



Cómo ayudar a ganar la guerra en nuestro umbral

Por Roger F. Noriega

Para la mayoría de los opositores más acérrimos de la reforma de la legislación migratoria integral, la prioridad más importante es la protección de nuestras fronteras. Aunque ese divisivo proyecto de ley no se sancionará en el futuro cercano, controlar nuestras fronteras sigue siendo un desafío urgente. Al centrar la atención en esa tarea, muchos se sorprenderán cuando descubran que nuestro vecino del sur está librando la lucha más importante de su vida. Si no brindamos a México la ayuda sustancial que necesita y desea para luchar contra las terribles mafias de droga que aterran al país, puede que nuestra frontera sur pronto se torne más penetrable, peligrosa e inmanejable que nunca.

La buena noticia es que, el año pasado, los mexicanos eligieron como líder a Felipe Calderón, quien otorgó un lugar prioritario al rescate de su país de la máquina delinciente de la droga y que recibe con agrado el mayor respaldo de Estados Unidos para llevar a cabo esa imperiosa iniciativa. Aunque sólo le quedan algunos meses en el poder, la administración de George W. Bush debe lograr que el Congreso respalde un ambicioso plan internacional para ayudar a los mexicanos a salvar su país.

Cómo salvar un país

Paradójicamente, las noticias de la intensificación de la violencia que provienen de México en los últimos tiempos no son necesariamente una mala señal. Las bandas de delincuentes reaccionan con furia contra la política de Calderón de confrontar a estos cárteles de droga asesinos con nuevos recursos y renovado vigor. Durante demasiado tiempo, estas mafias delincuentes multimillonarias

funcionaron casi con total impunidad. Calderón ha dicho “basta”. Cabe analizar este crudo análisis del problema de México:

Los cárteles del narcotráfico . . . a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes . . . el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional¹.

Esta dura evaluación no fue escrita por un observador sentencioso. Es el diagnóstico honesto y resuelto que figura en el Plan Nacional de Desarrollo del mismísimo presidente Calderón. Menos de un año de asumir el cargo que ocupará durante seis años, Calderón reconoce que las medidas

Roger F. Noriega (rnoriega@aei.org) es visiting fellow de AEI y trabaja para Tew Cardenas, LLP, una firma de servicios legales con base en Miami y con una oficina de políticas públicas en Washington, D.C.

contra el crimen organizado deben ser una parte central del plan para construir un México moderno donde las personas honestas puedan vivir, trabajar y prosperar.

Esta cuestión también es muy importante para Estados Unidos. Según el Departamento de Estado de nuestro país, el 90% de la cocaína que ingresa en Estados Unidos pasa por México². La principal fuente externa de marihuana de Estados Unidos es México y las bandas criminales mexicanas producen gran parte de la heroína y las metanfetaminas que se venden en nuestro país. Antonio O. Garza Jr., embajador de Estados Unidos en México, advirtió repetidas veces a los ciudadanos estadounidenses que no visitaran las ciudades fronterizas, donde la violencia relacionada con las drogas se encuentra fuera de control.

Ni siquiera la intensificación de las medidas de seguridad en las fronteras de Estados Unidos pudo contener jamás las olas de inmigrantes provenientes de un México hundido en los disturbios internos provocados por la guerra generalizada contra las drogas. Calderón sabe que México debería generar suficiente empleo para ocupar a sus habitantes, pero un país agitado por el descontento no puede alcanzar su máximo potencial. Cabe recordar que una de las mayores concentraciones de expatriados del mundo está compuesta por colombianos que buscaron refugio de los estragos de la descontrolada guerra contra las drogas en la década de 1990. Al igual que en Colombia, donde la determinación de un líder valeroso como el presidente Álvaro Uribe fue fundamental para obtener ventaja en un conflicto mortal, la fortaleza personal de Calderón puede hacer una enorme diferencia en México. El respaldo de Estados Unidos a México será indispensable y justificable, como en el caso de Colombia.

Una agitada historia de “cooperación”

Antes del progreso democrático que representó la elección del presidente mexicano Vicente Fox en 2000, la incapacidad o falta de voluntad de México de desafiar a los cárteles dio lugar a un encarnizado debate en el Congreso de Estados Unidos y con México. Muchos legisladores de Estados Unidos exigían que México fuera sancionado por no aportar su parte en la lucha contra la droga. Otros se compadecían de México, y los mexicanos rechazaban con enojo esa evaluación “unilateral”. Los

gobiernos de George H. W. Bush y Bill Clinton enfatizaban la necesidad de cooperar y destacaban cualquier atisbo de buenas noticias para desviar el escrutinio de México. Clinton solía regañar a los estadounidenses por su consumo ilícito como una forma de minimizar las fallas de México en esta área.

Durante la época de Clinton, los grupos de trabajo—dirigidos por Barry McCaffrey, general retirado del Ejército y zar de la lucha contra la droga de Estados Unidos en aquel entonces—recuperaron su vigor para medir la cooperación en todos los niveles respecto de la seguridad en las fronteras y los programas antidrogas. La idea era reemplazar el ejercicio de “certificación” unilateral: el proceso anual

Calderón y la gran mayoría de los mexicanos decentes saben que la lucha empeorará antes de mejorar. Y es por ello que reciben con agrado el sustancial aumento en el respaldo de Estados Unidos a estos valientes esfuerzos.

por medio del cual el gobierno de Estados Unidos “certificaba” la cooperación de México en la lucha contra el narcotráfico. El equipo de McCaffrey trabajaba con sus contrapartes mexicanas—en un ejercicio dirigido por diplomáticos honestos en ambos países—a fin de diagnosticar las raíces del problema y las deficientes “medidas de desempeño de la eficacia”, cuyo propósito principal era aplacar a los críticos y escépticos del Congreso de Estados Unidos. Supuestamente, este proceso burocrático debía lograr que ambas partes se reunieran para evaluar de manera conjunta lo que cada una debía hacer para resolver la amenaza de las drogas. La evaluación se realizaría mediante una lista de

verificación de decenas de minuciosos indicadores. Sin embargo, estos ejercicios irrelevantes dificultaron el proceso de certificación, que perdió toda su credibilidad tanto en Estados Unidos como en México y se convirtió en una irritación que incluso redujo la cooperación³.

El análisis conjunto era verdaderamente útil, pero todas esas tareas se fueron a pique cuando se descubrió que la contraparte de McCaffrey, el general del Ejército de México José de Jesús Gutiérrez Rebollo, figuraba en la nómina de uno de los cárteles. Gutiérrez estaba malversando los recursos del Estado de México y los canalizaba en la lucha contra una banda rival, y sus “logros” se anunciaban como señales de progreso. El episodio Gutiérrez representó el nadir de la cooperación entre Estados Unidos y México, y confirmó las peores sospechas de las autoridades de inteligencia y aplicación de la ley de Estados Unidos, quienes hacía mucho que dudaban en compartir información con sus contrapartes mexicanas.

Los gobiernos electos democráticamente están abiertos a la cooperación con Estados Unidos

Recién después de la sorprendente elección democrática de Fox en 2000, las autoridades de México demostraron la voluntad política de confrontar el mortal narcotráfico y, lo que es más importante, de recibir con agrado una cooperación más activa de Estados Unidos. El recientemente electo presidente de Estados Unidos, George W. Bush, se mostró ansioso por priorizar la relación con México, y las perspectivas de una mejora sustancial en las relaciones bilaterales parecían prometedoras.

La apertura de Fox hacia Estados Unidos dio comienzo a una seria cooperación en lo que respecta a la aplicación de la ley y a un respaldo material sustancial, y la ayuda de Estados Unidos se dirigió a la mejora de las bases de datos, la capacitación en la aplicación de la ley y los puestos de cruce de la frontera. La intensificación de la cooperación para la aplicación de la ley permitió la captura y condena de varios reyes de la droga que, en cierto momento, habían operado casi con absoluta impunidad. La administración de Fox se ocupó por tratar de eliminar los obstáculos legales que impedían la extradición de estos criminales, aunque la Suprema

Corte de México recién eliminó los obstáculos finales casi al final del mandato de seis años de Fox. En 2006, México extraditó a Estados Unidos a sesenta y tres individuos⁴.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre generaron nuevos retos en esta relación. En concreto, México se vio perjudicado cuando la migración y el comercio honestos a través de la frontera se detuvieron casi por completo en los días posteriores a la caída de las Torres Gemelas. Estados Unidos y México (así como Canadá) vieron que existía la necesidad urgente de transformar sus políticas e infraestructura de frontera para que fuera seguro para quienes quisieran cruzar la frontera de manera legal, pero que también era necesario cerrarlas a los terroristas y a sus instrumentos comerciales (materiales químicos, biológicos e incluso nucleares). Los gobiernos acordaron rápidamente una serie de medidas prácticas para reforzar la seguridad en sus fronteras. En una oportunidad, México había llegado a ofrecer este tipo de cooperación a cambio de la reforma migratoria prometida por Bush. Sin embargo, luego de los atentados del 11 de septiembre, se logró una cooperación

sin precedentes de México (y Canadá), y las medidas de seguridad relegaron a un segundo lugar los planes para la reforma migratoria.

Ahora los mexicanos se percatan de que las esperanzas de que se estableciera un programa para trabajadores temporarios se vieron empantanadas por el maremoto de seguridad y por la preocupación por Afganistán, Irak y el Medio Oriente en su conjunto, posteriores al atentado del 11 de septiembre. Fox esperaba que Bush lo beneficiara con una gran victoria en el frente de la migración. En cambio, México se vio presionado a arreglar sus asuntos simplemente para cumplir con las necesidades de seguridad en la frontera con Estados Unidos.

(Irónicamente, la presión por la inmigración ilegal aumentó ya que la vigilancia antiterrorista en la frontera di-suadió a los trabajadores indocumentados de regresar voluntariamente a México, mientras que otros simplemente siguieron cruzando por las rutas de contrabando tradicionales que eludían la seguridad intensificada en los cruces de frontera.)

Calderón asume el desafío

Notablemente, durante su campaña de 2006, Calderón se negó a culpar a Estados Unidos por las cuestiones de seguridad, economía y emigración de México.

Por el contrario, culpó a la clase política de su país por no ser capaz de ofrecer soluciones viables. Mientras que algunos concluyeron que el afable presidente Fox se rindió en batallas importantes, la mayoría atribuye a Calderón la energía, la tenacidad y el compromiso ideológico necesarios para lograr avances en una agenda ambiciosa para controlar los problemas de México.

Las autoridades mexicanas continúan eliminando barreras en la cooperación antidroga desde que Calderón obtuvo la victoria por un mínimo margen hace sólo un año. Calderón ha sometido a cientos de oficiales de policía de alto rango a detectores de mentiras y despidió a miles de agentes sospechados de corrupción. México capturó a importantes y conocidos traficantes buscados durante años en Estados Unidos y los extraditó en cantidades históricas. El gobernador de un estado de México fue capturado y pronto se convertirá en el funcionario electo de más alto rango que será entregado a la justicia de Estados Unidos. Los organismos de aplicación de la ley de México localizaron y mataron o arrestaron a los líderes de una

Los esfuerzos de México y Estados Unidos se fortalecerán inconmensurablemente con la integración de los recursos técnicos y humanos de Colombia en las actividades de planificación y ejecución.

conocida banda de ex militares que habían formado un escuadrón de asesinos. Al reconocer la corrupción o debilidad de algunas fuerzas de policía locales, Calderón empleó 20.000 soldados mexicanos para igualar la capacidad de disparo de las bandas del narcotráfico. Los funcionarios mexicanos—que protegen su soberanía nacional como nosotros protegemos la nuestra—dejaron de lado las sensibilidades históricas y convocaron a un intercambio de inteligencia y cooperación para la aplicación de la ley sin precedentes.

Hacia un verdadero patriotismo

Sin duda, Calderón y la gran mayoría de los mexicanos decentes saben que la lucha empeorará antes de mejorar. Y es por ello que reciben con agrado el sustancial aumento en el respaldo de Estados Unidos a estos valientes esfuerzos.

Un primer paso es reconocer que ayudar a México es en nuestro propio interés. También debemos reconocer nuestra responsabilidad compartida en la lucha contra los narcotraficantes que recaudan miles de millones de dólares facilitando drogas ilícitas a los voraces consumidores de Estados Unidos. Es cierto que México tiene la obligación ineludible de hacer cumplir sus leyes para combatir este comercio terrible, y Calderón lo está haciendo. Pero podemos y debemos ayudarlo tomando medidas contra la demanda de nuestro lado aumentando la educación y el tratamiento, desmantelando las redes de distribución que funcionan en nuestro país y negando a las bandas criminales el fácil acceso a las armas ilegales y a los bancos sin escrúpulos.

Ahora que México parece estar preparado para aceptar un nivel de colaboración sin precedentes, debemos aprovechar esto como una oportunidad para forjar una verdadera alianza. Si comenzamos con una lista de precondiciones, exigencias burocráticas y conciencia del territorio, el esfuerzo estará condenado al fracaso desde el comienzo.

Una estrategia integrada y operaciones tácticas

Si tanto Estados Unidos como México designan a sus más creativos profesionales en el campo la aplicación de

la ley para que integren un grupo de tareas conjunto que diseñará una estrategia binacional integrada, la colaboración transnacional puede dar frutos pronto. Este trabajo requiere un pensamiento positivo e innovador para superar los preconceptos que han restringido la cooperación durante décadas. En vista de la posición progresista de Calderón, las contrapartes estadounidenses deben aceptar esta buena predisposición y poner a prueba la voluntad y fortalecer la capacidad de las autoridades mexicanas de trabajar con nosotros.

Este equipo de planificación binacional debe avanzar con urgencia en dos áreas paralelas. En primer lugar, debe

Una fuerza policial honesta, tribunales transparentes y un sistema penal profesional son elementos fundamentales para lograr avances a largo plazo contra los narcotraficantes y otros agentes del crimen organizado que perjudican el desarrollo de México.

esbozar una visión óptima de lo que ambos lados esperan de esta cooperación antidroga en cinco o diez años. En segundo lugar, a partir de esta visión, el equipo debe trabajar en el desarrollo de un plan práctico para alcanzarla y establecer objetivos a corto plazo. Este último ejercicio debe desarrollar mecanismos para ejecutar operaciones tácticas en tiempo real a fin de identificar los objetivos de drogas de alto valor y aplicar nuestros recursos combinados para luchar contra ellos ahora, no el próximo mes ni el próximo año.

Integridad en la aplicación de la ley y cooperación inteligente

Las organizaciones criminales operan de manera integrada y fluida a lo largo de nuestra frontera en común. Debemos atacarlas con equipos combinados de inteligencia y de aplicación de la ley que igualen su integración y agilidad. No es fácil para ningún gobierno interactuar con los cinco o seis organismos estadounidenses que participan activamente en la lucha contra las drogas. México también admite que no tiene una importante reserva de agentes que puedan operar con la absoluta confiabilidad que requieren las medidas tácticas para la aplicación de la ley.

El desarrollo de un equipo binacional verdaderamente colaborativo que permita perfeccionar las tácticas y los objetivos, servirá para compensar la relativa debilidad de nuestros socios mexicanos y lograr, sin más demoras, seguir el ritmo de las operaciones a través de las fronteras. Por supuesto que, en el transcurso, debemos trabajar para fortalecer las instituciones a ambos lados de la frontera a

fin de ampliar el cuadro de profesionales confiables que tengan la capacitación, los recursos y el mandato para cooperar entre los dos países.

Desde el principio, estos esfuerzos binacionales deben integrarse con los magníficos organismos de inteligencia y aplicación de la ley de Colombia, perfeccionados por años de capacitación y asistencia técnica de Estados Unidos. Posiblemente sean las autoridades colombianas las que tienen el conocimiento más profundo de quiénes integran estas mafias ilícitas en el extremo de la cadena de suministros y de cómo operan. Los esfuerzos de México y Estados Unidos se fortalecerán inconmensurablemente con la integración de los recursos técnicos y humanos de Colombia en las actividades de planificación y ejecución. En teoría, Colombia y México asumirán en forma gradual una mayor responsabilidad en la capacitación y preparación de sus contrapartes de América Central, tejiendo una red internacional para la aplicación de la ley que pueda comenzar a igualar la integración vertical de los criminales. Los exitosos mecanismos de la Oficina Europea de Policía pueden ser un patrón útil para desarrollar un equipo regional eficaz de respuesta contra las drogas⁵.

Financiación generosa y persuasión del Congreso

Como siempre sucede con las mejores ideas, este proyecto histórico exige un compromiso de larga data que requiere la persuasión del Congreso desde el comienzo. Los líderes del Congreso deben establecer un equipo de consulta, quizá dirigido por Silvestre Reyes (Demócrata por el estado de Texas), quien fuera jefe de la Patrulla Fronteriza y presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, para trabajar con el poder ejecutivo y las contrapartes mexicanas a fin de forjar un plan ambicioso, exhaustivo y adecuadamente financiado. Asimismo, no debemos pensar en un plan modesto. Teniendo en cuenta los miles de millones de dólares de daños económicos e inconmensurables costos sociales que generan las drogas ilegales, debemos pensar en una respuesta por multimillonaria y pluriannual. Nuestro bienestar y seguridad esencial justifican la inversión. Por supuesto, sería poco aconsejable que el Congreso se encargara de gestionar en detalle estas actividades. Sin embargo, la supervisión del Congreso puede resultar fundamental para mantener la financiación y el respaldo político de esta valiosa iniciativa.

Urgente: se requiere financiación adicional

Estados Unidos ya proporciona cierta ayuda para la reforma legal, la capacitación y la infraestructura de la frontera en México. Pero estos montos no son suficientes. Además, esta tarea no puede esperar el ciclo de asignaciones regulares, ya que deberán transcurrir al menos ocho meses más hasta que existan fondos disponibles para estas tareas urgentes. En cambio, el Presidente debe actuar con rapidez y presentar una solicitud de fondos adicionales urgentes a fin de que se definan recursos a partir de mediados de año. La asignación de suficientes recursos ahora, permitirá al equipo comenzar a asumir compromisos sólidos con sus contrapartes de México y asegurarles que una ayuda significativa se encuentra en camino.

La estrategia del Presidente debería incluir planes para cultivar y desarrollar la cooperación transnacional con las autoridades antidrogas de lo que se conoce como países de origen de los Andes (en especial Colombia, Perú y Bolivia), hasta los países de tránsito de América Central y el Caribe, y México. Se debería otorgar una mayor financiación para capacitar al personal del sistema judicial y de la aplicación de la ley en México, centrándose en los grupos de elite especializados y controlados que se encargan de apresar a los líderes del narcotráfico de alto perfil, procesarlos, confiscar sus ganancias mal habidas y dismantelar sus operaciones. México ha dado grandes pasos en la modernización de su sistema judicial para volverlo más ágil y eficaz. Nada puede reemplazar la creación de instituciones nacionales sólidas que puedan aplicar el estado de derecho en el suelo de México. Una fuerza policial honesta, tribunales transparentes y un sistema penal profesional son elementos fundamentales para lograr avances a largo plazo contra los narcotraficantes y otros agentes del crimen organizado que perjudican el desarrollo de México.

Nuestro interés nacional

Todos los maestros de geografía de quinto grado enseñan el papel positivo de los vecinos amistosos y estables para la seguridad y prosperidad de Estados Unidos. La realidad posterior a los atentados del 11 de septiembre deja en claro esa lección. Estados Unidos debería querer un vecino que crezca y genere empleos para sus habitantes. Necesita un socio que ayude a contener el flujo ilegal de cocaína, heroína, metanfetaminas, marihuana y otras drogas hacia al norte. Necesitamos un vecino que sea

sólido, seguro y estable. Ningún gobierno—mucho menos un gobierno que reconozca las debilidades de sus instituciones—puede prevalecer frente a las mafias de droga ilícita transnacionales, despiadadas y ágiles. Y ningún gobierno—mucho menos un gobierno cercano a Estados Unidos en tantos aspectos—debería tener que enfrentar este reto solo. Estados Unidos debe actuar con valentía, generosidad y urgencia para ayudar a México. Quizá no volvamos a tener la oportunidad de forjar esta alianza contra un enemigo mortal, y corremos el riesgo de dejarla pasar.

El artículo contó con la colaboración de la asistente de investigación de AEI Megan Davy. Nicole Passan, socia editorial del AEI, colaboró con el autor en la edición y la elaboración de este Latin American Outlook.

Notas

1. Presidencia de la República de México, Plan Nacional de Desarrollo, “Crimen organizado”, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=crimen-organizado>.

2. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. 1, *Drug and Chemical Control* (Washington, DC: Government Printing Office, 2007), 167.

3. El Congreso reemplazó el proceso de “certificación” presidencial en 2001 por un procedimiento según el cual solo se identifica a los países que “manifiestamente” no tomaron las medidas para luchar contra las drogas ilegales en un informe menos prominente del Departamento de Estado.

4. U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. 1, 167.

5. La misión original de la Oficina Europea de Policía era la aplicación de la ley contra el tráfico de drogas, y luego se expandió a la prevención y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada internacional. Aunque las responsabilidades de la aplicación de la ley quedan en manos de la policía local y nacional, la Oficina Europea de Policía genera evaluaciones de amenazas y análisis de delitos, facilita el intercambio de información y ofrece análisis operativos y respaldo técnico para las investigaciones.