

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

Resumen sobre los principales hallazgos y recomendaciones sobre Colombia y México

La Comisión de Política de Drogas para el Hemisferio Occidental presentó su informe de 2020 sobre política de drogas en Latinoamérica y el Caribe, en el cual se identificaron hallazgos importantes sobre el diseño e implementación de la política de drogas en la región y cierta autocrítica respecto a la forma en que se ha llevado la “guerra contra las drogas” en todo el continente americano.

A continuación, presentamos los hallazgos y recomendaciones generales del Informe, así como un resumen del balance de la Comisión sobre la política de drogas en Colombia y México y el impacto de la ayuda otorgada por Estados Unidos en ambos países.

1. ¿Qué es la Comisión de Política de Drogas para el Hemisferio Occidental?

Es una comisión independiente, conformada por miembros de los partidos demócrata y republicano, creada por el congreso norteamericano con el fin de evaluar las políticas antinarcóticas de Estados Unidos en América Latina y el Caribe para hacer recomendaciones al congreso estadounidense.

2. Elementos importantes a considerar sobre el enfoque del informe

- El análisis parte de un enfoque autocrítico importante, el cual se aleja, en cierta medida, del discurso usual de la guerra contra las drogas.
- Se reconoce que las políticas antinarcóticas han tenido, en ocasiones, daños considerables en las sociedades y que, a la larga, han sido poco efectivas.
- Acepta la posibilidad de que nunca se elimine el tráfico de drogas, así como no se podrá eliminar el abuso de sustancias, y en consecuencia resalta la importancia de

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

crear una estrategia orientada a abordar las causas y consecuencias de estos dos fenómenos, basada en el análisis de datos y teniendo como fin la eliminación y mitigación de las consecuencias adversas del tráfico y consumo de drogas.

- A lo largo de todo el informe se hace especial énfasis en la necesidad de elaborar una política de drogas basada en la evidencia científica y en las cifras más que en los prejuicios.
- Aborda, aunque superficialmente, el tema de la regulación y legalización de la marihuana, exponiendo sus pros y sus contras, pero sin comprometerse con sugerir un cambio en la política en dicho sentido.
- No ahonda en la raíz de la relación entre drogas y violencia. Simplemente asume esta relación como inherente, sin cuestionar el papel del prohibicionismo en esta.
- Reconoce la necesidad de construir una política de drogas con un enfoque de salud pública, que trate el abuso de sustancias como una enfermedad y no como un crimen o una falla moral.
- Desafortunadamente el informe no se aleja del todo de las políticas de punitivistas, militaristas y policiales de la “guerra contra las drogas”, sin embargo, sí reconoce que el problema es mucho más complejo, y que dichas políticas deben ser acompañadas por un fortalecimiento institucional y por políticas de prevención y reducción de daños que trate el problema del consumo como un asunto de salud pública.

3. Recomendaciones generales:

- **Empoderar al departamento de Estado:** esto con el fin de maximizar la efectividad y eficiencia de la política de drogas estadounidense, centralizándola.
- **Cambiar el proceso de certificación y designación en política de drogas de Estados Unidos a otros países:** reconoce que el actual proceso obstaculiza relaciones con los estados aliados y ha logrado poco en disuadir las prácticas

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

corruptas de naciones no aliadas. Asimismo, se propone realizar una investigación que indique si las sanciones punitivas y administrativas de Estados Unidos realmente han sido efectivas para perseguir las organizaciones criminales más peligrosas.

- **Desarrollar programas de asistencia antinarcóticos y de fortalecimiento legal basados en la asistencia internacional:** Se propone acordar nuevos tratados internacionales de cooperación basados en el modelo creado por la *Millenium Challenge Corporation*, para, conjuntamente, combatir el crimen organizado, fortalecer las instituciones de justicia criminal y proteger los derechos humanos y la seguridad de los ciudadanos. Estos acuerdos deberán ser lo más transparentes posibles y contar con robustos mecanismos de monitoreo y evaluación basados en indicadores cualitativos y cuantitativos, así como con compromisos de implementar mecanismos de transparencia y anticorrupción por parte del gobierno firmante. Además, se propone revisar los tratados multilaterales ya existentes, pues se han quedado cortos ante la realidad mundial actual, en la cual distintos países y estados norteamericanos han legalizado el uso adulto y medicinal de la marihuana, pero dichos modelos se han quedado sin una regulación internacional.
- **Reorientar la Oficina de la Casa Blanca de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP):** esta deberá sustentar su política de drogas en cifras y datos que evalúen tanto la política exterior como interior y que permitan establecer objetivos basados en estos. Los datos deberán tener en cuenta efectos secundarios y terciarios de dichas políticas.
- **Fortalecer la capacidad investigativa del Tesoro de los Estados Unidos:** esto con el fin de perseguir con mayor efectividad el lavado de dinero y otros crímenes financieros relacionados con el narcotráfico.

En este resumen, evidenciamos los principales hallazgos y recomendaciones sobre Colombia y México. Al respecto, es importante señalar que el análisis en ambos países no es homogéneo. En el caso de Colombia, la Comisión se centra en los retos del desarrollo rural en el país, haciendo énfasis en el Plan Colombia y el punto 4 del Acuerdo de Paz entre

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

el gobierno colombiano y las FARC. Sin embargo, no detalla la situación de inseguridad en el país, las violencias emanadas de la reconfiguración de los grupos al margen de la Ley ni la actuación de las fuerzas militares y policiales en la política de drogas implementada en los últimos años.

En el caso de México, el informe hace un recorrido por los últimos tres sexenios de la administración pública federal. Si bien se concentra en analizar los efectos de la militarización y los retos en materia de seguridad pública, los hallazgos no profundizan en la relación entre las violencias y la política de prohibición, ni ahonda en fenómenos como la situación de pobreza y la falta de políticas de desarrollo en diversas zonas con presencia del crimen organizado.

Hallazgos y recomendaciones sobre Colombia

El capítulo destinado a Colombia se divide en 4 apartados: (i) fumigación y erradicación forzosa; (ii) proyectos de desarrollo alternativo; (iii) asistencia en el posconflicto; y (iv) recomendaciones con respecto a la política de drogas en Colombia.

(i) Frente a la fumigación y la erradicación forzosa

- Indica que desde el año 2000, Estados Unidos ha aprobado \$11,6 miles de millones de dólares en asistencia para Colombia, incluyendo \$10 mil millones de dólares del plan Colombia, el programa bilateral de ayuda más largo de este hemisferio.
- Acepta que el Plan Colombia tuvo éxitos en la lucha contrainsurgente, pero falló en la lucha contra el narcotráfico.
- Destaca que la cantidad de coca cultivada llegó al récord de 212.000 hectáreas en 2019, aún cuando se erradicaron más de 100.000 hectáreas. En 1999 se cultivaban 160.000 hectáreas en Colombia y hoy en día se cultivan más de 210.000.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- Visibiliza que la erradicación de coca ha demostrado ser insuficiente, y que Colombia no puede garantizar la paz y controlar el tráfico de drogas sin, simultáneamente, solucionar la falta de seguridad y desarrollo en las regiones del país.
- Reconoce que la fumigación aérea ha fallado en el control de cultivos ilícitos.
- Afirma que hasta que el Estado no sea capaz de proveer de seguridad física y económica, los cultivadores volverán a la coca.
- Reconoce que, si bien el gobierno norteamericano ha apoyado las políticas antinarcóticas colombianas, más del 90% de los recursos que se han destinado a este fin han salido de los bolsillos de los contribuyentes colombianos.
- Entre el 2000 y el 2008, el gobierno erradicó 1.4 millones de hectáreas, de las cuales 1.15 millones fueron fumigadas aéreamente con glifosato.
- Reconoce que, cuando la fumigación aérea y la erradicación forzada son las únicas formas de intervención, estas crean desconfianza en la población cultivadora, quienes se reusarán a cooperar con el gobierno, pues comienzan a verlo como un actor opresor que les quita su sustento económico. Esto mina la legitimidad del gobierno en áreas remotas.
- Indica que la fumigación es cara y poco efectiva, dado que los cultivadores de coca terminan adaptándose a estas prácticas, desarrollando métodos que van desde rociar las hojas con melaza hasta mover los cultivos a parques naturales y áreas protegidas.
- Sugiere que enfocarse en destruir laboratorios y confiscar precursores químicos puede ser más útil y menos perjudicial para las comunidades locales que la erradicación forzosa y la aspersion aérea.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- Acepta que el proceso de erradicación forzosa suele ser peligroso. En la última década, 136 personas, entre personal de seguridad y civiles, murieron, y 725 fueron heridos por minas durante operativos de erradicación manual.
- Señala que la erradicación manual suele ser costosa, requiere policías para prevenir las protestas, escuadrones tácticos especiales de para la protección frente a actores armados y detectores de minas.

(ii) **Respecto al desarrollo alternativo**

- Al reconocer que los procesos de erradicación, por sí solos, nunca son una alternativa sostenible a largo plazo, el informe presta especial atención a los programas de desarrollo alternativo que se han llevado a cabo en los últimos años en Colombia, aquellos que han buscado proveer a las comunidades con seguridad y alternativas económicas viables.
- Señala que el cultivo de coca tiene una serie de ventajas económicas frente a otros productos que es lo que propicia que los cultivadores en regiones con poco desarrollo económico opten por el cultivo de coca. Algunas de estas ventajas son: que puede haber hasta 6 cosechas en el año, que la pasta puede ser fácilmente transportada en regiones sin buenas carreteras y que tiene un mercado asegurado. Sin embargo, es enfático en destacar que los cultivadores de coca no son prósperos, pues deben aceptar los precios impuestos por los grupos armados, por lo cual los ingresos de un cultivador de coca de una hectárea son de alrededor de \$3.500 dólares anuales.
- Para solucionar este problema, la sustitución no puede basarse simplemente en reemplazar cultivos, sino que debe abarcar un enfoque de desarrollo rural que implica transformar el territorio y hacer de las regiones cultivadores de coca territorios con economías mucho más amplias.
- Destaca algunos proyectos adelantados por USAID entre 2006 y 2011: ADAM (Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal) y MIDAS (Más Intervención para el

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

Desarrollo Alternativo). ADAM tuvo fondos por \$189 millones de dólares, y se enfocó en 75 municipios en los cuales se promovieron proyectos productivos y el desarrollo institucional, fortaleciendo la colaboración entre el gobierno municipal y la sociedad civil. Por otro lado, MIDAS, que tuvo fondos por \$180 millones de dólares, promovió cultivos legales como el cacao y el café, promoviendo alianzas público-privadas en 6 corredores. Sin embargo, indica que estos proyectos no tuvieron un éxito considerable en la reducción de cultivos ilícitos por 2 razones: (a) la inseguridad en estas regiones; y (b) el enfoque de “zero-coca”, con el cual USAID sólo permitía incluir en estos programas a comunidades que no tuvieran cultivos de coca o ya los hubieran erradicado.

- Destaca también la implementación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena, con el cual primero se estableció presencia policía y militar en los centros urbanos, permitiendo que la policía se concentrara en la seguridad urbana mientras el ejército lo hacía en las áreas rurales. También destaca el énfasis en la participación local, pues la inversión se basó en las prioridades rurales de cada municipio. Bajo este proyecto, las áreas cultivadas se redujeron de 14.206 hectáreas en 2005 a 3.857 en 2009.
- Evidencia que el programa de Familias Guardabosques, con el cual se logró la erradicación voluntaria de 14.500 hectáreas de cultivos ilícitos con un porcentaje de resiembra de sólo el 5%.
- El informe también destaca que, si bien estos programas intentaron ser replicados en distintas zonas del país, no tuvieron éxito debido a ciertos factores como: (a) poca autonomía de las autoridades locales para coordinar fuerzas militares con policías; (b) la inversión se enfocó en pequeños proyectos de construcción e inversión con poca visión estratégica; (c) en regiones como el bajo cauca la fumigación aérea continuó, provocando protestas y desconfianza en los cultivadores, minando así seriamente la legitimidad de los programas; y (d) la ausencia de un apoyo presidencial fuerte que hiciera las agencias nacionales cooperaran entre sí, lo cual permitió que los programas se convirtieran menos en

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

programas de construcción de Estado y más en programas de obsequios clientelistas.

(iii) La asistencia en el Posconflicto

- Frente al posconflicto, el informe resalta que la reforma rural puede morir por negligencia, pues si bien el actual gobierno ha prometido la implementación de los acuerdos de paz, algunas de las medidas tomadas para el desarrollo como *Obras por impuestos*, no han tenido el éxito esperado y se han enfocado sólo en unas pocas regiones.
- Resalta que dar asistencia económica a comunidades rurales va a ser complicado en el corto plazo debido a los desafíos de recuperación que enfrentará el país por la COVID-19 y a la crisis de refugiados que enfrenta Colombia.
- Señala la importancia de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales buscan una transformación sin precedentes en 171 municipios en 16 subregiones con presencia histórica de conflicto armado, extrema pobreza, economías ilícitas y baja capacidad fiscal, implementando proyectos de carreteras, salud, educación, asistencia técnica y acceso a mercados. Sin embargo, el informe reconoce que la erradicación de cultivos es la parte más fácil, pues establecer actividades productivas puede tomar de 4 a 5 años, mientras la construcción de una infraestructura necesaria para sostener y expandir el desarrollo local puede tardar por lo menos una década.
- El informe hace especial énfasis en que la sola erradicación es insostenible y jamás será suficiente sin un proyecto real a largo plazo que permita la transformación de estas regiones.
- Se destaca la implementación del actual gobierno de las “Zonas Futuro”, proyecto que busca priorizar 5 áreas del país que en su conjunto abarcan más de la mitad de los cultivos de coca en Colombia, para acelerar la seguridad y el desarrollo en estas.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- Recuerda que las estrategias de seguridad y desarrollo son esenciales para estos procesos, razón por la cual la estrategia de USAID 2014-2020 cuenta con 4 prioridades: (a) carreteras rurales; (b) acceso a mercados; (c) inclusión financiera; y (d) titulación de tierras. Mientras, el gobierno, por medio de la Policía Nacional, se compromete con fortalecer su presencia en áreas de posconflicto.

(iv) Recomendaciones sobre Colombia

Las recomendaciones planteadas al final del capítulo de Colombia se basan en crear un pacto de cooperación entre Estados Unidos y Colombia que vaya más adelante, formulando estrategias que integren la fiscalización de drogas, seguridad y el desarrollo alternativo de programas que se enfoquen en las necesidades específicas de las comunidades impactadas por la violencia. Esta nueva estrategia debería involucrar tanto a la comunidad internacional como al sector privado y ser evaluada por nuevos indicadores que se enfoquen en el progreso anual de las regiones, lo cual servirá para ajustar los programas y presupuestos.

Estados Unidos también debe facilitar la asistencia a las personas desmovilizadas en las zonas de posconflicto por medio de programas de reintegración en dichas regiones. Según el informe, este nuevo pacto debería abordar los siguientes puntos:

- **Uso selectivo de la erradicación forzada:** la erradicación forzada, manual o aérea, debe enfocarse únicamente en productores de coca a larga escala o para prevenir el retorno de traficantes a áreas con proyectos de desarrollo, siempre consultando con los líderes locales. Toda vez que, enviar trabajadores y fuerzas de seguridad a áreas remotas a eliminar pequeños cultivos de coca ha demostrado ser ineficiente.
- **Destrucción de laboratorios de cocaína:** debido a que los estudios han demostrado que destruir laboratorios y confiscar precursores químicos resulta mucho más eficiente y menos perjudicial para las comunidades locales que la erradicación de cultivos de coca.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- **Construir vías terciarias:** tanto por la generación inmediata de empleo como por el papel en la transformación económica como el acceso a servicios públicos y seguridad, la construcción de carreteras ha demostrado estar relacionada con la reducción con la producción de coca.
- **Titulación de tierras e inclusión financiera:** proyectos de titulación de tierras, actualmente apoyados por USAID, como *Nuestra Tierra Próspera*, deben ser fortalecidos para facilitar la aceleración en este proceso, lo cual garantizará que más de la mitad de los campesinos en Colombia, que actualmente no tienen títulos formales sobre la tierra que habitan, puedan acceder a créditos formales, servicios del gobierno y atraer inversión.
- **Oportunidades de agrícolas:** Estado Unidos debe continuar apoyando los esfuerzos por expandir las oportunidades agrícolas a través de USAID, estableciendo preferencias por productos de áreas del posconflicto, con el fin de fortalecer la sustentabilidad económica de estas regiones. Para esto se podrá trabajar con el programa *Producers to Market Alliances* (PMA) de USAID, que facilita el acceso a mercados nacionales e internacionales.
- **Medios alternativos de vida:** de acuerdo con recientes estudios, cerca del 60% de los cultivos de coca se encuentran por fuera de la frontera agrícola colombiana, razón por la cual deben impulsarse en estas áreas proyectos de administración de la tierra y turismo sostenible. **Protección de líderes locales:** Estados Unidos debe ayudar y alentar al gobierno colombiano a implementar el Programa Integral de Salvaguardas para Mujeres Líderes Locales y Defensoras de Derechos Humanos, así como el Programa Integral de Protección y Seguridad para Comunidades y Organizaciones en Iso Territorios. Esto, debido a la gran cantidad de personas afrocolombianas, indígenas y personas defensoras de derechos humanos que en muchos casos han enfrentado ataques violentos por participar en programas de sustitución de cultivos.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

Hallazgos y recomendaciones sobre México

El capítulo del informe dedicado a México se divide en 5 secciones: (i) mapeo histórico del tráfico de drogas en México, apartado al que denomina *México's Criminal Landscape*; (ii) Iniciativa Mérida; (iii) las políticas de seguridad mexicanas adoptadas desde el gobierno de Felipe Calderón; (iv) oportunidades y obstáculos para la asistencia por parte de Estados Unidos; y (v) recomendaciones a tener en cuenta para fortalecer la política de drogas con México.

En la introducción del capítulo, el informe reconoce que el crimen transnacional en la frontera entre México y Estados Unidos no es únicamente el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, sino también el tráfico de armas hacia México. Además, menciona que la cooperación de ambos gobiernos en materia de aplicación de la ley e inteligencia para combatir el tráfico de drogas está basado en el principio de "responsabilidad compartida". No obstante, señala que los hechos recientes frente a la detención y posterior liberación del General Slavador Cienfuegos -ex Secretario de Defensa Nacional- podría representar una amenaza para la cooperación en un futuro.

Se señala que la cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad no ha logrado proteger a la ciudadanía estadounidense de las drogas ilícitas, ni a la sociedad mexicana de la violencia del crimen organizado. Se espera que el 2020 represente un nuevo record de sobredosis en Estados Unidos y homicidios en México. El Comité reconoce que, aunque su mandato es evaluar la política exterior de EU y no las políticas internas en materia de salud pública y control de armas, poco se puede hacer para controlar el tráfico de drogas sin contener la demanda de las personas usuarias.

(i) Panorama criminal mexicano

- Señala que al día de hoy hay entre 6 (según la DEA) y 9 (según el gobierno mexicano) organizaciones criminales transnacionales en México, las cuales cuentan con 28 ramas locales. Sin embargo, algunos grupos de investigación han identificado hasta 463 grupos de operación en México entre 2009 y 2019.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- Evidencia que la fragmentación y reorganización de los grupos criminales ha fomentado que también diversifiquen sus negocios delictivos, por lo que la producción y el tráfico de drogas ya no es su única fuente de ingresos, sino que se han consolidado como mafias criminales: secuestros, extorsiones, robo de combustible, control por la industria del aguacate, control sobre minas ilegales, son algunas de esas actividades en las que se han diversificado.
- Hace especial énfasis en la creciente oferta de fentanilo durante los últimos años en México, lo cual indica que ha sido la oportunidad para que grupos criminales pequeños hayan surgido, debido a que la producción de fentanilo no requiere de grandes cultivos.
- Resalta que uno de los principales problemas es la gran cantidad de armas de fuego de alto calibre con que cuentan estos grupos, la mayoría con procedencia de Estados Unidos. De las 106 mil armas recuperadas y rastreadas por las agencias mexicanas entre 2011 y 2016, el 70% fueron compradas en Estados Unidos.
- Evidencia que, en teoría, capturar a los grandes capos del narcotráfico buscaba dividir las estructuras criminales en pequeños grupos más fáciles de controlar, sin embargo, hay estudios que señalan que esto sólo general una desestabilización temporal, y que, incluso, algunos estudios han demostrado cómo luego de la captura de un capo en una región, los homicidios aumentan hasta un 80%, efecto que suele durar hasta un año.
- La estrategia antinarcóticos durante los últimos 15 años se ha enfocado en proveer a México de inteligencia policial y poder armamentístico para capturar a los mayores narcotraficantes y enviarlos a Estados Unidos. De este modo, si se juzgara por la cantidad de extraditados, se diría que las políticas fueron exitosas, pues entre el gobierno de Ernesto Zedillo hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto se extraditaron alrededor de 1260 personas.
- El informe resalta que los carteles mexicanos han infiltrado la fuerza pública mexicana e incluso la DEA, siendo los más famosos los casos de Iván Reyes Arzate y Salvador Cienfuegos.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

(ii) La Iniciativa Mérida

- El informe destaca la Iniciativa Mérida, en 2007, como una histórica partida en las relaciones bilaterales para prevenir el tráfico de drogas. Este acuerdo se basó en el principio de responsabilidad compartida y creó una serie de compromisos entre Estados Unidos y México para reducir la demanda y la oferta de drogas ilícitas, así como el tráfico de armas. En un principio la mayoría del presupuesto de la iniciativa Mérida (\$1500 millones de dólares) fue destinado a las fuerzas de seguridad, incluyendo \$421 millones en equipamiento militar.
- En 2010, México desplegó 50 mil tropas a 18 de sus 32 Estados, en una ofensiva contra las organizaciones criminales que fue cuestionada por diversas acusaciones de abuso militar y policial, razón por la cual, el mismo año lanzarían una nueva fase de la iniciativa Mérida enfocada en la construcción y fortalecimiento institucional a largo plazo, que incluyó fortalecimiento al estado de derecho y los derechos humanos a través de impulsar reformas al sistema de justicia y penitenciario.
- En la última década, el congreso estadounidense ha destinado cerca de \$3 mil millones de dólares para la iniciativa Mérida. Entre 2014 y 2018, el 80% del dinero aportado fue destinado para fortalecimiento del Estado de Derecho, los Derechos Humanos y los esfuerzos contra el narcotráfico, lo cual incluyó entrenamiento y asistencia técnica para los oficiales mexicanos en el sistema de justicia, fortalecimiento de la ley, seguridad fronteriza, seguridad militar y equipamiento para laboratorios forenses de drogas y detención de drogas.
- Destaca que USAID ha ejecutado alrededor de 57 proyectos a larga escala, enfocándose en prevención del crimen y la violencia, anticorrupción y derechos humanos.
- El informe reconoce que el Presidente Trump redirigió la asistencia de Estados Unidos a través de dos decisiones ejecutivas para priorizar el combate al crimen

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

organizado y reforzar la seguridad en la frontera. Como respuesta, México desplegó importantes operativos de seguridad en la frontera sur. En 2019 México y Estados Unidos crearon un grupo de seguridad de alto nivel encargado de mejorar la cooperación contra el tráfico de drogas, tráfico de armas y crímenes financieros.

- Aunque durante el gobierno de Trump el apoyo económico permaneció más o menos constante, el presupuesto solicitado para el 2021 representa una reducción del 60% de los fondos enviados el último año.

(iii) Políticas de seguridad mexicana

- El informe reconoce que la política de seguridad, basada fuertemente en las fuerzas armadas, ha sobrevivido tres periodos presidenciales, desde el más conservador de Felipe Calderón, hasta el populismo de izquierda de Andrés Manuel López Obrador.
- Además de la “cruzada nacional contra el crimen”, el gobierno de Felipe Calderón impulsó cambios en el sistema de justicia mexicano en el año 2008, pasando de un sistema penal inquisitorial a uno adversarial.
- Durante el gobierno de Felipe Calderón también se incrementaron las fuerzas federales de 6.500 en 2006 a 38.000 al término de su mandato. Asimismo, se elevaron los estándares de reclutamiento para fuerzas federales y se fortaleció la policía estatal.
- Con la ayuda de Estados Unidos, se crearon Centros de Evaluación y Control de Confianza para combatir la corrupción en las fuerzas de policía mexicana, así como en los fiscales y los oficiales de migración.
- El informe resalta que en los últimos años del gobierno de Calderón los homicidios comenzaron a disminuir drásticamente. El informe menciona especialmente el caso de Ciudad Juárez, donde el apoyo del gobierno federal para la reforma de la policía

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

local y su colaboración con la sociedad civil en la prevención de la violencia, lograron cifras importantes en reducción de la violencia. Esta iniciativa fue apodada como Todos Somos Juárez. No obstante, reconoce que las razones detrás de este decremento son complejas e incluyen, también, el apoyo federal a una reforma de la policía local y a la colaboración con organizaciones de la sociedad civil en materia de prevención de la violencia.

- El gobierno de Enrique Peña Nieto comenzó con una serie de reformas estructurales en el aparato de seguridad mexicano, así como dando pasos hacia la desmilitarización de la guerra contra los grupos criminales, creando un nuevo modelo de gendarmería paramilitar controlado por civiles. Asimismo, un ambicioso programa nacional de prevención de la violencia basado en el modelo de Ciudad Juárez de Felipe Calderón, el cual se enfocó en trabajar con la sociedad civil en algunos distritos para promover la policía comunitaria y ayudar a jóvenes en situación de riesgo.
- Finalmente, la desmilitarización promovida por Peña Nieto no se logró. Al final de su mandato, la policía federal se redujo de 38.000 a 37.000, mientras que la gendarmería sólo contaría con 5 mil miembros de 40 mil que alcanzó a tener, y que se vieron reducidos debido a una fuerte resistencia política y burocrática.
- Los esfuerzos de prevención de la violencia se vieron reducidos a pequeños programas con poco presupuesto y coherencia entre sí, debido a acusaciones de corrupción y clientelismo.
- El gobierno de Peña Nieto, como su predecesor, se basó fuertemente en lo militar. Desplegó tropas en 27 de los 32 estados mexicanos y aprobó en 2017 la Ley Interna de Seguridad, la cual dio una mayor autoridad a los militares para controlar las protestas ciudadanas, recopilar información e investigar delitos. Esta ley fue derogada un año después por la Corte Suprema.
- El informe califica la desaparición de los 43 de estudiantes de Ayotzinapa como el peor escándalo en materia de derechos humanos -aunque no el único- del gobierno

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

de Peña Nieto, pues como resultado de estas investigaciones se capturaron a más de 100 personas, incluyendo 70 policías municipales que presuntamente colaboraron con grupos narcotraficantes. Dichas capturas estuvieron plagadas de irregularidades, incluyendo alegatos de tortura.

- Destaca otros sonados casos de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por la fuerza pública durante el gobierno de Peña Nieto. En 2014, la armada presuntamente habría ejecutado 15 personas en Tlatlaya, México tras un tiroteo con presuntos secuestradores; en enero de 2015 la policía le disparó a, al menos, 8 personas, mientras disolvía una manifestación en Apatzingan, Michoacán; y en mayo de 2015, la policía federal mató a 42 presuntos pandilleros en Tanhuato Michoacán. Al final del gobierno de Peña Nieto, la violencia incrementó hasta niveles históricos.
- Entre enero y febrero de 2020, el gobierno de AMLO aceleró las extradiciones enviando a 30 sospechosos a Estados Unidos. Lejos de desmilitarizar la política de seguridad mexicana, AMLO ha dependido mucho del ejército para construir la nueva fuerza militar denominada "Guardia Nacional". Si bien la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional establecía un control civil, en la práctica los líderes operacionales son militares, mientras que los oficiales de policía habrían quedado relegados a posiciones subordinadas.
- Actualmente, la Guardia cuenta con 100.000 miembros, sin embargo, de estos, 72% han sido transferidos por periodos de 5 años de las fuerzas militares. Aún suponiendo que la guardia alcance los 130.000 miembros, expertos indican que harían falta entre 300.000 y 400.000 policías nuevos para cubrir el déficit en cobertura que existe.
- Indica que México gasta menos del 1% de su PIB en seguridad, mientras que Colombia gasta un 2.2% y el promedio en otros países de la OCDE es de 3%. Además, resalta que más de 4 quintas partes del presupuesto en seguridad va destinado a las fuerzas armadas.

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- Destaca que el gobierno de AMLO ha invertido poco en reforzar el Estado y las leyes locales, lo cual es un golpe para los gobiernos estatales y locales con problemas de liquidez, muchos de los cuales tienen poca autoridad o capacidad para recaudar ingresos, y advierte que el presupuesto de 2021 también recorta los subsidios federales para las policías municipales y estatales.

(iv) Oportunidades y obstáculos para la asistencia por parte de EUA

- La Iniciativa Mérida marcó un parteaguas en la cooperación bilateral, pero ha habido algunos obstáculos. El más reciente es que AMLO decidió sustituir a la Policía Federal con la Guardia Nacional, quien no ha solicitado la asistencia de EU.
- A la fecha hay un retraso importante en la certificación de los cuerpos de seguridad pública.
- USAID ha concentrado su asistencia en materia de justicia y prevención de la violencia. Sin embargo, una evaluación señala que 4 de los 7 indicadores más importantes no han mostrado los resultados esperados.
- Existe evidencia para señalar que la asistencia es más efectiva cuando es dirigida a nivel estatal y local.

(v) Recomendaciones para México

- Se requiere un nuevo marco estratégico para la cooperación binacional y asistencia en materia de seguridad, pues a 13 años de implementación de la Iniciativa Mérida no se han logrado cumplir con su objetivo. No obstante, señala que abandonar los esfuerzos iniciados con la Iniciativa Mérida no es opción, en su lugar se debe apostar por fortalecer los pequeños logros que se han obtenido y evaluar las lecciones aprendidas. La asistencia debe concentrarse a nivel local y estatal, en lugar de en las grandes organizaciones criminales. Se debe trabajar de cerca con las

REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

autoridades para desarrollar programas de prevención efectivos que puedan ser replicados en todo el territorio nacional.

- **La Guardia Nacional:** Estados Unidos debe fortalecer relaciones con la Guardia Nacional por medio de la expansión de los programas “*train the trainers*” (formación de formadores), para desarrollar las capacidades investigativas de la Guardia Nacional.
- **Reforma a la justicia criminal:** Estados Unidos y México deben evaluar los programas de capacitación y realinearlos para garantizar que la asistencia a las instituciones policiales y judiciales sea eficaz y transparente, con resultados medibles.
- **Protocolos para el uso de la fuerza:** Estados Unidos debe ayudar a México a desarrollar directrices, protocolos, manuales de capacitación y sanciones adecuados para regular el uso de la fuerza.
- **Instituciones estatales y municipales:** Estados Unidos debe seguir invirtiendo en instituciones estatales y locales cuidadosamente seleccionadas, utilizando el conocimiento adquirido durante la última década para identificar las mejores prácticas y compartir lecciones. Las agencias que reciben esta ayuda deben comprometerse a desarrollar indicadores de impacto significativos y compartir los resultados.
- **Anticorrupción:** Estados Unidos debe continuar apoyando los esfuerzos para establecer mecanismos de control interno para combatir la corrupción dentro de las fuerzas policiales mexicanas, las fiscalías y los tribunales. Esto también debe incluir mecanismos externos, como observatorios ciudadanos independientes y defensores del pueblo con facultades para monitorear los abusos a nivel federal, estatal y local.



REPORTE COMISIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS PARA EL HEMISFERIO OCCIDENTAL

DICIEMBRE DE 2020

- **Tráfico de armas:** el gobierno debe fortalecer las medidas para prevenir el contrabando ilegal de armas de Estados Unidos a México, proporcionando a la ATF y al ICE recursos adicionales para evitar que las armas crucen la frontera.