

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188 7408

Reseñas

John Bailey y Jorge Chabat (comps.) (2003),
Crimen transnacional y seguridad pública.
Desafíos para México y Estados Unidos, *
México, D. F.,
Plaza y Janés Editores,
658 pp.

“Los problemas de seguridad pública encabezan prácticamente la agenda política de México y se han convertido en un tema central que moldea las relaciones entre Estados Unidos y México” (p.15). A partir de esta aseveración, John Bailey y Jorge Chabat coordinaron un amplio estudio sobre los asuntos de crimen organizado, procuración y administración de justicia e instituciones, servicios de inteligencia y proyectos piloto de cooperación que inciden en la seguridad pública de cada país y en la de la frontera que ambos comparten.

Para los coordinadores, los asuntos de seguridad pública son los cimientos del orden político y, por ende, la base misma del Estado de derecho. Los crecientes problemas de inseguridad, tanto en el ámbito de cada país como en la región fronteriza, son una preocupación creciente que, por las diferencias en capacidades y demandas, originan distintas perspectivas. Para México, la prioridad es construir instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales y efectivas que puedan confrontar los múltiples problemas de crimen, violencia y corrupción. Para Estados Unidos, la priori-

* Originalmente se publicó, en 2002, con el título *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States* (La Jolla, Center for U. S.-Mexican Studies/University of California, San Diego).

dad es la supresión de grupos criminales transnacionales, especialmente los relacionados con el tráfico de drogas.

Para abordar estos temas y para analizar las estrategias y percepciones de seguridad pública, los coordinadores agruparon quince aportaciones en tres grandes capítulos. El primero aborda los desafíos del crimen transnacional y la seguridad pública y cómo éstos afectan a México. El segundo considera estos temas en relación con Estados Unidos. El tercero se concentra en la región fronteriza que comparten ambos países.

El esfuerzo de reunir a especialistas en la materia para México, Estados Unidos y la región fronteriza resulta en interesantes y muy bien documentados apartados. En el capítulo dedicado a nuestro país, Viviana Macías y Fernando Castillo destacan los avances y la novedosa concepción que se creó con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y señalan la importancia de mantener políticas de largo plazo en lugar de buscar resultados inmediatos. Este texto constituye una buena base para entender la nueva concepción de seguridad pública en México; sin embargo, acontecimientos posteriores a su elaboración superan la descripción institucional del sistema.

A continuación se incluyen las aportaciones de Guillermo Zepeda y Ernesto López-Portillo Vargas sobre las organizaciones de procuración de justicia y sobre la función política y reforma de la policía, respectivamente. Con un detallado y pesimista respaldo estadístico, Zepeda manifiesta que la ineficiencia y la impunidad han impedido la procuración de justicia en México. Por ello, plantea la necesidad de evaluar y reformar a las instituciones encargadas de la materia, principalmente en la rama que corresponde al Poder Ejecutivo, con objeto de evitar la corrupción y atender con prontitud y eficiencia las solicitudes de averiguación, órdenes de aprehensión y la integración de los expedientes, entre otros procesos.

Por su parte, Ernesto López-Portillo comenta las contradicciones históricas, conceptuales y funcionales de la policía en México, y destaca la importancia de recuperar el valor de esta organización que no es más que un reflejo de las prácticas políticas y sociales del país. Entre sus conclusiones sobresale la propuesta de que la reforma a la policía mexicana tenga un carácter de neutralidad política y trascienda los tiempos o intereses de un solo grupo.

Un texto esencial para esta publicación fue aportado por Sigrid Arzt. La autora realiza una descripción concisa de los nuevos instrumentos, tanto institucionales como jurídicos, con los que cuenta el gobierno mexicano para combatir a la delincuencia organizada, y presenta críticas y propuestas para enfrentar un flagelo que, en sus alcances nacional e internacional, requiere de una acción conjunta y simultánea. En particular, Arzt subraya la importancia de conocer al detalle los vínculos entre poder político y delincuencia organizada, así como de que la estrategia que se implemente para combatirla ataque por igual al poder político, a los recursos ilícitos y al producto ilícito.

En el apartado sobre México, se incluyen también los textos de Leonardo Curzio y Jorge Regalado Santillán sobre los servicios de inteligencia y sobre la seguridad privada. El primero presenta un ensayo muy completo acerca de los antecedentes y capacidades del actual servicio de inteligencia mexicano y de las posibilidades de que continúe contribuyendo al combate contra la delincuencia organizada y se constituya en un servicio moderno y efectivo para preservar la seguridad nacional. El segundo señala que el proceso degenerativo de las instituciones de seguridad pública en México ha ocasionado un crecimiento sin precedente y sin control de agencias de seguridad privada. El autor alerta sobre los riesgos que estas agencias imponen por el poco control y supervisión que el Estado mexicano tiene sobre ellas, a pesar de la relativa seguridad personal que han aportado.

El segundo capítulo incluye cuatro textos sobre Estados Unidos en materia de seguridad pública. A pesar del esfuerzo por integrar una publicación equilibrada en la que se analicen los desafíos para cada país y para la zona fronteriza, este capítulo tiene inclinación a señalar como retos para Estados Unidos las deficiencias del sistema de seguridad pública de México, particularmente en cuanto a procuración y administración de justicia, sin profundizar en otros desafíos que tienen que ver con las propias instituciones estadounidenses.

El primer artículo es de Peter Andreas. El autor plantea que las facilidades comerciales que ofrece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte posibilitan el tráfico de drogas, pues al incrementarse el número de vehículos de carga que cruzan la frontera desde

México y ante la imposibilidad de revisar a cada uno de ellos, se allana el internamiento de narcóticos hacia Estados Unidos. Por ello, subraya la importancia de que la estrategia para combatir el problema de drogas abarque todas las facetas, incluida la interdicción mediante la supervisión de las fronteras con base en tecnologías avanzadas, en lugar de la militarización o el incremento de efectivos policiales, que han resultado ser ineficaces.

A continuación W. Carsten Andresen y Graham Farrell presentan un interesante estudio sobre las políticas estadounidenses para reducir la demanda de drogas. Destacan la creciente importancia de la reducción de la demanda en la estrategia para control de drogas ilícitas y reseñan los principales programas en Estados Unidos. Subrayan que si bien se han invertido cuantiosos recursos, la falta de sistemas de evaluación impide cuantificar el éxito de los programas. Los autores plantean la posibilidad de definir metas intermedias, lo que implicaría que no se buscara erradicar la demanda sino mantener los niveles actuales de consumo a través de los programas en vigor.

El siguiente texto, escrito por Graham H. Turbiville, Jr., se refiere a la interacción de las fuerzas armadas de México y Estados Unidos. En el caso de las fuerzas estadounidenses, éstas realizan funciones contrterroristas, de interdicción de drogas, seguridad fronteriza y de apoyo a las autoridades civiles en materia de seguridad interna. Por su parte, las fuerzas armadas mexicanas se han involucrado en el combate a la criminalidad común y organizada. A pesar de las reticencias históricas del ejército mexicano de cooperar con las fuerzas armadas de Estados Unidos, la colaboración en la zona fronteriza y los apoyos para la modernización y reestructuración de las fuerzas castrenses de México han acercado a ambos cuerpos y han permitido acciones conjuntas y eficaces de combate a la delincuencia organizada. Sin embargo, falta definir claramente los espacios y modos de cooperación; aprovechar las experiencias exitosas de la región fronteriza, e identificar y poner en marcha mecanismos para evitar que la corrupción pervierta a las instituciones que preservan la seguridad nacional.

En este capítulo, se incluye también el texto de Brian Latell sobre las dificultades que impone a la relación bilateral la operación de los servicios de inteligencia de Estados Unidos en México. A través de

una revisión histórica, el autor señala que a pesar de las declaraciones públicas en contra de la participación de la Agencia Central de Inteligencia, el gobierno mexicano colaboró y continuará colaborando en momentos clave con esa institución, a fin de garantizar la seguridad de la nación. Si bien los hechos recientes, como los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos en septiembre de 2001, indican que ambos gobiernos mantendrán una cooperación estrecha en temas de seguridad, la pregunta que surge es cómo se manejará esa relación ante sociedades que exigen transparencia y mecanismos de rendición de cuentas en lo concerniente a las acciones gubernamentales.

El tercer capítulo se refiere a los desafíos que comparten México y Estados Unidos, especialmente en la región fronteriza, y presenta los nichos de cooperación potencial para la seguridad pública de ambos países. Incluye ensayos de José García, sobre sistemas de seguridad; José M. Ramos, sobre cooperación antidrogas y seguridad pública; Bruce Zagaris, sobre aplicación de la ley; William F. McDonald, sobre el nexo entre migración y crimen; y Roy Godson y Dennis Jay Kenney, sobre cultura de la legalidad.

José García propone que México y Estados Unidos consoliden una comunidad de seguridad. A partir de un análisis detallado de las agencias de procuración de justicia que operan en la región fronteriza, especialmente en la zona de El Paso-Ciudad Juárez, y de la convergencia de objetivos de seguridad pública de ambos países, García propone la definición 'preocupaciones conjuntas', sin otorgarles el rango de prioridad, a fin de evitar una mayor politización de problemas como la migración y el narcotráfico. Asimismo, subraya la importancia de fomentar alianzas institucionales e impulsar la cooperación para lograr no sólo una atención eficaz a los problemas, sino la identificación de soluciones de largo plazo.

De la cooperación antidrogas y los esfuerzos conjuntos para preservar la seguridad en la región fronteriza trata el texto elaborado por José M. Ramos. El autor presenta los antecedentes, obstáculos y retos que enfrentan ambos países en el combate al tráfico de narcóticos, en particular de cocaína y heroína, y los efectos perversos que dicha actividad ha tenido en la seguridad pública a lo largo de la frontera. Al respecto, señala que es necesario superar las limitaciones

jurídicas, administrativas y políticas a fin de establecer acuerdos informales entre autoridades fronterizas para realizar acciones conjuntas de combate al narcotráfico. Con este tipo de acuerdos se superarán las dificultades de aplicación de los convenios y de la Estrategia Binacional Antidrogas, adoptados a nivel federal, y se atenderán las prioridades y obstáculos específicos de cada subregión fronteriza.

La siguiente aportación, a cargo de Bruce Zagaris, enfoca la cooperación bilateral en materia de procuración de justicia, en particular en un proyecto piloto realizado entre los estados de Arizona y Sonora. Este proyecto de cooperación en asuntos legales, que ha tenido particular éxito en los ámbitos de derecho penal y procesamiento de menores, demuestra la utilidad de acuerdos entre estados fronterizos para la procuración de justicia. Si bien su éxito señala la utilidad de que los estados fronterizos puedan suscribir compromisos de cooperación en esta materia, es de vital importancia que esos esfuerzos se enmarquen en instrumentos más amplios ya aceptados, como el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua, y que cuenten con la sanción del gobierno federal, en particular que se observe debidamente la Ley de Celebración de Tratados para evitar cualquier violación al orden constitucional o a los derechos de posibles inculpados sujetos a un acuerdo de este tipo.

El siguiente apartado, elaborado por William F. McDonald, indica que el fortalecimiento de los controles migratorios ha originado un incremento significativo, por los beneficios que implica, en el tráfico de personas en la frontera. Para McDonald el aumento en la comisión de éste y otros delitos relacionados con la migración demuestra la incapacidad de las autoridades mexicanas y el alto nivel de corrupción que permea a las instituciones de procuración de justicia en ambos países.

El último apartado de los colaboradores en el estudio se refiere a un interesante proyecto social, de formación escolar, para promover la cultura de la legalidad en el estado de Baja California y el condado de San Diego. A través de cursos a jóvenes sobre el mandato de la ley, el crimen, la corrupción y sus consecuencias, se generó un cambio de actitud ante la legalidad que constituye una acción preventiva frente al crimen y otras amenazas a la seguridad pública. Es-

to confirma que la educación y el conocimiento de la ley son los principales agentes preventivos frente a la inseguridad.

Finalmente, Jorge Chabat y John Bailey presentan sus conclusiones y algunas propuestas para mejorar la cooperación en el combate al crimen transnacional y para mejorar la seguridad pública. Reconocen que flagelos como la corrupción y el narcotráfico afectan a la seguridad de ambos países; que es necesario hacer más eficiente y moderno el sistema de procuración y administración de justicia de México, y que para estrechar la cooperación entre ambos países y consolidar una comunidad de seguridad es necesario mejorar el conocimiento y las comunicaciones, así como profundizar en la confianza entre las instituciones policiales, militares y de inteligencia.

Queda claro a lo largo de esta publicación que si bien las prioridades de cada país son distintas y que cada uno debe atender con base en esfuerzos nacionales sus prioridades o deficiencias, los enfoques que privilegian la cooperación entre ambas naciones son los únicos efectivos en la región fronteriza, principalmente, ante fenómenos como el tráfico ilícito de narcóticos, armas o personas.

Este libro constituye un instrumento útil para conocer las instituciones dedicadas a la seguridad pública en México y en la región fronteriza. A través de estudios informativos y reflexivos, así como de datos estadísticos relevantes, es posible comprender la magnitud del fenómeno del crimen organizado y su incidencia en la relación bilateral. Asimismo, es posible identificar propuestas a partir de las cuales deberá profundizarse en estudios posteriores. Desafortunadamente, como suele suceder con estudios de este tipo, el tiempo que requirió su edición le resta oportunidad y precisión tanto a la información como a las propuestas presentadas por los autores.

Los acontecimientos de septiembre de 2001 en Estados Unidos, modificaron radicalmente el panorama y la concepción de seguridad en ambos países y en la región fronteriza. De igual manera, los cambios en las instituciones y en la estructura de la administración pública de México decididos por el gobierno del presidente Vicente Fox superan la información sobre objetivos y organigrama que se presentan, sobre todo, en el primer capítulo del libro.

El combate al terrorismo representa hoy la prioridad de seguridad para Estados Unidos. Se complementa con los esfuerzos pa-

ra luchar contra el crimen organizado en general, es decir, con la necesaria cooperación para enfrentar el tráfico de drogas, personas y armas, así como con la colaboración permanente por parte de las instituciones mexicanas relacionadas con el tema.

Como lo señalan los coordinadores, México debe aprovechar las oportunidades de cooperación y adoptar reformas que le permitan superar las debilidades intrínsecas de sus instituciones de seguridad pública y fortalecer la conciencia cívica. Sólo con acciones concretas y dirigidas al problema podrán reducirse, paulatinamente, la inseguridad y la severa descomposición social que originan el crimen y la impunidad.

Erika Gabriela Martínez Liévano *

* Licenciada en Relaciones Internacionales con especialidad en Derecho y Organismos Internacionales por la Universidad de las Américas. Asesora de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Ricardo Flores Magón no.1, colonia Guerrero, C. P. 11960, México, D. F. Tel.(525) 53 96 91 56, fax (525) 53 55 02 28. Correo electrónico: emartinezl@ser.gob.mx

Las opiniones expresadas en el presente artículo se extienden a título personal y no como funcionaria de la S.R.E.