entonces antes el delincuente era un degenerado, después un desadaptado y ahora un des-insertado. ¿Cómo se regenera, readapta o reinserta a un delincuente según la propia constitución? “Mediante el tratamiento individualizado, el trabajo, la cultura y el deporte, lograremos que esta persona regrese a su núcleo social”. Y tú dices “a ver, pero si el núcleo social era una banda, una pandilla de delincuentes ahí en su barrio, que es uno de los barrios más deprimidos de la ciudad, entonces ¿quieres que regrese a ese núcleo social? Si regresa va a regresar a delinquir. Pero además tú tienes un modelo de ser humano en el cual convertir una persona: “yo quiero que esta persona... yo quiero modelarla de tal forma que se convierta en un ciudadano honesto, respetable, trabajador, distinguido y que trabaje en esto”. Espérame, eso no es democrático porque en las democracias tú respetas las diferencias, respetas la heterogeneidad. Si una persona quiere pasarse viendo el atardecer campechano durante meses, tú le puedes decir “¡oye! Eres un vago sin oficio”, y no, porque a lo mejor está meditando sobre un gran poema. Y tú no puedes decir “no, no, ponte a trabajar”. Oye espérame, quiero ver el atardecer y nada más. Y tienes que respetar. Y no puedes generar... eso es facha. Es fascismo, generar un modelo de ser humano que construir, el único.

Bueno, si la constitución cree, o los penitenciaristas creen que mediante el trabajo, la cultura y el deporte se puede reinsertar o readaptar un ciudadano, otra cosa que habría que hacer, y que en unos estados se hizo, es eliminar la carta de antecedentes penales, ¿no? Porque si ya salió de la prisión, una persona que nunca debió estar en prisión, porque se robó el espejo de un coche y se fue a la cárcel y sale a los tres años de la cárcel y va a buscar trabajo, le dicen ¿y tu carta de no antecedentes? ¿pero porqué? sí, sí robé, pero en verdad me equivoqué, tenía yo 18 años, iba con unos amigos y se me hizo fácil, y me robé un espejo. Pero ya estuve en prisión, en la prisión me enseñaron a hacer pan, salí a correr todas la mañanas, juego muy bien básquetbol porque jugábamos básquetbol ahí en la cárcel... en fin, ya sabes, en teoría. Y ahora quiero ser panadero porque aprendí ahí en la panadería a hacer unos panes buenísimos. No, pero aquí dice que estuviste ahí en la cárcel, yo no te puedo dar trabajo. Oiga pero ¿porqué? Si supuestamente ya no. Mira aquí todo lo que hice yo ahí. No, otro. ¿No es absurdo?

S.A.L.: Sí.

R.S.H.: Es absurdo.

S.A.L.: Demasiado.

R.S.H.: Pues así es absurdo. De esas absurdidades está llena todavía nuestra legislación. Otra gran absurdidad que mina todos los esfuerzos que hace, en mi opinión, que hace el combate a los delitos contra la salud, es que se permite el consumo pero no se permite la

producción de lo que se consume. Porque México está permitiendo el consumo. Pocos lo saben. Hasta pocos abogados lo saben, lo que es colmo, pero bueno. Está permitido el consumo, no está criminalizado el consumo ni de marihuana ni de cocaína. Por debajo de ciertas cantidades una persona puede ir, hasta por la calle, con menos de 5g de marihuana y menos de 500mg de cocaína. Entonces, tú dices “a ver, primera pregunta así por sentido común, el Estado mexicano tiene que proponer el no ejercicio de la acción penal cuando una persona lleva 4.8g de marihuana. Primera pregunta es ¿porqué 4.8g sí y no 5.1g? Segunda pregunta, ¿esos 4.8g dónde los consiguió? ¿los compró legalmente? No, porque está prohibida la venta. ¿Los sembró en su casa? Tampoco, porque está prohibida la siembra. ¿Se los regalaron? No, porque está prohibido el suministro. Y entonces, ¿cómo los obtuvo? No, pues en el mercado negro. ¡Ah!, entonces tú permites el consumo, tú, Estado, y no permites la distribución ni la producción ni el traslado de lo que sí permites consumir”. Pues sí es un absurdo. Es otro absurdo porque entonces el propio Estado indirectamente dice “Bienvenido mercado negro”.

Regresando al tema de las prisiones, ¿cuál es el fin de la pena en un Estado democrático? La prevención general negativa. ¿Qué significa prevención general preventiva? Enviarle a la sociedad un mensaje de “el que delinque va a ser sancionado, no delinca. Miren, señores, si alguien mata, secuestra o viola se va a ir a la cárcel muchos años. No hagan eso”. Prevención general. Enviar un mensaje a toda la población. Negativo porque “te voy a castigar, ¿eh?”. Y ¿cuál es el fin de la pena una vez que ingresa el violador, secuestrador, misil? ¡ah! Prevención especial positiva “mediante el trabajo, la cultura, y el deporte te voy a readaptar a la sociedad”. Y entonces tú dices, “a ver, si esta persona cometió un secuestro con homicidio y lo sancionaron a 80, 90, 100 años de prisión, porque ahora la pena es hasta 140, entonces ¿cómo va a ser readaptado algún día? ¿cómo? Si va estar 100 años en la cárcel. El discurso readaptador no concuerda con una pena de 100 años ¿no? Ni de 70 como estaba antes, porque entonces iba a salir muy readaptado pero a los 88 entrando a los 18. Paradojas insalvables que hay que solucionar para darle rumbo.

Es como este tema del que hablábamos inicialmente. ¿O son enemigos, o son delincuentes? Pero no puedes tú declararle la guerra a los delincuentes porque no son un Estado, ni formal ni informalmente. La guerra es un tema que está controlado también en la constitución y que implica una declaratoria con aprobación del congreso, el parlamento. Entonces, parece que no, pero todos estos temas tienen que ver en lo profundo con discusiones de corte filosófico, de corte ideo-político.

S.A.L.: Y, bueno, una última pregunta. ¿Hay una coordinación, por ejemplo, entre lo que se está haciendo en materia de seguridad y el desarrollo social para convertir eso?

R.S.H.: Sí, claro.

S.A.L.: ¿Hay una coordinación estable?

R.S.H.: Sí, sí hay. Y es un tema fundamental. Se llama... hay una subsecretaría dentro de la Secretaría de Gobernación, específica para ese tema de prevención del delito. Y de lo que se trata es de recuperar espacios, por ejemplo. Que es fundamental. No es lo mismo un

lugar limpio, una calle limpia, que una calle sucia en lo que hace al fenómeno delictivo. Una calle bien iluminada que una calle mal iluminada. Si la calle tiene todas las ventanas rotas, hay calles donde es totalmente cierto, si la calle es sucia y está mal iluminada y hay lugares en los que se puedan esconder los delincuentes, y si tú pasas por esa calle en la noche, muy probablemente te van a asaltar, o algo peor.

Entonces, ¿qué es lo que tienes que hacer? Bueno, primero vamos a limpiar, vamos a recuperar este espacio para que la gente pueda caminar. Si tú tienes un barrio en el que viven pandillas, y en ese barrio de pronto pones la mejor preparatoria del país... pero la mejor preparatoria ahí en ese barrio, o la mejor secundaria del país, pero con las mejores instalaciones, no cualquier instalación, ese barrio va a cambiar necesariamente porque ahí está la mejor secundaria del país. Eso lo hizo gente como Sergio Fajardo en Medellín, ahora gobernador de Antioquía. Puso la mejor escuela en el barrio más humilde. Pero la mejor en términos de la mejor construida, la más limpia, la más grande, con las mejores instalaciones, la mejor. Pero para la gente de ese barrio. Después llegaron otros. Y entonces la gente del barrio dijo “esta es nuestra escuela y es la mejor”, y tú envías símbolos y mensajes que vinculan a la sociedad, que la corresponsabilizan en este tema. Yo siempre les digo en los esquemas de prevención en absurdos que tuvimos, además en Campeche ¿no?, decía “oigan, cómo critican ustedes que haya inseguridad cuando ustedes son los que le compran el diesel robado a los ladrones. Si ustedes están comprando diesel a tres pesos cuando saben que cuesta, subsidiado, diez pesos, y sin subsidio trece pesos. Están comprándolo a tres pesos, claro que les conviene. Sí, ganan mucho ¿no?, pero se lo están comprando a la mafia, a los cárteles, a los ladrones, a los narcotraficantes. No se quejen ustedes después de que hay inseguridad cuando ustedes fomentan esa inseguridad”. Como la gente que compra robado “¡oye! Es que es una ganga”, no hombre, pues ese coche, que es un coche de marca cara, pues no lo venden en 50 mil pesos en ninguna parte, ni en 40 mil. Ese coche cuesta medio millón de pesos. Entonces quién te va a creer que te lo vendieron en 20 mil pesos.

Entonces la gente, a veces sin saber y a veces sabiendo, indirectamente fomenta el entorno criminal. Se trata de enviar los mensajes claros, precisamente en esta coordinación de recuperación de espacios, de prevención situacional del delito. Que es Roberto Campa Cifrián el subsecretario. Recuperar los enclaves que estaban perdidos, abandonados, en esta lógica comunitaria, de sociedad.

S.A.L.: Pues, creo que no me quedan más preguntas, pero no sé si tienes una idea como para terminar, algo relacionado a cómo ves el futuro, cómo va a cambiar la cosa...

R.S.H.: Yo creo que va cambiando ya y está cambiando. Y yo creo que sí vamos a poder recuperar niveles de orden, de paz, como los que tuvimos hace algunos años. En esta idea central de coordinación y corresponsabilidad con los ciudadanos ¿no? Esperemos, pero ahí estamos trabajando.

S.A.L.: No pues muchas gracias.

R.S.H.: No, de qué. Con mucho gusto.