

MOMENTO

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - Año 25 - No. 1 - 2010



LA INICIATIVA MÉRIDA TRES AÑOS DESPUÉS

**Un esfuerzo conjunto para combatir el
narcopoder y el crimen organizado en
México, Centroamérica,
República Dominicana y Haití**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer

1

SERIE: Seguridad

UN MOMENTO, POR FAVOR



Sin lugar a dudas la amenaza más grande a la seguridad en el continente americano proviene del narcopoder y el crimen organizado, que hoy día actúan por medio de complejas redes internacionales.

Para poder enfrentar este desafío es indispensable que los países actúen de manera coordinada. Sin embargo, **la Iniciativa Mérida, el esfuerzo con mayores recursos hasta ahora concebido para combatir esta amenaza, tres años después de haber sido propuesta, no solo sigue siendo poco comprendida sino que aún se encuentra en sus etapas iniciales de ejecución.**

Los gobiernos de la región se enfrentan a un adversario con poder desmedido. En el 2005 la demanda de drogas en EE.UU. se estimó en 142 mil millones de dólares, seis mil millones más que el producto interno bruto combinado en ese año de los siete países centroamericanos. Pero **el financiamiento de los carteles y redes criminales va más allá de la mera venta de droga, abarcando todo tipo de actividades ilícitas como contrabando, piratería, robo, extorsiones, secuestros y asesinatos.**

La Iniciativa Mérida tiene un propósito simple: que los países involucrados combatan conjuntamente el narcotráfico y el crimen organizado; y las expectativas de que consiga su meta son altas. Para ayudar a comprender la Iniciativa, a continuación se describen sus antecedentes, proceso de implementación, asignación y ejecución de presupuestos, cuestionamientos y la perspectiva de Guatemala.

MOMENTO

Año 25 No. 1 - 2010

DIRECCIÓN:

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

Autor:

Javier Antonio Brolo
y Departamento de Investigaciones
Sociopolíticas de ASIES

SUSCRIPCIONES Y CORRESPONDENCIA

10a. calle 7-48, zona 9
Apartado Postal 1005 A
Guatemala, Centro América
Teléfonos: 23322002, 23310814
23347178 y 23347179
Fax: 23602259
e-mail: asies@asies.org.gt
<http://www.asies.org.gt>

Momento es una publicación periódica de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Las opiniones vertidas en sus páginas son propias de los autores y no expresan necesariamente las de la Asociación.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido, siempre que se cite la fuente. SE SOLICITA CANJE.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, surgida en 1979 y fundada en 1982, es una entidad de carácter privado, de servicio, cultural y no lucrativa. Está formada por personas interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional, con el objeto de estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática atinente al país, inspiradas en el principio de la participación ciudadana.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

LA INICIATIVA MÉRIDA TRES AÑOS DESPUÉS

Un esfuerzo conjunto para combatir el narcopoder y el crimen organizado en México, Centroamérica, República Dominicana y Haití

Antecedentes

La Iniciativa Mérida surgió en un encuentro que los presidentes de EE.UU. y México sostuvieron en marzo de 2007 y fue hecha pública siete meses después mediante una declaración conjunta. **Inicialmente se propuso invertir 1.4 mil millones de dólares en equipo y entrenamiento con el fin de complementar los esfuerzos del gobierno mexicano durante un periodo de tres años, del 2008 al 2010.** Su objetivo es combatir el crimen organizado y el narcotráfico, ya que el 90 por ciento de la cocaína que ingresa a EE.UU. lo hace a través de su frontera con México a pesar de los esfuerzos que este país desarrolla para evitarlo.

Desde sus inicios, la administración del presidente Felipe Calderón emprendió una lucha frontal contra el narcotráfico y el crimen organizado. Entre las medidas adoptadas se ha emprendido juicios orales en el sistema de justicia, aumentado el gasto en seguridad de 2 mil a 9.3 mil millones de dólares, movilizado más de 45,000 soldados y extraditado a más de 200 personas. Pero el aumento de la violencia y su costo también han sido altos: más de 17,000 asesinatos, al menos 1,400 de ellos policías, soldados, fiscales o líderes políticos. El reciente asesinato de 15 jóvenes en Ciudad Juárez, el pasado febrero, ha terminado de conmocionar esta dañada ciudad.

La iniciativa representa una de las primeras ocasiones en las que EE.UU. atiende la solicitud de un país extranjero para desarrollar

La iniciativa representa una de las primeras ocasiones en las que EE.UU. atiende la solicitud de un país extranjero para desarrollar una estrategia conjunta de seguridad.

una estrategia conjunta de seguridad. La Iniciativa Mérida es comparada, erróneamente, con el Plan Colombia. Sin embargo, aunque ambos son esfuerzos para combatir el narcotráfico, la Iniciativa no fue impuesta ni tiene ningún componente “anti-terrorista”, como fue el caso del Plan para combatir a las FARC.

Una vez puesto en marcha el proceso de asignación de fondos de la iniciativa, se incorporó al proyecto una porción adicional de cooperación para los países de Centroamérica y el Caribe. Este componente agregado tenía dos propósitos: por un lado, aumentar la capacidad de los gobiernos para impedir e interceptar el tráfico de ilícitos, y por el otro, implementar la “Estrategia de EE.UU. para combatir pandillas criminales en América Central y México”.

El involucramiento de los países centroamericanos en un esfuerzo de esta naturaleza había sido anunciado en julio de 2007, antes que la misma Iniciativa Mérida, en una conferencia del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pero no contaba con fondos. Las cinco áreas de acción contempladas en el componente correspondiente a Centroamérica de la referida Iniciativa son: diplomacia, repatriación, cumplimiento de la ley, mejora en la capacidad institucional y prevención de crímenes. Los gobiernos del área acordaron acoger la Iniciativa Mérida y manifestaron su interés en ampliarla, tal como se indica en el punto noveno de la Declaración de Guanacaste, emitida al concluir la XI cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.¹

¹ Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Análisis Mensual*. Julio, 2009.

Gráfica No. 1
Países beneficiados por la Iniciativa Mérida



Fuente: Oficina de Transparencia del Gobierno de Estados Unidos.

Proceso de implementación

Desde que la Iniciativa Mérida fue anunciada, se inició un largo y lento proceso para su puesta en práctica, el que continúa hasta hoy.

Para ejecutar los fondos de la iniciativa, la administración estadounidense debe solicitar al Congreso la aprobación de una ley que asigne el financiamiento correspondiente. Luego, se deben firmar cartas de entendimiento con los países beneficiarios para establecer los procedimientos de ejecución del presupuesto establecido. **Es necesario indicar que toda la ayuda económica que EE.UU. brinda es administrada por sus propias agencias gubernamentales y no por los gobiernos de los países beneficiarios.**

Para aprobar una ley, las dos cámaras del Congreso, la de Representantes y el Senado, necesitan seguir el siguiente procedimiento para

cada año de la iniciativa. Primero, el Comité de Asuntos Extranjeros de cada cámara debe responder la solicitud de la presidencia y proponer una ley marco que describa los términos generales del proyecto. Después, los respectivos plenos tienen que debatir, conciliar diferencias y aprobar dichas propuestas. Finalmente, los comités encargados asignan los fondos de acuerdo con la ley.

Sin embargo, debido a la premura por obtener los fondos, la primera asignación presupuestaria no siguió el procedimiento normal. El entonces presidente George Bush solicitó que los comités presupuestarios decidieran por sí mismos cuál sería la prioridad, el nivel de financiamiento y el lenguaje político de la iniciativa. De manera que la ayuda a México y Centroamérica se incluyó dentro del paquete de asistencia a Irak. Aún así, el dinero aprobado no ha terminado de ejecutarse, pero las asignaciones posteriores sí han seguido el procedimiento habitual.

En febrero del 2010 el Congreso estadounidense ya había aprobado las cuatro leyes de la Iniciativa Mérida: P.L. 110-252, P.L. 111-8, P.L. 111-32 y P.L. 111-117. También se habían firmado las cartas de entendimiento entre los gobiernos de EE.UU. y cada uno de los ocho países beneficiarios: México, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice, Panamá, Costa Rica, Haití y República Dominicana. **En total, para los tres años se aprobaron 1,625.3 millones de dólares: 1,330.3 para México, 248 para Centroamérica y 47 para República Dominicana y Haití.**

Un porcentaje de la ayuda económica, a excepción de la provista por la P.L. 111-32, está sujeta al debido respeto de los derechos humanos. Esto se debe a que en la sección 620J de la Ley de Ayuda al Exterior de 1961, P.L. 87-195 o FAA, se prohíbe que EE.UU. brinde asistencia a cualquier ente de seguridad de un país extranjero con antecedentes de abusos de tales derechos. Honduras y Nicaragua, por ejemplo, no cumplieron esta condición para el financiamiento del 2008.

Un porcentaje de la ayuda económica, a excepción de la provista por la P.L. 111-32, está sujeta al debido respeto de los derechos humanos.

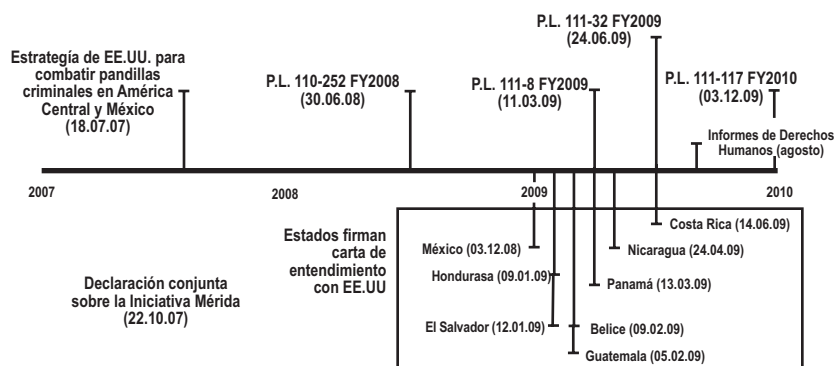
A los países centroamericanos, se les requiere:

- (1) *establecer comisiones en las que se pueda presentar denuncias contra la policía y que cuenten con la autoridad e independencia necesaria para recibir denuncias y llevar a cabo investigaciones efectivas;*
- (2) *implementar reformas para mejorar la capacidad y asegurar la independencia del sistema judicial; e*
- (3) *investigar y procesar a miembros de la policía y de las fuerzas armadas que han sido acusados legítimamente de haber violado derechos humanos.*

Otra particularidad en este proceso es que durante la asignación de fondos más reciente, **la Cámara de Representantes estimó necesario continuar con la ayuda a los países de Centroamérica y el Caribe más allá del 2010. Por consiguiente, se crearon dos nuevas iniciativas:** la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI) y la Iniciativa para la Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI).

En cada una de las leyes aprobadas se indica cómo se han distribuido las asignaciones presupuestarias. Los fondos estuvieron disponibles

Gráfica No. 2
Cronología de los procedimientos para la asignación de fondos de la Iniciativa Mérida



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de agencias estadounidenses.

después de que la Secretaría de Estado estadounidense entregara un plan de gastos detallado. Como ya se mencionó, estos recursos no son transferidos a los gobiernos beneficiarios sino que son administrados y ejecutados por agencias gubernamentales de EE.UU.

Al menos diez entidades están involucradas en la Iniciativa Mérida: el Departamento de Estado, la Agencia de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa (DOD), la Agencia Antidrogas (DEA), el Buró Federal de Investigación (FBI), el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), el Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE),

la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF).

Adicionalmente, **de acuerdo a los objetivos de cada programa, los fondos de la iniciativa se dividen en cuatro cuentas:** Fondo de Apoyo Económico (ESF), Control de Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley (INCLE), Financiamiento para Fuerzas Militares Extranjeras (FMF) y Programas de no Proliferación, Antiterrorismo y otros Relacionados (NADR). El cuadro no. 1 describe los objetivos de cada cuenta para Centroamérica y México.

Cuadro No. 1
Objetivos de la Iniciativa Mérida por cuenta de ayuda económica

Cuenta de ayuda económica	Objetivos
INCLE Control de Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley	Fortalecer la institucionalidad y el Estado de derecho. En el caso de Centroamérica, se combatirá el crimen, la violencia y el tráfico de armas y drogas por medio de la creación de nuevas unidades de seguridad, mejor manejo de las prisiones y cooperación entre fiscales, jueces y policía. También se proveerán instrumentos de inspección como rayos-x. En el caso de México, se fortalecerán las instituciones de seguridad por medio de equipo como helicópteros, sistemas de información e instrumentos de inspección.
FMF Financiamiento para Fuerzas Militares Extranjeras	Proveer equipo a las fuerzas de seguridad. A Centroamérica se destinarán barcos y equipo de comunicaciones. A México se entregarán hasta cuatro aviones CASA 235, cinco helicópteros Black Hawk y escáneres.
ESF Fondo de Apoyo Económico	Promover la gobernabilidad y el desarrollo económico y social. En Centroamérica se crearán programas para aumentar el control fronterizo y reducir la impunidad y la demanda de estupefacientes. En México, los programas consistirán en entrenamiento para las fuerzas de seguridad y protección de los derechos humanos.
NADR Programas de no Proliferación, Antiterrorismo y otros Relacionados	Esta cuenta únicamente existe para Centroamérica y busca mejorar la detección e intercepción del tráfico de drogas, armas y dinero en efectivo.

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de agencias estadounidenses.

Asignación y ejecución de presupuesto

En total, para la Iniciativa Mérida se ha aprobado casi un cuarto de millardo de dólares, más de lo anunciado inicialmente; más del 75 por ciento del total de los fondos ya se encuentra disponible. Sin embargo, **a finales del año 2009, únicamente se había ejecutado 1.7 por ciento de su presupuesto.**² (ver gráfica No. 3)

En lo que se refiere a Centroamérica, en enero de 2010 ya se habían aprobado todos los fondos del proyecto, un total de 248 millones de dólares. De estos, 83 millones fueron aprobados para el 2010 bajo la nueva iniciativa CARSI, que espera mejorar el monitoreo de los programas y prolongar la ayuda a la región por más años. Los recursos correspondientes estarían disponibles después de que la Secretaría de Estado de EE.UU. entregue el plan de gastos detallado y los informes sobre el cumplimiento de los derechos humanos en el 2010.

Los proyectos en los países con mayores índices de violencia, El Salvador, Guatemala y Honduras, serán los que más fondos reciban.

Solamente Honduras y Nicaragua no llenaron los requerimientos de derechos humanos en los informes para el 2008 y 2009, por lo que parte de su financiamiento fue reasignado. **A diferencia de la ayuda a México, que hace énfasis en la seguridad y cumplimiento de la ley, la destinada a Centroamérica se enfoca en el fortalecimiento institucional y prevención de violencia.** La mayoría de sus fondos se destinaron a la cuenta INCLE, de la cual el 15 por ciento está sujeta al cumplimiento de derechos humanos, y no a la cuenta FMF.

También, el 40 por ciento de la parte centroamericana de la iniciativa está destinado a programas regionales. Es decir, **los proyectos en los países con mayores índices de violencia, El Salvador, Guatemala y Honduras, serán los que más fondos reciban.** El cuadro a continuación muestra la distribución de los fondos asignados en cada ley por tipo de cuenta para Centroamérica.

Cuadro No. 2
Fondos de la Iniciativa Mérida para Centroamérica
por cuenta de ayuda económica (en millones de dólares)

Cuenta de ayuda económica	FY2008 P.L: 110-252 (Año fiscal 2008 ³)	FY2009 P.L: 111-8 (Año fiscal 2009)	FY2010 P.L: 111-117 (Año fiscal 2010)	Total Aprobado	Total Disponible
ESF	25.0	18.0	n.d.	43.0+	24.85
INCLE	24.8	70.0	n.d.	94.8+	23.2
NADR	6.2	0.0	n.d.	6.2+	72.82
FMF	4.0	17.0	n.d.	21.0+	18.88
Total	60.0	105.0	83.0	248.0	139.75

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de agencias estadounidenses.

² United States Government Accountability Office. *Status of Funds for the Mérida Initiative*. Diciembre, 2009.

³ El año fiscal en EEUU inicia el 1 de octubre y finaliza el 30 de septiembre de acuerdo a la ley P.L. 93-344 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974).

Para el presupuesto del año 2008 se aprobaron 60 millones de dólares según lo previsto en la ley P.L. 110-252. Veinte millones de dólares de la cuenta ESF fueron administrados por USAID para programas de prevención de la violencia juvenil, unidades policiales y desarrollo económico, y los 5 restantes fueron administrados por el Departamento de Estado para intercambios educativos. Con los fondos ejecutados hasta el momento se han creado cinco centros comunitarios para jóvenes en áreas de alta violencia en Panamá y financiado actividades de la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales del Departamento de Estado.

Un millón de dólares se destinó a la comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Del resto de ayuda para ese año, 34 millones de dólares fueron para programas antinarcóticos y de seguridad. Entre ellos se incluye la recolección de información de inteligencia, seguridad en puertos, fronteras y espacio aéreo, y detección del tráfico marítimo de drogas y armas. El dinero restante, **un millón de dólares, se destinó a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).**⁴

Para el presupuesto del año 2009 se aprobaron 105 millones de dólares al amparo de la ley P.L. 111-8, pero únicamente se especificó el uso de

una parte de éstos. Por ejemplo, 12 millones de dólares de la cuenta ESF se destinaron al Fondo de Desarrollo Económico y Social para América Central, administrado por USAID, y 15 millones de dólares de la cuenta FMF son para programas de seguridad marítima.

Finalmente, para el presupuesto del año 2010 se aprobaron 83 millones de dólares en la ley P.L. 111-17.

Para este año no se distribuyó la ayuda en cuentas específicas sino se creó una nueva iniciativa, CARSI, para garantizar financiamiento de los próximos años. El plan de gastos debería ser anunciado por la Secretaría de Estado estadounidense durante el mes de marzo del 2010.

En el caso de la ayuda a México, ésta también ha sido aprobada en su totalidad por una suma que asciende a 1,330.3 millones de dólares. El proceso de asignación de fondos es igual que el seguido en el caso de Centroamérica. Las principales diferencias son la cantidad de ayuda y el énfasis en seguridad y cumplimiento de la ley en lugar de la prevención. El siguiente cuadro resume las asignaciones de fondos por tipo de cuenta.

Cuadro No. 3
Fondos de la Iniciativa Mérida para México
por cuenta de ayuda económica (en millones de dólares)

Cuenta de ayuda económica	FY2008 P.L: 110-252 (Año fiscal 2008)	FY2009 P.L: 110-252 (Año fiscal 2009)	FY2009 P.L: 111-8 (Año fiscal 2009)	FY2009 P.L: 111-32 (Año fiscal 2009)	FY2010 P.L: 111-117 (Año fiscal 2010)	Total Aprobado	Total Disponible
ESF	20.0	0.0	15.0	0.0	15.0	50.0	21.3
INCLE	215.5	48.0	246.0	160.0	190.0	859.5	329.1
FMF	116.5	0.0	39.0	260.0	5.3	420.8	752.6
Total Aprobado	352.0	48.0	300.0	420.0	210.3	1,330.3	1,103.0

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de agencias estadounidenses.

⁴ Nota: recursos aprobados y asignados, pero aún no disponibles.

El énfasis en seguridad evidenciado en la ayuda a México se puede apreciar en la distribución del financiamiento en las distintas cuentas. **Casi el 70 por ciento de los fondos ahora disponibles corresponden a la cuenta FMS, la cual no está condicionada al cumplimiento de derechos humanos y está destinada a proveer de equipo militar a las fuerzas armadas mexicanas.** Por el otro lado, menos del 4 por ciento corresponde a la cuenta ESF, la cual está encargada de fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos.

Aunque no sin críticas, la Secretaría de Estado estadounidense emitió un informe favorable a México respecto al cumplimiento de los derechos humanos, por lo que casi todos los fondos ya se encuentran disponibles. Sin embargo, aún se retienen 2.5 millones de dólares hasta que concluya la investigación sobre el caso de Bradley Will, un periodista estadounidense asesinado en el 2006.

Se puede observar que para el 2010 se asignó una menor cantidad de fondos. Sin embargo, el Congreso estadounidense explicó que en el año anterior había adelantado parte del presupuesto de este año. **La Iniciativa Mérida no es la única ayuda para combatir el crimen organizado y el narcotráfico que México recibe**, aunque sí es un incremento sustancial respecto a los 57 millones de dólares anuales promedio que recibía antes del 2007. Se prevé que EE.UU. continuará ayudándole en el 2011 por medio de otras iniciativas, aunque no con la misma cantidad de fondos, debido a diversas presiones económicas.

Adicionalmente, existen dos iniciativas de ley para mejorar la ayuda estadounidense. Por un lado, la iniciativa H.R. 2410 (Berman) busca incorporar a más países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y que se implementen mejores mecanismos para evaluar la efectividad de los programas. También propone que se ratifique la

Convención Interamericana contra la Manufactura y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). De forma similar, la iniciativa H.R. 3239 (Kirkpatrick) exige que el Secretario de Seguridad Nacional, consultando al Secretario de Estado, entregue un reporte sobre los efectos logrados por la Iniciativa Mérida.

Al final, este proyecto supera los 1.4 mil millones de dólares inicialmente anunciados y ha incorporado a los países centroamericanos, lo que la iniciativa no había contemplado en sus orígenes. Sin embargo, como ya se indicó, la ejecución aún se encuentra en sus etapas iniciales, tres años después. El cuadro no. 4 resume las acciones implementadas para cada uno de los objetivos estratégicos de la iniciativa.

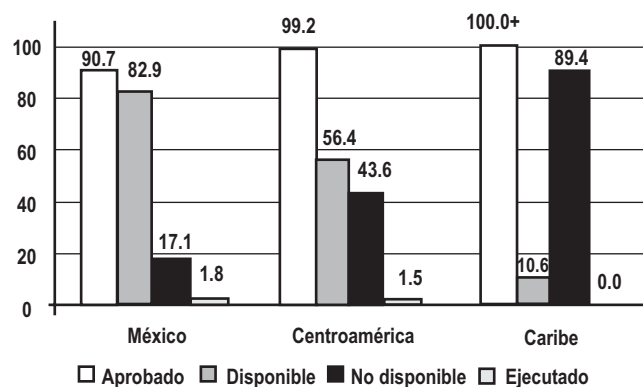
La oficina de transparencia del gobierno estadounidense da tres razones que explican por qué la ejecución de los fondos de la iniciativa ha sido tan lenta. Primero, el retraso del Congreso estadounidense para aprobar las leyes. Segundo, los retos que implica cumplir los requisitos administrativos para la ejecución de fondos. Por último, la necesidad

de mejorar la capacidad de las instituciones tanto de EE.UU. como de los países beneficiarios para agilizar la implementación de la ayuda.

Por su parte, **el Departamento de Estado estadounidense argumentó que la ejecución de fondos no debía ser la única manera de evaluar el progreso de la iniciativa.** Por ejemplo, el 42 por ciento del entrenamiento ha progresado. Además, a finales de diciembre de 2009 se entregaron 77.2 millones de dólares a México en equipo (30 escáneres de iones y 5 helicópteros Bell) y para junio del 2010 está programado ejecutar 135.5 millones de dólares más (un avión CASA de vigilancia y tres helicópteros UH-60).

Al final, este proyecto supera los 1.4 mil millones de dólares inicialmente anunciados y ha incorporado a los países centroamericanos, lo que la iniciativa no había contemplado en sus orígenes.

Gráfica No. 3
Porcentaje de fondos aprobados, disponibles, no disponibles y ejecutados
por país/región para la Iniciativa Mérida a diciembre del 2009



Fuente: elaboración propia con datos oficiales de agencias estadounidenses.

Cuadro No. 4
Acciones implementadas de la Iniciativa Mérida
por objetivo estratégico al 30 de septiembre del 2009

Objetivo estratégico	Acciones implementadas
Romper el poder e impunidad de organizaciones criminales	<u>Equipo entregado:</u> 26 vehículos acorazados, 30 escáneres de iones, 5 unidades móviles de rayos-x, 5 helicópteros Bell. <u>Entrenamiento:</u> 6 entrenadores caninos entrenados.
Fortalecer el control fronterizo, aéreo y marítimo	<u>Equipo entregado:</u> software para verificación de documentos e instrumentos para comunicación de rescate. <u>Entrenamiento:</u> taller para combatir el tráfico ilícito de armas*.
Mejorar la capacidad del sistema de justicia	<u>Equipo entregado:</u> materiales para laboratorio forense, 14 kits para prueba de drogas*, equipo para fuerzas policiales*. <u>Entrenamiento:</u> capacitación del personal del sistema de justicia y penitenciario, formación de 1,300 investigadores mexicanos. <u>Reforma judicial:</u> varios intercambios para entrenamiento y asistencia técnica de jueces. <u>Derechos humanos:</u> inauguración de proyecto de las Naciones Unidas para la protección de tales derechos.
Reducir la actividad de pandillas y demanda de drogas	<u>Reducción de demanda de drogas:</u> varias capacitaciones y acuerdos, 3 conferencias viceministeriales*, instalación de un sistema de identificación de huellas dactilares automático en El Salvador*. <u>Intercambio educativo:</u> 52 estudiantes seleccionados para estudiar en EE.UU*.

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de agencias estadounidenses.

Cuestionamientos

Sin embargo, la lenta ejecución no es el único problema de la Iniciativa Mérida. Otros expertos también han presentado sus puntos de vista sobre cómo entender y enfrentar las amenazas a la seguridad en la región:

Geoff Thanle, Director de programas de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, (WOLA), opina que lo que se necesita es reforzar el sistema penitenciario y judicial de los países, asegurando el respeto de los derechos humanos. José Miguel Cruz, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, LAPOP, explica que el principal reto que hay que enfrentar son los altos índices de corrupción y debilidad institucional, especialmente en Centroamérica. Roberta Jacobson, Subsecretaria de Estado Adjunta en la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental, enfatiza que la situación actual se debe a la demanda sostenida de drogas en EE.UU.

Lo que no es discutible es que EE.UU. tiene una responsabilidad primaria en la solución del problema y que especialmente los gobiernos de Centroamérica necesitan del apoyo económico para combatir a los carteles. **Lo que se cuestiona y discute de la Iniciativa Mérida es si identifica correctamente las causas del problema, implementa las soluciones adecuadas y si obtiene resultados.** A continuación se describen las principales críticas a la Iniciativa Mérida.

La crítica más frecuente a los esfuerzos antidrogas de Estados Unidos es que intentan combatir el narcotráfico atacando el suministro de estupefacientes, no la demanda; estrategia que hasta ahora no ha funcionado. Ya en febrero de 2009 la Comisión Latinoamericana Sobre Drogas y Democracia manifestó que

Es evidente que por cada narcotraficante preso y por cada campo de droga destruido continúan surgiendo uno o más relevos.

eliminar y perseguir a los cultivos y traficantes de drogas no ha solucionado el problema.⁵ **Es evidente que por cada narcotraficante preso y por cada campo de droga destruido continúan surgiendo uno o más relevos.**

La causa real del narcotráfico son los más de 35 millones de estadounidenses que consumen estupefacientes. Ellos generan un mercado sumamente atractivo y de excesivas ganancias. Las regalías producidas por la venta de estupefacientes permiten a los carteles traficar de EE.UU. a México entre 15 y 25 mil millones de dólares y el 90% de las armas incautadas en crímenes.⁶ Precisamente, **el dinero y las armas son los estímulos e incentivos que hacen tanto rentable como viable el narcotráfico.**

Aún así, se continúa financiando programas destinados a erradicar el cultivo de drogas y aplicar la ley en vez de programas para reducir su demanda. El gasto en programas que criminalizan las drogas aumentó un 57 por ciento desde el 2002, mientras que aquellos dedicados a la prevención y reducción de demanda aumentaron únicamente un 3 por ciento.⁷ **A pesar que EE.UU. adoptó el compromiso de reducir la demanda de drogas, no creó ninguna ley para hacerlo valer.**

Empero, si se cuenta con varios programas para contrarrestar el tráfico de armas y dinero en efectivo. Por ejemplo, la ATF recibió equipo para el rastreo electrónico de armas y ha identificado el origen de la mayoría de armamento incautado. También, el DHS por medio de sus agencias ICE y CBP pueden hacer valer la Ley de Control de Exportación de Armas. La ICE, por su parte, ha conseguido 42 condenas por medio del programa de inteligencia "Operación Armas Cruzadas".

⁵ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Febrero, 2009.

⁶ Freeman, Laurie. *Dejá vu, la política antidrogas en la relación México-Estados Unidos*. Foreign Affairs. 2008.

⁷ Seelke, Clare. *Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Congressional Research Service. Enero, 2010.

Para enfrentar el tráfico de dinero en efectivo, la DEA, FBI, ICE y CBP han realizado confiscaciones en coordinación con fuerzas mexicanas a través de la operación llamada "Firewall". Por otra parte, desde el 2008 la ICE entrena a efectivos mexicanos sobre cómo identificar el tráfico de dinero en efectivo a través de la Unidad de Transparencia Comercial (TTU).⁸

Algunos países latinoamericanos, como Brasil, Argentina y México, ya han tomado sus propias decisiones y legalizado el consumo personal de drogas, política a la cual EE.UU. no se ha opuesto.

Si embargo, **si la intención de eliminar las causas verdaderas del narcotráfico no se traduce en asignaciones presupuestarias a los programas de reducción de demanda y prevención, la ayuda económica constituida por la Iniciativa Mérida no será efectiva a largo plazo.**

Algunos países latinoamericanos, como Brasil, Argentina y México, ya han tomado sus propias decisiones y legalizado el consumo personal de drogas, política a la cual EE.UU. no se ha opuesto. Con esto habrían conseguido que sus fuerzas de seguridad no se dediquen a perseguir delitos menores y se enfoquen en la persecución de traficantes y sicarios. No obstante, se argumenta que una "legalización" a medias puede ser contraproducente, ya que crea un mercado interno que fortalece económicamente a los carteles. Un mayor número de consumidores, y por ende de adictos, también corre el riesgo de convertirse en un problema de salud pública, especialmente en el caso de adolescentes. Pero el debate respecto a si eso es preferible a la muerte de inocentes y un problema de seguridad está abierto.

El segundo cuestionamiento radica en la naturaleza de los programas de la Iniciativa Mérida y la violencia que han generado. Para los críticos,

es necesario que la iniciativa sea de carácter civil y no militar.

A los grupos que se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos les preocupa que los programas enfaticen excesivamente el uso de armamento y del ejército. Su temor se debe a que mientras mayor es su armamento, mayor es el riesgo de abusos por parte de las fuerzas armadas. Al

respecto, se argumenta que **los militares no estarían entrenados para lidiar con civiles ni para rendir cuentas sobre temas de seguridad nacional.** Se añade que habría varios casos de militares involucrados en asesinatos extrajudiciales, secuestros y torturas.⁹

Por su parte, las autoridades mexicanas argumentan que la participación del ejército es imprescindible, dado que su sistema policial se encuentra fragmentado y corroído por la corrupción. Por otro lado, la necesidad de armamento se debe a que los carteles están mejor armados. Es por este tipo de argumentos que el Congreso estadounidense requiere que se demuestre que los derechos humanos se respetan para aprobar parte de los fondos.

Otra preocupación es el creciente involucramiento del Departamento de Defensa de EE.UU. (DOD) en programas del Departamento de Estado. Esta es una tendencia general desde los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. La injerencia ha sido tal, que el DOD ha expandido su definición de "amenaza a la seguridad" para responder a desafíos como crisis en salud pública, populismo radical, pobreza y desigualdad; actividades que se considera serían mejor manejados por USAID.¹⁰

⁸ Abreviaturas: ATF, Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos; DHS, Departamento de Seguridad Nacional; ICE, Servicio de Inmigración y Aduanas; CBP Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza; DEA, Agencia Antidroga; FBI, Buró Federal de Investigación.

⁹ Washington Office on Latin America (WOLA). *La Iniciativa Mérida*. Julio 2008.

¹⁰ *Ibid.*

En Latinoamérica, el DOD actúa a través del Comando Sur (Southcom). Para la ejecución de la Iniciativa Mérida en particular, éste participa a través de la cuenta FMF y el paquete de asistencia marítima en América Central. Adicionalmente, está pendiente de aprobación un Programa de Modernización Regional de Aeronaves (RAMP) para Centroamérica, con un costo de 300 millones de dólares, el cual también estaría a cargo del DOD.

El DOD se involucra considerablemente más en la parte mexicana de la iniciativa, ya que a México le interesa tener capacidad para combatir carteles fuertemente armados, que además accionan en áreas contiguas al territorio estadounidense. Sin embargo, **se considera positivo que el diseño de la parte centroamericana de la Iniciativa Mérida sea producto de propuestas concertadas entre el SICA y el Departamento de Estado de EE.UU., las cuales son entidades civiles.** Para asegurar que la ayuda económica no sea exclusivamente militar, el Congreso estadounidense asignó montos mínimos destinados al fortalecimiento de instituciones y un fondo de desarrollo económico.

En el caso de los países centroamericanos, sus gobiernos están preocupados por la desproporcionada e insuficiente ayuda económica que la iniciativa contempla.

Se argumenta que **el apoyo a Centroamérica debe ampliarse debido a que bandas y carteles se han asentado en diversas áreas del territorio centroamericano ante la presión de que son objeto en México y Colombia.** La región necesitará mayor financiamiento para fortalecer su capacidad institucional de hacer valer la ley y mejorar su sistema penitenciario,

de seguridad y de justicia. A diferencia de los países del istmo, México es un país económica y militarmente más fuerte, cuenta con más de 75 mil millones de dólares en reservas y tiene

capacidad para movilizar a más de 45,000 efectivos militares. Por eso, es alentador que la nueva iniciativa CARSI continúe la asignación de fondos por más tiempo.

Desde la perspectiva administrativa, la principal dificultad de la Iniciativa Mérida

es no poder monitorear efectivamente sus avances.

No se ha determinado con suficiente claridad cuáles deben ser las obligaciones de cada una de las agencias gubernamentales involucradas. Por ejemplo, el entrenamiento para las autoridades de seguridad territorial y fronteriza de los países beneficiados es responsabilidad tanto de USAID como de las contrapartes del Departamento de Seguridad Nacional estadounidense: ICE y CBP.

Tal confusión también existe entre los comités legislativos encargados de monitorear la implementación de la iniciativa. Por ejemplo, el seguimiento de algunos programas es responsabilidad de los comités sobre Asuntos y Relaciones Internacionales, mientras que otros son responsabilidad de los Comités sobre Seguridad Nacional y otros más. Varios legisladores de EE.UU. han expresado su inconformidad ante esta falta de claridad.¹¹

El principal obstáculo para coordinar los proyectos de la iniciativa se debe a que son varias las agencias involucradas, las que compiten por las asignaciones presupuestarias. **Para mejorar la efectividad del monitoreo de proyectos es**

Se considera positivo que el diseño de la parte centroamericana de la Iniciativa Mérida sea producto de propuestas concertadas entre el SICA y el Departamento de Estado de EE.UU., las cuales son entidades civiles.

¹¹ Seelke, Clare. *Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Congressional Research Service. Enero, 2010.

necesario contar con objetivos realistas y comunicar a los legisladores y público en general acerca de todo progreso alcanzado.

También se deben incluir otros indicadores y no solo el flujo y confiscación de drogas; por ejemplo, el número de sentencias emitidas contra narcotraficantes. La propuesta de ley H.R. 3239 (Kirkpatrick) busca justamente mejorar la frecuencia y calidad de los informes de la Iniciativa Mérida.

Por último, se cuestiona si los costos de la iniciativa Mérida sobrepasan sus beneficios.

Por un lado, **se reconocen aspectos positivos como la profesionalización de la policía, reformas al sistema de justicia, arrestos por corrupción y narcotráfico, además de confiscaciones de drogas y armas.** Sin embargo, el costo por el aumento de violencia y militarización de algunos territorios habría superado lo previsto originalmente. Las dudas acerca de si este es el camino adecuado y el temor a la violencia se hicieron evidentes tras el reciente asesinato de un grupo de jóvenes en Ciudad Juárez el pasado febrero.¹²

Quienes apoyan la Iniciativa Mérida la describen como un programa de cooperación y no de mera asistencia, por lo que manifiestan su aceptación y proponen que se amplíe. Sin embargo, **actualmente existe insatisfacción en cuanto a los resultados de la iniciativa, porque después de casi tres años aún se encuentra en sus etapas iniciales.**

Se reconocen aspectos positivos como la profesionalización de la policía, reformas al sistema de justicia, arrestos por corrupción y narcotráfico, además de confiscaciones de drogas y armas.

Conseguir una mejor percepción requiere que se tomen medidas inmediatas con el fin de atender las observaciones de los críticos: lenta implementación, combate al suministro y no a la demanda de drogas, excesivo énfasis en atender seguridad y no prevención, poco financiamiento a los países centroamericanos, difícil monitoreo de programas y

La perspectiva desde Guatemala

Guatemala ha sido uno de los países que se han visto más afectados por la amenaza del narcopoder y crimen organizado. Empero, hasta ahora, los esfuerzos de sus gobiernos han sido insuficientes para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La situación del país ha llegado a un punto crítico, siendo el 2009 un año récord de muertes violentas, estimadas en 6,498.¹³

En el segundo informe de gobierno, presentado al Congreso de la República el 14 de enero de 2010, El presidente Álvaro Colom reitera que la problemática de seguridad “proviene de años atrás” y asegura haber dado “duros golpes al narcotráfico” y conseguido una “gradual mejoría en materia de seguridad”. Como evidencia, reporta una disminución en la cantidad de hechos delictivos y un aumento de acciones contra la delincuencia, incautaciones de drogas y decomisos de armamento y vehículos.¹⁴

También dice que “a pesar de las limitaciones financieras”, hay avances como la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, el progreso en la ejecución de algunos de los

¹² El Universal. *Comando masacra a estudiantes en Juarez*. Febrero, 2010. [en-línea] <http://www.eluniversal.com.mx/primera/34365.html>

¹³ Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala. *Informe Anual Circunstanciado, Resumen ejecutivo 2009*.

¹⁴ Gobierno de Guatemala. *Informe de Gobierno 2010. Segundo año de gobierno, juntos lo estamos logrando*.

compromisos del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, el apoyo a las instituciones de justicia por parte de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la creación de un nuevo Reglamento Orgánico de la Policía Nacional Civil y la graduación de 3,883 nuevos policías.¹⁵

Sin embargo, el informe también admite que la debilidad de las instituciones llamadas a enfrentar la problemática de inseguridad es crónica. Por un lado, la policía muestra altos niveles de corrupción y un número inadecuado de agentes. Por el otro, la impunidad persiste debido a que las instituciones que investigan crímenes e imparten justicia son ineficientes. También, la magnitud de los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad sobrepasan las capacidades de las fuerzas militares. **La falta de eficiencia y presencia del Estado ha permitido el aumento de las actividades ilícitas en el país.**

De conformidad con lo que se ha constatado hasta ahora, todo indicaría que en la medida que México y Colombia intensifiquen el combate a los carteles, las actividades de éstos se seguirán trasladando, cada vez con mayor intensidad, a territorio centroamericano. De acuerdo a esta previsión, durante su reciente visita a Washington, en febrero del 2010, el mandatario guatemalteco solicitó ampliar el apoyo estadounidense al equipamiento del ejército, el fortalecimiento de programas sociales y la creación de una oficina contra la droga.

Conclusiones

1. El narcopoder y el crimen organizado constituyen las principales amenazas para la seguridad en el hemisferio. Estas se fortalecen mediante la ramificación de todo tipo de actividades ilícitas a través de redes internacionales. Para enfrentarles es necesario que los gobiernos actúen en conjunto.
2. La Iniciativa Mérida es el esfuerzo de mayor magnitud en la región para combatir el

narcotráfico y el crimen organizado. Anunciada el 22 de octubre del 2007 en una declaración conjunta de México y EE.UU, proponía un ayuda económica de 1.4 mil millones de dólares para ser utilizados durante los años 2008, 2009 y 2010. Al día de hoy, beneficia a diez países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

3. Toda la ayuda económica es administrada por agencias gubernamentales estadounidenses y no por los países beneficiarios. Para su ejecución, existen al menos diez agencias involucradas (Departamento de Estado, Departamento de Justicia, Departamento de Defensa, USAID, DEA, FBI, DHS, ICE, CBP y ATF).
4. Los fondos son asignados por medio de cuatro cuentas de ayuda económica, cada una de las cuales tiene como propósito efectuar gastos específicos: Fondo de Apoyo Económico (ESF), Control de Narcóticos Internacionales y Aplicación de la Ley (INCLE), Programas de no Proliferación, Antiterrorismo y otros Relacionados (NADR) y Financiamiento para Fuerzas Militares Extranjeras (FMF). El 15 por ciento de los fondos de la cuenta INCLE están condicionados al debido cumplimiento de los derechos humanos.
5. La Iniciativa Mérida se encuentra en sus etapas iniciales de ejecución. En diciembre del 2009 se habían aprobado cuatro leyes (P.L. 110-252, P.L. 111-8, P.L. 111-32 y P.L. 111-117), firmado ocho cartas de entendimiento entre EE.UU. y los países beneficiarios y entregado los informes de cumplimiento de derechos humanos. En total, para los tres años del proyecto, del 2008 al 2010, se aprobaron 1,625.3 millones de dólares: 1,330.3 para México; 248 para Centroamérica; y 47 para República Dominicana y Haití.
6. Aunque más del 75 por ciento del total de los fondos ya se encuentra disponible, a finales del año 2009 únicamente se había ejecutado 1.7 por ciento de su presupuesto.

¹⁵ Ibid.

7. Se considera positivo que la parte centroamericana se enfoque en el fortalecimiento institucional y la prevención de la violencia. Esta representa la implementación de la Estrategia de EE.UU. para Combatir Pandillas Criminales en América Central y México, la cual fue presentada en la conferencia del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en julio del 2007 y cuenta con cinco áreas de acción: diplomacia, repatriación, cumplimiento de la ley, mejora en la capacidad institucional y prevención.

8. Las principales críticas a la iniciativa Mérida son: (1) su implementación ha sido lenta; (2) ataca el suministro de drogas pero no la demanda; (3) enfatiza programas de seguridad y descuida programas de prevención; (4) otorga poco presupuesto a Centroamérica; (5) su progreso es difícil de monitorear; (6) la violencia no ha disminuido, por el contrario, se ha incrementado.

9. Redes de narcotraficantes se han trasladado a territorio centroamericano debido a la persecución de que son objeto en México y Colombia. La demanda de drogas en EE.UU. alimenta de recursos a los carteles, lo que debilita aún más a los Estados de Centroamérica

e incrementa la violencia. Por consiguiente, EE.UU. tiene una gran responsabilidad en la tarea de propiciar la reducción de la demanda de drogas a la vez que fortalece las capacidades de los países afectados.

10. Se han creado dos nuevas iniciativas, CARSI y CBSI, para garantizar la continuidad del financiamiento en esta materia a Centroamérica y el Caribe después que finalice la Iniciativa Mérida.

Las amenazas actuales a la inseguridad son, en definitiva, abrumadoras. Pero como dijo Moisés Naím, director de la revista Foreign Policy, durante su visita a Guatemala **“el peor error que puede cometer una sociedad en el combate a la inseguridad es decidir que no hay nada que pueda hacer para enfrentarla”**.¹⁶ La Iniciativa Mérida puede ser una oportunidad para identificar soluciones a esta amenaza, por lo que conviene apoyarla, mejorarla y ampliarla. Constituye un gran reto, no solo para los gobernantes, sino para la sociedad entera, encontrar soluciones creativas y efectivas ante amenazas tan tenaces y adaptables como el narcotráfico y el crimen organizado, incluso al mismo tiempo que se enfrentan otras crisis.

¹⁶ Siglo XXI. *Rendirse es lo más peligroso que puede hacer una sociedad*. Octubre, 2009. [en-línea] <http://www.sigloxxi.com/noticias/31444>



Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apartado Postal 1,005 A
Ciudad Guatemala
Guatemala, C.A.

PORTE PAGADO