

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

**ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**

***Reformas para el fortalecimiento de la cooperación
internacional en materia de combate a la delincuencia
organizada en México***



TECNOLOGICO DE MONTERREY

EGAP

Escuela de Graduados en
Administración Pública y Política Pública

Raen Sánchez Torres



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Estudios Internacionales



**TECNOLOGICO
DE MONTERREY**

Asesor: Athanasios Hristoulas

Diciembre de 2009

Biblioteca
Campus Ciudad de México

ÍNDICE

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
MARCO TEÓRICO	8
MARCO METODOLÓGICO	11
CAPÍTULO I EL FUNCIONAMIENTO DE NUESTRAS INSTITUCIONES	12
1.1 Responsabilidades, funciones e interacciones	13
1.2 Casos de problemas en la ejecución de funciones	25
CAPÍTULO II EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO.	33
2.1 Evolución histórica de la cooperación internacional contra el narcotráfico en México.	34
2.1 Cooperación internacional contra el narcotráfico 1969-1994	35
2.2 Cooperación internacional contra el narcotráfico 1994-2006	40
2.2 Casos que evidencian problemas estructurales para la cooperación internacional	44
CAPÍTULO III ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	47
3.1 La Iniciativa Mérida	48
3.2 El Plan Colombia	52
3.3 Otros mecanismos	54
3.4 Ideas a considerar para el caso mexicano	56
CAPÍTULO IV CONCLUSIONES, CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS	59
4.1 Conclusiones	59
4.2 Consideraciones	61
4.3 Propuestas	63
FUENTES CONSULTADAS	71

RESUMEN

Durante más de 30 años, nuestro país ha desarrollado los esquemas de cooperación internacional vigentes contra el crimen organizado, enfocándose por motivos geopolíticos al intercambio de información con Estados Unidos. Esta dinámica se ha caracterizado por esquemas de cooperación y unilateralismo. Estos esquemas de unilateralismo, han dañado la relación bilateral y aumentado la resistencia al cambio en los tomadores de decisiones mexicanos. Asimismo, nuestras estructuras institucionales no han permitido aprovechar al máximo las dinámicas de cooperación.

Del mismo modo, se ha generado una dinámica de competencia poco sana entre las élites políticas que administran las instituciones mexicanas, de manera que no solo se desaprovechan los esfuerzos de cooperación institucional, sino también indirectamente.

La presente investigación aborda todos estos temas, a partir de un análisis de las instituciones mexicanas involucradas en la lucha contra el crimen organizado transnacional, concretamente el narcotráfico. Este análisis, se presenta a partir de los esquemas vigentes, de las tendencias históricas y de proyectos de cooperación internacional norte sur, siendo la preocupación principal detectar los problemas estructurales que facilitan el desperdicio de la cooperación internacional. Asimismo, la finalidad de todo este esfuerzo, es establecer propuestas de reformas institucionales para lograr explotar todo el potencial que la circunstancia geopolítica de México le ofrece en materia de cooperación internacional para el combate al narcotráfico internacional.

INTRODUCCIÓN

Entre los nuevos retos para la seguridad nacional de los Estados, se han ubicado amenazas no estatales como el terrorismo, la delincuencia organizada, las pandemias y el cambio climático. Estos elementos atentan directamente contra la estabilidad de los gobiernos, la integridad de sus habitantes, el desarrollo de las economías y la viabilidad de las democracias emergentes, trascendiendo las fronteras nacionales e impactando en subregiones, regiones, continentes y el mundo entero. Asimismo, este tipo de problemas globales requieren respuestas fundadas en la cooperación bilateral y multilateral. Sin embargo, estas exigen leyes e instituciones gubernamentales nacionales que faciliten dinámicas de interacción cooperativa entre los Estados.

En México el diseño institucional en materia de seguridad pública y seguridad nacional, parece responder a los viejos esquemas de respuesta contra amenazas internas y externas originadas por actores estatales. Por ello, hoy nuestras instituciones lucen rebasadas por la realidad, hecho que nos arroja la necesidad de revisar e intentar alterar su estructura y funcionamiento. Es ante esta necesidad nacional, impuesta por la realidad imperante en el ámbito de la seguridad internacional, como ha surgido la interrogante de saber ¿Qué cambios institucionales requiere el gobierno mexicano en función de fortalecer la cooperación internacional contra el Crimen Organizado Transnacional?

Con esta investigación se presenta una opción para responder a dicha incógnita, misma que transita por la posibilidad de centralizar la toma de decisiones para facilitar los flujos de información en el hemisferio. Asimismo, este trabajo puede ayudar a ubicar vulnerabilidades y fortalezas en las instituciones gubernamentales mexicanas, para facilitar la construcción de productos de inteligencia, más confiables y oportunos, y favorecer la cooperación bilateral para afrontar conjuntamente al narcotráfico.

Académicamente, el producto de esta investigación plantea el reto de abordar esquemas de negociaciones norte-sur en el ámbito de la seguridad pública, con repercusiones directas en la Política Exterior, la Seguridad Nacional y la Seguridad Regional de los actores involucrados. Asimismo, esta investigación puede ser de utilidad

para contribuir al estudio en materia de cooperación para el combate contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En el ámbito práctico, este análisis puede aportar más ideas para el debate sobre la necesidad de nuevos esquemas en instituciones gubernamentales que faciliten la cooperación para el combate al Crimen Organizado Transnacional. Asimismo, si consideramos la diferencia de enfoques entre los tomadores de decisiones, este trabajo puede colaborar a acercar posiciones, ya que en los esquemas generales de trabajo en los que confluyen autoridades estadounidenses y mexicanas, habitualmente se presentan posiciones encontradas.

Por un lado, posturas para las que la relación bilateral no debe ser sujeta a cambios cualitativos, es decir, debe mantener los esquemas institucionales vigentes y solo variar aspectos relacionados con el monto de los recursos invertidos, la administración de los mismos y el número de efectivos desplegados. Por otro lado, están las concepciones que encuentran que las dinámicas de los gobiernos, estadounidense y mexicano, parecen haber experimentado transformaciones cuantitativas más que cualitativas, es decir, aparentan no haber cambiado funcionalmente desde la década de 1970. Como consecuencia resulta necesario realizar reformas a institucionales que propicien mayor cooperación.

De este modo, estudiar las posibilidades de transformaciones institucionales para aumentar las posibilidades de cooperación internacional en materia de narcotráfico, resulta importante y de una vigencia cada vez más evidente, para ello, el capitulado de esta investigación se estructuró de la siguiente manera:

Durante el primer capítulo se desarrolló un análisis general de las instituciones gubernamentales federales vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en México, asimismo se procuró delimitar sus funciones y problemas estructurales. Este capítulo se elaboró mediante un análisis de la información pública de las dependencias, información periodística y sus marcos normativos. La importancia de este capítulo radica en que permite visualizar las dimensiones de nuestro objeto de estudio.

En el segundo capítulo se realizó un análisis de la relación bilateral Estados Unidos–México en función del combate al narcotráfico, ya que históricamente el gobierno de Estados Unidos ha sido el principal interlocutor estatal del gobierno mexicano en materia de lucha contra el narcotráfico. Asimismo el abordaje de este capítulo se realizó tratando de ubicar algunas características importantes de la relación, procurando señalar ventajas y desventajas de esa dinámica bilateral e intentando explicar el manejo histórico de la relación bilateral en esta materia.

Para este análisis se consideraron aspectos históricos y políticos que han servido para sustentar los límites establecidos por el gobierno mexicano en la relación y las dinámicas de colaboración o unilateralismo dictadas desde Washington D.C. desde la década de 1970. En este capítulo se recurrió a bibliografía especializada, a marcos legales y a los conceptos de misión y visión presentados por las instituciones de defensa y seguridad pública de México.

Para el tercer capítulo, se realizó un estudio que contrastó el funcionamiento del esquema de cooperación del Plan Colombia, que involucra a Estados Unidos de América y Colombia, frente al esquema de cooperación vigente entre el gobierno estadounidense y nuestro país, denominado Iniciativa Mérida. Ambos frente al Plan África, entre España y África subsahariana y el esquema de asistencia entre la Unión Europea y Guinea Bissau. Este capítulo resulta importante en tanto que establece referentes de cooperación norte sur en el ámbito de la seguridad, donde la nación sur¹ presenta problemas de descomposición del tejido social y penetración manifiesta del narcotráfico en las instituciones del poder público. Asimismo, muestra a las naciones “norte”, con sus visiones de “ayuda” o “asistencia”, mostrando los beneficios y los costos de la relación para la soberanía nacional

¹ El termino nación sur aplica a los países política y económicamente menos adelantados que presentan las características sociopolíticas de descomposición del tejido social y penetración abierta de narcotráfico en las esferas del poder público. En el capítulo III las naciones sur son Colombia, Guinea Bissau y México, mientras que en el resto de la investigación al emplear este término se hará referencia únicamente a México. Por otra parte, con el término naciones norte hacemos referencia a las sociedades económica y democráticamente más adelantadas como España y Estados Unidos.

del Estado más débil. Toda esta información fue extraída de los marcos jurídicos de cada país, de información pública y de bibliografía especializada.

En el cuarto capítulo, a partir de la investigación realizada, se hizo un análisis sobre los aspectos institucionales necesarios para cambiar cualitativamente el esquema vigente de cooperación bilateral y se presentaron propuestas necesarias para el caso mexicano. La importancia de este capítulo radica en integrar y procesar, de manera propositiva, la información y los elementos aportados en el primer capítulo, los contenidos del segundo capítulo y entrevistas realizadas a lo largo de la investigación.

Para el análisis y elaboración de este último capítulo se recurrió a bibliografía especializada en historia de las relaciones entre civiles y militar en México, bibliografía especializada en cooperación bilateral contra el Crimen Organizado Transnacional, bibliografía especializada en historia del narcotráfico, a bibliografía especializada en relaciones de poder Legislativo y Poder ejecutivo y a textos relacionados con diplomacia mexicana respecto a Estados Unidos y el problema de las drogas.

Finalmente es importante destacar que durante la elaboración del presente estudio se realizaron entrevistas a cinco expertos en el tema que laboran en la PGR, en la Secretaría de Marina Armada de México o en la UNAM.

MARCO TEÓRICO

Este esfuerzo académico se basa en el análisis institucional de la cooperación internacional en materia de delincuencia organizada.

Para dicho estudio se consideraron esquemas de negociación sur-norte, niveles de negociación, el número de instancias para la toma de decisiones y el tiempo empleado en la toma de decisiones.

Asimismo se hicieron confluir elementos de teoría de relaciones internacionales, de esquemas de interdependencia, neorrealismo y liberalismo clásico, para poder establecer las posibilidades de cambio institucional tomando en cuenta la realidad que el hemisferio experimenta en materia de delincuencia organizada.

Además es importante hacer notar que se recurrió a fuentes primarias de información como entrevistas o documentos oficiales, a esquemas para análisis de política comparada y de diplomacia, a análisis histórico, a elementos de administración pública y relaciones internacionales.

Asimismo, para esta investigación consideramos pertinente señalar que aunque no existe una definición única del término seguridad nacional y a pesar de que es un término cuyos significados siguen evolucionando, resulta importante diferenciarla del concepto de Seguridad Pública. Así, al referirnos a seguridad nacional, estamos haciendo referencia a la preservación del estado, entendido como territorio, población y gobierno, es decir, la seguridad nacional o, como diría Javier Oliva Posada, la seguridad de la nación es el conjunto de acciones encaminadas a la preservación del estado, del territorio, de las instituciones gubernamentales y de la población. Hoy, bajo una óptica de seguridad humana podríamos agregar que esas acciones deben ser guiadas bajo esquemas de respeto a los derechos humanos, políticos, sociales y culturales de las personas. Asimismo, al referirnos a seguridad pública, nos referimos al resguardo del orden público, a la protección de las personas, de sus propiedades, el respeto a las leyes, a la procuración de justicia y a su impartición. De este modo podemos entender que en condiciones normales la seguridad

pública no entra dentro de la esfera de la seguridad nacional y a su vez, la seguridad nacional solo aborda la seguridad pública en determinados contextos en los que las funciones del estado se encuentran amenazadas como producto de una crisis de seguridad pública. Para mayor profundidad se pueden consultar una amplia bibliografía de entre la cual destacan autores como José Luis Piñeiro (2004), Cristina Rosas (2009) o Agustín Pérez Carrillo (2006) entre otros.

Por último, es importante señalar que para describir las interacciones de las dinámicas internacionales y nacionales de nuestro país respecto al tema de esta investigación se consideraron los niveles de negociación. Esta visión sobre negociaciones internacionales, desarrollada por Robert Putnam², implica la aceptación de la relación entre la esfera internacional y la esfera nacional. Es decir, constituye un modelo para entender los precios de negociaciones internacionales a partir del reconocimiento de la influencia e interacción de grupos e intereses nacionales respecto a las posiciones externas de los estados.

De este modo, la propuesta de Putnam asigna la denominación de nivel I a las negociaciones internacionales y nivel dos al espacio nacional de negociación, donde intervienen distintos actores de acuerdo a las características de cada caso. Asimismo, se aceptan una serie de principios mediante los cuales se pueden explicar fracasos y aciertos en negociaciones internacionales. Dichos postulados consisten en identificar el peso decisivo que tienen los factores nacionales en la definición de posiciones y márgenes de maniobra en el nivel internacional.

Lo anterior se determina a partir de identificar el tipo de ratificación de acuerdos internacionales, ya que puede ser sencilla, solo en el nivel II o nacional, o una ratificación doble, es decir que cada cambio en el nivel II a los acuerdos del nivel I o internacional, reabre la negociación en este último. Como consecuencia, Putnam señala la necesidad de buscar incentivos para ambos espacios, definir los costos en nivel 2 para posicionar los márgenes de negociación del nivel 1, considerar estrategias, ubicar al líder y equipo

² Véase Putnam, (1988).

negociador, definir los fines buscados e identificar los parámetros permitidos por el diseño institucional del nivel 2. También es importante saber si la negociación internacional, en el nivel 1, es homogénea es decir se perciben de manera similar por los actores del nivel 2 o si es un conflicto heterogéneo en el que los niveles nacionales no encuentran suficientes puntos en común. Siendo generalmente más sencilla la primera que la segunda.

De este modo, los márgenes de negociación se definen por las instituciones del nivel 2, por los procesos institucionales de ratificación en el nivel 2, por los grupos implicados que presionan al gobierno y por los intereses que buscan las cabezas de cada estado. Mientras que las estrategias para el nivel 1 se definen por el margen de negociación del nivel 2, el equipo de los negociadores, los incentivos de los negociadores, el perfil del líder negociador, las preferencias del nivel 2 y la capacidad que el equipo negociador tenga para vender en el nivel 2 los acuerdos obtenidos en el nivel 1. Es importante resaltar que los costos entre no encontrar un acuerdo y la necesidad de obtenerlo, muchas veces definen el éxito de la negociación, es decir, que en ocasiones el encontrar desacuerdo es la posición más atractiva para alguno de los actores que negocian en el nivel 1.

MARCO METODOLÓGICO

Durante el primer capítulo se desarrolló un análisis general de las instituciones gubernamentales federales vinculadas a la lucha contra el narcotráfico en México, delimitando sus funciones y la manera en que interactúan con gobiernos de otros países.

En el segundo capítulo se realizó un análisis histórico de la relación bilateral Estados Unidos-México, en función del combate al narcotráfico, tratando de ubicar ventajas y desventajas de esa dinámica bilateral.

Para el tercer capítulo, se contrastó el funcionamiento del esquema de cooperación llamado “Plan Colombia”, frente al esquema de cooperación denominado “Iniciativa Mérida”, contra el esquema denominado “Plan África” y la “Iniciativa de Reformas Unión Europea-Guinea Bissau”.

En el cuarto capítulo se desarrollaron consideraciones para el abordaje del tema, conclusiones y se presentaron propuestas para cambiar, cualitativamente, el esquema de cooperación internacional contra la delincuencia organizada transnacional vigente en México.

Para el análisis y elaboración de este trabajo se recurrió a bibliografía especializada en historia de las relaciones entre civiles y militar en México, marcos jurídicos, bibliografía especializada en cooperación bilateral contra el Crimen Organizado Transnacional, bibliografía especializada en historia del narcotráfico y a textos relacionados con diplomacia mexicana respecto a Estados Unidos y el problema de las drogas.

Finalmente es importante destacar que durante la elaboración del presente estudio se realizaron entrevistas a cinco expertos en el tema que laboran en la PGR, Secretaria de Marina Armada de México o en la UNAM.

CAPÍTULO I

EL FUNCIONAMIENTO DE NUESTRAS INSTITUCIONES

Vislumbrar los cambios institucionales que México requiere para fortalecer la cooperación internacional contra el crimen organizado transnacional exige, como primer paso, una revisión de las funciones de las instituciones vinculadas a la seguridad pública. Dicha revisión debe describir las responsabilidades, el funcionamiento y las interacciones entre cada institución, con la finalidad de identificar probables defectos estructurales que faciliten el desaprovechamiento intragubernamental de la cooperación intergubernamental³.

Es decir, se puede intuir que probablemente este tipo de errores generan fallas en la coordinación entre instituciones, en el flujo tanto vertical como horizontal de la información y en la seguridad ofrecida por nuestro gobierno en materia de inteligencia. Del mismo modo, estas circunstancias pueden repercutir en las capacidades de explotar todo el potencial de los esquemas vigentes de cooperación internacional en materia de combate al crimen organizado, y las posibilidades futuras que nuestro contexto ofrece en esta materia.

Lo anterior probablemente se genera cuando problemas políticos o administrativos, facilitados por las probables fallas estructurales, obstaculizan o impiden la plena aplicación de las políticas de seguridad pública y de la estrategia contra el crimen organizado. Como consecuencia, se tiende a generar vulnerabilidades para el estado mexicano frente al crimen organizado transnacional, impactando indirectamente en el control de las amenazas a la seguridad nacional y de manera directa en la seguridad pública.

De este modo, el presente apartado ofrece un análisis que se inscribe en una perspectiva general del funcionamiento institucional mexicano establecido por las leyes federales, que delinean responsabilidades en materia de seguridad pública y seguridad nacional. Así pues, este capítulo se divide en dos partes, la primera aborda el análisis particular de las funciones de cada institución, mediante la revisión de los marcos legales de instituciones vinculadas directamente al combate contra el crimen organizado.

³ Se entiende como intragubernamental, a aquellas dinámicas generadas entre las instituciones del poder público al interior de los estados, mientras que intergubernamental, es la actividad que involucra a gobiernos e instituciones de distintos estados.

Asimismo, se presenta la manera en que funcionan e interactúan estas instituciones, ubicando los puntos donde probablemente se duplican funciones y se invaden jurisdicciones.

En la segunda parte, se presentan casos seleccionados para ejemplificar las consecuencias de esas fallas estructurales en nuestro sistema de seguridad pública, que repercuten en la implementación de la estrategia federal contra el crimen organizado. Además son la base del desaprovechamiento de nuestra posición geopolítica y del dispendio de la cooperación internacional al intentar abordar una nueva amenaza para la seguridad internacional como es el crimen organizado. Por último, es importante apuntar que las instituciones que se abordan en éste capítulo y a lo largo de toda la investigación, son organismos federales enlistados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley de Seguridad Nacional.

1.1 Responsabilidades, funciones e interacciones

Nuestra constitución señala que la responsabilidad, para la administración y coordinación institucional, en materia de seguridad pública, corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Ésta obligación se exige resaltando el carácter civil, profesional y disciplinado que deben tener las instituciones de seguridad pública. También establece la facultad administrativa para generar, adiestrar, mantener, evaluar y certificar a los integrantes de instituciones policiales, contemplando la participación de la comunidad y la administración de bases de datos sobre el crimen organizado. Dicha información se complementa con productos de inteligencia resultantes de la cooperación internacional y forman parte total del flujo de información entre nuestro país y otros estados.

Asimismo, la constitución determina dos actores institucionales en materia de investigación del delito. Por un lado el Ministerio Público que administrativamente depende de la Procuraduría General de la República y las procuradurías de los estados. Por otro lado están las policías que, sometidas al control del ejecutivo en los ámbitos federal,

estatal y municipal, tienen el mandato de prevenir, perseguir, sancionar el delito y auxiliar al ministerio público.

De esta forma la institución policial será, en el caso del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, en el ámbito estatal, las secretarías de seguridad pública de los estados y en el espacio municipal los organismos de seguridad pública municipal. Cabe señalar que se contempla la interacción presupuestal de los distintos niveles de estos organismos a través de fondos federales. No obstante estos imperativos constitucionales y la importancia sistémica del municipio, actualmente el gobierno federal pugna contra los niveles estatal y municipal por el control de las estructuras policiales.⁴

En el mismo orden de ideas, corresponde al presidente de la república la capacidad de nombrar y remover a los miembros de su gabinete, con lo que lo responsabiliza en la conducción institucional de la lucha contra el crimen organizado. Del mismo modo, la ley lo faculta para remover al Procurador General de la República, proponer a un sustituto y para disponer, en aras de la seguridad nacional, de la totalidad de las fuerzas armadas nacionales. Es decir, el presidente de la república tiene cuatro subalternos, dos civiles y dos militares, que se encargan de dirigir cuatro instituciones con funciones y proyectos institucionales distintos, pero que se entrelazan en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

En este primer acercamiento podemos ir identificando uno de los probables nodos de conflicto, generado por el diseño institucional, ya que dos estructuras distintas, el ministerio público y la policía, responden a distintos mandos y convergen en algunas funciones. Asimismo, en el marco de la estrategia federal contra el crimen organizado transnacional, se involucró, en esta sobre posición de funciones, a las estructuras armadas del país, con perfiles de funcionarios, doctrina, naturaleza y preparación distintos a las de los civiles. Como consecuencia natural en una lógica de poder, de búsqueda de recursos presupuestales y de la necesidad de generar resultados ante el presidente, encontramos en esta distribución responsabilidades un facilitador de conflictos. A su vez, al no haber

⁴ De acuerdo con el Dr. Javier Oliva Posada, en Nuevo León se ha impulsado la disolución de los cuerpos municipales de seguridad pública y en cuatro municipios del país, la dirección seguridad pública ha sido designada por el Secretario de Seguridad Pública Federal. Entrevista realizada para esta investigación.

controles institucionales adicionales a las facultades presidenciales para remover a los funcionarios públicos, la disciplina se abandona en el carisma, liderazgo y capacidad de mando que tenga el presidente.

Asimismo, no puede escaparse del análisis la facultad del Ejecutivo Federal para “dirigir la política exterior”, facultad que posibilita al presidente y su gabinete para impulsar la cooperación internacional. Sin embargo, esa búsqueda de cooperación se da de funcionario a funcionario, institucionalmente o en niveles altos (Santos Camal, 2009), generando flujos de información, compartimentada, que aumentan tanto las posibilidades de éxito como de conflicto institucional. Además de los problemas de filtraciones que se puedan generar en los flujos horizontales de información sensible, que ha sido producto de la cooperación internacional.

De este modo, con la intención de evitar los problemas señalados, se han generado los mecanismos de coordinación institucional delineados por la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Ley de Seguridad Nacional (LSN), se inscribe en la intención de transitar desde un sistema de policía política a la construcción de un sistema de seguridad nacional democrático. Asimismo, intenta ratificar la responsabilidad del Ejecutivo Federal para coordinar el trabajo del cuerpo institucional en materia de seguridad nacional, intentando controlar las acciones en defensa de la misma.

En esta tesitura, la ley reconoce como amenaza para la seguridad nacional a todo acto tendiente a la violación de la soberanía territorial, a obstaculizar a la autoridad contra la delincuencia organizada y a favorecer el tráfico ilegal de armas. Estas amenazas están implícitas en la operación habitual de la delincuencia organizada y su combate exige vincular a las instituciones que forman al Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que es el organismo articulador de la seguridad nacional. Así, el CSN implica el concurso de los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, de Seguridad Pública, Hacienda, Relaciones Exteriores, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, del Procurador General de la República, del director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y está presidido por el presidente de la república. Por último, es importante resaltar que el CSN concibe al CISEN como el articulador de las labores de inteligencia,

intentando centralizar la administración de la inteligencia de modo parecido al esquema del Department of Homeland Security (DHS), de Estados Unidos.

En el mismo orden de ideas, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) intenta establecer la coordinación intragubernamental en materia de seguridad pública, mediante el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Este organismo se encarga de la planeación, evaluación y administración de las políticas nacionales de seguridad pública, en coordinación con estados y municipios. Asimismo, se integra con el presidente de la república, el procurador general de la república, el secretario de seguridad pública, el secretario de defensa, el secretario de marina armada, los gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo.

De este modo, el CNSP es un foro en el que se intenta coordinar el esfuerzo de los tres niveles de gobierno en distintos aspectos de seguridad pública, a través de conferencias. A su vez, estas conferencias convocadas por el CNSP son presididas por el miembro del gabinete encargado de la materia y sus similares en los estados, por ejemplo, en el caso de la conferencia de procuración de justicia, se preside por el procurador general de la república e incluye a los procuradores de todas las entidades federativas. La función de estas conferencias, consiste en buscar la homologación de implementación, evaluación, administración en las políticas nacionales que se pretende ejecutar para temas como la procuración de justicia, el sistema penitenciario, la seguridad pública, etc. Adicionalmente resulta importante observar dos hechos que hacen a este marco normativo indispensable para esta investigación. El primer hecho es que la seguridad pública es la materia en la que se ubica la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. El segundo hecho radica en que a pesar de su vocación intragubernamental, dentro de su articulado, ésta ley deja abierta la posibilidad para la cooperación internacional a través de la federación, así como por parte de estados y municipios mediante la paradiplomacia (Domínguez, 2008).

No obstante lo anterior, se puede percibir que el CNSP no cumple plenamente con su objetivo, en virtud de que el diseño se contrapone con nuestra manera de vivir el federalismo. Esto es, se contrapone con estructuras políticas que responden a equilibrios de poder entre colectivos heterogeneos que fueron contruidos para armonizar las diferentes

ideosincracias desde tiempos coloniales⁵ a través de un marco institucional español como es el Ayuntamiento. Ello no puede ser borrado por la LGSNSP, que no cambia el diseño estructural y sí intenta disimular una serie de políticas para disolver subrepticamente el papel que, con respaldo político, histórico, jurídico y social, tienen las instituciones municipales. Es decir, que para transformar las dinámicas institucionales entre los tres niveles de gobierno, es necesaria una reforma estructural, que borre al municipio o que lo fortalezca drásticamente. De lo contrario se tiende a generar, como hasta ahora, controversias administrativas, rivalidades políticas y celos institucionales.

En otro plano dentro del mismo análisis, encontramos al Congreso de la Unión como una institución fundamental para el control ciudadano y el desarrollo institucional de los organismos de seguridad pública y seguridad nacional. Este órgano del poder público, tiene entre sus funciones la de legislar en materia de combate al crimen organizado así como en temas de seguridad nacional y podría desarrollar esquemas de control legislativo⁶. Sin embargo, al carecer de mecanismos de profesionalización, como la reelección legislativa, de controles internos para asegurar la secrecía de la información y de suficientes mecanismos de balance de poder, pierde elementos de control en la materia. Un ejemplo de esta debilidad se presentó en la negativa del CISEN para dar al Congreso la agenda nacional de riesgos, bajo el pretexto de falta de garantías debido a filtraciones hechas anteriormente por algunos los legisladores. Hasta septiembre de 2009, la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional se había mantenido en esa situación por más de un año (Martínez, T. 2009).

⁵ Basta revisar un poco la amplia bibliografía existente sobre el municipio, para comprender que se trata de una institución del poder público con sustento en cada una de las luchas sociales registradas en nuestro país, en la mayoría los ordenamientos constitucionales que hemos tenido y en la vida comunitaria de nuestras sociedades. Con ello se puede entender que en su autonomía puede estar parte de la solución en la problemática de seguridad pública y no necesariamente un obstáculo. Mientras no se cambie el rol de esta institución dentro del sistema político, mediante una reforma del Estado, intentar acotarlo puede resultar en la generación de un problema mayor al que actualmente representa su participación en materia de seguridad pública.

⁶ Si bien es cierto que en todo el mundo los organismos de inteligencia mantienen cierta independencia respecto a los congresos y parlamentos, también es cierto que en las democracias más adelantadas hay mecanismos de control, fechas para desclasificar documentos y medios para sancionar funcionarios.

A su vez, el CISEN es “un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.” (Congreso de la Unión). Dentro de sus tareas está el operar labores de inteligencia, elaborar productos de inteligencia, impulsar cooperación intragubernamental e intergubernamental y elaborar los lineamientos de la Agenda Nacional de Riesgos. Del mismo modo, el centro está facultado para adquirir, administrar, desarrollar y operar tecnología para el cumplimiento de sus funciones y asesorar en torno al manejo de riesgos y amenazas a la seguridad nacional.

No obstante de carecer de atribuciones específicas en materia de seguridad pública, prevención del delito, aspectos policiales, impartición de justicia y persecución del delito es el principal articulador de la inteligencia civil mexicana⁷. Si bien es cierto que esta institución es heredera de un pasado oscuro y vinculado a la protección ilegal de los grupos de delincuencia organizada, también es cierto que el CISEN, surge como un esfuerzo por modernizar y democratizar a los aparatos de inteligencia del Estado mexicano.

De este modo, en la actualidad el CISEN desarrolla productos de inteligencia, concentra la información que comparten las instituciones del CSN y elabora análisis para la toma de decisiones del presidente de la república. Sin embargo, aun no se han desarrollado los controles suficientes para profesionalizar y fiscalizar a los directivos de esta institución, de manera tal que se eviten filtraciones de seguridad, el manejo partidista de la inteligencia o el desacato en relación con el poder legislativo

En el mismo orden de ideas, la Secretaría de Gobernación, institución a la que el CISEN está adscrito, es la responsable de atender el desarrollo político del país y de coadyuvar en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los otros poderes de la Unión. Es decir, es la responsable de conducir la política interna en México, mediante negociaciones políticas en diversos temas y ámbitos de la vida pública.

Asimismo, en materia de combate a la delincuencia organizada transnacional, la Secretaría de Gobernación, es responsable del servicio de identificación nacional, de los asuntos migratorios y de los procesos administrativos de los cambios en el gabinete.

⁷ Véase en CISEN- <http://www.cisen.gob.mx/espanol/cisen.htm>

Además de guiar las relaciones del ejecutivo con los órganos, tanto legislativo como judicial, coordina al ejecutivo federal con las autoridades municipales y estatales.

Adicionalmente, el secretario de gobernación es responsable de representar al presidente en el Consejo de Seguridad Nacional y de concurrir al consejo de seguridad pública. También le corresponde guiar la comunicación y negociación entre el ejecutivo federal y los partidos políticos, trabajo indispensable para poner en marcha las políticas de seguridad, pública y nacional, en nuestro país⁸. Por último, es importante señalar que esta secretaría recibe y transmite información para el trabajo de inteligencia por parte de las entidades federativas, otras dependencias y de instituciones extranjeras.

Sus labores políticas son desarrolladas mediante negociaciones, mediaciones y arbitraje político, a través de la estructura institucional, del ejercicio de sus atribuciones así como de una plantilla de operadores políticos. Asimismo, cuenta con el apoyo del CISEN, de distintas bases de datos y de redes de informantes en todo el país para elaborar análisis de inteligencia que deberían sustentar decisiones políticas, sus posiciones oficiales y su labor negociadora.

Desafortunadamente, no en todos los casos muestra evidencia del apoyo del CISEN, ni de cumplir cabalmente con su papel de enlace y mediación entre los miembros del gabinete o frente a los órganos legislativo y judicial. De igual manera, no cuenta con elementos institucionales que aseguren la interacción con el CISEN, dejando a la personalidad del titular la capacidad de hacer correcto uso de este centro de inteligencia.

Ejemplo de lo anterior, en este sexenio lo encontramos en dos hechos, el primero cuando Francisco Ramírez Acuña, primer titular en esta administración, fue incapaz de mostrar manejo de inteligencia durante los atentados contra instalaciones estratégicas. El segundo caso son las gestiones públicas que algunos secretarios del gabinete, como el general Guillermo Galván Galván, se ven obligados a hacer para señalar insuficiencias en el ámbito legislativo (Galván Galván, 2009), siendo responsabilidad de la Secretaría de Gobernación.

⁸ Véase en Secretaría de Gobernación en <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=inicio>

Continuando con el análisis de las instituciones responsables de la lucha contra el crimen organizado transnacional, la Procuraduría General de la República (PGR) o el Ministerio Público de la Federación juegan un papel fundamental. De este modo, la PGR, es presidida por el procurador general de la república, a pesar de estar supeditado al titular del Ejecutivo Federal, su nombramiento debe ser ratificado por el Senado de la República.

Entre sus funciones está el representar a la federación en asuntos jurídicos, la persecución de delitos federales ante los tribunales, la recepción e investigación de denuncias, la integración de averiguaciones previas y la búsqueda de elementos para acreditar delitos. También, ordenar la protección especial de personas, solicitar a autoridad judicial la prisión preventiva y la conducción y mando de las policías durante las investigaciones.

Asimismo, el Ministerio Público es responsable de revisar las denuncias, integrar las averiguaciones previas, solicitar ayuda de las policías, solicitar arraigo domiciliario a los inculcados, ejecutar órdenes de cateo, determinar distintos aspectos jurídicos acusatorios sobre el individuo investigado. De igual manera, tiene como obligaciones participar en el Consejo de Seguridad Nacional, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y coordinar la conferencia de procuración de justicia de la misma.

Todas estas funciones, son desarrolladas a partir de las denuncias presentadas ante el ministerio público, mediante las cuales se fundamenta el trabajo de una planilla de investigadores, abogados y analistas que deben sustentar los procesos ante los tribunales. Dentro de estos apoyos, la PGR desarrolla labores de inteligencia e intercambio de información inergubernamental, intragubernamental y subgubernamental mediante la Subprocuraduría de Investigaciones Especiales sobre Delincuencia Organizada (SIEDO) y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información (CENAPI)

Sin embargo en el cumplimiento de sus responsabilidades, tiende a coincidir en espacios de labores de la Secretaría de Seguridad Pública, misma que legalmente debe auxiliar al ministerio público. No obstante ello, al tener diferentes objetivos y distintos mandos para los mismos campos de acción, se generan rivalidades, mismas que al momento de competir por presupuesto y presencia política, entorpecen la coordinación institucional.

En cuanto a la Secretaría de Seguridad Pública, esta se encarga de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal para prevenir el delito; asesorar en materia de política criminal y presidir el CNSP. Asimismo, tiene las responsabilidades de poner, ante dicho organismo, las políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito para todo el país.

Del mismo modo, tiene la función de administrar a la Policía Federal, que es un organismo administrativo desconcentrado de la SSP, mediante el cual realiza la mayor parte de sus funciones en auxilio del ministerio público y prevención del delito. También tiene la responsabilidad de colaborar, coordinarse y realizar operaciones conjuntas con cualquiera de las instituciones que convergen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en el Consejo de Seguridad Nacional. La máxima autoridad se deposita en el Comisionado Nacional de la Policía Federal quien se subordinará directamente al Secretario de Seguridad Pública y al presidente de la república.

Asimismo, su ámbito de operaciones está en las oficinas aduanales, fiscales, las fronteras, vías federales de comunicación, instalaciones hidráulicas estratégicas, puentes fronterizos, embalses de agua, espacios urbanos bajo jurisdicción federal, zonas rurales protegidas, parques nacionales y cualquier espacio nacional de jurisdicción federal.

Las labores de esta institución son iniciadas mediante orden directa del presidente, solicitud de alguna institución o gobierno, denuncias ciudadanas anónimas y por motivo de un proceso ante tribunales. Adicionalmente, sus operaciones son apoyadas por el flujo de información con organismos municipales y estatales mediante el centro de comando, denominado C4, sus versiones estatales y municipales y las labores de inteligencia desarrolladas por la Subsecretaría de Inteligencia y la Coordinación General de Inteligencia para la Prevención⁹.

Del mismo modo, la ejecución de sus labores se desarrolla mediante una base de recursos humanos adiestrados en inteligencia, fuerzas especiales, control de multitudes, infiltración y análisis. En cierto modo, esta secretaría podría ser concebida como la primera línea de defensa contra el crimen organizado, sin embargo su fortaleza institucional se ve

⁹ Véase en Secretaría de Seguridad Pública, en: http://www.ssp.gob.mx/portalwebapp/appmanager/portal/desk?_nfpb=false

disminuida cuando las disputas con la PGR entorpecen la coordinación de las dos instituciones.

Hasta ahora, se ha descrito de manera general, las funciones y herramientas de las instituciones civiles que combaten la delincuencia, sin embargo la política vigente contra el crimen organizado también convoca a las instituciones militares mexicanas. Así pues, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), constituyen un soporte fundamental y característico de los esfuerzos actuales por contener a la delincuencia organizada.

La SEDENA aglutina al ejército y la fuerza aérea mexicanos, su función primaria, es la defensa de la soberanía territorial, de la integridad y la independencia de México. Así como garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas, a sus bienes y en la reconstrucción de las zonas afectadas.

Asimismo, el mando supremo de las fuerzas armadas corresponde al presidente de la república quien tiene el cargo de comandante supremo y es el responsable de nombrar al secretario de defensa, a los subsecretarios, al oficial mayor, al inspector y contralor general, al jefe de estado mayor de la defensa, al procurador militar y a los miembros del tribunal militar. A su vez, el comandante supremo, cuenta con el Estado Mayor para asistencia técnica, protocolo, seguridad y abastecimiento de información.

Por su parte, el secretario de la Defensa Nacional es el responsable de administrar directamente a las fuerzas armadas de tierra y aire, así como de ejecutar las órdenes del presidente de la república¹⁰. Esta secretaría cuenta con la Sección Segunda, que es el centro de labores de inteligencia del ejército, mediante el cual realiza productos de inteligencia e intercambia información con otras dependencias y con instituciones tanto militares como civiles nacionales y extranjeras. Sus funciones en materia de combate a la delincuencia, se sustentan en disposiciones presidenciales o denuncias ciudadanas. Asimismo desarrolla estas funciones, extraordinarias, mediante el diseño e implementación de operaciones

¹⁰ Véase en la Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

conjuntas con instituciones civiles y mediante el trabajo de custodia del territorio e instalaciones estratégicas.

Dentro de los problemas de interacción con instituciones civiles, se encuentra un marco legal dirigido a la operación policial de instituciones civiles, que dificulta la acción de las fuerzas armadas de acuerdo con su potencial de combate. El otro problema que sobresale, es el perfil y la visión militar sobre un problema civil, es decir, nuestras instituciones armadas están diseñadas para la guerra convencional, no para labores policiales, lo que genera vulnerabilidades en derechos humanos y control civil.

Del mismo modo, la SEMAR está diseñada para la defensa exterior y la asistencia en la seguridad interior del país, en el ámbito de la defensa de la soberanía y el patrimonio marítimo mexicano así como en cumplimiento de disposiciones presidenciales. Así la armada tiene bajo su responsabilidad la seguridad de instalaciones estratégicas, de garantizar el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas y el combate a la delincuencia organizada transnacional dentro de su jurisdicción¹¹. Para eficientizar el cumplimiento de esta responsabilidad, la Armada de México cuenta con su propia Sección Segunda, mediante la cual realiza labores de inteligencia e intercambio de información con instituciones nacionales y extranjeras, tanto civiles como militares.

Al igual que el ejército, la armada está diseñada para la guerra, no para labores policiales, de manera que, aunque en menor grado que el ejército, presenta las mismas dificultades operativas que SEDENA, al interactuar con instituciones civiles. Su trabajo se realiza mediante denuncias ciudadanas o en apoyo y coordinación con otras instituciones.

No obstante compartir los mismos problemas frente a labores policiales, ambas instituciones armadas, SEMAR y SEDENA, carecen de un marco institucional que limite las disputas por presupuestos, liderazgo y espacios políticos. De esta manera, desde el año 2000, se han presentado escenarios de confrontación política, manteniendo como variable independiente para la disolución de la disputa, el carácter del presidente. De modo tal que mientras Vicente Fox fue incapaz de dirimir la disputa e imponer la cooperación, Felipe Calderón ha logrado la cooperación abierta entre ambas instituciones.

¹¹ Véase en la Ley Orgánica de la Armada de México

Continuando con el análisis de las instituciones, se pueden apreciar otras instituciones que participan o potencialmente pueden participar en el combate al crimen organizado transnacional y en materia de cooperación internacional. Entre estas encontramos a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y potencialmente las secretarías de salud y educación pública.

En el mismo orden de ideas, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la rama del ejecutivo federal encargada de la política exterior. Asimismo, siempre que se considere su carácter coordinador de “acciones y programas en el exterior de los tres niveles de gobierno y los tres poderes” ésta secretaría será potencialmente protagónica en materia de lucha contra el crimen organizado transnacional¹². Su labor es desempeñada fundamentalmente a través de los cuerpos diplomáticos tradicionales y aunque “la nueva diplomacia”¹³ parece desplazarla, no debe subvaluarse la contribución de esta institución. Lo anterior adquiere lógica si consideramos que una de las fuentes más importantes de inteligencia contra la delincuencia organizada que emplea el estado mexicano proviene del exterior, por ejemplo la Embajada de Estados Unidos en México. Asimismo, en la construcción de acuerdos, los acercamientos iniciales y la asistencia para negociaciones, al menos en alto nivel, se puede ver profundamente beneficiada con la participación de la SRE.

En cuanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sus funciones en la lucha contra el crimen organizado parten de la base de que éste es un negocio, atacable mediante herramientas fiscales y operaciones de inteligencia financiera. Asimismo, para labores de inteligencia y persecución del delito, esta secretaría cuenta con la Unidad de Inteligencia Financiera cuya responsabilidad está en la detección de los flujos de lavado de dinero, acción que exige cooperación internacional. Del mismo modo, el papel de la Secretaría de

¹² Véase en Secretaría de Relaciones Exteriores, misión, en http://www.sre.gob.mx/acerca/mision_vision/misionvision.htm

¹³ Este es un término que se refiere a las acciones diplomáticas realizadas por actores ajenos a los cuerpos diplomáticos, es decir negociaciones, acercamientos gestiones y tratos, realizados por secretarios de estado o funcionarios públicos que no responden a la cancillería.

Comunicaciones y Transportes se suscribe en las telecomunicaciones y el transporte, auxiliando para la recopilación de información. Ambas instituciones desarrollan su labor contra el crimen organizado mediante información originada interna o externamente y con el empleo de instrumentos tecnológicos que exigen ampliar la cooperación internacional para su aprovechamiento.

Asimismo, dos instituciones que no son consideradas en la lucha contra el crimen organizado transnacional pero, en una lógica de seguridad humana, debieran ser incluidas en los sistemas de cooperación intragubernamental e intergubernamental, son la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SS).

En cuanto a la SEP, esta debe ser considerada ante la necesidad de reorientar, subregionalmente, el capital humano de nuestro país a actividades productivas legales. Con lo anterior se podría dotar de opciones para la viabilidad económica a la población, atacando la falta de oportunidades que es el principal incentivo que la delincuencia organizada emplea para el reclutamiento. Del mismo modo, el caso de la Secretaría de Salud, presenta un potencial de participación en el combate contra la delincuencia organizada transnacional, a partir del reconocimiento de las adicciones como un problema de salud pública.

Finalmente, el potencial de cooperación internacional de estas instituciones, para el combate a la delincuencia organizada, no está en el ámbito policial, pero sí en el espacio de la seguridad humana. Así pues, existe una serie de experiencias y políticas que se han implementado en otros países para reducir la violencia criminal, de manera que también se puede combatir al crimen mediante acuerdos que contemplen intercambios, capacitación y flujos de recursos en estas áreas.

1.2 Casos de problemas en la ejecución de funciones

Tras el análisis de las funciones institucionales de los organismos encargados del combate a la delincuencia organizada transnacional, a continuación se presentan tres casos que ejemplifican problemas político-administrativos generados por el diseño institucional vigente. Estos casos tienen la característica de desincentivar en el exterior la confianza necesaria para la cooperación internacional a partir de los riesgos producidos por el

inadecuado uso de información sensible, característica de las disputas institucionales locales.

El primer caso está constituido por la falta de mecanismos institucionales para disminuir a la personalidad como medio de imposición de autoridad civil ante cuerpos militares y reducir el direccionamiento de instituciones públicas a la atención de intereses particulares. Este caso consistió en un momento en que Vicente Fox pretendió emplear a las fuerzas armadas para resolver a su favor problemas políticos entre civiles y el secretario de la defensa nacional primero pidió la reafirmación de una orden directa y después desató otra orden. De esta manera, aunque la ley es clara en cuanto a la investidura del presidente, el perfil del presidente genera condiciones adicionales en la coordinación institucional y la cadena de mando.

Así, en el primer caso, relacionado con Vicente Fox, existen tres sucesos que permiten observar la falta de mando en el ejercicio del poder y sus repercusiones en las rivalidades históricas entre la armada y el ejército. El primer suceso se dio cuando el presidente inventó el cargo de coordinador del gabinete de orden y respeto y nombró como titular a Adolfo Aguilar Zínser sin darle sustento jurídico (Esquivel, 2004). Éste nombramiento generó una responsabilidad muy amplia, no respaldada jurídica, política o institucionalmente e inmiscuía a funcionarios públicos celosos de su espacio de poder, de los reflectores y de los presupuestos. Como consecuencia, sobrevino la inoperatividad de esa disposición presidencial y la renuencia del secretario de defensa a aceptar la autoridad de Aguilar, ya que en estricto apego a la ley, el secretario solo debe disciplina y respeto a su comandante. Tras la falta de cooperación y comunicación entre militares y civiles, sobrevino la renuncia del coordinador Aguilar Zínser (Pineda, 2002).

El siguiente suceso de este caso se generó en el contexto del enfrentamiento entre el líder opositor Andrés Manuel López Obrador y el presidente Fox. En esa ocasión, el presidente solicitó a su secretario de Defensa poner en alerta al ejército, obteniendo como respuesta una petición de repetir la orden por escrito, lo que representó, a la vez, un gesto noble de respeto de la vida civil y una insubordinación militar.

Por último, el tercer evento sucedió durante los momentos de enfrentamiento entre la Asociación Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) y el gobierno. En esa ocasión el

comandante en jefe, pidió la intervención del ejército para acabar con el conflicto y el general secretario Ricardo G. Clemente Vega García se negó. Con lo anterior, se manifestaba de manera simultánea una insubordinación y un acto de respeto a las esferas civiles con repercusión en las esferas militares, pues el secretario Marco Antonio Peyrot presentó disposición a cumplir deseos del presidente (Riva Palacio, 2006). Lo delicado de estos episodios, desde la óptica institucional, consistió en que se ahondaron las rivalidades entre el secretario de marina y el de defensa, se dio pie a indisciplinas y se pretendió emplear a las fuerzas armadas en tareas sin fundamento jurídico y para atender intereses particulares.

En contraste, las relaciones entre el presidente Felipe Calderón respecto a sus secretarios militares, se han fundado en los mecanismos legales vigentes, han sido claras y se han caracterizado por la colaboración, la disciplina y la coordinación de las fuerzas armadas.

Estas contrastantes dinámicas de poder, no encuentran marcos legales e institucionales que las distingan, por lo que solo pueden explicarse en función del manejo político y trato personal del mando supremo, explicación inadmisibles y tremendamente riesgosa para una democracia. Así mismo, resalta la necesidad de reformas institucionales que, como en otros países latinoamericanos, ayuden a institucionalizar la subordinación militar al poder civil, faciliten la coordinación nacional e internacional y controlen los impulsos presidenciales por atender intereses personales. Estas reformas para el control civil sobre el poder civil y militar implican centralización y ciudadanización de mando, así como mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de establecimiento de responsabilidades, mismos que ésta investigación abordará con mayor profundidad en el cuarto capítulo.

Asimismo, los sucesos descritos, restan seriedad y confianza a la imagen exterior de las instituciones nacionales, ya sea por las decisiones arbitrarias, sin sustento y en atención a intereses particulares, tomadas por el presidente Fox, o por la indisciplina militar. De cualquier modo, dan el mensaje de que nuestras instituciones funcionan por personalidades y no por la ley, repercutiendo en la disposición para cooperación internacional que pueda haber en otros países respecto a México.

El siguiente caso trata sobre las relaciones entre titulares de PGR y SSP, por un lado Rafael Macedo de la Concha y Eduardo Medina Mora frente a Alejandro Gertz Manero y Genaro García Luna. Dichas relaciones se basaron en el enfrentamiento constante por partidas presupuestales y con el cumplimiento eficaz de las respectivas responsabilidades de por medio.

Como se ha podido observar, las funciones de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Seguridad Pública, están delimitadas en los marcos jurídicos, coincidiendo en los espacios de colaboración y presentado problemas importantes. De este modo, en los espacios de colaboración se tiende a confundir las responsabilidades cuando entran en juego los presupuestos, la influencia política y en cierto modo la prensa, propiciando trabajos descoordinados de inteligencia, operativos sin la debida instrumentación jurídica y ataques políticos en los medios. De este modo, los problemas en la ejecución de sus respectivas funciones han propiciado la necesidad de dar verticalidad a las estructura y centralizar el mando como mecanismo para optimizar el trabajo de las instituciones y evitar conflictos similares (Benítez, 2008).

Así, sin las reformas necesarias, constantemente reaparecen problemas políticos entre el secretario de seguridad pública y el procurador, problemas que trastornan las funciones de sus respectivas instituciones y entorpecen la operación del gobierno contra el crimen organizado.

En el primer episodio existe el precedente de un enfrentamiento entre el secretario Gertz y el grupo cercano a su antecesor el almirante Wilfrido Robledo, dentro del que se encontraba Genaro García Luna, funcionario del CISEN, fundador de la AFI y Secretario de Seguridad Pública en el periodo calderonista. Éste precedente se dio cuando la nueva administración realizó un corte de caja en el presupuesto de la secretaría y encontró irregularidades importantes con las que fundaron un proceso ante la Secretaria de la Función Pública, misma que terminó por inhabilitar a Robledo y 19 mandos de su grupo cercano¹⁴.

¹⁴ El comunicado de prensa donde se dieron a conocer dichas sanciones fue extraído de <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/603/2/BOL182-2002.doc>

Con la información anterior, podemos empezar el análisis en la primera disputa, cuando el presidente les encomendó una reforma al CISEN, en la que también se involucró a Adolfo Aguilar Zínser, a Ramon Muñoz, a Juan de Dios Castro, al secretario de gobernación Creel y a una veintena de académicos expertos (SISI, 2003). En esta disputa comensó el distanciamiento entre la procuraduría y seguridad pública y se sepultó el primer encargo de Aguilar Zinser (Pineda, 2002).

Desplazado Aguilar, la rivalidad se presentó por la conquista del presupuesto, por ampliar el espacio de poder y ante la posibilidad de dominar un ente coordinador de secretarías o ante la idea de reformas que unificaran a la secretaría y a la procuraduría. Ésta rivalidad se adorna con casuales golpes mediáticos contra el secretario Gertz y el procurador Macedo, sin fundamento pero con la constante de filtraciones institucionales y se intensifican de manera importante cuando el ingeniero García Luna empieza a colaborar en la PGR. Entre los golpes se hablaba de ineptitud e infiltración en la PGR y de corrupción en la SSP, de manera que encuentran su más alto nivel de escándalo cuando señalan, al parecer sin fundamento, compras irregulares del Oficial Mayor de Gertz, Genaro Pérez Rocha, culminando con la renuncia del secretario de seguridad pública.¹⁵

Tras la renuncia de Gertz, los conflictos entre estas dependencias bajaron la intensidad, y no volvieron a llamar la atención de la opinión publicada hasta el siguiente periodo presidencial, en el que nuevamente se disputaron presupuesto, poder y presencia mediática.

De este modo, cuando el presidente Calderón designa a Genaro García Luna como secretario de seguridad pública y propone a Eduardo Medina Mora como procurador, inició una carrera por los incentivos mencionados pero en medio de una guerra contra el narcotráfico. Por un lado García Luna evitaba auxiliar al ministerio público y buscaba liderarlo, asimismo, pareció tener una aversión al ejército y se distanció de sus colaboradores con orígenes en SEDENA, hecho que aprovechó Medina Mora, con mayor ascendente en el ejército¹⁶. Por otra parte, el oficio político de Medina Mora y su formación

¹⁵ Véase en Granados Chapa en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/110134.plaza-publica-escarabajos.html>

¹⁶ Véase en Salvador García Soto en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/68303.html>

jurídica le dotaban de mejores posibilidades para superar, legal y políticamente, a su rival en la búsqueda del liderazgo y mando en materia de seguridad pública.

Sin embargo, en el campo de batalla mediático, estas rivalidades fueron notablemente desastrosas para la imagen de la guerra que el presidente inicio en 2006 contra el crimen organizado. Por último, el enfrentamiento terminó cuando el presidente decidió inclinarse presupuestalmente por García Luna y el procurador Medina Mora renunció para ser sustituido por el Lic. Arturo Chávez Chávez.

Este tipo de disputas ejemplifican como es que un mal diseño institucional, puede propiciar el enfrentamiento político entre entidades que deben colaborar para aprovechar al máximo los beneficios de la cooperación internacional. Es decir, si estas instituciones pudiesen cooperar, dejando de lado las disputas políticas, entonces los productos de la cooperación, recursos humanos, tecnológicos, entrenamiento y productos de inteligencia se emplearían con mayor eficacia. Además con estas disputas se contribuye a dar mensajes de inestabilidad, falta de institucionalidad y división que en el exterior se traducen en disminución de confianza para la cooperación.

Finalmente el último caso abordado corresponde a problemas generados en el principal centro de inteligencia civil de nuestro país, el CISEN, con repercusiones en la operación y coordinación de toda la estructura del sistema de seguridad nacional. Al igual que los anteriores, al ser consecuencia del diseño institucional, este problema se manifiesta en varios episodios, repercutiendo en la continuidad, la imagen de México en el exterior y el aprovechamiento de la cooperación internacional.

De esta manera, el primer episodio se dio cuando el gobierno de Vicente Fox, inició el análisis y las proyecciones para las primeras transformaciones al Sistema Político, siendo uno de los primeros puntos en la agenda del cambio, el CISEN. Entre los foxistas a los que se les encomendó dicha tarea estaba Aguilar Zínser, quien pugnaba por una cirugía mayor a la institución y Santiago Creel, secretario de gobernación, a quien la idea de un órgano limitado y desarraigado de gobernación parecía no agradarle.

De cualquier modo existió un proceso de evaluación, de enero a abril de 2001, en el que participaron académicos, el propio director del centro, el procurador, el asesor jurídico del presidente, Ramón Muñoz, Aguilar Zínser y los secretarios Creel y Gertz. Como

resultado se encontraron problemas con los métodos, con el aprovechamiento de los recursos, en la orientación de las investigaciones y en la cooperación internacional (SISI, 2003). Esto derivó en que la propuesta que se aceptó fue la de Creel.

De este modo, sin transformaciones de fondo, el centro transcurrió el sexenio de Fox con algunos escándalos sobre persecución política a personajes como Alfonso Durazo y Lino Korrodi.

Sin reforma, para el sexenio de Felipe Calderón, la dirección del centro le fue encomendada a Guillermo Valdez Castellanos, un eficiente asesor que no era experto en seguridad. Este continuismo institucional y la falta de experiencia, contextualizaron a los problemas de comunicación con Francisco Ramírez Acuña que facilitaron sabotajes a instalaciones estratégicas. Asimismo, con Juan Camilo Mouriño se expuso al director del centro en una entrevista de prensa y finalmente con Fernando Gómez Mont se filtró información delicada. Estas pifias, lejos de solucionar el problema con la renuncia del funcionario responsable del centro, demandan reformas institucionales que superen los pírricos logros de la ley orgánica y de la escuela del CISEN.

De este modo, las repercusiones para nuestro análisis de los episodios de este caso, radican nuevamente en que un mal diseño institucional que impide la operación adecuada de las políticas públicas, en este caso de inteligencia. Como consecuencia, podemos esperar la continuidad de estos problemas a partir de ausencia de filtros para la selección de los directivos del CISEN.

En conclusión de lo anterior, los titulares de estas dependencias cuya función, como ya se señaló, consiste en asistirse mutuamente y coadyuvar en la lucha contra la delincuencia organizada terminaron por suspender¹⁷ o disminuir drásticamente la comunicación¹⁸ entre ellos. Estas reacciones no sólo afectan los flujos de comunicación institucional, sino también dan mensajes en el exterior de falta de institucionalidad, obstaculizando las posibilidades de construir puentes cooperación internacional más seguros y confiables. Asimismo, los dos conflictos y la incapacidad política del tercer caso

¹⁷ Véase en <http://ciam.wordpress.com/2009/02/26/25feb09-entrelneas-del-affaire-gomez-mont-creel/>

¹⁸ Véase a Salvador García Soto en: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/68303.html>

han repercutido en el funcionamiento de los planes de gobierno federal contra la delincuencia organizada. Lo anterior debido a que en los tres casos, vemos insuficiencias institucionales con repercusiones políticas que atañen a los principales órganos de la estrategia gubernamental de lucha contra el crimen organizado transnacional.

Finalmente, la naturaleza de estos conflictos, del desperdicio de oportunidades para cooperación internacional y de la ineficacia en el ejercicio del presupuesto es producto de un diseño institucional, que facilita disputas intragubernamentales. Asimismo, como consecuencia sobreviene el desaprovechamiento del potencial de la inteligencia y de los mecanismos de cooperación internacional. Tal vez una reforma institucional que centralice el mando y verticalice las estructuras pueda generar mayor confianza, tanto interna como externa, propiciando mejores condiciones para alcanzar las metas nacionales y regionales en materia de combate al crimen organizado.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO.

Por su naturaleza global, el crimen organizado transnacional se aprecia vulnerable ante el empleo de cooperación internacional que no implique el debilitamiento de los estados. Por ello, tanto la declaración conjunta de la Iniciativa Mérida como la estrategia vigente contra el crimen organizado, parecen haber iniciado una etapa nueva en la cooperación internacional entre México y Estados Unidos. Sin embargo, ni el estatus actual de cooperación internacional contra el crimen organizado, ni la intención de diversificar e incrementar cualitativamente dicha cooperación ha sido una constante histórica. Por el contrario, ambas naciones han intercambiado intermitentemente, tanto políticas orientadas por la desconfianza, el recelo histórico y el menosprecio, como intentos por abordar de manera conjunta un problema compartido.

En virtud de lo anterior, el presente capítulo analiza las dinámicas históricas de unilateralismo o cooperación internacional que tanto México como Estados Unidos han empleado desde finales de la década de 1960 para combatir al crimen organizado. Asimismo, se presentan algunos casos que muestran problemas en los esquemas vigentes en nuestro país para la cooperación internacional. Todo esto, con la intención de analizar cómo es que las instituciones revisadas en el capítulo precedente, han interactuado históricamente en el nivel uno¹⁹, hasta llegar al mecanismo de la Iniciativa Mérida que será abordada en el tercer capítulo.

Finalmente, en cuanto a la revisión histórica, se consideró la evolución cronológica, en materia de combate al narcotráfico, de manera que se alternan los análisis de unilateralismo y cooperación. Del mismo modo, en éste capítulo se recurrió a órganos de

¹⁹ Para el estudio de negociaciones internacionales, existe un modelo de análisis en el que se denomina nivel uno al espacio de negociaciones internacional y nivel dos a la esfera nacional en la que grupos de interés, partidos, sociedad civil, opinión publicada u otros factores influyen para afectar al nivel uno. Para mayores detalles véase el marco teórico de esta investigación o bien el trabajo de Putnam (1988).

inteligencia, a instituciones que persiguen este delito en América del Norte, a información de fuentes periodísticas, a estudios de ONG'S, a diversos trabajos académicos y a información gubernamental.

2.1 Evolución histórica de la cooperación internacional contra el narcotráfico en México.

El génesis de la cooperación internacional mexicana en materia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, históricamente enfoca este tipo de interacciones hacia Estados Unidos y en esquemas bilaterales. No obstante ello, como se verá en este capítulo, se han desarrollado vínculos con otros países. Sin embargo, es importante resaltar que la posición geopolítica que tenemos, las dinámicas que tendencialmente se despliegan en relaciones bilaterales sur-norte y las posibilidades de equilibrar las negociaciones en la materia, proyectan la necesidad mexicana de buscar esquemas multilaterales.

De este modo, tanto Canadá como Centroamérica, tal como se demuestra a continuación, lucen como un par de opciones históricamente desaprovechadas, que nos podrían ayudar a disminuir los efectos de las asimetrías. Esta disminución se podría esperar en lo que Robert Putnam define como el nivel uno, al reequilibrar la relación y mejorar nuestra posición de negociación frente a Estados Unidos. Asimismo, al cambiar los equilibrios podrían disminuir las presiones nacionalistas en el nivel dos.

Así pues, para dicho análisis, se plantea una revisión que abarca de 1969 a 1994 y otra de 1994 a 2006. Estos cortes se sustentan en que posiblemente la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituyó una etapa nueva en función de nuestra relación con el gobierno estadounidense, repercutiendo en las condiciones para negociar temas como la seguridad. Asimismo, la muerte de Pablo Escobar Gaviria²⁰ en 1993, propició un nuevo equilibrio entre las mafias colombianas y mexicanas

²⁰ Narcotraficante, político, empresario y magnicida colombiano que como producto de sus actividades ilícitas en la década de 1980, colaboró destacadamente para ubicar a Colombia como el principal abastecedor de drogas para Estados Unidos a través de la organización delincriminal denominada Cartel de Medellín. Murió en 1993 mientras se resistía a ser aprehendido por las autoridades colombianas. Entre otras cosas se le responsabiliza de más de 4, 000 asesinatos entre ellos los de candidatos presidenciales, líderes de partidos,

frente a Estados Unidos, propiciando el reposicionamiento de los carteles mexicanos, aumentando su poder y elevando su peligrosidad como nueva amenaza.

2.1.1 Cooperación internacional contra el narcotráfico 1969-1994

Antes de la década de 1960, el gobierno mexicano había desarrollado una relación con Estados Unidos más que en el campo de la cooperación, en el ámbito de simular una homologación legal en cuanto a la penalización del comercio de drogas ilegales. Asimismo, había mostrado poca voluntad, desde la óptica del Capitolio, para realizar operativos eficaces contra los narcotraficantes.

De este modo, en 1969, la recién estrenada administración del republicano Richard M. Nixon²¹ desarrolló la Operación Intercepción, que básicamente consistió en establecer filtros más estrictos en la frontera. Esta decisión unilateral probablemente atendió a marcar una diferencia en la relación de la Casa Blanca y Palacio Nacional, respecto a la que perduró durante los ocho años de gobiernos demócratas (Astorga, El Siglo de las drogas, 2005).

Asimismo, en el discurso sobre el estado de la Unión de 1972, manifestó la intención de cambiar el unilateralismo por la cooperación cuando afirmó lo siguiente: “Uno de los frentes en donde los Estados Unidos pugnan por una acción colectiva, es el esfuerzo por combatir las drogas, eliminando las fuentes de abastecimiento e intensificando la lucha contra el narcotráfico y de aquellos que lo protegen” (Ampudia, 1996). Ese mismo año, Nixon se reunió con el presidente mexicano, Luis Echeverría Álvarez²², para intercambiar

jueces y ministros de la corte. Véase http://www.biografiasyvidas.com/biografia/e/escobar_pablo.html o bien <http://www.pabloescobargaviria.info>

²¹ Político estadounidense que marcó una época en el manejo de la política exterior y la administración de la guerra fría, fue vicepresidente con Eisenhower, participó en el primer debate televisado durante las elecciones presidenciales que perdió frente a John F. Kennedy en 1960, fue electo presidente en dos ocasiones de 1968 y 1972, reinició las relaciones diplomáticas de occidente con la República Popular de China y finalmente renunció en 1974 después de ser descubierto el fraude electoral mediante el que fue reelecto. Véase Blassingame, W. (1996)

²² Político mexicano que ocupó la presidencia entre 1970 y 1976, entre su legado está el término del milagro mexicano, las páginas más oscuras de la llamada guerra sucia y en política exterior, la defensa de Cuba, la

puntos respecto al narcotráfico, mismos que desde el lado mexicano se tradujeron en un reclamo por la falta de control de armas que fortalecía a la guerrilla y al narcotráfico (Castañeda, 2009).

Ambos hechos representan continuidad en la política exterior durante la administración Nixon en este tema. Es decir, con el primer acto, unilateralmente se aplicó inesperadamente una política interna de repercusiones externas respecto a un problema compartido. Sin embargo el caos fronterizo propiciado por el unilateralismo de 1969 así como la declaración y el acercamiento en 1972, indican la intencionalidad de presionar para la sincronización de las agendas, sin que ello implicara mayor interacción.

Tres años después, con incentivos generados por la necesidad de apoyo internacional y financiero, el gobierno mexicano, dirigido por Luis Echeverría, dio respuesta a las presiones de Estados Unidos con la Operación Condor. Esta operación, sin precedentes continentales, se extendió de 1975 a 1978 y contó con la participación coordinada del ejército, la PGR, así como de los gobiernos de Chihuahua, Durango y Sinaloa (Astorga, *El Siglo de las drogas*, pp.113, 2005). No obstante este esfuerzo mexicano y el discreto reconocimiento del secretario de estado, Henry Kissinger (Castañeda, 2009), la reacción estadounidense se mantuvo, incluso con Gerald Ford²³, bilateral y en el ámbito de lo que Jan Melissen llama “la diplomacia de las cumbres”²⁴.

Así, durante el periodo republicano de la década de 1970, el unilateralismo estadounidense y los reproches mexicanos, ambas actitudes irresponsables, predominaron en la relación. De esta manera, no fue sino hasta el regreso de los demócratas en 1977 y el reposicionamiento mexicano en la arena internacional, debido al petróleo, que se facilitó un

diversificación simbólica de las relaciones exteriores de nuestro país, el apoyo al gobierno de Salvador Allende y la pretensión mexicana por liderar a los países autodenominados “no alineados”. Véase Musacchio, H. (1999).

²³ Presidente que sustituyó a Nixon tras el escándalo de Watergate en 1974.

²⁴ Melissen desarrolló un análisis en el que aborda aspectos históricos, ventajas y desventajas de la diplomacia emprendida por los jefes de gobierno y los jefes de estado (Melissen, J., 2004).

cambio en esa dinámica. De este modo, aunque el resto de la década transcurrió sin importantes aprehensiones, ni mayor cooperación, las menciones presidenciales en los informes de James Carter²⁵ fueron positivas y su política fue de mayor cooperación. Dicha cooperación se manifestó a partir de 1980 mediante la implementación de los Mecanismos de Consulta²⁶, los cuales se buscaba intensificar el intercambio de información en los niveles federal, estatal y local respecto a varios temas.

Desafortunadamente, este cambio en la dinámica bilateral se empezó a estropear en los niveles dos, pues por un lado la década de 1980 significó la infiltración del crimen organizado en el principal órgano de inteligencia del estado mexicano, la Dirección Federal de Seguridad. Por otro lado, la llegada del neorealismo estadounidense, impulsado por Ronald Reagan²⁷, añadió suspicacia y desconfianza a la relación con la administración del presidente Miguel De la Madrid Hurtado²⁸. Todo ello aunado a la pérdida de poder que México experimentó tras la crisis de 1982. De este modo, el retorno de los republicanos en Estados Unidos, la infiltración de la DFS y el quiebre de la ilusión petrolera en México, generaron una serie de conflictos que evolucionaron de ataques mediáticos por filtraciones de información a denuncias oficiales.

²⁵ Político estadounidense de enorme trayectoria internacional en el esfuerzo por la resolución de conflictos, gobernó de 1977 a 1981 y en 2002 recibió el Premio Nobel de la Paz. Véase Blassingame, W. (1996)

²⁶ De acuerdo con la información presentada en el portal de la cancillería mexicana, estos mecanismos sirven para dirimir diferencias y coordinar esfuerzos institucionales bilaterales desde 1889, han sido objeto de diversas ampliaciones hasta la más reciente en 2002 y abarcan temas como de naturaleza política (relación fronteriza y de intercambio de información en tres niveles de gobierno), salud, medio ambiente, recursos hidráulicos, comunicaciones, infraestructura y desarrollo social. En 1980 registraron la primera ampliación importante.

²⁷ Actor y político estadounidense, durante su juventud participó activamente en movimientos anticomunistas como el macartismo, denunciando a miembros de la comunidad de actores, fue gobernador de California y presidente de Estados Unidos. En el ámbito internacional, su administración se vio inmiscuida en escándalos como el de Irán Contrás, a través del cual triangulaba recursos en torno a conflictos bélicos en América y Medio Oriente. Véase Blassingame, W. (1996)

²⁸ Político mexicano al que le correspondió enfrentar una de las crisis económicas más importantes en la historia de nuestro país, primero como secretario de hacienda y después como presidente, asimismo se le señala por no haber abordado adecuadamente la crisis social del terremoto de 1985 ni haber sido capaz de evitar una crisis de legitimidad en las elecciones presidenciales de 1988. Véase Musacchio, H. (1999)

Adicionalmente, en 1985, el tensión bialteral creció cuando Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), mientras operaba en México fue secuestrado, torturado y asesinado por narcotraficantes mexicanos (Aguayo, 2001). Ante esta ejecución, el gobierno Mexicano no reaccionó como el gobierno estadounidense esperaba y las autoridades de nuestro vecino del norte desataron una serie de acusaciones contra funcionarios publicos de alto nivel. Se presume que el secuestro de Enrique Camarena fue una respuesta del crimen organizado a la denuncia que el mismo Camarena hizo en 1984 sobre la ubicación de un campo de producción de drogas, denominado El Bufalo y fue facilitado por la filtración de información sensible.

Ante las presiones externas, el gobierno mexicano, ahora presidido por Carlos Salinas de Gortari²⁹, presentó elementos suficientes para la aprehención de tres jefes criminales llamados Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo y Miguel Angel Felix Gallardo³⁰. No obstante las expectativas estadounidenses se mantuvieron insatisfechas, tanto en lo que respecta al asesinato de Camarena como en lo que demandaban como colaboración. Esta colaboración estribaba en lo siguiente: “a través de la Armada (vigilancia de los mares), ejército (destrucción de cultivos), y Procuraduría de la República (control de los carteles importantes, lograra evitar la llegada de las drogas a su frontera sur” (Benítez Manaut R. , 1998).

En consecuencia de dicha insatisfacción el gobierno estadounidense, a través de la DEA, actuó unilateralmente y en 1990, en plena violación de nuestra soberanía, ordenaron el secuestro de Humberto Álvarez Machain a quien acusaban de haber participado en el homicidio. Las autoridades estadounidenses no apelaron al tratado de extradición, ni lograron demostrar que no exedieron su jurisdicción ni lograron demostrar la participacion

²⁹ Economista y político mexicano que transformó las estructuras económicas de nuestro país a través del fomento de la apertura comercial, se le relaciona con grandes escándalos de corrupción y en el ámbito internacional obtuvo la firma del TLCAN.

³⁰ De acuerdo con Luis Astorga, estos tres sujetos formaban parte de la élite del narcotráfico en Sinaloa y Guadalajara, Jalisco, junto con personajes como Ismael Zambada, Héctor Palma Salazar y Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”. Los dos últimos se separaron de la organización y empezaron a actuar por su cuenta, vinculándose el segundo con Ismael Zambada.

del doctor Álvarez Machain (Gomez-Robledo, 1993), quien si logró señalar internacionalmente los abusos del unilateralismo estadounidense³¹.

Como muestra de la disminución en tensión por el caso Álvarez Machain, a nivel presidencial se empezó a recomponer la relación bilateral, y como parte de este nuevo animo, el presidente estadounidense, George H. Bush, ofreció fortalecer la cooperación. Este ofrecimiento consistía en canalizar recursos materiales a México en calidad de un préstamo que consistía en helicópteros UH-1H Huey, con la finalidad de que fueran empleados por nuestras fuerzas armadas en el combate al narcotráfico (Castañeda, 2009). Sin embargo, estos helicópteros, nunca sirvieron bien (Ibarrola, J 2003).

Finalmente, esta etapa del análisis se cierra en el contexto del inicio de una nueva relación a partir de la importancia comercial cobrada con motivo del TLCAN, sin que ello implique la desaparición de las dinámicas de unilateralismo y cooperación. Así pues, durante esta etapa, las relaciones se caracterizaron por la diplomacia de cumbres, la evolución incipiente de mecanismos para el flujo de información y como afirma Silvia Elena Velez Cuero, de cooperación o unilateralismo con atención a percepciones en el capitolio³². Asimismo, derivado del funcionamiento de este tipo de relaciones, con estas características, y de su tendencia histórica, se puede apreciar que la ausencia de organismos intergubernamentales o de instituciones homologas, la cooperación queda a suerte de la empatía y el carisma. Es decir, se deja el abordaje de estas nuevas amenazas a personajes

³¹ En 1992, el secuestro del doctor Álvarez Machain fue reconocido a nivel mundial como una violación a la soberanía de México y en 1993 fue absuelto por falta de pruebas en Estados Unidos, contrademandó y durante el periodo de George Bush hijo, le fue negada la indemnización.

³² Para la Dra. Vélez Cuero, las dinámicas desarrolladas entre Estados Unidos y México en materia de combate al narcotráfico se han caracterizado por alternar momentos de cooperación bilateral con políticas unilaterales y en ocasiones extraterritoriales por parte de los estadounidenses. Esto es que en ocasiones se busca la cooperación, pero no se ha logrado mitigar cierto recelo y desconfianza en las clases políticas de cada país, de manera tal que cuando las presiones internas en Estados Unidos se intensificaban, el gobierno de ese país ha tendido a actuar unilateralmente. Este unilateralismo se ha desarrollado con operativos que trastornan la frontera o mediante operaciones secretas en territorio mexicano sin notificar al gobierno de México. Como consecuencia aumenta la desconfianza y se reinicia el ciclo de cooperación-unilateralismo.

indispensables, a lo que Jorge Tello Peón señala como “el ciudadano distinguido”³³, no a instituciones trascendentes, democráticamente moldeables y auditables.

2.1.2 Cooperación internacional contra el narcotráfico 1994-2006

En atención a las demandas que en el nivel uno presentó Estados Unidos y a factores internos, algunos azarosos, en 1993 el gobierno guatemalteco logró la captura con fines de extradición de Joaquín Guzmán Loera, uno de los jefes más importantes del narcotráfico. Asimismo, en 1995 se dan dos muestras más de voluntad política en el gobierno mexicano para combatir al crimen organizado. La primera fue la detención, tras un accidente aéreo, de Héctor Luis Palma Salazar, atribuible al zar antidroga mexicano, general Jesús Gutiérrez Rebollo³⁴. De igual modo, el segundo golpe en ese mismo año fue contra Juan García Abrego, quien lideraba al cartel del Golfo. Las dos primeras detenciones implicaron golpes importantes hacia un mismo grupo del narcotráfico con orígenes en Sinaloa, mientras que la de García Abrego, fue acompañada de una extradición a Estados Unidos.

La respuesta de la administración estadounidense, dirigida por William J. Clinton³⁵, se tradujo en una serie de acuerdos para adiestramiento brindados por militares estadounidenses a militares mexicanos en materia de combate al crimen organizado. Asimismo comenzó una etapa, que se prolongó de 1996 hasta 1999, en que la cooperación

³³ Jorge Tello Peón emplea el término del “ciudadano distinguido” para describir determinadas dinámicas político-administrativas que han hecho que en México surjan figuras anómalas que se convierten en emblemas de las instituciones de seguridad pública sin que necesariamente su perfil u honestidad sean adecuados. Estos personajes raramente trascienden los sexenios y se les imponen mote como el “súper policía” o el “hombre de mayor confianza”. Dicha dinámica es una suerte de paternalismo en las instituciones de seguridad pública. Véase a Jorge Tello Peón, *Seguridad Nacional y Política Exterior* en Herrera-Lasso, L. (2006), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones*.

³⁴ General de división mexicano, llegó a ser uno de los vínculos más confiables entre Washington y DF, fue cooptado por las mafias del narcotráfico mientras dirigía el extinto Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), por lo que fue aprehendido y sentenciado a 40 años de prisión y una multa de más de 24 millones de pesos.

³⁵ Abogado y político estadounidense que gobernó de 1992 a 2000, se caracterizó por privilegiar el empleo del poder suave y facilitó la asistencia financiera a México después de la crisis de 1995.

se generó mediante adiestramiento, transferencia de aeronaves, coordinación de control de espacio aéreo en zonas marítimas y reestructura de la estrategia contra las drogas (Ibarrola, 2003).

De igual manera, en el ámbito de la diplomacia de cumbres, Clinton y el presidente mexicano, Ernesto Zedillo Ponce de León³⁶, en 1997 colocaron en la agenda bilateral la necesidad de establecer un control para las armas que desde Estados Unidos fluyen a México. Asimismo, como una muestra más de la voluntad y la integración, se operó entre las dos naciones una investigación que culminó con la detención del general Gutiérrez Rebollo, la administración zedillista difícilmente podría dar señales de mayor cooperación. Sin embargo, la percepción en Washington no era así y a pesar de las manifestaciones de ánimos para la cooperación, en 1996 la DEA detonó una operación en territorio mexicano que se dio a conocer al gobierno mexicano hasta 1998.

Dicha operación fue denominada Operación Casablanca e implicó un retroceso estadounidense al unilateralismo, acompañado de un mensaje de desconfianza a las autoridades mexicanas. Así, mediante la operación Casablanca y la investigación sobre Gutiérrez Rebollo, el ejército mexicano encontró el contexto para devolver escandalosamente los helicópteros prestados años atrás por el gobierno estadounidense. Es decir, ellos regresaron a subvalorar nuestras instituciones y nosotros a apreciar la cooperación con recelo.

No obstante lo anterior, para 1999, la relación bilateral volvió a experimentar acercamientos entre ambas administraciones, con un acuerdo contra la violencia en las fronteras, establecido en Mérida, Yucatán (Castañeda, 2009). Asimismo, el gobierno estadounidense transfirió a nuestro país varias aeronaves de ala fija, C-26, que fueron

³⁶ Economista, político y académico que gobernó México de 1994 a 2000. Enfrentó una de las crisis financieras más importantes de las que se hayan experimentado en nuestro país y desarrolló muchos mecanismos de cooperación internacional, fundamentalmente en materia económica a través de Tratados de Libre Comercio. Véase Musacchio, H. (1999)

complementadas con la compra de equipos electrónicos en función de apearse a las necesidades de la estrategia antidrogas (Ibarrola, 2003). Se regresaba a la cooperación.

De este modo la década de 1990 transcurrió entre el unilateralismo y la cooperación, alejándonos cada vez más del control del tráfico de drogas en el subcontinente y evidenciando la necesidad de la cooperación. A su vez, en materia de cooperación se lograron acuerdos presidenciales, se constituyó el Grupo de Contacto de Alto Nivel, se compartieron diagnósticos, se mejoró el intercambio de información, se redujeron los vuelos ilícitos y se favoreció la asistencia legal. Sin embargo, Estados Unidos continuó procesos unilaterales como certificar a México en la lucha contra el narcotráfico (Rebolledo, 2001).

En el mismo sentido, la dinámica de la relación con los relevos políticos en México y Estados Unidos después del año 2000 se mantuvo, al menos inicialmente. Ambos presidentes, Vicente Fox Quezada³⁷ y George W. Bush³⁸ desarrollaron una relación voluntariosa hasta que el contexto generado por el 11 de septiembre, la ausencia de reformas en México y grupos radicales en ambas naciones impidieron avanzar.

Por un lado, en México, los esfuerzos del presidente estaban concentrados en otras áreas, la oposición procuró bloquear cualquier tipo de cooperación internacional, civil o militar, y los conflictos en el gabinete afectaron los acercamientos. Por otro lado, como resultado de los ataques terroristas de 2001, Estados Unidos recurrió nuevamente al unilateralismo y cambió la agenda de seguridad regional. A partir de este momento, la lógica de la cooperación empezó a consistir en “como cada país contribuye a la seguridad

³⁷ Primer presidente no priista de México desde la creación del PRI, gobernó de 2000 a 2006. En materia de política internacional buscó, sin mucho éxito, romper paradigmas históricos mexicanos como la cooperación con Estados Unidos o en temas relacionados con Cuba y grupos subversivos extranjeros que se encontraban refugiados en nuestro país.

³⁸ Empresario y político estadounidense, fue titular del Ejecutivo en ese país de 2000 a 2008. Durante su gestión se intensificó cuantitativamente el tipo de asistencia y cooperación internacional con México. En otros aspectos de política exterior, enfrentó los atentados del 2001, ordenó unilateralmente la invasión a Irak y guió una alianza multinacional para invadir Afganistán. Su administración se caracterizó por conducir las relaciones exteriores bajo preceptos del neorrealismo.

nacional del otro” (Benítez, pp.39, 2005). Esto es, menos colaboración para resolver problemas comunes y más cooperación para atender problemas de la nación que pueda imponer su agenda a sus vecinos.

De este modo, y en el contexto de la amenaza terrorista impuesta en 2001, surgió el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), como un mecanismo regional de cooperación para el combate de dichas amenazas. Esto significó un intento por estandarizar las agendas de seguridad en el bloque TLCAN, y generar un espacio de diálogo para temas de seguridad y comercio. Sin embargo debido al contexto y probablemente a la asimetría entre los actores del bloque, inicialmente se priorizó el tema del terrorismo, a manera de una versión en seguridad del paradigma de “Hub and spokes”. A su vez, esto derivó en la ausencia de incentivos para darle seguimiento, en este espacio, a temas de seguridad en cuanto el terrorismo fue desplazado por la crisis económica en el interés del electorado estadounidense.

De esta manera, este espacio terminó por sucumbir en 2009. Sin embargo, a pesar de su origen trilateral, las dinámicas de cooperación continuaron, primordialmente, en el ámbito bilateral, teniendo como eje unificador a Washington y cada nación siguió estructurando sus propias dinámicas sin considerar espacios trilaterales (Benítez Manaut, 2005).

No obstante lo anterior, se lograron importantes avances que en marzo de 2002 implicaron la construcción de un marco de “cooperación interagencial” para “las instituciones de defensa, seguridad, inteligencia, migración y justicia” (Benítez, pp.40, 2005). Lo anterior consistió en lo siguiente: “el gobierno de México, con su vecino del norte dividió la labor de sus secretarios de Estado. Se dio, por un lado, una amplia colaboración entre la secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno norteamericano.” (Benítez, pp.16, Madrid) Esto significa que en ese año se constuyó la base de la cooperación institucional y de funcionario a funcionario que se describió en el primer capítulo y que de

acuerdo tanto a documentos como a las entrevistas realizadas con expertos, hoy es el esquema predominante de transmisión de información.

En síntesis, los esquemas de cooperación desarrollados desde 2000 a 2006 son los mecanismos que actualmente constituyen los “espacios de confianza”, caracterizados por la compartimentación de información. Es decir que cada servidor público tiene acceso a la información de acuerdo con su institución, a sus funciones y a la que su par en el extranjero le pueda y quiera proporcionar.

De este modo, puede asumirse que siempre habrá filtros para el manejo de la información sensible, además estos filtros siempre estarán en el nivel uno constituidos por las estructuras e instituciones de los otros países o las intergubernamentales. Asimismo también se construyen filtros en el nivel dos, a partir de los diseños institucionales de cada país. Entonces, si las estructuras no están homologadas, se tiende a dejar que ciertas dinámicas de los filtros que deberían estar en el nivel dos, se condicionen al nivel uno, es decir a las estructuras externas que discrecionalmente distribuyen la información, incluso la cúpula.

Esta dinámica, se aborda con mayor profundidad en los siguientes apartados, sin embargo en éste capítulo procederemos a describir algunos problemas relacionados con estas diferencias de homologación, que repercuten en la administración de la información. De manera que ejemplifican dificultades para definir los canales de comunicación, riesgos en la secrecía de la información y como consecuencia natural exponen tanto la efectividad de las operaciones como las vidas de los operadores y tomadores de decisiones.

2.2 Casos que evidencian problemas estructurales para la cooperación internacional

Tomando en cuenta las estructuras vigentes en materia de cooperación, se puede establecer que la compartimentación es útil para cualquier sistema de seguridad, sin embargo en materia de cooperación contra el crimen organizado se pueden detectar por lo menos tres áreas frágiles. Estas vulnerabilidades se encuentran en la falta de homologación y en la

dispersión de mandos que a su vez propicia problemas de seguridad en la comunicación de funcionario a funcionario y de control de los filtros en el nivel dos.

Así, en la ausencia de un mando único, el trato en alto nivel pierde espacios de control, exponiendo la información sensible y a las personas. Por ejemplo, entre septiembre de 2007 y junio de 2008, se desarrolló una investigación del FBI y la DEA sobre infiltrados que desde la SIEDO transmitían información a la agrupación de narcotraficantes liderada por los hermanos Beltrán Leyva. Como resultado de esta investigación se generó la operación limpieza que implicó la remoción de varios funcionarios a nivel de subprocuradurías³⁹.

Esta operación fue del conocimiento del procurador Eduardo Medina Mora, quien facilitó a las instituciones estadounidenses la investigación, sin embargo no hay evidencia de que otras instituciones, como seguridad pública, marina o defensa, estuviesen enteradas. De este modo, no se pudo controlar los flujos de información sensible que de esas instituciones se dirijan a los funcionarios bajo sospecha y mucho menos se pudo controlar que productos de inteligencia originados en la cooperación internacional fueran de su conocimiento. En otras palabras, durante los nueve meses de la investigación nada impidió que información de Estados Unidos compartida a CISEN o SSP hubiese sido transmitida a los funcionarios corruptos de PGR y de estos a los narcotraficantes. Así pues, se puede concluir que al dejar los flujos de inteligencia a criterio de empatías, sin un mando articulador, se pierde el control de la información, en cambio, si se concentran las vías de estos flujos, se controla mejor la administración de la información.

Otro de los problemas mencionados es que al no homologar instituciones, a los filtros de información ubicados de manera natural en el nivel uno, se les debe de agregar filtros que del exterior se imponen al nivel dos. Por ejemplo, en las entrevistas realizadas se puede percibir que los productos de inteligencia no fluyen de la misma manera en todas las instituciones. De este modo, se puede apreciar como en la Procuraduría General de la

³⁹ Véase a Gómez F. , en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166120.html>

República hay la precepción de cooperación bilateral sin precedentes, mientras que el secretario de seguridad pública, Genaro García Luna, denuncia lo contrario (Europa Press, 2009). Es decir, si ubiese un mando unificado, la información sensible cupular, se transmitiría, en el caso de los militares, de jefe de estado mayor conjunto a jefe de estado mayor conjunto, reservando al mando nacional la distribución nacional de la información. De esto se deduce que si contáramos con un diseño institucional centralizado y vertical, la discrecionalidad se haría en México.

Finalmente, podemos concluir que los cambios de los contextos históricos, las nuevas amenazas y los problemas de cooperación internacional en materia de inteligencia, constituyen razones suficientes para reconocer la necesidad de transformar nuestras instituciones. Esta transformación puede ser a partir de la creación de nuevas estructuras intergubernamentales, de un diseño vertical y centralizado o cuando menos procurar homologar instituciones. De manera tal que la cooperación responda más a aspectos estructurales que a percepciones políticas, empatías o perfiles ideológicos. Negar esa posibilidad de cambio implica desperdiciar el potencial que ofrece la cooperación internacional, nuestra posición geopolítica y alargar la victoria o construir la derrota del estado mexicano frente al crimen organizado transnacional.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

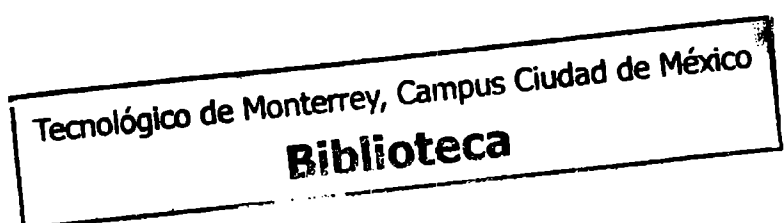
Hacer estudios de política comparada exige que los objetos por analizar sean comparables, es decir, que tengan naturalezas similares, estructuras parecidas, dinámicas compartidas y, sobre todo, contextos que hagan viable la comparación. En este orden de ideas, resultaría irrealizable un análisis de política comparada que confronte los modelos de cooperación instrumentados en el “Plan Colombia” y la “Iniciativa Mérida”, cuyas similitudes se limitan a latinidad, drogas y tratos con EEUU. Basta revisar los “Aspectos sociopolíticos del narcotráfico” de Marcos Kaplan⁴⁰, para entender que los contextos geopolíticos, sociales, comerciales y económicos son suficientemente distintos para empatar los problemas colombiano y mexicano. Además, como se aprecia en este capítulo, ambos mecanismos de cooperación presentan diferencias cualitativas considerables, antecedentes históricos lejos de similitudes profundas y escenarios prospectivos diferentes.

Sin embargo dichos contrastes no han impedido que la opinión publicada, acompañada de las percepciones de miembros de la élite empresarial, mediática y política, coincidan en el lugar común de pretender comparar lo incomparable. Esta constante, obliga a volcar el análisis de los dos mecanismos de cooperación internacional, el “Plan Colombia” y la “Iniciativa Mérida”, debido al peso que dichas percepciones adquieren en nuestra política exterior y nacional.

Asimismo, el análisis de este capítulo no aborda instrumentos de política internacional, ni foros como el TIAR⁴¹, la OEA⁴² o el ASPAN⁴³, debido a su obsolescencia

⁴⁰ Marcos Kaplan, quien analiza el caso colombiano, describe que en Colombia el problema social, político y económico del narcotráfico había derivado en una alianza entre guerrilleros y narcotraficantes, el predominio descontrolado de grupos paramilitares originados por las élites, la penetración abierta del narcotráfico en los órganos de la república y la confusión financiera de los fondos del principal ingreso nacional (el sector cafetalero) con los del narcotráfico. Ninguno de estos hechos, hasta octubre de 2009, está presente en el caso mexicano.

⁴¹ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), es un foro que atiende las necesidades impuestas, en un espacio cuasipanamericano no regional. Por otro lado, está diseñado en otro contexto histórico, y por último ha demostrado históricamente características que lo hacen poco funcional en el contexto de negociaciones sur-norte. En septiembre de 2002, México se desligó de este tratado.



o inaplicabilidad históricamente demostrada. Los dos primeros, constituyen instrumentos generados en el marco de la guerra fría, hoy extinto, y el último fue producto de una coyuntura de seguridad con impactos en el comercio generada después del 11 de septiembre en torno al terrorismo.

De este modo, el presente capítulo pretende analizar, en términos generales, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida frente a dos medios europeos de cooperación internacional en materia de seguridad, con la finalidad de contrastar sus diferencias. Finalmente, de esas diferencias y debilidades, surgen las fortalezas que fundamentan las ideas para la construcción de instituciones que, sin menoscabar el poder del estado mexicano, fomenten la cooperación internacional contra el crimen organizado transnacional.

3.1 La Iniciativa Mérida

En el 2007, la dinámica desarrollada por el mercado ilegal de drogas en la región de América del Norte, probablemente presentó condiciones suficientes para sustentar un replanteamiento en la intensidad de la relación México-Estados Unidos. Este replanteamiento se tradujo en la decisión de la administración calderonista por buscar un aumento en la cooperación bilateral para el combate al crimen organizado Transnacional. Cabe mencionar que si bien se realizó una inclusión posterior de Centroamérica en el flujo de recursos, para los objetivos de esta investigación, este hecho sólo se toma en cuenta como una reafirmación de la necesidad de la cooperación internacional.

⁴² Organización de Estados Americanos, esta organización ofrece una serie de espacios para dirimir conflictos en el hemisferio, mismos que en algunos casos han llegado a su límite sin mayores consecuencias e incluso han sido sustituidos por foros de las Naciones Unidas. Asimismo, la cantidad de compromisos, la naturaleza de estos compromisos y la aplicabilidad de los mismos en el tema de las drogas ha demostrado el potencial limitado de la OEA, sin afectar la relación de cooperación entre México y Estados Unidos. Dicho sea de paso, salvo en algunos casos, en que ha servido para señalar atropellos como fue el caso del secuestro del Dr. Humberto Álvarez Machain, no ha sido de gran utilidad para nuestro país por lo que resulta lógico que no se hayan abandonado aun esos foros.

⁴³ El Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte había surgido como una manera de intentar institucionalizar y regionalizar las transformaciones unilaterales que EEUU había hecho en materia de seguridad después del 11 de septiembre de 2001. Las medidas estadounidenses de seguridad, trastornaron las dinámicas regionales de comercio, produciendo un nicho coyuntural para la diplomacia comercial en el que intervenían directamente los jefes de estado y sus gabinetes. Sin embargo con el tiempo el mecanismo se fue debilitando hasta perder su potencial inicial en materia de seguridad.

En este orden de ideas, como primera consideración, este proyecto implicó la creación de un espacio de negociaciones que, en su primera etapa, el 22 de octubre de 2007, produjo un documento denominado “Declaración Conjunta de la Iniciativa Mérida”. Ésta implicó el compromiso mexicano por aumentar en 24% el presupuesto dedicado a seguridad pública mientras que la administración Bush buscaría reducir el tráfico de armas, el consumo de drogas e incrementar cuantitativamente la asistencia a México⁴⁴. Asimismo, la asistencia ofrecida consistía de un paquete de recursos bianual que implicaba entrenamiento, asistencia técnica, vehículos, equipamiento y herramientas tecnológicas con un costo total de mil cien millones de dólares⁴⁵.

En esta tesitura, las negociaciones entre jefes de estado iniciadas en marzo de 2007, posteriormente continuaron desarrollándose entre funcionarios gubernamentales y sin la participación de los órganos legislativos, lo que posteriormente representó un obstáculo. Del mismo modo, la primera distribución implicaba que 950 millones serían distribuidos entre 2008 y 2009 a México, mientras que en el mismo periodo se asignarían 150 millones a gobiernos centroamericanos. Asimismo, se negociaron los destinos y montos de las asignaciones de dichos ofrecimientos, de manera que se definió a que dependencias se pretendía incentivar.⁴⁶

No obstante las negociaciones y el ofrecimiento, no vinculante, plasmado en la declaración, los dos gobiernos tenían que afrontar presiones en el nivel nacional. Por un lado, el ejecutivo estadounidense tenía que vender el proyecto al Congreso de Estados Unidos, pues es el órgano encargado de definir las asignaciones presupuestales. Por otro lado, el gobierno de Felipe Calderón tuvo que intentar convencer a la oposición, en los dos

⁴⁴ De acuerdo con cifras proporcionadas por Raúl Benítez Manaut, en el periódico Reforma; lo ofrecido inicialmente en la Iniciativa Mérida implicaba un monto superior a la asistencia estadounidense a México en 12 años, asimismo, consigna que en 2007 la asistencia había consistido en 57 millones de dólares. (ARI, 130 / 10 de diciembre de 2007)

⁴⁵ Servicio de Información del Congreso, Divisiones de Asuntos Exteriores, de Defensa, de America Latina y de Negociaciones, 2008.

⁴⁶ Se establecieron montos y rubros en los que sería buscada la asistencia con la intención de atender cuatro criterios que eran: Antinarcoóticos, antiterrorismo y fronteras; Seguridad Pública y tecnología policial; Instituciones y Estado de Derecho; y Programas de soporte a la iniciativa.

niveles, sobre la naturaleza de la asistencia, sobre la necesidad de incrementar la cooperación y de que el proyecto no generaría dependencia a esos recursos⁴⁷.

Como consecuencia de las negociaciones en el nivel nacional, el Congreso de Estados Unidos aprobó 400 millones de dólares en 2008 y 300 millones de dólares para 2009, esto es, 250 millones de dólares menos de lo que se había ofrecido a México. (Notimex, 2009) Asimismo, no se ha logrado disminuir, de manera sustancial, el consumo de drogas en Estados Unidos, ni fue posible, hasta noviembre de 2009, reimplantar el control de venta de armas en la frontera o disminuir el flujo de las mismas a nuestro país. Del mismo modo, dentro de la “retribución” a la asistencia se habían demandado reportes anuales ante el congreso de Estados Unidos, en rubros como la protección de derechos humanos y los funcionarios públicos mexicanos sí cumplieron. De haber constituido una organización intergubernamental no bilateral, se podría definir el carácter vinculatorio o no vinculatorio de las políticas estipuladas, se equilibraría la relación, se generarían espacios de denuncia ante incumplimientos y se aceptaría la corresponsabilidad.

Continuando con la “Iniciativa Mérida”, cabe señalar que también implicó un intento por involucrar en el combate contra el crimen organizado a gobiernos centroamericanos. Esta situación resalta la condición internacional del problema y un reconocimiento de que estas nuevas amenazas empiezan a producir inestabilidad en la zona de influencia estadounidense.

Además de señalar la falta de cumplimiento por parte de Washington, resulta importante destacar que la Iniciativa Mérida no representó un cambio cualitativo en la cooperación de los dos países ni, por su monto, una ayuda indispensable. En cuanto al incumplimiento de Washington, el gobierno estadounidense no ha restablecido los controles impuestos por Clinton en la década de 1990 y retirados por Bush en 2002 o generado nuevos esquemas de control a la venta de armas.

⁴⁷ Es importante destacar que en algunos sectores de la élite política mexicana nunca se pudo apartar la idea de que el aceptar el financiamiento comprometía la soberanía nacional, mientras que sus intentos de cabildeo en Estados Unidos generaron ideas encontradas de comprensión y rechazo en la opinión publicada, dificultando en cierto modo las negociaciones del gobierno estadounidense con su congreso.

Del mismo modo, si bien es cierto que implicó una ayuda financiera histórica (Benítez Manaut, 2007), ésta no implicó un monto que no hubiese podido asignar el gobierno mexicano con recursos propios, no implicó un cambio cualitativo en la relación, ni la aceptación de una corresponsabilidad. Es decir, por un lado, los 700 millones de dólares no resuelven los problemas reales de nuestro atraso tecnológico e institucional en el rubro de combate a la delincuencia y sí generan cierta dependencia a recursos externos. Por otro lado, con las implicaciones y condicionantes no se avanzó en el rubro de reafirmar el principio de reciprocidad en las relaciones internacionales, ni en la construcción de instituciones regionales, demandada fundamentalmente en el ámbito comercial (Piñeyro, 2008). Por último, el congreso estadounidense no aceptó el rol de ese país en la construcción de una solución conjunta, por el contrario, se mantuvo en la lógica de insistir en que el problema está en el país productor no en el consumidor (Astorga, 2009).

Finalmente, derivado del análisis anterior, podemos ubicar como debilidades el hecho de que este mecanismo, no cambió cualitativamente las dinámicas de la relación, limitándose a un aumento en el flujo de la ayuda. Tampoco representó una transformación en las percepciones del problema, ya que del lado estadounidense continuó la idea de que el problema está en los países de tránsito, mientras que del lado mexicano permaneció afectado por variables políticas internas radicales. Esto es, actores que permanentemente se oponen a cualquier proceso de cooperación internacional, enfrentándose a otros actores que sistemáticamente aceptan y promueven políticas unilaterales de cooperación internacional sin importar que sean poco favorables para el país menos poderoso. Ambas posturas dificultan las negociaciones en el nivel nacional y estropean las posibilidades de cooperación que ofrece el nivel internacional, redituando en pérdida de oportunidades para afrontar a las nuevas amenazas de manera efectiva.

En cuanto a las fortalezas, podría resaltar el hecho de que a pesar de las oposiciones presentadas en los órganos legislativos de Washington y el Distrito Federal, la comunicación entre ejecutivos fue empática y mostró voluntad de enfrentar costos políticos. Asimismo, se logró ubicar en ambos lados de la frontera que el problema no puede ser

enfrentado eficazmente con las visiones aislacionistas y plenamente unilaterales, con las que se históricamente se ha abordado en Estados Unidos y México.

3.2 El Plan Colombia

La intención de explicar las implicaciones del “Plan Colombia”, requiere la descripción de los antecedentes, los contextos, la orientación y los últimos cambios en el esquema de cooperación de Estados Unidos y Colombia. Este esquema, no es sino uno de los mecanismos más publicitados de las dinámicas desarrolladas entre el hegemon decadente, Estados Unidos, y la nación sudamericana, Colombia, en torno al problema común del narcotráfico.

De este modo, el problema colombiano se gestó en la confluencia de narcotráfico, guerrilla y grupos paramilitares. La violencia que se desplegó como consecuencia de la interacción de estos tres elementos, alienó espacios territoriales colombianos, impactó el mercado de las drogas en Estados Unidos y representó un riesgo regional, que hasta la fecha ha sido el sustento de esa cooperación.

Como primer antecedente histórico, los narcotraficantes dominaban el mercado de drogas de Estados Unidos entre la década de 1980 y 1990 e infiltraron los espacios públicos desde las fincas cafetaleras hasta el poder legislativo. El lavado de dinero se entremezclaba con las ganancias cafetaleras y permeaba en actividades sociales, culturales, empresariales, deportivas y políticas, con recursos financieros y con violencia (Kaplan, 1989).

Como segundo antecedente estaba la actividad guerrillera que había generado operaciones subversivas desde la década de 1960, a través de varios grupos entre los que destacaban el Ejército de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Aunque en un principio también se enfrentaba a los grupos de narcotraficantes, pronto se aliaron con ellos para obtener recursos, sin que ello disminuyera la actividad generada en el campo del secuestro (Kaplan, 1989).

Por último, el tercer elemento fue constituido por grupos paramilitares, armados por las elites colombianas que ilegalmente combatían a los narcotraficantes y a los guerrilleros.

Estos grupos expandieron la violencia, no respondían a la ciudadanía, constituían un reto permanente para las instituciones colombianas y eran un peligro para la población que era objeto de atropellos por parte de los tres elementos mencionados (Kaplan, 1989).

De este modo, bajo pretexto de afrontar al narcotráfico, las presiones estadounidenses en el ámbito internacional y conflictos internos, producto de la violencia, impulsaron a aceptar la “asistencia” del gobierno de Estados Unidos. De esta manera, durante la década de 1990, Colombia mantenía esquemas de cooperación bilateral mediante asistencia material, logística y de inteligencia, sin poder eludir mecanismos como la certificación estadounidense. Sin embargo, bajo la administración del presidente Pastrana⁴⁸, se reconoce la necesidad de cooperación internacional y se planteó un esquema en el que se pedían 3.5 mil millones de dólares en ayuda al exterior mientras Colombia invertiría 4 mil millones de dólares.

En respuesta, Estados Unidos ofreció un plan sexenal de ayuda inaugurado en el año 2000 con 1.3 mil millones de dólares y que para 2008 ya había representado ayuda material, humana y tecnológica⁴⁹ con un valor de 6 mil millones de dólares (Congressional Research Service, 2009). La ayuda se generó a través de partidas presupuestales, el programa fue ampliamente promovido por el presidente George W. Bush, el congreso estadounidense definía los rubros y montos de la ayuda y fundamentalmente consistió en asistencia militar (Prado, 2009).

No obstante lo anterior, los resultados del plan se tradujeron en la desarticulación de una parte importante de los grupos paramilitares, en el debilitamiento de la guerrilla y en una baja considerable de algunos indicadores de violencia social. Sin embargo, no se redujo la producción de drogas ni se lograron establecer controles eficientes para evitar la

⁴⁸ Andrés Pastrana Arango, fue presidente de Colombia entre 1998 y 2002, inauguró el Plan Colombia y fue sucedido en el poder por el actual presidente, Álvaro Uribe.

⁴⁹ Por ayuda humana, debe entenderse la participación activa de militares y agentes estadounidenses. Además de los elementos de las bases militares que Estados Unidos ya se había establecido con anterioridad en el territorio colombiano.

violación de derechos humanos por parte de las autoridades locales ni de militares y agentes estadounidenses.

Finalmente, podemos señalar que evidentemente la cooperación internacional arrojó mejores resultados que los esfuerzos aislados del gobierno colombiano, sin embargo el problema está en los objetivos y el tipo de ayuda. La asistencia previa y el plan Colombia en si mismo, propiciaron una pérdida de los márgenes políticos internos del gobierno colombiano frente a espacio cedidos a instituciones estadounidenses. Asimismo, los objetivos planteados por el congreso de Estados Unidos no necesariamente eran los mismos que requería la sociedad colombiana y finalmente el objetivo principal, que aparentemente era combatir al crimen organizado, no se cumplió.

3.3 OTROS MECANISMOS

Entre los mecanismos internacionales, desarrollados en el mundo, que vinculan una relación Norte-Sur, donde la nación más desarrollada ofrece asistencia de manera similar a la generada por la Iniciativa Mérida, destacan el Proyecto de Reformas al Sistema de Seguridad UE-Guinea Bissau y el Plan África.

El Proyecto de Reformas al Sistema de Seguridad UE-Guinea Bissau, es un mecanismo de asistencia internacional que se gestó entre uno de los polos de desarrollo más importantes del mundo y una nación africana calificada como “Estado fallido”. Esto debido a que Guinea Bissau se había sumergido en una guerra civil desde 1998, probablemente como parte de una reacción social tardía del proceso de descolonización. Al prolongarse este conflicto hasta 2003, había captado la atención de actores regionales y de organismos como Naciones Unidas.

Las primeras prioridades eran desmovilizar a los militares y tratar de restablecer el orden en el país africano. Esto implicó la construcción de una serie de incentivos económicos canalizados por el Banco Mundial desde 2001 hasta 2004, consistente en 26

millones de dólares⁵⁰, distribuidos en un proyecto de reconciliación y reconstrucción nacional.

En este orden de ideas, se estructuró un plan de Reformas al Sector de Seguridad, mediante la cooperación de Reino Unido, ECOWAS⁵¹, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y la Unión Africana. Asimismo, se elaboró un plan de 4 fases delineadas por el propio gobierno de Guinea, revisado por el Banco Mundial y los donantes bilaterales.

Finalmente, si bien es cierto que este experimento no arrojó los resultados esperados en cuanto a los tiempos para conseguir los objetivos de cada fase, ni en recibir los apoyos financieros, y deterioró aun más la situación de seguridad pública. También es necesario señalar que se logró la desmovilización de las fuerzas armadas y que los logros alcanzados fueron diseñados e implementados por el propio país africano, vigilado por Naciones Unidas. Esto representa, al menos en intención, un esfuerzo real de solucionar un problema regional, con ayuda de las potencias (ACCD, 2008).

Por otra parte, el Plan África 2009-2012 (MAEC, 2009) implica un proyecto que fue presentado en agosto de 2009 por el gobierno español y tiene como finalidad la cooperación internacional en África Subsahariana. En el aspecto de estructuras de seguridad pública, este proyecto plantea la aplicación del modelo Guinea Bissau, es decir, el fortalecimiento del estado africano, que diseña, implementa, e incluye la participación de la sociedad civil y organismos regionales.

De este modo, mediante fundaciones, países de la comunidad africana e instituciones españolas, se plantean reformas judiciales, así como de seguridad, traducidas en cooperación gubernamental, capacitación y asistencia técnica. El costo para el gobierno español de un programa similar entre 2004 y 2008 fue de 1,332 millones de euros.

⁵⁰ Los 26 millones de dólares, fueron aportados por Holanda, Alemania, Suecia, el Banco Africano de Desarrollo y la Unión Europea que aportó 3.3 millones de euros mediante el Banco Mundial.

⁵¹ Es un organismo intergubernamental comercial africano denominado Economic Community of West African States. Agrupa a 15 economías africanas y fue fundado en 1975.

3.4 Ideas a considerar para el caso mexicano

Los cuatro ejemplos abordados a lo largo de este capítulo presentan características que marcan diferencias profundas respecto a la problemática mexicana como el tipo de problema de seguridad pública, el origen del problema o el perfil del Estado receptor de la asistencia.

A continuación se presenta un cuadro de elaboración propia, que contrasta las diferencias para su análisis de la siguiente manera:

Cuadro 1

	Iniciativa Mérida	Plan Colombia	Reformas Guinea Bissau	Plan África
Problema	Crimen Organizado	Crimen Organizado, paramilitares y Guerrilla	Estado Fallido	Desarrollo y Seguridad
Tipo de relación	Bilateral EEUU-México	Bilateral EEUU-Colombia	Multilateral ONU-BM-Guinea Bissau	Multilateral España-África
Monto erogado y periodo	700 millones de dólares entre 2008-2009.	6 mil millones de dólares entre 2000-2008	26 millones de euros entre 1998-2008	1,332 millones de euros entre 2004-2008
Corresponsabilidad en el problema	Sí	Sí	Sí (histórica)	Sí (histórica)
Reconocimiento oficial de	No	No	No	Sí

corresponsabilidad				
Tipo de colaboración	Policia: Recursos materiales, tecnológicos, información y adiestramiento.	Militar y Policia: Recursos materiales, tecnológicos, humanos, información y adiestramiento.	Financiera	Policia: Adiestramiento e información
Reciprocidad	No	No	No	No
Mecanismos de evaluación confiables	No	No	Sí	Sí

En los cuatro casos, prevalece una dinámica que ubica el problema principal y sus impactos inmediatos en el país receptor de recursos, sin embargo, esta lógica sólo es real en el caso de África, ya que en América el problema impacta directamente a Estados Unidos. Asimismo, las problemáticas son distintas en naturaleza, número de problemas adicionales o contexto, y a pesar de ello, la lógica de cooperación es la misma, flujo de recursos del país “altruista” al país “problema”, exigiendo informes sin ofrecer reciprocidad.

Del mismo modo, mientras en nuestro continente se ejercita la transmisión de recursos en especie, unilateralmente, sin aceptar corresponsabilidad, sin mecanismos de evaluación y sin otorgar garantías en los compromisos y resultados. En el caso de las ex colonias y sus metrópolis los recursos no son todos en especie, se legitima la cooperación mediante Organismos Intergubernamentales y se imponen mecanismos de evaluación de resultados.

Finalmente, el último rasgo destacable sobre la lógica de la cooperación, en estos casos, radica en que ésta es esgrimida con argumentos de seguridad internacional relacionados con la seguridad humana por parte del país emisor de recursos. Sin embargo, mientras en el caso de las relaciones entre europeos y las excolonias en África se privilegia a la seguridad humana y el desarrollo sobre la seguridad pública, en el caso de los vecinos americanos se da prioridad a aspectos policiales, dejando marginalmente el desarrollo.

CONCLUSIONES, CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS

En este apartado, a manera de aportación, se presentan una serie de conclusiones y consideraciones necesarias para analizar las propuestas de reformas institucionales presentadas a continuación. Asimismo, las propuestas pueden calificarse como independientes y complementarias, es decir, que hipotéticamente podríamos buscar implementar las reformas, sin que el fracaso en la aprobación del conjunto elimine la utilidad que probablemente tiene cada una. Del mismo modo, si se obtuviera la materialización gradual de estas reformas, no implicaría que se erijan instituciones carentes de sentido político o administrativo. Por el contrario, probablemente tendrían con repercusiones positivas inmediatas tanto en el nivel uno como en la administración, en el nivel dos, de la información sensible, producto de la cooperación internacional.

Así mismo, resulta importante señalar que no se está considerando la viabilidad política de la implementación de dichas propuestas, en tanto que esta depende de factores de negociación fuera de la competencia de este trabajo. Es decir, si bien es cierto que históricamente hay tendencias a rechazar determinados temas, también es verdad que tarde o temprano la violencia generada por la delincuencia organizada en ambos lados de la frontera, puede cobrar la relevancia de los sucesos del once de septiembre. Preventiva o reactivamente, estas propuestas pueden ser útiles para la política exterior mexicana en materia de combate al crimen organizado transnacional, generando espacios institucionales de confianza y ayudando a controlar los flujos internacionales de inteligencia.

4.1 Conclusiones

A lo largo de esta investigación se revisaron tanto las estructuras como las dinámicas desplegadas históricamente por nuestro país y ejecutadas en la actualidad por nuestras instituciones, de manera tal que podemos establecer diez ideas que sustentan las propuestas de este trabajo.

La primera conclusión es que el marco institucional vigente establece, en el nivel 2, una confluencia de responsabilidades pero no una unidad de mando, más allá de la que puede representar el presidente. Sin embargo esta tarea sería menos compleja si no se tratara de dos bloques de instituciones, uno civil y uno militar que interactúan y rivalizan constantemente, en medio de la desconfianza característica de nuestros funcionarios, por decir lo menos.

La segunda conclusión es que nuestras estructuras presentan un esquema de compartimentación de información que si bien es cierto que en determinados contextos ayuda a controlar la información, también es cierto que en el contexto mexicano, potencia riesgos. Esto debido a que no hay una administración local eficiente y central de esta información, de manera que se aumenta la vulnerabilidad y filtración de información, ante la cooptación de funcionarios.

Como tercera conclusión, los órganos que deberían concentrar la administración de información y decisiones, en auxilio del presidente, no lo hacen eficientemente debido a que las otras instituciones no las consideran después de las reuniones. Es decir, las estructuras del Consejo de Seguridad Nacional y del Consejo Nacional de Seguridad Pública, no han sido capaces de representar una autoridad para los titulares de dependencias civiles ni militares.

En cuanto a la cuarta conclusión, se ha podido observar que en nuestro país, se ha alentado, a partir de un déficit estructural de las instituciones, la generación de “funcionarios indispensables”, o de una disciplina a partir del carácter y empatía del presidente. Esta situación agrava los problemas de administración y protección de los flujos de información, tanto interna como externamente.

Del mismo modo, la quinta conclusión que arroja este estudio, es que la rivalidad tanto entre civiles y militares como entre civiles, ha sido motivo, y probablemente siga siendo motivo, aun con un cambio institucional, de resistencia a la cooperación y coordinación. Sin embargo, un ajuste institucional podría disminuir los efectos de estas

dinámicas que al parecer son condición humana, pero que puede ser acotada por un buen diseño institucional.

Asimismo, la sexta conclusión es que las dinámicas históricas entre México y Estados Unidos, su principal posible aliado para abordar problemas de seguridad internacional, se han caracterizado por la desconfianza y actitudes que alternan unilateralismo con cooperación. Esta situación ha forjado importantes resistencias en los niveles 2 de cada nación y las dinámicas propiciadas por el diseño institucional vigente, permiten que se pierdan espacio de dialogo y de control local de flujo de información de origen internacional.

Adicionalmente a lo anterior, la séptima conclusión, es que se han excluido de las negociaciones y acercamientos a los órganos legislativos y a la sociedad civil. Esto incentiva el distanciamiento en el nivel 1 a partir de presiones en el nivel 2, de manera que aprovechando espacios inspirados en herramientas tácticas como el “Two Track Diplomacy” de Karin Aggestam, se podrían salvar problemas de confianza y dar legitimidad.

También, como octava conclusión, encontramos como un problema real, la percepción del problema, ya que se mantienen dinámicas en las que, como afirma Luis Astorga, difieren profundamente en tanto que para unos el problema está en el país de tránsito y para otros en el consumidor (Astorga, 2009).

Finalmente, la última conclusión es que se ha fallado históricamente en establecer organizaciones intergubernamentales, o espacios que construyan desde el nivel 1 las políticas regionales, entre otras cosas, a partir de las presiones y contextos institucionales del nivel 2.

4.2 Consideraciones

Como primera consideración está el que el marco vigente de combate al crimen organizado transnacional, el cual implica el reconocimiento oficial de la existencia de este

problema como una amenaza a la seguridad internacional. Asimismo, resulta insuficiente para controlar ciertos aspectos de las dinámicas de cooperación internacional, del diseño de estrategias en los niveles uno y dos, así como el seguimiento de compromisos internacionales.

La segunda consideración es que en el nivel uno, es necesaria la búsqueda de mecanismos capaces de planear, implementar y dar seguimiento a acuerdos de carácter multilateral o trilateral en atención a las asimetrías entre países productores y consumidores de drogas. Asimismo, estos espacios exigen medios de cooperación que ratifiquen el principio de reciprocidad, el respeto de la soberanía territorial y, como sostiene Leonardo Curzio, el aprovechamiento de este tema para orientar la integración regional (Curzio, 2006).

La tercera consideración es que en el nivel dos, resultan necesarias reformas institucionales, para verticalizar y centralizar las instituciones, homologando responsabilidades con parámetros internacionales de manera que se fortalezca la cooperación, al menos en el alto nivel. De igual manera, estas reformas deben facilitar la participación de la sociedad civil en materia de seguridad, controles que modernicen las relaciones cívico-militares, y esquemas que faciliten la optimización del flujo externo de recursos financieros y de inteligencia. También es importante resaltar la utilidad de permitir la participación de los órganos legislativos de los países, con la finalidad de incentivar mecanismos de rendición de cuentas, control presupuestal y ayudando indirectamente a los equilibrios internacionales.

La quinta consideración es que el principal objetivo de esta propuesta está en generar espacios de cooperación sin devastar la soberanía de los Estados, condición que se aprecia indispensable para generar flujos de inteligencia más seguros y mayores niveles de confianza.

Finalmente es importante señalar que la mayor parte de nuestras propuestas radican en la construcción de flujos de información seguros, oportunos y confiables, cuya

información de alto nivel sea administrada, en la medida de lo posible, por el país receptor. Asimismo, se han contemplado aspectos de balance de poder interno y externo, así como la inclusión tanto de instituciones como de actores cuyas actividades están desvinculadas de espacios en los niveles uno o dos.

4.3 Propuestas

Con la finalidad de cambiar las dinámicas de unilateralismo o cooperación, de dar un nuevo paso en la evolución de la cooperación internacional contra el crimen organizado y seguir propiciando la integración regional, se propone crear un organismo intergubernamental. Asimismo, se sugiere que el organismo esté formado por cuando menos tres estados y de preferencia incluyendo gobiernos centroamericanos, de manera tal que las negociaciones sean en bloque, contrapesando el poder de la o las potencias involucradas. Es decir, buscando dinámicas similares a las registradas en organizaciones intergubernamentales de comercio multilateral.

Dicho organismo intergubernamental encontraría mejores equilibrios internos en tanto que definiera los votos de acuerdo al principio de cada nación un voto. Adicionalmente, se recomienda que no sea vinculante, con la finalidad de eludir obstáculos en el nivel dos de las potencias y en cambio sí estén representadas organizaciones no gubernamentales en calidad de observadoras. También se sugiere que en este organismo se depositen funciones de estudio, retroalimentación, planeación, negociación, debate público y evaluación de proyectos de políticas públicas, de homologación legal y de estrategias a implementar por los gobiernos integrantes. Del mismo modo, implicaría un espacio de denuncia internacional hacia abusos, incumplimiento y falta de compromiso por parte de los actores participantes.

Lo anterior permitirá buscar legitimidad, delimitar parámetros reales de negociación intergubernamental, plantear objetivos alcanzables en el nivel dos, representaría la aceptación de corresponsabilidad, realizar evaluaciones objetivas sobre logros. Asimismo, al no ser vinculante se respetaría el espacio de soberanía territorial y se acentuaría una coordinación más flexible. Adicionalmente, se recomendaría que esta

organización contara con la participación de elementos relacionados con el poder legislativo, en atención a que históricamente se han observado problemas para la cooperación, debido a que los poderes legislativos regularmente están excluidos.

Por lo anterior se sugiere un esquema mixto para componer dicho organismo. Así, cada delegación sería liderada por un miembro del servicio exterior, en calidad de embajador y único integrante con voz y voto, asimismo, estaría integrada por legisladores, líderes de organizaciones de la sociedad civil y por los órganos de seguridad pública y nacional. De este modo, se generaría un espacio transparente de negociación, democráticamente legitimado, controlado y cuyas deliberaciones se remitirían al marco de lo posible. En cuanto al presupuesto, este sería conformado por recursos derivados de fracciones de los aseguramientos y la prescripción de dominio aplicada por cada país. Finalmente, es importante resaltar que se sugiere un espacio fijo para las reuniones y que estas tengan una frecuencia cuando menos semanal, con la finalidad de actualizar constantemente la información y la comunicación para coordinar acciones.

En cuanto al nivel dos, se sugiere una transformación amplia en nuestras instituciones de seguridad pública y defensa, a través de la creación de dos estados mayores conjuntos, así como una transformación en nuestras instituciones de inteligencia. El primero en atención a agrupar a las instituciones civiles mientras que el otro engloba a las instituciones militares.

Este diseño de dos estados mayores, se motiva en la preocupación, manifestada en las entrevistas, sobre un posible desbalance de poder en la figura de un mando unificado militar. De este modo, tal y como sucede en Bolivia, Cuba y Venezuela, la organización civil unificada, permite una mejor coordinación cívico-militar para determinadas emergencias y también podría servir de contrapeso al mando único militar y viceversa. Además, este mecanismo dota de herramientas técnicas al jefe de estado y gobierno, da legitimidad al poder público al incluir a la sociedad civil y establece un mecanismo para poder administrar la interacción cívico militar en actividades policiales. Es importante destacar que esta propuesta no implica únicamente el mando civil en el sector de Defensa,

adicionalmente, implica un mando unificado que concentre únicamente a las instituciones civiles y sirva de contrapeso al mando unificado militar.

En términos generales, esta propuesta se funda en la necesidad de centralizar y verticalizar las instituciones de seguridad pública así como de intentar generar mayores niveles de seguridad y confiabilidad de la información compartida en instituciones de alto nivel. A su vez, el estado mayor civil representa una oportunidad de optimizar los espacios de cooperación internacional en materia policial, de salud y educación, evitando la duplicidad de funciones, al tiempo que se limitan los efectos de y las pugnas internas.

Este organismo agruparía instituciones de seguridad pública, al organismo de inteligencia financiera, a representantes de la sociedad civil y a entidades de protección civil federales. Asimismo, todos los integrantes estarían sujetos, antes, durante y después de su encargo, a filtros de seguridad, exámenes periódicos de confianza, psicológicos, toxicológicos y a revisiones de declaraciones patrimoniales, realizados por el CISEN. Adicionalmente, todos los integrantes serían sujetos de responsabilidad penal por mal uso de información y el presidente de la república tendría el derecho de expulsión, temporal o permanente de las reuniones, además de las facultades que tiene respecto a los miembros de su gabinete. La dirección de este organismo estaría en un solo responsable que respondería al presidente de la república. Con este hecho, se centraliza la toma de decisiones, se optimizan los recursos y se direccionarían los flujos de inteligencia, producto de la cooperación intergubernamental, de acuerdo con el interés y prioridades nacionales.

Adicionalmente, a través de este organismo se facilitaría la coordinación institucional y mejorarían las posibilidades de restablecer el orden público en momentos de crisis. Asimismo, con las organizaciones de la sociedad civil se obtiene legitimidad democrática, se fortalece el control ciudadano y se abastecería de nueva información de primera mano a la ciudadanía organizada para que esta participe y se involucre en la solución de problemas de seguridad pública.

Es importante señalar que adicionalmente se buscaría impulsar en el ámbito de la sociedad civil, la construcción de redes ciudadanas en barrios, con la finalidad de que

sirvan como puentes alternos entre el gobierno y la sociedad civil organizada. Esto último no constituye un objetivo indispensable para la operación de este Estado Mayor conjunto, pero puede ser una herramienta útil para los fines de estas reformas, sin que ello implique que sustituya a las organizaciones de la sociedad civil, contempladas en esta propuesta.

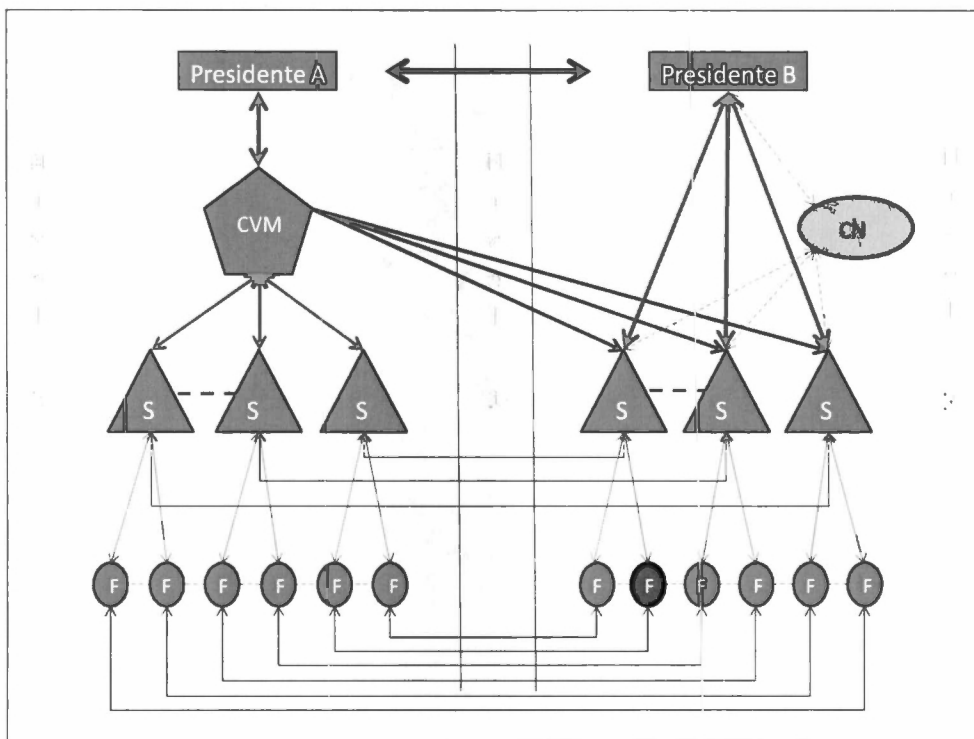
En cuanto al sector militar, también se sugiere una transformación que centralice, como en el caso de la mayoría de las fuerzas armadas del mundo, el manejo de la información la toma de decisiones y la implementación de políticas relacionadas con las fuerzas armadas. Esta reforma representaría la oportunidad de formalizar las dinámicas de interacción entre los estados mayores conjuntos de cualquier país y nuestras instituciones militares. Asimismo, optimizaría recursos, sentaría las bases estructurales para la participación de nuestras fuerzas armadas en operaciones conjuntas, mejoraría los canales de comunicación dentro del marco de la cooperación internacional y fortalecería el control civil en las fuerzas armadas. Adicionalmente, estaría comandada por un civil o un militar en situación de retiro, se mantendría subordinada al presidente de la república, incrementaría la capacidad de coordinación con instituciones civiles y serviría como mecanismo de contrapeso ante la otra institución propuesta.

En otras palabras, como se ha podido observar, el esquema vigente de estructuras de mando propicia flujos de información, tanto en el nivel uno como en el dos, que exponen la información, dificultan la coordinación interna y ponen en riesgo tanto vidas como productos de inteligencia. Sus características las hemos señalado en el capítulo uno y con los efectos descritos en el capítulo dos. De este modo, con estas condiciones institucionales se presentan flujos de información como a continuación muestra el cuadro, de elaboración propia, número 4.1.

En este cuadro se muestran, con color rojo los flujos de inteligencia que son producto de la cooperación internacional, estableciendo las dinámicas de presidente a presidente, de secretario a secretario y de funcionario a secretario. Sin embargo, en algunos casos, como el de fuerzas armadas, hay un ente coordinador en el país "A", mientras que en nuestro esquema institucional, cada secretaría actúa de manera independiente, dejando a la

empatía entre sus titulares la capacidad de intercambiar información. Asimismo, la compartimentación de información funciona tanto en flujos exteriores como al interior de cada secretaria. Sin embargo, en el ámbito local, las funciones de algunas secretarías se entrecruzan y resulta necesario establecer vías de comunicación entre las mismas, de manera que por ejemplo, podrían compartir información, algún subprocurador con algún subsecretario de seguridad pública. Esto se da de la siguiente manera:

Cuadro 4.1



Rojo: Flujos de internacionales información, **Verde:** Flujos nacionales de información, **F:** funcionarios públicos, **S:** Secretarías de estado, **CVM:** Institución que centraliza y tiene una estructura vertical y **CN:** Representa tanto al Consejo de Seguridad Pública como al de Seguridad Nacional. **Negro:** funcionario infiltrado por el narco.

En este esquema se presentan las dinámicas de flujo de información de acuerdo con las estructuras vigentes, señalando con líneas punteadas los flujos cuya operatividad, en la práctica, es a voluntad del funcionario y con líneas continuas los flujos ordinarios

institucionales, generando dos problemas. El primer problema de este esquema institucional se da cuando algún funcionario es cooptado por la delincuencia organizada. Por nuestro diseño institucional no hay un mando que procure limitar la información que fluye de otras secretarías a dicho funcionario, tal y como se describe en la estructura “presidente B”. Dicho escenario sucedió durante la operación limpieza⁵² y durante varios meses se mantuvo información sensible al alcance de la delincuencia organizada.

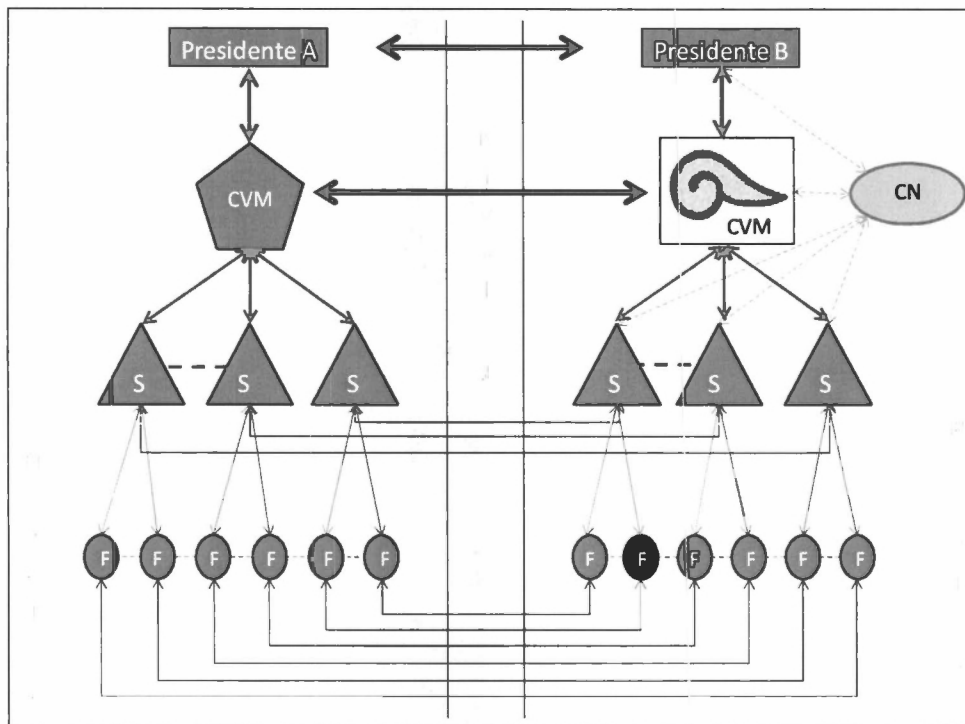
Asimismo, el segundo problema observado es que la información dada a nuestras secretarías y generada en el exterior es administrada por otras naciones. Es decir, de haber un mando único, tanto para civiles como para militares, la administración de esa información se desarrollaría en nuestro país en el momento en que en ese nivel se información sensible sea remitida a nuestro mando único y este, bajo criterios locales, la redistribuya.

Cabe mencionar que algunos de los entrevistados, al escuchar la propuesta, sugirieron que si bien es cierto que en otros países funciona aceptablemente bien los flujos de información con el exterior a través de la unificación del mando, también es cierto que un mando unificado podría exponer más la información. Aceptando sin conceder, se podría contestar a este razonamiento, que hay medidas de seguridad que pudieran impedir ello, pero con nuestro esquema vigente no solo no se impide, sino que se facilita la filtración de información a partir del diseño institucional.

En atención a lo anterior, a continuación se presenta el cuadro 4.2, de elaboración propia, que describe los cambios esperados en el flujo de información con la propuesta planteada en esta investigación.

⁵² Ejemplo de problemas señalados en el capítulo II.

Cuadro 4.2



Rojo: Flujos de internacionales información, Verde: Flujos nacionales de información, F: funcionarios públicos, S: Secretarios de estado, CVM: Institución que centraliza y tiene una estructura vertical y CN: Representa tanto al Consejo de Seguridad Pública como al de Seguridad Nacional. El esquema para propuesto para México es el señalado con el glifo del “habla”.

Adicionalmente, en cuanto a la descripción de esta propuesta, es importante señalar que el esquema propuesto funciona tanto para el Mando Único Civil, como para el Estado Mayor Conjunto Militar.

Por último cabe mencionar que el planteamiento de estas instituciones parte de las concepciones de diseño institucional vigentes en la República Bolivariana de Venezuela, en Bolivia y en la República de Cuba. En el caso venezolano está el Ministerio del Poder Popular para la Defensa que coordina a los círculos bolivarianos, estableciendo una red de operación e información que mejora el aprovechamiento de la cooperación internacional y mantiene un contrapeso civil ante las fuerzas armadas. En cuanto al caso Boliviano, existe

una estructura civil paralela a las estructuras de defensa, que permiten eficientar los recursos del gobierno boliviano al emplear a las fuerzas armadas para labores civiles como enfrentar desastres naturales, canalizar la ayuda internacional. Asimismo, en el caso cubano, las Unidades de Defensa Civil, constituyen un elemento de control interno importante que ésta diseñado para mejorar la implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública y defensa, con potencial para aprovechar mejor la cooperación internacional (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2008).

Del mismo modo, se sugiere la construcción de un esquema concéntrico para las instituciones de inteligencia que, en torno al CISEN, trabaje de manera alterna a los dos mandos unificados propuestos, con la finalidad de fortalecer el equilibrio de poder. Este sería similar al esquema estadounidense posterior al 11 de septiembre de 2001, de manera que generaría un espacio para administrar y distribuir la información aportada por el resto de las instituciones, así como la originada en la cooperación internacional.

Finalmente es importante destacar que si bien estas reformas no eliminarían la compartimentación de la información, la distribución discrecional externa de la misma y las disputas intragubernamentales. También es cierto que podrían optimizar la cooperación internacional, facilitar el intercambio de información y reservar para el poder público mexicano la administración de los flujos de información originados tanto externa como internamente, en ciertos espacios administrativos de “alto nivel”. Con esto, se podrían salvar vidas de funcionarios públicos, ayudar a preservar la secrecía de la información y asegurarían información sensible durante investigaciones contra la infiltración de la delincuencia organizada transnacional en las instituciones públicas.

Asimismo, es importante señalar que el tiempo para su ejecución sería largo en atención a las diferencias de tecnologías, lenguajes encriptados, estandarización de recursos materiales, homologación de rangos, incentivos y estructura jerárquica. Todo esto, independientemente de la viabilidad y lentitud requerida para la consecución de las reformas legales que necesita esta propuesta.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas.-

Aggestam, K. (2004), "Two Track Diplomacy: Negotiations between Israel and the PLO through open channels", en Jonsson & Langhorne, *Diplomacy*, Vol. III. London, Thousand Oaks.

Aguayo Quezada, S. (2001), *La Charola*, México, Grijalbo-Raya en el Agua.

Ampudia, R.(1996), *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, México, FCE-SRE.

Astorga, L. (2005), *El siglo de las drogas*, México, Plaza Janés.

Benítez Manaut, R. (2005), *Seguridad hemisférica, debates y desafíos*, México, UNAM-CISAN.

Benítez Manaut, R. (2008), "Análisis nacionales: México" en Sepúlveda y Alda *La administración de la defensa en América Latina Tomo II*, Madrid, IUGGM.

Blassingame, W. (1996), *The look-it-up book of presidents*, United States of America, Random House.

Castañeda J. (2009), *El narco: La guerra fallida*, México, Punto de Lectura.

Curzio, L. (2006), *La seguridad México-Estados Unidos una oportunidad para coincidir, México*, UNAM-CISAN.

Domínguez, R. y S. T. Pérez Rodríguez, "Comparando las relaciones exteriores de los gobiernos locales" en Dávila, Schiavon, Velázquez (2008), *Diplomacia local. Las RI de las entidades federativas mexicanas*, México, UNAM.

Gómez-Robledo Verduco, A. (1993), *United States vs Álvarez Machain*, México, III-UNAM.

Ibarrola, J. (2003), *El ejército y el poder*, México, Océano.

Kaplan, M. (1989), *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, INACIPE.

Melissen, J. (2004), "Summit Diplomacy coming of age", en Jonsson & Langhorne, *Diplomacy*, Vol. III. London, Thousand Oaks

Musacchio, H. (1999), *Milenios de México*, Italia, Hoja Casa Editorial S.C.

Pérez Carrillo, A. (2006), *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, FLACSUD-CONACYT-Ediciones Coyoacán.

Piñero, J.L. (2004) Coord., *La seguridad nacional en México: el debate actual*, México, UAM-Azcapotzalco.

Putnam, R. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two level game" en *International Organization*, Vol 42.3", UK, Cambridge.

Rebolledo Gout, J. , "En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos" en Vargas Rocio (2001), *Las relaciones de México con los Estados Unidos y Canadá: Una mirada al nuevo milenio*, México, UNAM-CISAN.

Tello Peón, J., "Seguridad Nacional y Política Exterior" en Herrera-Lasso, L. (2006), *México ante el mundo: Tiempo de definiciones*. México, FCE.

Vélez Cuero, S. E., "Unilateralidad o cooperación, falsas alternativas en la agenda encubierta de la política antinarcóticos estadounidense" en Vargas Rocio (2001), *Las relaciones de México con los Estados Unidos y Canadá: Una mirada al nuevo milenio*, México, UNAM-CISAN.

Fuentes electrónicas.-

Agencia Catalana para la Cooperación y el Desarrollo (ACCD), *Informe Guinea Bissau* recuperado el 16 de noviembre de 2009:

<http://escolapau.uab.cat/img/programas/desarme/mapa/guineabiss.pdf>

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, recuperado el 12 de septiembre de 2009 de <http://www.cisen.gob.mx/espanol/cisen/htm>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 05-02-1917, última reforma el 24 de agosto de 2009, recuperado el 14 de septiembre de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Consultores en Investigación y Análisis de Medios, S.C. recuperado el 19 de septiembre de 2009 de <http://ciam.wordpress.com/2009/02/26/25feb09-entrelneas-del-affaire-gomez-mont-creel/>

Datos sobre Pablo Escobar Gaviria. Recuperado el 18 de septiembre de 2009 de http://www.biografiasyvidas.com/biografia/e/escobar_pablo.html

<http://www.pabloescobargaviria.info>

Department of Homeland Security. Recuperado el 15 de septiembre de 2009 de <http://www.dhs.gov/index.shtm>

Europa press (24 de octubre de 2009), El secretario de seguridad pública lamenta falta de cooperación, *El Economista*, recuperado el 30 de octubre de 2009 de <http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/1640966/10/09/Mexico-el-gobierno-lamenta-la-falta-de-cooperacion-en-la-lucha-contr-el-narcotrafico.html>

Galván Galván, G. (2009), *Discurso 19 de febrero. Día del ejército*, recuperado el 17 de septiembre de 2009 del Sitio Web de SEDENA: http://www.sedena.gob.mx/index.php?id_art=225

García Soto, S. (10 de noviembre de 2007), Serpientes y Escaleras, *El Universal*, recuperado el 19 de septiembre de 2009 de <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/68303.html>

Gómez, F. (2 de marzo de 2009), Agente de FBI desató *Operación Limpieza*, *El Universal*, recuperado el 19 de septiembre de 2009 de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166120.html>

Granados Chapa, M. A. (20 de septiembre de 2004), Plaza Pública, *El Siglo de Torreón*, recuperado el 19 de septiembre de 2009 de <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/110134.plaza-publica-escarabajos.html>

Ley Orgánica de la Armada de México, DOF 30-12-2002, Última reforma DOF 12-6-2009. Recuperada el 14 de septiembre de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, DOF 26-12-1986, Última reforma DOF 12-6-2009. Recuperada el 14 de septiembre de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF 02-01-2009, sin reforma. Recuperada el 14 de septiembre de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley de Seguridad Nacional, DOF 31-01-2005, última reforma el 26 de diciembre de 2005. Recuperada el 14 de septiembre de 2009 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

MAEC- Agencia Española de Cooperación Internacional (2009), *Plan África 2009-2012*, Madrid, 2009. Recuperado el 19 de noviembre de 2009 de http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf

RESDAL- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2008), “Las fuerzas armadas mexicanas: desafíos y estructuras frente a la democracia”. Recuperado el 10 de septiembre de 2009 de <http://www.resdal.org.atlas>

Secretaría de la Función Pública. Comunicado de prensa referente a sanciones administrativas. Recuperado el 14 de septiembre de 2009 de <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/603/2/BOL182-2002.doc>

Secretaría de Gobernación. Recuperada el 12 de septiembre de 2009 de <http://www.gobernación.gob.mx/Portal/Pt.Main.php?pagina=inicio>

Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperada el 12 de septiembre de 2009 de http://www.ser.gob.mx/acerca/mision_vision/misionvision.html

Secretaría de Seguridad Pública. Recuperada el 12 de septiembre de 2009 de <http://www.ssp.gob.mx/portalwebapp/appmanager/portal/desk?nfpb=false>

SISI (2003), “Informe de evaluación CISEN 2003”. Recuperado el 11 de octubre de 2009 de http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2003/seguimiento/04100/0410000001703_065.

Servicio de Información del Congreso, Divisiones de Asuntos Exteriores, de Defensa, de América Latina y de Negociaciones, “Merida initiative: Background and Funding / Order RS22837”, recuperado el 17 de noviembre de 2009 de <http://wikileaks.org/leak/crs/RS22837.pdf>

Servicio de información del Congreso (en inglés CSR) (2009), “Colombia: Issues for congress / Report RL32350”. Recuperado el 19 de noviembre de 2009 de <http://fpc.state.gov/documents/organization/116762.pdf>

Hemerográficas.-

Benítez Manaut, R. (1998), “Soberanía, política y seguridad nacional en México: 1821-1990”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, pp. 57-78.

- Benítez Manaut, R. (9 de diciembre de 2007), “Pros y contras de la Iniciativa Mérida”, *Enfoque-Reforman*, Núm. 715.
- Benítez Manaut, R. (24 de noviembre de 2008), “Un país, dos poderes”, *Expansión*.
- Esquivel, J. (4 de enero de 2004), “Vacio en los Pinos”, *Proceso*.
- Notimex (11 de marzo de 2009), “Firma Obama recursos de la Iniciativa Mérida”, *Excelsior*.
- Pineda, M. (8 de enero de 2002), “El fracaso del Consejo de Seguridad”, *Contralinea*.
- Piñeiro, J. L. (24 de mayo de 2008), “El que paga manda”, *El Universal*.
- Riva Palacio, R. (4 de octubre de 2006), “Estrictamente personal”, *El Universal*.
- Secretaría de la Función Pública (2002), “Comunicado de prensa 182/2002”, *Gobierno de la República*.
- Ponencias.-
- Astorga, L., (8 de septiembre de 2009) “Datos sobre el mercado de algunas drogas ilícitas”, presentado en el *Encuentro sobre narcotráfico*. FCPy S-UNAM.
- Martínez, T., (9 de septiembre de 2009) “El senado y la agenda de seguridad en México: seguridad pública versus seguridad ciudadana, versus seguridad nacional”, presentada durante el seminario internacional *La seguridad internacional en el siglo XXI retos y oportunidades para México* del 8 al 10 de septiembre de 2009. UNAM-CESNAV-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Investigación y Análisis sobre la Paz. Oloff Palme A.C.
- Prado, J. P. (10 de septiembre de 2009), “Iniciativa Mérida y Plan Colombia”, presentada durante el seminario internacional *La seguridad internacional en el siglo XXI retos y oportunidades para México* del 8 al 10 de septiembre de 2009. UNAM-CESNAV-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Investigación y Análisis sobre la Paz. Oloff Palme A.C.
- Rosas, C., (10 de septiembre de 2009), “Seguridad humana y seguridad democrática”, presentada durante el seminario internacional *La seguridad internacional en el siglo XXI retos y oportunidades para México* del 8 al 10 de septiembre de 2009. UNAM-CESNAV-Fundación Friedrich Ebert-Centro de Investigación y Análisis sobre la Paz. Oloff Palme A.C.

Entrevistas.-

3 de noviembre de 2009, 7:00 pm. Fuente anónima, PGR, Oficina del procurador.

10 de noviembre de 2009, 9:00 am. Almirante Mario Santos Camal.

17 de noviembre de 2009, 5:00 pm. PGR, Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales.

20 de noviembre de 2009, 11:30 am. Dr. Javier Oliva Posada.

27 de noviembre de 2009, 6:30 pm. Fuente anónima, SEMAR.