

---

John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies-University of California, San Diego, 2002, 473 pp.

John Bailey y Jorge Chabat, dos académicos de prestigio que llevan varias décadas estudiando las relaciones México-Estados Unidos, han acertado al publicar una obra que intenta cubrir, con buen éxito, la amplia gama de variables que gira en torno a la seguridad. En 17 capítulos —la mayoría escritos por autores que conocen bien la materia— el libro describe los principales retos que México y Estados Unidos enfrentan en asuntos relacionados con la seguridad pública, el narcotráfico, la delincuencia organizada, la inteligencia y la seguridad fronteriza. El texto se sirve de un lenguaje académico, con tablas estadísticas, innumerables notas a pie de página y gráficos, que dan cuenta del rigor con el que los autores quisieron presentar un tema complejo.

Aunque el libro está dividido en tres partes —Retos para México, Retos para Estados Unidos y Retos para la frontera—, el desequilibrio temático es inevitable: la mayor atención se dedica a los problemas que México enfrenta. Lo anterior se advierte desde el primer capítulo, en el cual Bailey y Chabat hacen énfasis en que la corrupción así como la falta de eficiencia en la policía y en el Poder Judicial mexicanos, aunadas a la violencia fronteriza, generan considerables tensiones entre Washington y México. Los autores son cuidadosos al señalar, por ejemplo, que la corrupción es un fenómeno que “aflije tanto a México

como a Estados Unidos”. Sin embargo, el texto cae en la tentación de concentrar la mayor parte de la atención en la problemática mexicana, incluso en el apartado que, se supone, está dedicado sólo al vecino del norte.

Este desequilibrio no necesariamente es negativo; casi podría pensarse lo contrario. Es bueno que los lectores estadounidenses, en especial los tomadores de decisiones (*decision makers*), conozcan con mayor profundidad la compleja problemática de seguridad que hay en México, se liberen de prejuicios, comprendan mejor los fenómenos vinculados a este tema en nuestro país y contribuyan al entendimiento bilateral entre nuestras sociedades y nuestros gobiernos.

La primera parte describe los Retos para México. Así, en el ensayo titulado “Mexico’s National Public Security System: Perspectives for the New Millennium”, Viviana Macías y Fernando Castillo elogian las virtudes del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se pronuncian por reformas constitucionales que unifiquen a la policía mexicana y hagan más sencillos los procesos judiciales, a fin de combatir a los narcotraficantes “con toda la fuerza del Estado”.

Más adelante, Guillermo Zepeda Lecuona, quien difícilmente hubiera podido encontrar un título más elocuente para su trabajo, “Inefficiency at the Service of Impunity: Criminal Justice Organizations in Mexico”, proporciona cifras escalofriantes sobre las innumerables averiguaciones previas no concluidas, así como los casos que de manera dudosa han sido declarados “cerrados”. Si bien este autor describe con acierto muchas de las deficiencias de la justicia en México, su visión pesimista lo lleva a formular aseveraciones académicamente infundadas, como: “el Poder Judicial tiene poca independencia [...] 40% de las detenciones se hace sin orden judicial [...] la parte agraviada y no el delincuente es la que queda indefensa en el sistema de procuración de justicia”.

Más constructivo resulta el capítulo sobre la policía en México, de Ernesto López Portillo Vargas, jurista de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien formula interesantes reflexiones. Para el autor, la problemática más importante de la policía ha sido su vinculación a la delincuencia y el histórico abandono que ha sufrido a manos del gobierno, que se ha preocupado más por darle un uso político que profesional. López Portillo Vargas propone estudiar los factores de unión y división entre policía y sociedad, puesto que, como bien señala, la conducta de nuestras fuerzas policiacas es, en realidad, “parte del conjunto de valores que caracterizan a la sociedad mexicana”.

El siguiente ensayo, “Combating Organized Crime in Mexico: Mission (Im)Posible?”, de Sigrid Arzt, lúcida analista que trabajó al lado de Antonio Lozano Gracia cuando éste encabezó la Procuraduría General de la República (PGR), plantea el fenómeno criminal organizado como un problema internacional y no sólo de alcances locales; sugiere limitar el papel de las fuerzas armadas en la lucha antidrogas, y conocer a profundidad la relación entre el poder político y el narcotráfico. Tras expresar contundentes opiniones sobre algunos aspectos de la procuración de justicia en México —el acceso a la información, el programa de testigos protegidos, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, etcétera—, Arzt sugiere tres frentes de batalla para combatir con eficacia el crimen organizado: sus operaciones, su base de financiamiento y sus apoyos políticos e institucionales.

Un tema sin duda relacionado con estos frentes de batalla es el que aborda el investigador Leonardo Curzio en su trabajo sobre la evolución de los servicios de inteligencia en México. De acuerdo con su tesis, nuestro país debe asegurar que los servicios de inteligencia —por tradición politizados a favor del grupo en el poder— se conviertan en un órgano políticamente neutral al servicio del Estado. Para lograrlo, señala como indispensa-

bles las estrategias que se adopten en materia de reclutamiento, promoción, permanencia y autonomía. Curzio repasa la historia de las instituciones de inteligencia en México, y analiza la estructura interna del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

El último capítulo, firmado por Jorge Regalado, de la Universidad de Guadalajara, trata acerca de un tema complicado pero indispensable cuando se habla de seguridad en México. En su ensayo "Public Security versus Private Security?", el autor dibuja con buen trazo las dos caras del fenómeno de la seguridad privada en nuestro país. Así, mientras por un lado ésta juega un importante papel en la estabilidad social y en la gobernabilidad de un país sediento de soluciones innovadoras, por el otro, el gran problema de la seguridad privada es que el gobierno no cuenta con la capacidad suficiente para supervisarla.

Peter Andreas inicia la segunda parte de esta obra con un trabajo cuyo punto de partida es el siguiente: el libre comercio impulsa, sin querer, el tráfico de drogas. Conforme al planteamiento del autor, si 220 000 vehículos cruzan la frontera cada día, y sólo se necesitan nueve camiones de remolque con cocaína para satisfacer la demanda de todo un año en Estados Unidos, la interceptación de drogas se vuelve entonces algo tan complejo como encontrar una aguja en un pajar. Esta afirmación obliga a reflexionar sobre las estrategias comúnmente utilizadas para detener el paso de narcóticos. Según Andreas, la militarización de la frontera y la legalización de las drogas no parecen representar una solución tan eficaz, como lo es el uso de alta tecnología en la revisión de vehículos que cruzan la frontera.

Otro reto para Estados Unidos es, sin duda, la eficacia de las políticas sobre reducción de la demanda, tema central del capítulo de W. Carsten Andersen y Graham Farell. Los autores revisan la aplicación de múltiples programas preventivos con-

tra el uso de drogas en el país vecino, y sostienen que los recursos invertidos para disminuir la demanda se han incrementado de manera notable, pero con magros resultados. Para Carsten Andersen y Farell, la estrategia disuasiva más eficaz consiste en el llamado *drug testing*, una serie de pruebas de laboratorio para detectar el uso de drogas, que se aplica de manera sistemática a grupos escolares, de empresa y otros.

Al igual que la parte dedicada a México, la de Estados Unidos aborda los más diversos temas, no necesariamente hilvanados entre sí. De esta forma, Graham H. Turbiville examina lo que él denomina “Changing Security Challenges and Mexico-US Military Interaction”. Turbiville, quien dirige la Oficina de Estudios Militares Internacionales en Fort Leavenworth, Kansas, afirma que, a pesar de algunos reveses significativos —como la devolución a Estados Unidos de los helicópteros UH1H, en 1999—, la relación militar de ambos países mejora a la luz de la modernización y el crecimiento del ejército mexicano. El autor destaca como lo más importante el papel fundamental que la relación bilateral en materia de seguridad continuará desempeñando tanto en la elaboración de los planes estratégicos de Estados Unidos como en la propia estabilidad de México.

La perspectiva que se contempla sobre asuntos de inteligencia estadounidense relacionados con nuestro país es objeto de análisis en el ensayo de Brian Latell, ex funcionario de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas inglés) y actual profesor de la Universidad de Georgetown. Latell sostiene que México siempre ha mostrado un claro rechazo hacia las intervenciones —abiertas o encubiertas— que Estados Unidos ha llevado a cabo en Latinoamérica, con la notable excepción del apoyo mexicano a Washington durante la crisis de los misiles en Cuba, en 1962. Conforme a la tesis del autor, nuestro país ha mantenido y mantiene su retórica nacionalista pero, en los

asuntos más cruciales, sus líderes permanecen, a fin de cuentas, al lado de la posición estadounidense.

En la tercera parte, José Z. García, de la Universidad Estatal de Nuevo México, suscribe el capítulo "Security Regimes on the US-Mexico Border". García describe con amplitud los rasgos de las fuerzas de seguridad mexicanas desplegadas a lo largo de nuestra frontera norte; se refiere al notable incremento en el presupuesto de las agencias estadounidenses con presencia en la zona, y concluye señalando que México y Estados Unidos deben formar una auténtica *comunidad de seguridad*. Para ello, es preciso establecer objetivos y estrategias comunes pues, sostiene, el gran error de Washington ha sido la presión unilateral ejercida sobre México, de acuerdo con las prioridades estadounidenses, para reducir la oferta de drogas.

El narcotráfico es, de hecho, la materia en torno a la cual giran varios de los ensayos sobre la frontera. El trabajo de José M. Ramos, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, analiza la problemática delincencial de las principales ciudades fronterizas, y afirma que si México y Estados Unidos logran vincular las estrategias nacionales antinarcóticos al trabajo de seguridad pública que se realiza en los niveles estatal y municipal, ambos fortalecerán considerablemente la cooperación en la lucha contra estos fenómenos.

Por otro lado, en absoluta coincidencia con Peter Andreas, Bruce Zagaris, de la Escuela de Derecho de la American University, sostiene que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no sólo promovió la actividad comercial, sino también la delictiva. A propósito de lo anterior, propone impulsar estudios binacionales en el ámbito local, que permitan evaluar las políticas públicas e identificar las mejores alternativas de solución para problemas específicos, como lo muestra el Proyecto sobre Relaciones Judiciales entre Sonora y Arizona, tema central del capítulo a su cargo.

Con igual énfasis, en “Mexico, the United States and the Migration-Crime Nexus”, William F. McDonald estudia el fenómeno delincriminal derivado de la migración hacia Estados Unidos. De acuerdo con el autor, el fortalecimiento de los controles migratorios en la frontera ha elevado el nivel de ganancias para los traficantes de personas, así como el de ingreso para las autoridades que se corrompen. McDonald señala lo que a estas alturas del libro es ya una constante: cualquier esfuerzo seguirá siendo menor mientras las dependencias de procuración de justicia mexicanas no eleven su nivel de profesionalización y su integridad. No descarta, sin embargo, que se ha dado cierto progreso, lo cual se explica porque “la relación entre México y Estados Unidos está cambiando”.

La última parte cierra con un estudio que se ubica en la misma línea de “investigación local” propuesta en páginas anteriores por el profesor Zagaris. El ensayo “Fostering a Culture of Lawfulness on the Mexico-US Border: Evaluation of a Pilot School-Based Program”, de Roy Godson y Dennis J. Kenney, presenta un interesante proyecto organizado entre las autoridades educativas de la ciudad de San Diego y el estado de Baja California, mediante el cual más de 800 estudiantes de secundaria recibieron cursos —con un enfoque binacional— encaminados a promover la cultura de la legalidad y la prevención del delito.

Bailey y Chabat concluyen esta compilación con un capítulo en el que establecen varias propuestas, unas más ambiciosas que otras. En este sentido, recomiendan la suspensión del proceso de certificación, la formación de un grupo binacional de especialistas en seguridad y el nombramiento de una comisión que investigue las violaciones a los derechos humanos en la frontera. Señalan, igualmente, que el reto más importante para Estados Unidos es combatir la violencia asociada al uso de armas de fuego y disminuir el empleo de drogas. En contras-

te, el reto para México es construir instituciones eficaces de policía y de justicia, al igual que promover la cultura de la legalidad dentro del gobierno y en la sociedad.

Los autores reconocen que la obra dibuja un panorama sombrío; sin embargo, también afirman que la transición democrática en nuestro país, la creciente franqueza en el diálogo entre Washington y México, así como las fuerzas de integración de ambas economías y sociedades, son factores que auguran señales positivas. Asimismo es positivo el esfuerzo compilador de Bailey y Chabat, pues logran separar las aristas del complejo fenómeno de la seguridad para, de este modo, analizarlas en un libro innovador y de fácil lectura.

*Rafael Laveaga R.*