

**REFORMA DE LA POLICÍA Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL: EVALUANDO LA NECESIDAD DE
UN DIÁLOGO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

**Reporte de un seminario Georgetown University
12 de abril de 2002**

Patrocinado conjuntamente por:

**Lawyers Committee for Washington Office on Latin
Mexico Project, Center for Human Rights America Latin
American Studies, Georgetown University**

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Desde hace mucho tiempo, el Estado de Derecho ha sido una prioridad para gobierno y sociedad en México. También ha sido una preocupación central para las organizaciones de defensa de los derechos humanos. El tema ha adquirido, igualmente, una creciente importancia en la relación bilateral México-Estados Unidos. En la comunidad académica, los asuntos relacionados con el Estado de Derecho han adquirido renovada relevancia para el estudio de la consolidación democrática. Estas preocupaciones compartidas llevaron a un grupo de colegas en la Washington Office for Latin America, el Lawyers Committee for Human Rights y el Proyecto México del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown a convocar a un grupo de servidores públicos de México y Estados Unidos, académicos y ciudadanos para discutir un tema central para avanzar en la construcción de un Estado de Derecho: la reforma de las policías. Como señalaron los participantes en el seminario, ambos gobiernos han otorgado, en los últimos meses, la más alta prioridad en la agenda bilateral a la cooperación en materia de prevención del delito y procuración y administración de justicia. De esta manera, el seminario se realizó en un momento muy oportuno, propiciando un grado inusual de apertura y franqueza.

Las reglas del seminario establecieron que los comentarios no serían atribuidos a

ninguna persona en particular. Un borrador de este reporte fue preparado por Ricardo Cruz-Prieto, candidato a doctor en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown. El borrador circuló entre los participantes en seminario, y Robert O. Varenik, del Lawyers Committee, y John Bailey, del Proyecto México, editaron el borrador y los comentarios.

Los patrocinadores financiaron conjuntamente el seminario. El Proyecto México quiere hacer un reconocimiento al generoso apoyo de la William and Flora Hewlett Foundation. Agradecemos efusivamente a Marisol Reyes, quien administra el Proyecto México, por su excelente manejo de la multitud de detalles que permitieron hacer de este seminario un éxito.

PROGRAMA DEL SEMINARIO

Bienvenida e introducción de temas y contenidos

John Bailey, Georgetown University

Panel I. Reforma institucional en el ámbito federal en México:

Profesionalización y reorganización; control de calidad y rendición de cuentas

Moderador: Eric Olson, Amnesty International

Germán Gallegos, Procuraduría General de la República (PGR)

Alejandro Ramos, PGR

Juan Sánchez Contreras, Secretaría de Seguridad Pública

Carlos Vega, PGR

Eduardo Gómez, PGR

Panel II. Perspectivas mexicanas sobre la cooperación entre México y Estados Unidos

Moderador: Jeff Clark, Lawyers Committee for Human Rights

Eduardo Ibarrola, PGR
Eunice Meyer, PGR
Carlos Javier Vega, PGR

Panel III. Los Estados Unidos: acción, coordinación y el marco de referencia de las políticas. Perspectivas estadounidenses sobre cooperación y ayuda

Moderador: William McDonald, Georgetown University

Elizabeth Carrol, State Department
John Dawson, State Department
Joseph Jones, Department of Justice
Rachel Neild, Washington Office on Latin America

Panel IV. Un marco de referencia para la cooperación entre México y Estados Unidos: ¿se conocen todas las necesidades?

Moderador: Arturo Valenzuela, Georgetown University

Sigrid Arzt, University of Miami
Ernesto López Portillo, Asesor, Cámara de Diputados
Robert O. Varenik, Lawyers Committee for Human Rights

**REFORMA DE LA POLICÍA Y COOPERACIÓN
INTERNACIONAL:**

**EVALUANDO LA NECESIDAD DE UN DIÁLOGO
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

Reporte de un seminario Georgetown University, 19 de abril de 2002

**Patrocinado conjuntamente por: Washington Office on Latin America, Lawyers
Committee for Human Rights, y Mexico Project, Center for Latin American
Studies, Georgetown University**

En años recientes, la relación bilateral México-Estados Unidos ha comenzado a distanciarse de los patrones negativos que la caracterizaron en el pasado y, lentamente, está desarrollando un notable nivel de cooperación. Desde el inicio de sus mandatos, los presidentes Fox y Bush asumieron la relación bilateral como una prioridad de sus gobiernos. Ambas naciones comparten una serie de preocupaciones urgentes, si bien difieren en el orden de sus prioridades. La cooperación en los ámbitos de prevención del crimen y procuración y administración de justicia, tema central en la agenda de ambos países, ha sido un eje tan benéfico como central en la mejora de la relación bilateral, y en estos momentos muestra niveles de cooperación e intercambio sin precedentes.

Aunque la cooperación y asistencia en el ámbito policíaco, como el resto de los aspectos de la relación bilateral, está históricamente condicionada, este es un momento particularmente propicio para reflexionar sobre su situación. Las instituciones de procuración y administración de justicia se están transformando en ambos países. En México, experimentan un proceso de reforma institucional con nueva celeridad. Al establecer instituciones más eficientes, profesionales y respetuosas de los derechos humanos y civiles, la modernización busca resolver antiguos problemas, entre los que destacan la corrupción y las deficiencias organizacionales. Al mismo tiempo, a consecuencia de los eventos del 11 de septiembre de 2001, las agencias policíacas y de justicia de Estados Unidos también están experimentando cambios institucionales y en sus políticas para prepararlas para anticipar y prevenir actos terroristas.

Como subrayaron los participantes en el seminario, este aspecto de la relación bilateral es crucial, y debiera desarrollar un mayor nivel de institucionalización para

mantener la apropiada continuidad de objetivos, estrategias y recursos bajo circunstancias políticas cambiantes.

La agenda aún contiene desafíos importantes. Por parte de México, el gobierno debe actuar con decisión para consolidar las reformas institucionales, mientras reformas adicionales son necesarias para mejorar la rendición de cuentas y para fortalecer la participación y cooperación ciudadana en las actividades de prevención del delito y en la procuración y administración de justicia. Por parte de los Estados Unidos, se requieren reformas legales que reduzcan los obstáculos al desarrollo de políticas sistemáticas y coherentes de apoyo a la reforma de las policías. El desafío más complejo que enfrentan ambos países es reconciliar la meta de corto plazo de mejorar el desempeño con las necesidades de largo plazo de una institucionalización democrática.

La cooperación bilateral en el pasado no ha incluido esfuerzos por democratizar las instituciones policíacas, incluso si las metas de política exterior de los Estados Unidos enfatizan el apoyo al desarrollo del Estado de Derecho. Crear armonía entre proyectos y objetivos dispersos es clave para colaborar exitosamente para combatir el crimen organizado internacional, estabilizar la región, así como proteger los intereses comunes de ambos países.

Panel I. La reforma institucional de las instituciones policíacas mexicanas

Como lo mencionó un panelista al abrir sus comentarios, las agencias mexicanas de prevención del delito y de procuración y administración de justicia confrontan dos agendas distintas: por un lado, mejorar inmediatamente la capacidad operativa y el desempeño; por el otro, crear instituciones fortalecidas, más profesionales y responsables

ante la ciudadanía.

Los panelistas discutieron, entonces, los esfuerzos de México para confrontar ambos desafíos simultáneamente. Al considerar la seguridad pública una preocupación interna y bilateral central, los servidores públicos describieron un ambicioso esfuerzo de reforma para enfrentar problemas heredados de corrupción, ineficiencia y falta de credibilidad. Se ha preparado un Programa Nacional de Procuración a 25 años (hecho público el 22 de abril --*eds.*), en el cual se definen metas de largo y mediano plazo.

Los funcionarios mexicanos pusieron el énfasis en el desarrollo de estrategias para la planeación estratégica, el reforzamiento de controles internos, la profesionalización del personal y el diseño de estándares objetivos de control de calidad.

Una nueva oficina de Innovación Institucional al interior de la Procuraduría General de la República (PGR) está a cargo de identificar las prioridades estratégicas y los recursos necesarios. Al mismo tiempo, una serie de amplias reformas legales han reestructurado las instituciones mexicanas de seguridad pública bajo criterios funcionales más unitarios y coherentes. En 1994, una reforma constitucional creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública para proveer políticas nacionales unitarias en el área, sistematizar el combate a la criminalidad y coordinar las instituciones locales, estatales y nacionales de seguridad pública.

El nuevo gobierno estableció la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), que unifica cuerpos policíacos previamente dispersos en distintas secretarías. El principal cuerpo policiaco nacional, la Policía Federal Preventiva (PFP) —en un principio parte de la PGR y posteriormente puesta bajo la jurisdicción de la nueva SSP— intenta ahora

concentrarse en las funciones de prevención del crimen. Al crear directrices mejor definidas bajo un control unificado, el gobierno intenta impulsar el desarrollo de cuerpos policíacos más profesionales y especializados.

En particular, la reorganización de la policía preventiva ha permitido concentrar las funciones de la PGR en las funciones de investigar y perseguir el crimen, que auténticamente le corresponden y le han sido atribuidas por ley, librándola de las funciones preventivas que ejercía anteriormente. Para destacar su nueva misión y crear una base institucional para nuevas reformas institucionales necesarias, la Policía Judicial Federal de la PGR cambió fue renombrada Agencia Federal de Investigación, como parte de un amplio esfuerzo de reorganización. La coordinación entre la SSP y la AFI se centra en el intercambio de información relevante a la prevención del crimen y la procuración de justicia. Adicionalmente, la PGR ha separado funcionalmente las labores de inteligencia y de investigación de campo en distintas agencias, reduciendo el impacto de posibles casos de corrupción. El Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) está transformándose en un centro de coordinación que unifica todas las labores de inteligencia relevantes para el combate al crimen organizado. Como miembros del panel reconocieron, el desafío de la PGR no está solamente en la redefinición de su misión, sino en construir una institución que se gane la confianza de la ciudadanía.

En este sentido, los comentaristas mencionaron que también se están atendiendo las necesidades de profesionalizar los cuerpos policíacos y de combatir la corrupción interna de sus instituciones. Tanto la PGR como la SSP han hecho más estrictos sus requerimientos de admisión y reclutamiento, así como sus procesos de entrenamiento.

Una señal de la seriedad de este esfuerzo es el Instituto de Capacitación (ICAP) de la PGR, que está preparando ahora dos generaciones de agentes al año. Además, el Centro de Control de Confianza de la PGR está dedicado a supervisar la elegibilidad de los candidatos y el desempeño de los agentes en servicio activo para aumentar los controles internos de la institución. En casos recientes, menos de la mitad de quienes fueron aceptados al programa de entrenamiento aprobaron los cursos y se convirtieron en agentes activos. Agentes previamente en activo en la Policía Judicial Federal tiene que pasar por el mismo proceso de selección para integrarse a la nueva AFI. Los elementos que no cumplen con los nuevos estándares son despedidos e indemnizados de acuerdo a la ley. Una reforma legal reciente prohíbe que estos elementos sean contratados de nuevo por otras agencias de seguridad pública.

Estas medidas comienzan a gestar un servicio civil de carrera en las agencias policíacas federales. Sin embargo, aún existen obstáculos importantes para su establecimiento. La ausencia de mejores salarios, pensiones dignas, y otros beneficios básicos complica la tarea de reclutar y mantener los mejores elementos, y dificulta la meta fundamental de combatir la corrupción interna. Los miembros del panel estuvieron de acuerdo en que mejorar las perspectivas profesionales de los agentes es una prioridad.

Algunos comentarios de uno de los panelistas dirigieron la atención al vínculo entre la mejora del desempeño profesional, por un lado, y el reforzamiento de la rendición de cuentas públicas de las instituciones de prevención del crimen y de procuración y administración de justicia, por el otro. En años recientes, muchos oficiales despedidos por mala conducta (involucrando principalmente policías judiciales)

recuperaron su empleo debido a deficiencias en la investigación y procuración de justicia, dificultando convertirlos en un ejemplo eficiente para incrementar la disciplina. La profesionalización, es aparente, requiere llegar también a las unidades responsables por el control de calidad y el monitoreo de las responsabilidades de los servidores públicos.

Un miembro del panel señaló una medida de prevención que debe adoptarse mientras la campaña contra la corrupción todavía está llevándose a cabo. Al parecer, la PGR está considerando una reestructuración que separe las unidades encargadas de investigar y levantar cargos de otras partes de la institución. Dado que estas labores son susceptibles de ser corrompidas, la idea sería aislar esta área y limitar así las posibilidades de contaminación de la investigación en su conjunto. (Las labores de combate al narcotráfico emplean un método similar, empleando pequeñas unidades independientes que, en caso de ser infiltradas, serían menos susceptibles de comprometer el esfuerzo en su conjunto —*eds.*)

Conseguir que la ciudadanía confíe en las agencias federales de seguridad pública no será sencillo, incluso cuando las reformas comiencen a surtir efecto. Los avances en la lucha contra la corrupción y el crimen organizados, que reciben gran atención en la prensa extranjera e involucran cooperación internacional, impactan más en las percepciones fuera de las fronteras que en la opinión pública mexicana. Sólo cinco por ciento de la totalidad de los crímenes son de jurisdicción federal, mientras el resto son delitos comunes que son responsabilidad de autoridades estatales y locales. Si bien hay vínculos importantes entre el crimen organizado, incluso internacional, y los crímenes del orden común, estas relaciones no están siempre presentes en la opinión pública. Comunicar al público mexicano los logros alcanzados por medio de la reforma

institucional, y los vínculos entre el crimen común y el crimen organizado, requerirá creatividad y mejores estrategias de comunicación pública.

La duración de los programas de capacitación de la nueva policía federal mexicana está bastante por debajo de la media internacional, creando dudas acerca de su efectividad y capacidad para producir resultados concretos significativos. En este ámbito, debe otorgarse toda la importancia debida a la complejidad del desafío de entrenar y recapacitar a la totalidad de los cuerpos policíacos, sin afectar el desempeño de las labores en curso. Si bien las inevitables presiones de tiempo que involucra una reforma de las dimensiones de la que intenta el gobierno mexicano pueden impedir el establecimiento de cursos de preparación de la duración óptima, la estrategia emprendida contempla programas de educación continúa para el personal de seguridad pública.

El aumento en la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad son áreas en que los avances logrados son menores. Aunque hay avances en material de controles internos, seguimiento y supervisión, se requieren aún importantes mejoras en términos de incrementar la participación social, conciencia pública y supervisión ciudadana de las agencias mexicanas de seguridad pública.

Estos procesos en marcha demuestran la complejidad de impulsar reformas que sirvan simultáneamente la meta de largo plazo de construir instituciones democráticas más responsables ante la sociedad y sensibles a las demandas de la ciudadanía, al tiempo que buscan satisfacer expectativas de mejorar la eficiencia y el desempeño en el corto plazo. Las reformas que están siendo llevadas a cabo en la estructura organizacional y en la profesionalización de las agencias de seguridad pública y de procuración y

administración de justicia, así como el aumento en la eficacia y en la supervisión de metas de desempeño, mejorarán la eficiencia de las instituciones. Incluso entonces, los más complejos requisitos de la democratización de estas instituciones continúan representando grandes desafíos. Si bien el panel señaló la serie de obstáculos que complican el proceso de reforma, fue interesante notar que tendieron a destacar la tarea de capacitar a los cuerpos de seguridad como el área en que la cooperación bilateral puede tener impactos más positivos. El Panel II señaló, posteriormente, que el área de capacitación ha concentrado la mayor parte de los esfuerzos de asistencia bilateral y que, desde el punto de vista de algunos funcionarios estadounidenses, no siempre ha sido tan efectiva como sería deseable.

Panel II. Perspectivas mexicanas sobre la cooperación México-Estados Unidos

Un segundo panel de funcionarios mexicanos evaluó la cooperación bilateral. Los miembros del panel hicieron notar que ahora que la seguridad ha adquirido un peso preponderante como prioridad compartida, la cooperación en temas de prevención del crimen y de procuración y administración de justicia ha asumido importancia central en la agenda bilateral, como antes la tuvieron el comercio o el medio ambiente. Desde la reunión entre los presidentes Fox y Bush en enero de 2001, ambas naciones han tratado de ampliar y profundizar la cooperación bilateral en el ámbito legal para mejorar la procuración de justicia, combatir el narcotráfico y reducir el consumo de estupefacientes, en particular en los Estados Unidos --un reconocimiento importante por parte de los Estados Unidos de la necesidad de enfrentar la demanda como un elemento esencial en el combate al tráfico de drogas.

Una serie de seis reuniones entre los Procuradores Generales de México y Estados Unidos desde enero de 2001 ha propiciado el aumento de la interacción y el entendimiento entre individuos, equipos e instituciones a ambos lados de la frontera. Los funcionarios mexicanos y estadounidenses consideraron que existe un nivel excelente de cooperación bilateral e intercambio de información y un creciente equilibrio en la relación bilateral. Al inicio de las presidencias actuales en ambos países (cuyos cambios de gobierno se sucedieron de forma afortunada en un lapso de tres meses) su preocupación principal era el combate al narcotráfico. Después del 11 de septiembre, el combate al terrorismo se convirtió en la prioridad para los Estados Unidos. Aunque México no ha sufrido ataques terroristas y hay escasos signos de vínculos de organizaciones terroristas en territorio mexicano, la nueva situación afectará otras áreas de la relación bilateral, como las relacionadas con la seguridad fronteriza.

El esquema emergente de cooperación entre México y los Estados Unidos en las áreas relacionadas con la prevención del delito y la procuración y administración de justicia incluye procesos judiciales y cooperación en materia penal, cooperación en la ejecución de sentencias penales, y temas de extradición. Las correspondientes oficinas de la Procuraduría, la Defensa, inteligencia y las policías están compartiendo información relevante. En el ámbito de asistencia internacional, el ámbito de mayor importancia individual ha sido el área de entrenamiento, aunque ahora, conforme la PGR intenta establecer la AFI, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha puesto su personal a la disposición de las autoridades mexicanas para la discusión de temas de desarrollo profesional. Otras prácticas de colaboración se han desarrollado por medio de

las cuales, por ejemplo, los Ministerios Públicos mexicanos intercambian con los procuradores estadounidenses conocimientos, prácticas y experiencias acerca de sus respectivos sistemas legales. Recientemente, los Procuradores Generales de Justicia de México y Estados Unidos han acordado intercambiar representantes permanentes, para mejorar así la interacción entre sus oficinas. La cooperación ha alcanzado asimismo la arena bilateral. Posiciones comunes han sido establecidas en áreas como la Convención de Palermo, las convenciones de Viena de las Naciones Unidas sobre corrupción, y los temas de seguridad hemisférica.

Los funcionarios mexicanos presentes agregaron que, incluso si la relación bilateral ha experimentado una importante mejoría, niveles deseables de equidad en la relación aún no han sido alcanzados. La asimetría persiste en la relación bilateral –y la unilateralidad de la relación ha sido una preocupación histórica de las autoridades mexicanas. Existe una agenda de preocupaciones comunes. Sin embargo, la prioridad que se otorga a sus distintos elementos difiere para ambos países. Por ejemplo, las autoridades mexicanas han otorgado estatus urgente a las nuevas prioridades de seguridad de los Estados Unidos, mientras ese país no ha conferido una importancia comparable al carácter prioritario que las autoridades mexicanas otorgan a los problemas de migración. Se requiere una relación más equitativa para establecer una colaboración más adecuada y productiva, en un marco de cooperación y respeto.

Algunos miembros del panel se enfocaron en la asistencia legal mutua –pilar tradicional de la cooperación bilateral—como un fundamento esencial para la cooperación en la aplicación de la ley, que se ha enfrentado obstáculos recientemente.

Para Estados Unidos, un ejemplo relevante es la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que niega la extradición a sospechosos que pudieran recibir sentencias que serían anticonstitucionales en México, las cuales incluyen la pena de muerte y la cadena perpetua. Así, jueces mexicanos han liberado sospechosos que Estados Unidos ha pedido que sean extraditados, sin otorgar tiempo suficiente para que las autoridades mexicanas obtengan garantías de que sentencias semejantes, aunque disponibles bajo las leyes aplicables, no serán solicitadas por procuradores estadounidenses.

Los panelistas pusieron sobre la mesa un problema paralelo: legislación norteamericana que complica las operaciones domésticas de las agencias de procuración de justicia mexicanas. La ley norteamericana (*Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*) que establece la publicación anual de una lista de empresas presuntamente relacionadas con el tráfico de drogas. Cuando la lista es hecha pública en Estados Unidos, el efecto en México es alertar a los criminales, dándoles tiempo para ampararse, complicando las investigaciones mexicanas.

Un participante señaló que la cooperación sufre de fallas que pudieran evitarse debido a la falta de comprensión del sistema legal de la contraparte. Durante operaciones conjuntas anti-narcóticos, en particular, las diferencias entre los sistemas legales complican una actuación efectiva, si no hay una cooperación estrecha por ambas partes. Un ejemplo relevante es que obtener un orden de cateo en México toma considerablemente más tiempo que en Estados Unidos. En ocasiones, medidas llevadas a cabo o hechas públicas por funcionarios estadounidenses que sólo consideran sus restricciones de tiempo, sin otorgar suficiente tiempo a las autoridades mexicanas para

obtener las autorizaciones judiciales necesarias, han resultado en la desaparición de sospechosos o en la incapacidad de obtener la evidencia buscada.

Los actuales tratados de extradición y asistencia legal podrían requerir ponerse al día para reflejar presentes y futuras circunstancias. Nuevos temas como delitos cibernéticos, el tráfico de migrantes ilegales, problemas de inteligencia, secuestros, terrorismo y otros tipos de crimen podrían volver obsoletos estos tratados. De nuevo, el tema de migración resurgió como una preocupación central de los panelistas mexicanos. El tráfico ilegal de migrantes, por ejemplo, requiere considerar que los migrantes no son criminales, sino víctimas de traficantes. Finalmente, es necesario entender que los delitos comunes, y no el crimen organizado, son la preocupación más importante del público mexicano, y que este hecho define las necesidades de las autoridades mexicanas.

Los funcionarios mexicanos aun destacaron la necesidad de distinguir entre distintos aspectos del proceso de reforma, en términos de su relación con la cooperación bilateral. La asistencia en áreas de entrenamiento y desarrollo operacional es considerada como notablemente positiva y cumplidamente valorada. Al menos un panelista distinguió entre distintas nociones de reforma institucional que habían sido sugeridas por otros participantes previamente, e indicó claros límites para la cooperación con los Estados Unidos (o cualquier otro país). El intercambio de inteligencia, el entrenamiento y la asistencia técnica, por ejemplo, en áreas de delitos de cuello blanco y en técnicas de comunicación social se están llevando a cabo y son bienvenidas. Sin embargo, desde la perspectiva mexicana, la institucionalización democrática continúa siendo un ámbito de competencia interna, inadecuado para la intervención extranjera.

Por otra parte, un panelista notó que la asistencia para el desarrollo de nuevos y más objetivos métodos de evaluación del desempeño es un aspecto importante de la relación bilateral. Para México, es importante preservar y mejorar el tono positivo de la relación bilateral, así como superar las diferencias que aún permanecen, en el marco del respeto a las tradiciones legales de ambos países y su soberanía. Sin embargo, parecía haber ciertas diferencias en las definiciones de asuntos soberanos, una circunstancia que podría presentar oportunidades valiosas, al mismo tiempo que generar confusiones.

Panel III. Perspectivas estadounidenses sobre cooperación y asistencia

Los ámbitos más importantes de cooperación bilateral, desde la perspectiva de los funcionarios estadounidenses presentes, involucran asuntos económicos, migración y prevención del delito y procuración y administración de justicia. Un área relativamente nueva, en la cual la relación aún no está totalmente desarrollada, es la relacionada con la seguridad estratégica y la cooperación militar. Tras el 11 de septiembre, esta nueva área ha asumido mucha mayor relevancia en la agenda bilateral.

Los panelistas del gobierno estadounidense enfatizaron los vínculos entre los temas económicos, migratorios y de aplicación de la ley. Un ejemplo es que, aprovechar la significativa convergencia entre ambos gobiernos en asuntos económicos --subrayada por la firma de dos acuerdos firmados en la reciente Cumbre de Monterrey sobre desarrollo-- dependerá en buena medida en los avances en la reforma policíaca y la seguridad jurídica, requeridas para proveer un clima favorable para la inversión extranjera.

Participantes de los Estados Unidos destacaron la diferencia entre las perspectivas

mexicana y estadounidense en asuntos migratorios. Para México, el tema fronterizo involucra principalmente los asuntos migratorios, el bienestar y trato a los migrantes, así como su capacidad para obtener empleo y enviar dinero a México. Para Estados Unidos, éste es un asunto de aplicación de la ley; como migrantes, independientemente del hecho de que frecuentemente son víctimas de “coyotes”, patronos estadounidenses o elementos de seguridad pública, están ingresando a territorio estadounidense en violación a las leyes migratorias. Después del 11 de septiembre, el asunto de la migración ilegal, visto desde los Estados Unidos, involucra aspectos más amplios de seguridad. De hecho, los funcionarios estadounidenses no definen el problema en términos de inmigrantes individuales, sino de organizaciones criminales, que aparecen como una amenaza importante, puesto que pueden ser utilizadas para facilitar actividades terroristas. Dado que la preocupación por proteger las fronteras de los terroristas ha adquirido enormes proporciones, el control de la migración y el desmantelamiento de las redes de traficantes de migrantes se han vuelto asuntos urgentes.

La seguridad de los migrantes y la seguridad nacional de los Estados Unidos también están conectadas con preocupaciones sobre cooperación policial y asuntos de seguridad económica en la frontera. Largas filas en las aduanas fronterizas dañan el comercio, y las autoridades estadounidenses argumentan que acuerdos confusos entre las fuerzas policiales de ambos países limitan su efectividad y hacen inevitable los retrasos. En particular, los participantes estadounidenses reiteraron su deseo de tener un interlocutor institucional único en relación con las medidas de seguridad fronteriza. La Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*) de los Estados Unidos requiere una sola contraparte

encargada de coordinar tareas.

Panelistas estadounidenses mencionaron que, desde que México se volvió uno de las primeras naciones en establecer programas de cooperación en temas de prevención del delito y procuración y administración de justicia con los Estados Unidos, avances importantes han tenido lugar. Inicialmente, los esfuerzos de cooperación se enfocaban solamente en combatir la producción y el tráfico de drogas. La preocupación de los Estados Unidos en lo relevante al desarrollo institucional ha sido más bien limitada, como algunos panelistas reconocieron. Reformas en las instituciones de prevención del delito y procuración y de procuración y administración de justicia, así como en el Poder Judicial, son necesarias por razones internas, pero ahora se perciben también como cruciales para la relación bilateral. Dichas reformas permiten progresar de un ciclo negativo de administración de crisis, a un ciclo positivo de creación de confianza. Éste es el caso particularmente en la lucha contra el crimen organizado internacional, que no puede ser enfrentado efectivamente por gobiernos nacionales aislados.

El desarrollo de la planeación estratégica por parte del gobierno mexicano hizo posible, en buena medida, estos avances. Anteriormente, la relación bilateral no estaba dirigida al desarrollo futuro, sino que estaba centrada en el control de daños, tropezando de crisis en crisis. Las relaciones personales resultaban insuficientes y había un vacío institucional. Incluso en periodos de empatía, el entendimiento se basaba principalmente en relaciones personales entre funcionarios de alto rango y no se transmitía a las estructuras organizacionales. Las circunstancias han cambiado. Ahora, la disposición de ambas partes es más optimista y constructiva. Por la parte mexicana, los cambios

comenzaron en la administración previa, encabezada por Ernesto Zedillo, cuando se establecieron las condiciones para la mejoría actual en el intercambio bilateral. Cambios de actitud igualmente importantes han ocurrido en la contraparte estadounidense.

Desde la perspectiva de los funcionarios estadounidenses presentes, la relación está enfocándose más en el desarrollo institucional y la formación de capital humano, y en la institucionalización de la relación en sí misma, como resultado positivo de una creciente percepción de comunidad de objetivos y más confianza mutua entre las partes. Funcionarios estadounidenses reconocieron la necesidad de entender mejor el sistema mexicano y han comenzado a diseñar nuevos modelos de capacitación, de maneras que consideran que serán más efectivas. El objetivo no es que un lado enseñe al otro, sino que ambos aprendan del conocimiento compartido. Una serie de reuniones bilaterales de procuradores de justicia, organizadas bajo los nuevos criterios, se han convertido en el modelo. Dos panelistas cuestionaron el excesivo énfasis puesto en la capacitación. Los funcionarios estadounidenses no han articulado claramente las metas que se supone deben alcanzarse con estos esfuerzos, ni una valoración clara de su eficiencia en alcanzarlas. En palabras de un participante, el entrenamiento no “pegará” si las instituciones y su administración son frágiles. Los programas debieran concebirse y juzgarse a partir de la meta compartida de establecer instituciones eficientes de prevención del delito y de procuración y administración de justicia, que serán a fin de cuentas los interlocutores cruciales para la contraparte estadounidense.

La discusión resaltó tres desafíos principales que debe enfrentar la relación. El primero es el impacto del 11 de septiembre en el asunto siempre sensible y delicado

(incluso entre agencias del mismo gobierno) de compartir información. El establecimiento de confianza requiere transparencia, y consecuentemente de flujos eficientes de información. A pesar de los logros dramáticos en este ámbito, con la percepción estadounidense de que mucho más está en juego en el área de seguridad nacional, aún está por verse cómo se afectarán los flujos de información, particularmente cuando las agencias de seguridad de los Estados Unidos están autorizadas para actuar confidencialmente (por ejemplo, respecto al público o al abogado defensor) en los Estados Unidos. En segundo lugar, el asunto de extradición, que ha dependido de forma importante en las acciones de los jueces de las cortes constitucionales en México y de las sentencias establecidas por jueces estadounidenses, es muy complicado de administrar para las contrapartes de los ejecutivos nacionales. Un tercer desafío involucra el hecho de que las sentencias en los Estados Unidos se han vuelto más impredecibles, y especialmente desde el 11 de septiembre, es de esperarse que la tendencia ha sido hacia sentencias más estrictas continúe, complicando la posibilidad de otorgar garantías a los oficiales mexicanos acerca de que los sospechosos no enfrentarán sentencias que violarían las leyes mexicanas.

En el sentido más amplio, el 11 de septiembre modificó la misión del Procurador General de los Estados Unidos y del FBI para concentrarla más en la prevención de actividades terroristas, y menos en otros objetivos de aplicación de la ley y procuración de justicia. Hasta ahora, esto ha implicado pocos cambios a nivel bilateral, ya que los programas en curso mantienen su relevancia bajo las nuevas condiciones. Como lo puso uno de los panelistas, bajo cualquier definición de las prioridades sustantivas, mejorar la

efectividad y calidad institucional de la prevención del delito y de la procuración y administración de justicia en México será siempre la mejor manera de obtener la cooperación más efectiva de una contraparte crucial en estos ámbitos.

Algunos panelistas abordaron la cuestión de la propiedad y eficiencia del énfasis estadounidense en la asistencia en labores de entrenamiento y capacitación, que ha estado dirigido más a incrementar las capacidades técnicas necesarias para incrementar las capacidades técnicas necesarias para la capacidad operacional inmediata de las agencias mexicanas que ha promover reformas que reforzarían la integridad institucional en el largo plazo. Esto es resultado, en parte, de los objetivos de corto plazo, relacionados con operaciones o casos particulares, que han caracterizado a las agencias que proveen principalmente la asistencia, más que de metas de política exterior (o, más ampliamente, de impulso al desarrollo). Como un participante sugirió, el énfasis técnico deriva de la tendencia operacional de las agencias de prevención del crimen y de procuración y administración de justicia a diseñar esquemas de asistencia y cooperación que persiguen fundamentalmente objetivos internos. Desde esta perspectiva, se presentó la cuestión de si este desequilibrio lleva a perder oportunidades en el contexto de las importantes tareas de largo plazo de institucionalización democrática que enfrenta México.

Un ejemplo mencionado volvió a las relativas prioridades asignadas al crimen organizado y a la delincuencia común, un tema tocado por los participantes mexicanos del Panel I. Aunque la investigación del crimen organizado es un asunto de importancia a nivel federal y, por lo tanto, bilateral, se le dedica muy poca atención a estrategias, tales como involucrar a la comunidad en las tareas de prevención de delitos y en

investigaciones del orden común, que aparecen en México como instrumentos necesarios si las agencias policiales quieren ser vistas por residentes locales como efectivas y confiables.

Un panelista se refirió a otra área difícil: las actuales restricciones legales impuestas a los programas estadounidenses de asistencia a fuerzas de seguridad pública extranjeras podrían estar contribuyendo a la carencia de una estrategia general en las políticas y a la abundancia de esfuerzos atomizados y de corto plazo. La sección 660 de la *Foreign Assistance Act* prohíbe otorgar asistencia a policías, prisiones o agencias de seguridad extranjeras, aunque se han establecido excepciones para permitir que diversos tipos de ayuda tengan lugar. Esta prohibición impide el establecimiento de una estrategia coherente, y ha dado lugar a una serie de medidas ampliamente dispersas y carentes de coordinación, impulsadas por numerosas agencias del gobierno estadounidense. Esto limita los efectos positivos de la asistencia y los esfuerzos para medir sus resultados. Parece haber acuerdo en la necesidad de relajar estas restricciones en la capacidad del gobierno estadounidense para apoyar proyectos de desarrollo institucional, lo que permitiría políticas más eficientes y transparentes en este ámbito. Reducir las restricciones beneficiaría más amplios objetivos de política exterior y fomentaría el establecimiento del Estado de Derecho en países que experimentan procesos de consolidación democrática. Otra preocupación es que los programas de asistencia estadounidenses, como el *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP –Programa Internacional de Asistencia al Entrenamiento para la Investigación Criminal) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, creado en 1985, fueron creados principalmente para países que estaban saliendo de situaciones de

conflicto violento. Ese tipo de énfasis no es directamente apropiado para complejos procesos de consolidación democrática como el que experimenta México. Esta falta de concordancia señala la necesidad de programas especialmente diseñados que sean más apropiados para las necesidades particulares del caso. Sin embargo, semejante flexibilidad requiere un marco legal menos restrictivo.

En el periodo de discusión, un participante mexicano enfatizó la necesidad de enfrentar los problemas de seguridad fronteriza y de migración simultáneamente en un marco mejorado de cooperación. Es importante distinguir entre distintos aspectos del problema migratorio --por ejemplo, entre el problema de la migración ilegal actual y el de los mexicanos que trabajan en los Estados Unidos y requieren regularizar su situación legal—para mejorar la cooperación en este ámbito. Desde esta perspectiva, ambos gobiernos debieran otorgar la relevancia adecuada en sus agendas a las prioridades de su contraparte.

Panel IV. Un marco para la cooperación entre México y los Estados Unidos

Un panel mixto de expertos mexicanos y estadounidenses de Organizaciones No Gubernamentales coincidió en que el desafío de la relación bilateral es crear un marco para la colaboración positiva en la cooperación operacional y en la asistencia para el desarrollo institucional. Como lo señaló uno de los participantes, en los últimos 20 años, Estados Unidos ha invertido grandes cantidades de tiempo y recursos en la asistencia bilateral y en la cooperación encaminada a la reforma judicial. América Latina, incluyendo más recientemente a México, ha sido un campo básico para probar estos

programas. Es notable que elementos significativos de la cooperación judicial y la asistencia estadounidense en México están diseñados para reforzar mecanismos institucionales, como un medio para mejorar el desempeño del sistema. Una de las justificaciones más importantes para este tipo de ayuda al desarrollo es que procesos judiciales confiables, rápidos, justos y de acuerdo a la ley garantizan una base segura para ciudadanos y empresas tanto mexicanos como estadounidenses. Debemos reconocer que los objetivos de mejorar el desempeño y de establecer instituciones democráticas y responsables ante la ciudadanía no están tan separados, y que debemos avanzar hacia las dos metas simultáneamente. Esta misma lógica se aplica a agencias de seguridad pública, como los cuerpos policíacos; de hecho, hay una demostrable carencia de lógica en avanzar hacia la reforma institucional y el establecimiento de la integridad del aparato judicial sin hacerlo en un área tan interdependiente como la de seguridad pública y de procuración de justicia.

Los panelistas volvieron también sobre algunas de los puntos de vista sobre la prohibición a la asistencia a las instituciones policiales de la Sección 660, considerándola un obstáculo para el desarrollo de una política de asistencia coherente en este ámbito. Si las excepciones y las autorizaciones para no aplicar la prohibición no previenen en realidad el otorgamiento de asistencia (y el número de ellos en los últimos diez años es prueba de esto), entonces la prohibición ya no cumple su propósito original de impedir la asistencia estadounidense a cuerpos de seguridad responsables de violaciones a los derechos humanos. Por otra parte, la prohibición pone una traba burocrática para agencias que buscarían proveer asistencia, las cuales terminan desarrollando sus programas de

acuerdo a las excepciones más fáciles de obtener. Como lo puso un participante, esto, notablemente, no es una receta para la innovación.

En la práctica, el marco legal ha creado un sistema con dos niveles, en el que el argumento de que los Estados Unidos tiene un interés preponderante en restablecer la paz y la democracia en regímenes fallidos o después de situaciones de conflicto violento lleva frecuentemente a levantar la prohibición, mientras naciones relativamente estables que sin embargo enfrentan problemas significativos en sus cuerpos de seguridad terminan con los programas que pueden enmarcarse bajo excepciones parciales. Un interés estadounidense es servido --irónicamente, el de permitir una relación bilateral continua con el aparato de seguridad, algo que los creadores de la Sección 660 probablemente considerarían una de las razones menos legítimas para proveer asistencia. Pero hay poco espacio disponible para crear instituciones más confiables o para incrementar su integridad. México pertenece a la segunda categoría y es una contraparte demasiado importante para carecer de la opción de tener una estrategia comprensiva de cooperación.

Se requiere una aproximación más amplia para promover la innovación y para enfrentar los desafíos de manera sistemática. En el caso de la relación entre Estados estables, a diferencia del caso de países que salen de una situación de conflicto violento, el interés soberano y de imponer límites razonables a la intervención de Estados “donantes” jugará un importante papel para equilibrar la relación. La soberanía y la prudencia debieran guiar al Congreso de los Estados Unidos en la determinación acerca de si un programa de asistencia en particular es apropiado a la luz de intereses de política como la seguridad, la aplicación de la ley y los derechos humanos. Obviamente, para

alcanzar semejante marco de examen, tenemos que aclarar objetivos, criterios y mecanismos; algo que en alrededor de una década de asistencia en esta área en realidad no se ha conseguido.

Un panelista propuso algunas especulaciones acerca de la clase de diálogo sobre políticas que podría emerger. Primero, será necesario establecer fundamentos para la colaboración bajo los cuales incluso cuestiones que son comprensiblemente sensibles como el desarrollo institucional puedan ser directa y sistemáticamente abordadas—por colaboradores iguales en igualdad de condiciones, cada uno con un interés reconocido en el desarrollo de instituciones policiales efectivas, que puedan confiar una en la otra y que merezcan la confianza de sus respectivas sociedades. El apoyo de la sociedad civil—en particular, de los grupos para la defensa de los derechos humanos—al relajamiento de las restricciones dependerá casi seguramente en una noción menos restrictiva de cuáles temas—por ejemplo, la rendición de cuentas—son apropiados para exploración bilateral.

En segundo lugar, uno de los papeles de la federación en el contexto de la relación bilateral podría ser apoyar la evaluación de experiencias diversas, tanto internacionales como a nivel local. En el caso estadounidense, es precisamente en el nivel local que la mayor parte de la experimentación y de los éxitos han tenido lugar. Estados Unidos podría facilitar el incremento de contacto e intercambio de experiencias de México con los gobiernos locales en Estados Unidos, o con otros países, quizá aquellos que han recibido asistencia estadounidense en esta área, para ayudar a promover la toma de decisiones sobre el alcance y naturaleza de la estrategia de asistencia.

Los panelistas mexicanos destacaron que, para México, una aproximación

multilateral para obtener cooperación policial y asistencia, la cual podría incluir pero no se limitaría a los Estados Unidos, sería la mejor alternativa. Una preocupación adicional es que la mayor parte de la cooperación bilateral ha sido asimétrica; una relación más equitativa ayudaría a alcanzar los objetivos propuestos.

Un panelista notó que, después del 11 de septiembre, agentes estadounidenses de seguridad han sido retirados de México para enfrentar la amenaza terrorista, que se convirtió en la prioridad preponderante. Adicionalmente, las instituciones estadounidenses están siendo reestructuradas para hacer frente a los nuevos desafíos, lo que podría tener implicaciones de importancia para la contraparte mexicana. Pero el contacto estrecho y el intercambio de información no siempre han tenido lugar. Dada la historia de las relaciones México-Estados Unidos, el resentimiento puede crecer con rapidez y crear la oportunidad para una indeseable politización del proceso de reforma policial. Una aproximación multilateral sería menor vulnerable a un desarrollo semejante.

Al mismo tiempo, los panelistas mexicanos consideraron que es muy importante institucionalizar la relación bilateral con respecto a la cooperación en los ámbitos de prevención del delito y de procuración y administración de justicia, como un mecanismo para promover la institucionalización de las reformas emprendidas por el gobierno mexicano. Aún existe escepticismo doméstico sobre la permanencia y éxito de las reformas. No es la primera vez que un proceso de reforma tan ambicioso ha sido anunciado por el gobierno mexicano. Los avances alcanzados por gobiernos anteriores deben ser preservados, y las nuevas reformas organizacionales deben volverse permanentes. Por parte de México, los panelistas replantearon la lógica de los panelistas

de Estados Unidos que argumentaron que áreas aisladas de reforma no pueden avanzar sustancialmente mientras se ignoran áreas estrechamente relacionadas que también requieren atención. Por lo tanto, argumentaron que la atención bilateral a ámbitos más allá de la PGR es esencial. El Poder Judicial, la Secretaría de Gobernación, la SSP y el CISEN requieren reformarse, y el establecimiento de un servicio civil de carrera aún está pendiente.

Finalmente, los panelistas mencionaron que la participación del ejército mexicano en labores de seguridad pública sugiere cuestiones esenciales que necesitan ser resueltas lo más pronto posible. Uno de los panelistas aseguró que el ejército ha desempeñado un papel muy positivo como complemento a las labores de las agencias de prevención del crimen y de procuración de justicia. Su participación evitó la posibilidad de que los problemas de seguridad pública se salieran de control en momentos muy complicados. Sin embargo, ahora es necesario garantizar que la participación del ejército en labores de seguridad pública será temporal. La combinación actual de militares y policía en las funciones policíacas crea asimetrías que destacan la necesidad de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad pública. Estas instituciones, en general, permanecen ajenas a la supervisión pública, y no están sujetas a controles externos de importancia. El ejército, que tiene su propia jurisdicción y es prácticamente impenetrable para la prensa y los medios de comunicación, subraya aun más este problema. La ausencia de información pública y de canales de acceso aplica igualmente al proceso de reforma, que ha carecido de un espacio significativo para que organizaciones de la sociedad civil participen u obtengan información. Una relación bilateral fortalecida, basada en los principios correctos, podría ayudar a impulsar los

cambios pendientes, mientras se preservan los avances logrados hasta ahora.

Un panelista puso los cambios de la relación bilateral en el contexto de la arena política. En el pasado reciente, sucesos políticos han afectado de forma negativa a las agencias de prevención del delito y de prevención y administración de justicia. Este adquiere relevancia particular puesto que el gobierno del presidente Fox podría enfrentar un escenario de gobierno dividido después de las elecciones intermedias para el Congreso en 2003. Además, hasta 2006, una mayoría opositora en el Senado está encargada de supervisar las relaciones exteriores de México. El riesgo evidente de politización puede complicar la permanencia de los logros de la cooperación bilateral, si éstos no son institucionalizados y la sensibilidad política necesaria está ausente. El gobierno de los Estados Unidos, entonces, debiera tomar en consideración la complejidad de la situación política mexicana. El escalamiento de los conflictos en la relación o la imposición de medidas unilaterales podrían incapacitar al gobierno del presidente Fox para mantener una cooperación efectiva con los Estados Unidos. En este sentido, es crucial que se evite la politización de la agenda bilateral. Puede esperarse que esto adquiera renovada importancia conforme México hace frente a un escenario de gobierno dividido y conflicto político serio.

Un experto mexicano recordó a la audiencia que aunque ha habido muchos cambios, igualmente hay un gran nivel de continuidad en el escenario político mexicano. La institucionalización democrática aún ocupa un lugar muy importante en la agenda. Las prácticas tradicionales y el particularismo aún desempeñan un papel muy importante en

México. Los objetivos de crear responsabilidad ante la sociedad y abrir espacios para la participación social en las agencias de prevención del delito y de procuración y administración de justicia no han sido atendidos. Dificultades técnicas y humanas aún deben ser superadas. Debe evitarse el riesgo de que la meta de corto plazo de incrementar la eficiencia pueda arriesgar la necesidad de establecer instituciones responsables ante la sociedad y transparentes al escrutinio público. Una estrategia que se concentra en esta preocupación de largo plazo puede que requiera una estrategia muy distinta de la actual. Las herramientas para alcanzar ese objetivo no están disponibles actualmente. Desarrollar una cooperación bilateral más transparente, predecible y equitativa en las áreas de prevención del delito y de procuración y administración de justicia requiere superar estas limitaciones y mejorar los niveles de entendimiento e institucionalización.

LISTA DE PARTICIPANTES

Carl Alexandre

Director, Overseas Professional Development Assistance and Training
U.S. Department of Justice

Frances Ann Armstrong

Policy Planning, Western Hemisphere Affairs State Department

Sigrid Artz

School of International Studies University of Miami

John Bailey

Director, Mexico Project Center for Latin American Studies Georgetown University

Megan E. Bishop

Research Assistant, Mexico Project Center for Strategic & International Studies

Juan P. Cardenas

Mexico Policy Analyst White House Office of National Drug Control Policy

Elizabeth Carroll

Director, Mexico & Central America International Narcotics & Law Enforcement State Department.

Jeff Clark

Latin America Coordinator, Policing Program Lawyers Committee for Human Rights

Ricardo Cruz-Prieto

Department of Government Georgetown University

John Dawson

Director, Office of Mexican Affairs and Acting Deputy Assistant Secretary State Department

Alejandro Díaz de León

Agregado de la PGR en Washington

Roberto Figueredo

Senior Democracy Officer USAID/LAC

German Gallegos

Oficial Mayor Procuraduría General de la República

Joseph A. Gannon

Law Enforcement Advisor Narcotics Affairs Section
U.S Embassy in Mexico City

Eduardo Gómez

Director, Planeación Estratégica Procuraduría General de la República

Eduardo Ibarrola

Subprocurador de Asuntos Jurídicos Procuraduría General de la República

Joseph Jones

Acting Head, ICITAP Department of Justice

Robert Leiken

Senior Fellow Brookings Institution

Ernesto López Portillo

Asesor, Cámara de Diputados

William McDonald

Department Sociology & Anthropology Georgetown University

Elizabeth McKay

International Narcotics & Law Enforcement Department of State
U.S. Embassy – Mexico City

Eunice Meyer

Directora, Innovación Gubernatorial Procuraduría General de la República

Rachel Neild

Senior Associate Washington Office on Latin America

Eric Olson

Advocacy Director for Latin America Amnesty International

Armand Peschard

Director, Mexico Project Center for Strategic and International Studies

Alejandro Ramos

Coordinador de Asesores Procuraduría General de la República

Marisol Reyes

Mexico Project Georgetown University

Juan Sánchez Contreras

Asesor del Secretario de Seguridad Pública Secretaría de Seguridad Pública

David Shirk

Department of Political Science SOKA University

Arturo Valenzuela

Director, Center for Latin American Studies Georgetown University.

Robert O. Varenik

Director, Policing Program Lawyers Committee for Human Rights

Carlos Javier Vega

Subprocurador de Procedimientos Penales B Procuraduría General de la República.