

EL GRUPO DE CONTACTO DE ALTO NIVEL.

LÍMITES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA DE CONTROL DE LAS DROGAS EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

*Silvia Elena Vélez Quero**
*Argentino Mendoza Chan***

Cuando se analiza el andamiaje institucional con que México y Estados Unidos han procurado dar respuesta al narcotráfico, que fluyó desde y hacia sus territorios durante los años noventa del siglo XX, una de las instancias gubernamentales binacionales más innovadoras fue el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), por su origen, dinámica y resultados, los cuales serán tema de análisis de este trabajo.

En esta tarea, hemos elegido como marco teórico-conceptual el “institucionalismo neoliberal” de Robert O. Keohane, pues consideramos el enfoque útil por varias razones: el peso relativo que concede el Estado en las actuales relaciones internacionales, así como porque los conceptos de “institución”, “convenios”, etc. y su manejo de la cooperación son apropiados para explicar el esquema de la arquitectura institucional frente al fenómeno del tráfico de drogas y sus aspectos conexos.

Por otro lado, no descartamos explicaciones alternativas que abreen en consideraciones neorrealistas, las cuales toman en cuenta las asimetrías de poder y las vulnerabilidades de México ante Estados Unidos.

Iniciamos el presente artículo con la hipótesis de que el GCAN fue parte de la reingeniería institucional desarrollada por México para regular la colaboración en aspectos del narcotráfico —actual problema común de dimensiones globales—, además proporcionó un mejor conocimiento y manejo de los componentes del fenómeno.¹ Sin embargo, dicha institución resultó limitada para detener las acciones unilaterales del gobierno de Estados Unidos, a causa de la autonomía de agencias y departamentos federales estadounidenses, específicamente la DEA, el FBI y el Servicio de Aduanas, es decir, el gobierno de México prefirió negociar la actuación

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <silvel@servidor.unam.mx>.

** Jefe del Departamento de Apoyo a la Investigación, CISAN, UNAM. Correo electrónico: <argentín@servidor.unam.mx>.

¹ Sobre todo para el gobierno de Estados Unidos, el cual reconoció por primera vez que era parte del problema, es decir, reconoció el asunto de la demanda de drogas. A nivel discursivo, el gobierno ha manejado el concepto de la corresponsabilidad que, se supone, alienta a los países desarrollados a reconocer que son parte de tales cuestiones, pues serían los consumidores dispuestos a pagar altos precios quienes incitan a producir drogas prohibidas en las regiones pobres del planeta.

de las agencias de Estados Unidos en territorio nacional y dejar en el olvido la estrategia de la confrontación y freno a sus acciones.²

Institucionalismo neoliberal

En la actualidad, señala Keohane, “gran parte del comportamiento [de la política mundial] es reconocido por los participantes como un reflejo de reglas, normas y convenciones establecidas y su sentido se interpreta a la luz de esta comprensión”.³

La propuesta de Keohane, denominada institucionalismo neoliberal, aduce que “las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevalecientes, los cuales afectan

- el flujo de información y las oportunidades de negociación;
- la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de ahí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles;
- las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales”.⁴

Además, presupone condiciones tales como que

- los intereses mutuos de Estados y otros agentes proporcionan beneficios potenciales de su cooperación;
- las variaciones en el grado de institucionalismo ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado.

Define las instituciones como “conjuntos de reglas formales e informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”. Distingue instituciones de tres tipos: instituciones internacionales (las más formales), regímenes internacionales (más bien de carácter regional) y las convenciones (acuerdos informales).

Este último concepto, Keohane lo utiliza para caracterizar las “instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas

² Desde la perspectiva de la *bandwagoning strategy* o alineamiento con el Estado más poderoso, los países con instituciones débiles sufren las consecuencias de esto ante el poder del país más poderoso, recursos y desarrollo institucional. En 1998, Rosario Green, entonces secretaria de Relaciones Exteriores, declaró en el contexto de la Operación Casablanca: “Estados Unidos es la potencia más poderosa de la Tierra. Una confrontación en todos los ámbitos con Estados Unidos sería algo inútil y no tendría beneficio para los mexicanos”. María Elena Medina, “Rechaza Green una confrontación con Estados Unidos”, *Reforma*, 8 de junio de 1998, 4(A).

³ Robert O. Keohane, “Institucionalismo neoliberal”, en *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales*, Estudios Internacionales (México: Grupo Editor Latinoamericano, 1993), 14.

⁴ *Ibid.*, 14 y 15.

de los agentes [...], les permiten entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento”. A los agentes que negocian dichas convenciones les es ventajoso “comportarse de una forma particular, en la medida en que los otros también lo hagan”,⁵ así sea temporalmente en estadios previos a la formación de regímenes e instituciones internacionales, y aun ausentes reglas explícitas y claras. Entendido así, este concepto de “convenciones” nos será de utilidad para explicar la precariedad del conjunto de arreglos más o menos formales que llevaron, finalmente, a la necesidad de crear una institución ad hoc, tanto al problema del narcotráfico entre México y Estados Unidos, como a la situación nacional y regional, anterior a la creación del GCAN.

La idea de Keohane acerca de “organización internacional” como aglutinación ordenada y jerárquica de intereses y objetivos comunes de los Estados, implica la creación de mecanismos estructurales que definan, regulen e interpreten las acciones, al tiempo que especifican y ponen en práctica el principio de *reciprocidad*.⁶ Por contraste, quedan implícitos los costos de transacción (lo que cada uno sacrifica u ofrece), así como los costos de incumplimiento de las normas acordadas en consenso.

Asimismo, este autor examina los riesgos de “estirar” demasiado las expectativas de la institucionalización, pues reconoce “la fuerza de los intereses internos y la de aquellos generados por la competitividad del sistema de los Estados”, cuyos efectos son significativos sobre las instituciones internacionales;⁷ caso de relevancia en la evidente asimetría de la relación bilateral estudiada. Más institucionalización no significa automáticamente mayor eficacia, pues será la práctica y el apego a las reglas convenidas lo que la valide.

Menciona Keohane el “aprovechamiento de las oportunidades de intercambio mutuamente positivo”, el “cálculo de los costos y beneficios por obtener”, pues “la cooperación” a la que invita la creación de instituciones “no es automática, sino que exige planificación y negociación puesto que los modelos de comportamiento deben alterarse, un proceso que implica el ejercicio de la influencia”.⁸

Por último, la utilidad de esta teoría para nuestros propósitos reside también en el énfasis que Keohane hace en “la reducción de incertidumbre... [una] muy importante variable en la política mundial”, en el valor de la certitud del funcionamiento de las instituciones y en cómo pondera la retención y el suministro de información como “una de las funciones principales de las instituciones”.⁹

Otros autores señalan la importancia de las cuotas de poder de los grupos al momento de crear las instituciones, ya que “las instituciones generan actores, les proporcionan una cierta cuota de poder y determinan los intereses subyacentes y las preferencias, y no sólo la estrategia a seguir”.¹⁰ En este sentido, será importante destacar que el GCAN integró a funcionarios orientados a la aplicación de la ley,

⁵ *Ibid.*, 17.

⁶ *Ibid.*, 18-21.

⁷ *Ibid.*, 21.

⁸ *Ibid.*, 28-29.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Stephen D. Krassner, *Soberanía, hipocresía organizada* (México: Paidós, 2001), 94.

diplomacia de seguridad nacional de ambos países, algunos con distinta jerarquía en la toma de decisiones, lo cual dificultaba la tarea de operar las políticas anti-drogas; por ejemplo, a funcionarios del Departamento de Justicia del Departamento de Estado estadounidense con funcionarios de la cancillería mexicana y la Procuraduría General de la República.

Narcotráfico e institucionalismo neoliberal

Durante mucho tiempo, los sucesos provocados por el narcotráfico en el ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos sólo fueron esporádicos y molestos incidentes cuya solución o administración se alcanzaba mediante “convenciones”, o sea, negociaciones coyunturales, de alcance temporal y casi siempre pactadas entre agentes gubernamentales, policías y militares, de rango intermedio. Se crearon así, en los hechos, convenciones bajo la “pauta presión-respuesta”¹¹ de la que habla Richard Craig, para abordar los cíclicos problemas relativos a las drogas entre Estados Unidos y México, hasta antes de los años ochenta.

Antes, e incluso durante esa década, dichas convenciones fueron expresadas en la primera campaña de 1948, la Operación Cooperación, como consecuencia de la Operación Interceptación de 1969 y la largamente exitosa Operación Cóndor (1976-1984): Pero estos arreglos perdieron funcionalidad porque varias cosas cambiaron: creció la demanda de drogas (heroína, marihuana y cocaína) en Estados Unidos; los éxitos temporales en Turquía y Francia incrementaron el cultivo de opio en México; decayó la eficacia de la Operación Cóndor para la erradicación de cultivos prohibidos; rivalizaron las distintas agencias burocráticas; resurgió Colombia como productor; aumentó la corrupción, pero, sobre todo, el punto de inflexión ocurrió con el asesinato en México del agente de la DEA, Enrique Camarena;¹² hechos todos que, aunados a desacuerdos por acciones diplomáticas consideradas adversas por Estados Unidos, pusieron a México en el primer plano de la atención y las presiones de Reagan.

Fue más claro lo inconveniente e inadecuado que llegaron a ser tales convenciones —a causa, por una parte, de los hechos antes mencionados y, por otra, debido al cúmulo de demandas y constreñimientos formales y reales que ejercieron con mayor frecuencia, con objetivos políticos internos, las administraciones estadounidenses de Ronald Reagan y George Bush—, cuando el narcotráfico se convirtió en el elemento más cáustico de la relación bilateral. Nada de lo que México hiciera era suficiente. No bastó con considerar el narcotráfico como problema de seguridad nacional, pues si esto permitiría incluir a los militares en el combate, México lo había hecho desde mucho tiempo antes.

¹¹ Richard B. Craig, “Política antidrogas de Estados Unidos hacia México”, en Guadalupe González y Marta Tienda, coords., *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico* (México: FCE, 1989), 99.

¹² *Ibid.*, 102-104.

Entonces, el gobierno de México se vio obligado a reaccionar ante estos asuntos cada vez de forma más precipitada y sumisa, basado sólo en la información parcial que poseía sobre los hechos reales del tráfico, aun en medio de repetidas crisis económicas y grandes apremios nacionalistas internos. Frente a la mayor capacidad y voluntad de Estados Unidos para hacer prevalecer sus intereses, se signaron otros acuerdos parciales entre los actores de primer nivel; sin embargo, no dejaron de ser coyunturales ni detuvieron la unilateralidad de agencias, departamentos federales y hasta de la Suprema Corte de Estados Unidos y, desde luego, en poco o nada contribuyeron a disminuir el problema del narcotráfico.

Las expectativas de México para tratar de sortear la unilateralidad del país vecino y alcanzar acuerdos más equilibrados, sólidos y de mayor vigencia, fueron en vano, aun con la llegada de Clinton a la Casa Blanca. Los intereses en juego en estos asuntos no eran coincidentes, como sí lo eran en cuanto a la firma del TLCAN, y así Estados Unidos lograba la anuencia de México en ésta y otras materias. Ambos evadían el tema del narcotráfico para no “contaminar” el resto de la agenda.¹³ Es necesario tener en cuenta el difícil contexto interno apenas remontado por la administración de Salinas, a quien le había convenido sujetarse a un comportamiento aceptable para nuestro vecino, a cambio del mencionado acuerdo económico y evitarse presiones que dañaran su imagen y legitimidad.

Para los diplomáticos de carrera de la cancillería mexicana, intentar poner algo de orden en la relación bilateral respecto al narcotráfico se convirtió en parte de las prioridades de la agenda bilateral, la misión fue tratar de introducir mecanismos de negociación en este asunto que contribuyeran a una mayor certidumbre y firmeza en esta complicada relación diplomática; subrayar la corresponsabilidad en el problema del narcotráfico, así como la disposición de cooperar y lograr consensos en términos de reciprocidad. Los costos podrían ser altos en caso de que Estados Unidos se negara a establecer alguna colaboración regulada e hiciera valer su fuerza económica e influencia, pero más se perdería si no se intentaba.¹⁴

El Grupo de Contacto de Alto Nivel

Como se señaló antes, la enorme complejidad de la relación México-Estados Unidos ha exigido el establecimiento de normas, acuerdos, convenios y la creación de mecanismos ad hoc¹⁵ para manejar la gran variedad de asuntos de la agenda bila-

¹³ La llamada compartimentalización. Sobre este tema véase Rafael Fernández de Castro, “La relación de México-Estados Unidos al final de los años noventa: ¿vuelta al pasado?”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, *México y Estados Unidos. Las rutas de la cooperación* (México: Instituto Matías Romero-ITAM, 1999).

¹⁴ El ambiente de la relación bilateral a partir de 1995 se caracterizó por una coyuntura marcada por la crisis económica de México y el consecuente rescate de Estados Unidos mediante un préstamo de más de veinte millones de dólares, sin duda, la urgencia de aparentar fortaleza institucional propició que México hiciera todo lo posible por crear una imagen positiva y de colaboración con Estados Unidos.

¹⁵ Nos referimos a grupos especializados para determinados asuntos e integrados por expertos en el diseño y ejecución de políticas.

teral. El aspecto central fue la creación de condiciones para la mayor certidumbre y predictibilidad no sólo en aspectos comerciales y financieros, sino también en los que tradicionalmente habían ocasionado fricciones entre ambos países, como el narcotráfico.

A partir de las negociaciones perfiladas al TLCAN, el gobierno mexicano dio un giro en el tratamiento de su política bilateral, en la que el institucionalismo desempeñó la función de orientar la política (*policy oriented*). En este sentido, debe entenderse el cúmulo de reuniones presidenciales entre Zedillo y Clinton (doce en sus respectivos mandatos), lo cual indicaba un acercamiento pragmático de alto nivel entre ambos presidentes. Así, paralelamente a estos encuentros, también se fortalecieron las reuniones de la Comisión Binacional, que se reunió 17 veces de 1995 a 2000. El nuevo ambiente institucional creado facilitó que en 1996 ambos presidentes tuvieran la voluntad política para la conformación de foros adecuados para atender necesidades específicas. En este contexto, debe entenderse la aprobación del GCAN, con el que por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales se incluía a expertos de ambos países para diagnosticar y analizar el fenómeno del narcotráfico en la relación bilateral.¹⁶

En esta nueva arquitectura institucional, lo elemental fue la innovación para la atención de necesidades específicas, lo cual, por extensión, requirió del apoyo de los especialistas en los mecanismos recién creados para el estudio y diagnóstico de los diferentes temas, lo que significó contar con grupos especializados con una alta capacidad de creación de políticas. Cabe recordar que antes del GCAN, el gobierno de México negociaba con Estados Unidos los acuerdos relacionados con el narcotráfico en el nivel intermedio de agencias especializadas y policíacas, en las que las diferentes agencias federales estadounidenses tenían gran influencia en la formulación de políticas y operativos en la materia. Por ejemplo, la DEA era la principal encargada de dirigir los aspectos operativos y policíacos con México; algo similar sucedía con el Servicio de Aduanas (U.S. Customs Service) y la Guardia Costera (Coast Guard), es decir, México y Estados Unidos carecían de una instancia adecuada para negociar políticamente los acuerdos antinarcóticos; además de que había una asimetría de poder de negociación, ya que dichas agencias tenían atribuciones en materia de política interna y externa.¹⁷

¹⁶ No sólo el GCAN fue expresión de ese nuevo entendimiento, también se creó el Grupo de Asuntos Fronterizos, los Mecanismos de Enlace Fronterizo, Mecanismos de Consulta de Cónsules de México con el Sistema de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos y la Comisión de Salud Fronteriza.

¹⁷ Esto último lo confirmó Miguel Ruiz Cabañas, director general de Asuntos Especiales y de Narcotráfico de la SRE, cuando afirmó (en conferencia *off the record*) que el GCAN inauguró un periodo en la relación bilateral en materia de narcotráfico, en la que los asuntos pasarían por el estudio y diagnóstico de grupos especializados con una alta capacidad de formulación de políticas, México, D.F., enero de 1998. Declaraciones posteriores de José Ángel Gurría, ex secretario de Relaciones Exteriores, fundamentan esta idea. En revelaciones al diario *San Diego Union Tribune*, comentó que "ambos gobiernos hemos transformado lo que era un enfoque principalmente de corporaciones policíacas en uno políti-

El GCAN se formó en marzo de 1996 a partir —se dice— de una iniciativa de los entonces presidentes Ernesto Zedillo y William Clinton;¹⁸ se convirtió así en el principal foro y mecanismo de negociación para la cooperación bilateral con las siguientes responsabilidades:

- Establecer e impulsar periódicamente contactos de alto nivel entre ambos gobiernos.
- Generar un diagnóstico objetivo y compartido de las actividades del narcotráfico en ambos países, a fin de establecer una visión común del problema.
- Elaborar una estrategia conjunta de cooperación antidrogas.
- Facilitar la coordinación interinstitucional de las dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico en cada país para fortalecer la cooperación bilateral.
- Vigilar el respeto y apego a las reglas y normas aplicables a la cooperación bilateral en materia antidrogas.
- Evaluar conjunta y permanentemente la estrategia y los resultados de la cooperación.¹⁹

Otra innovación gubernamental del GCAN es la incorporación de las altas elites de seguridad nacional y procuración de justicia de ambos gobiernos, que incluye desde niveles ministeriales hasta los titulares de las agencias gubernamentales federales con atribuciones y responsabilidades en temas antidrogas (cancilleres, procuradores generales, militares, etcétera).

En este aspecto, cabe destacar cómo gran parte de estos esfuerzos se orientaron, gracias a una diplomacia activa realizada por personal diplomático de carrera, con amplia experiencia y prestigio. Por parte del gobierno estadounidense, destacó la presencia del general retirado Barry McCaffrey quien ha ocupado por más tiempo la Oficina Nacional de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés): desde 1996 hasta los primeros meses de 2001. General de cinco estrellas, ampliamente condecorado en Estados Unidos, ex director del Comando Sur (Southcomand), con maestría en gobierno y ex profesor de West Point y de la American University en Washington, D.C., todo esto ofrecía un perfil idóneo y gran legitimidad para

co muy importante y de muy largo alcance [...] los dos países decidieron que la colaboración antinarcóticos no podía encargarse sólo a agentes policíacos y tenía que hacerse desde un nivel político, de gabinete”. “Cooperación antidrogas México-Estados Unidos, en su mejor momento, dice Gurría”, *El Financiero*, 30 de julio de 1997, 43.

¹⁸ En la búsqueda de la institucionalización de las relaciones intergubernamentales, Clinton y Zedillo utilizaron a funcionarios clave para la resolución de conflictos y la aceleración de negociaciones de interés nacional de ambos países. En asuntos de drogas, la figura de Barry McCaffrey, zar antidrogas de Estados Unidos, fue fundamental, ya que participó en dos niveles: como negociador con el gobierno de México y frente a actores internos de su país. Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and México, between Partnership and Conflict* (Nueva York: Routledge, 2001), 89.

¹⁹ SRE, “Primera Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas”, *Boletín*, no. 82 (marzo de 1996).

moverse en las altas esferas políticas del Congreso estadounidense y desempeñarse en el ámbito ministerial con habilidad.²⁰

Durante su mandato al frente de la ONDCP, destacó también por ser un cabildero del gobierno de México ante el Congreso de su país,²¹ por ejemplo, en septiembre de 1997 preparó un Reporte al Congreso en el que respaldaba las acciones llevadas a cabo por el gobierno de México en sus esfuerzos por consolidar un marco jurídico e institucional para enfrentar el narcotráfico, en el cual estaba incluida la Ley Contra la Delincuencia Organizada, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y acuerdos en materia de extradición, sobrevuelos en territorio mexicano y la novedosa figura de la extradición temporal.²²

Por parte del gobierno de México, destaca también la figura de Miguel Ruiz Cabañas, diplomático y funcionario de carrera en la cancillería desde 1978, consejero permanente de México en la ONU de 1981 a 1986; ministro de Asuntos Migratorios y Fronterizos de 1992 a 1995 en la Embajada de México en Estados Unidos y ex director general para América del Norte en la SRE. Con estos antecedentes, Ruiz Cabañas se desempeñó por parte de México como uno de los principales coordinadores del GCAN. Según este funcionario, en la elaboración de la política contra las drogas en la nueva estructura institucional, los asuntos desde entonces pasarían por un análisis riguroso para el diagnóstico de especialistas antes de formular las políticas respectivas.

La intención básica del GCAN era lograr un enfoque balanceado e integral, en el cual ambos actores reconocieran y retomaran la responsabilidad de la demanda y no sólo de la oferta de estupefacientes, conseguir que se analizaran los vínculos del narcotráfico con el contrabando de armas convencionales, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos indispensables para la elaboración de drogas; que se estudiara el asunto de la delincuencia organizada responsable de estos trasiegos y, principalmente, que se desarrollaran la corresponsabilidad y una visión compartida del problema.

Sin duda, el GCAN es un mecanismo de la diplomacia activa de seguridad, que trataba de resolver las asimetrías de poder mediante una capacidad negociadora

²⁰ Las grandes habilidades diplomáticas y de relaciones públicas de primer nivel de McCaffrey fueron utilizadas ampliamente por las administraciones de Clinton y de Zedillo, al grado de que José Ángel Gurría, ex secretario de Relaciones Exteriores de México, lo señalaría “como mandado a hacer por México”. Véase Gabriel Moysen y Carlos Benavides, “Barry McCaffrey, como mandado a hacer por México”, *El Financiero*, 5 de abril de 1998, 35.

²¹ Cuando asumió el cargo, McCaffrey rápidamente aumentó el número de empleados en su oficina de cuarenta a 150, incluyendo a treinta militares comisionados y sin comisión, cuyos servicios exigió como condición para aceptar el trabajo. Según la General Accounting Office (GAO) 17 empleados de tiempo completo estaban dedicados a planear la agenda de McCaffrey, lo cual se reflejaba en su trabajo de relación política, permitiéndole un buen desempeño en varios frentes. Véase Price Waterhouse Copper, “Management Review of the Office of National Drug Control Policy Final Report to the U.S. General Accounting Office (Washington, D.C.: Price Waterhouse Cooper, junio de 2000), 22.

²² Executive Office of the President, ONDCP, *Report to the Congress* (Washington, D.C.: septiembre de 1997).

activa (*active bargaining process*), que no sólo se quedara en los niveles de la rama ejecutiva, sino que repercutiera en la *caja negra* de la política interna de Estados Unidos: por un lado la burocracia, responsable de las principales acciones unilaterales del país vecino hacia el nuestro con los secuestros, persecuciones transfronterizas “en caliente” y demás; por el otro, el Congreso, responsable de la certificación; es decir, al lograr acuerdos más equilibrados con Estados Unidos en diversas áreas, el gobierno de México limitaba las amenazas a la seguridad nacional que agencias como la DEA, la Guardia Costera y el Servicio de Aduanas ocasionaban con sus acciones unilaterales, las cuales a veces era complicado definir como política de Estado o de subunidades estatales (*subnational policy*).²³

Desde un enfoque neorrealista, los acuerdos logrados en el seno del GCAN marcarían también la culminación del proceso de desmantelamiento de los intentos de México por impedir, detener o limitar la influencia directa y las actividades en asuntos de seguridad en territorio nuestro. Esto último se comprueba con la creación de

1. Fuerzas de trabajo bilaterales para la frontera.
2. El entrenamiento del Departamento de Estado a las Fuerzas Armadas de México y la Naval.
3. Facilitar la operación de barcos y aviones de Estados Unidos en territorio nacional.
4. El envío de helicópteros y barcos a México para tareas antidrogas (todos resultaron inoperables).
5. Extradiciones temporales.
6. La creación de un Centro de Control de Confianza en el seno de la FEADS, dirigido por la DEA y el FBI.²⁴

Reuniones del GCAN

En marzo de 1996, en su primera reunión, el GCAN creó cinco grupos de expertos dedicados a temas específicos:

- Diagnóstico objetivo y compartido.
- Lavado de dinero.
- Tráfico de precursores químicos.

²³ John Bailey es quien mejor explica este enfoque en “Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, coords., *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento en transición* (México: Siglo XXI, 1997); James Q. Wilson, *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It?* (Nueva York: Basic Books, 1989); Robert Putnam (“Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, *International Organization*, no. 42 [verano de 1988]) trata de explicar cómo los intereses de actores internos influyen e incluyen en sus agendas asuntos externos.

²⁴ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States...*, 46.

- Reducción de la demanda.
- Tráfico de armas.

Los dos últimos puntos significaron un gran avance, ya que hasta entonces Estados Unidos se había negado a incluir estos asuntos en los esquemas de cooperación antidrogas.

En la segunda reunión, celebrada en Washington en junio de 1996, un grupo de expertos definió las principales tareas comprendidas:

- Cooperación fronteriza.
- Reducción de la demanda.
- Erradicación de cultivos.
- Interceptación.
- Combate a organizaciones criminales.
- Entrenamiento y equipo.
- Tráfico de armas.
- Lavado de dinero.
- Control bilateral de precursores químicos.

En 1997, en el marco de la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, se formalizó la creación del Comité Directivo del GCAN como instrumento que garantizara el seguimiento detallado de los procesos de cooperación bilateral antinarcoóticos. Este comité se concentró en garantizar el tipo de procesos y de información que se generara, así como administrar los canales de difusión respectivos, es decir, cualquier información que se produjera tendría que ser certificada por dicho comité. Sin embargo, en marzo de 1998, los diarios *The Washington Post* y *The New York Times* publicaron un artículo filtrado por la DEA sobre una evaluación confidencial del gobierno estadounidense a la política antidrogas de México, que la catalogaba como fracasada. Así, uno de los primeros acuerdos bilaterales surgido del GCAN fracasó.

En la tercera reunión del GCAN, llevada a cabo en la ciudad de México en diciembre de 1996, se enfatizaron los temas de la penalización del lavado de dinero en México, así como la discusión y aprobación de la Ley contra la Delincuencia Organizada. En términos de vínculos entre agencias, se logró que México avanzara en la conformación de unidades especiales en la Procuraduría General de la República (PGR) y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la investigación de delitos financieros.²⁵ Estas unidades especializadas trabajarían en coordinación con el Servicio de Aduanas y el Fincen del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Por su parte, la Agencia Estadunidense para el Control del Alcohol, el Tabaco y las Armas de Fuego (ATF, por sus siglas en inglés) instaló un

²⁵ Las unidades fueron la Unidad Especial Contra la Delincuencia Organizada y la Unidad Especial contra Delitos Financieros.

sofisticado programa de computación que aumentó y facilitó la capacidad para rastrear armas, mediante su oficina de enlace, situada en la capital de México.

Antes de la cuarta reunión del GCAN, ya existía un diagnóstico compartido anti-drogas de Estados Unidos y México, pero el arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, a causa de sus vínculos con el cártel de Juárez, pospuso la reunión prevista. Sin duda, dicho acontecimiento aceleró el ritmo de las presiones de Estados Unidos, tanto del Congreso como del Ejecutivo, y del cambio institucional y jurídico que México requería para dar una imagen de esfuerzo y voluntad política: importaba más la imagen que una prueba real sobre la reducción del narcotráfico. En ese sentido deben entenderse los siguientes cambios: el cambio del nombre del Instituto Nacional del Combate a las Drogas (INCD) por el de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud;²⁶ la creación de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la PGR; las Unidades de Inteligencia Financiera en la SHCP; los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE); las innovaciones jurídicas introducidas en diversas normas y reglamentos, como la Ley contra la Delincuencia Organizada, las Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano y aterrizaje de aeronaves extranjeras; los programas de examen a policías mexicanos por agentes del FBI y la DEA, así como las modificaciones al Protocolo del Tratado de Extradición de 1978 para legalizar la novedosa figura jurídica llamada “extradición temporal” de mexicanos al país vecino.

Este cúmulo de pretendidas “modernizaciones” o cambios de sustancia, que incluso algunos resultaban contrarios al espíritu del derecho mexicano (testigos protegidos, negociación con delincuentes a cambio de información, propias del *common law* estadounidense; abierta intervención consentida de extranjeros en la autorización de agentes policíacos mexicanos, entre otros),²⁷ se incluyó como un avance de la ciertamente necesaria reforma judicial. Desde luego, también formó parte del cabildeo de McCaffrey ante el Congreso de su país, en septiembre de 1997, como parte de los compromisos que México realizaba desde 1995 en la lucha antidrogas.²⁸

²⁶ Durante la gestión de Gutiérrez Rebollo, el INCD estuvo plagado de irregularidades, en la Ley Orgánica de la PGR se estipulaba que el titular de dicho organismo debía ser abogado, ya que fungiría como fiscal (ministerio público), de ahí que se cambiara por comisionado, es decir, el puesto se ajustó al militar, no a la inversa.

²⁷ De hecho para el diseño de dicha ley y las reformas jurídicas para la penalización del lavado de dinero, Antonio Lozano Gracia, ya como procurador general de la República, envió a Fernando Gómez Mont, asesor especial suyo, y a un grupo de abogados de su bufete a España, Colombia y Estados Unidos para recabar información sobre la legislación contra el crimen organizado. Información obtenida a través de una charla con Gustavo Carvajal Jr., abogado del equipo de Lozano Gracia.

²⁸ Enfatizamos este hecho dada su importancia en las relaciones bilaterales, en las que la costumbre era el cabildeo por medio de agencias especializadas y no mediante funcionarios de primer nivel. Adicionalmente, el contexto en el que se presentaba McCaffrey era significativa la voluntad e involucramiento de los intereses de la Casa Blanca en los asuntos mexicanos. Aquel actor había pasado un rato amargo con la detención del zar antidrogas mexicano Gutiérrez Rebollo en febrero de 1997, días antes de otorgar la certificación a México. Sin duda, esto aceleró la maquinaria de los creadores de políticas y diplomacia de alto nivel en ambos países para convencer a un actor interno, o sea el Congreso estadounidense.

Otro de los objetivos del GCAN, el “Diagnóstico Compartido Antidrogas de Estados Unidos y México” se dio a conocer en el contexto de la visita de William Clinton a México, en mayo de 1997, en el que se establecía que, además de los efectos del consumo sobre el mercado de drogas, éste también afectaba la seguridad pública, nacional y la administración de justicia en ambos países. Asimismo, se destacaba que las organizaciones del narcotráfico en México estaban muy lejos de ejercer un control político.

El “Diagnóstico...” también señalaba la responsabilidad de Estados Unidos como el principal consumidor de drogas en el mundo y uno de los principales centros de lavado de dinero, además de ser punto de origen de una gran cantidad de armas que se introducen ilegalmente a México. Con estos antecedentes, Zedillo y Clinton declararon una “Alianza contra las drogas”, estableciendo dieciséis metas específicas, que posteriormente sirvieron de base para la elaboración de la “Estrategia bilateral antidrogas”, generada en el seno de los grupos de trabajo del GCAN, la cual se dio a conocer en febrero de 1998.

En la cuarta reunión del GCAN, realizada en octubre de 1997, se concretaron los siguientes acuerdos: apoyar los esfuerzos de la OEA para establecer la “Estrategia hemisférica contra las drogas”; trabajar conjuntamente para promover el éxito de la Cumbre Especial sobre Drogas, que la ONU realizaría en junio de 1998; intercambiar estadísticas acerca de los procesos judiciales en materia de lavado de dinero; compartir información sobre procesos judiciales e incautaciones; establecer un sistema de comunicaciones más efectivo que facilitara el intercambio de información en tiempo real, para el apoyo de las actividades aéreas y marítimas de supervisión y detección de aeronaves y embarcaciones ilegales o sospechosas; acordar métodos para sentenciar a prófugos, con base en la investigación vigente, así como mejorar el intercambio de información sobre la situación de aquéllos en cada país y establecer un convenio para celebrar una reunión sobre reducción de la demanda en 1998.²⁹

En febrero de este mismo año se difundió la “Estrategia bilateral antidrogas”, orientada a enfrentar los problemas de demanda, producción, tráfico y corrupción; mejorar los sistemas de aplicación de la ley y afrontar los problemas conexos como tráfico de precursores químicos, lavado de dinero, tráfico de armas y delincuencia organizada, con énfasis en las tareas de entrenamiento y profesionalización de personal policiaco, así como coordinación, intercambio y aseguramiento de información. Sus objetivos generales eran detener el incremento y reducir el consumo ilícito, la producción y tráfico de narcóticos y sustancias psicotrópicas en ambos países; tratar

En términos de intereses burocráticos, el involucramiento de McCaffrey se dio en el sentido político de evitar que actores nacionales afectaran la cooperación lograda en las altas esferas de la burocracia ministerial. Una negativa del Congreso para certificar a México habría implicado una reacción antiestadunidense de actores gubernamentales y no gubernamentales en México, además de afectar la cooperación. Como argumentaba McCaffrey: “La cultura política de México es inmadura; cualquier ofensa percibida por parte del gigante del norte podría llevar a un resurgimiento del nacionalismo mexicano y limitar la habilidad de las autoridades mexicanas de cooperar con Estados Unidos, fortaleciendo así, la mano de las organizaciones criminales del narcotráfico y los elementos corruptos dentro del gobierno”. Documento de la Casa Blanca distribuido a legisladores estadounidenses por Barry McCaffrey, 6 de marzo de 1997.

²⁹ SRE, “Comunicado conjunto, Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas”, en <www.quicklink.com/mexico/gob97oct/drogas>.

conjuntamente el problema generado por las drogas en el ámbito de la salud y la seguridad de ambas sociedades, así como acordar las acciones necesarias para reducir la producción, tráfico, distribución y consumo de drogas, además de eliminar delitos relacionados con el narcotráfico.

Ahí se plasman ciertos principios importantes para México, como la responsabilidad compartida, la adopción de una visión integral, balanceada y recíproca del problema, así como una eficiente aplicación de la ley en cada país. Asimismo, se vislumbraba la función de la “Estrategia bilateral antidrogas” como la instancia que complementaría las alianzas nacionales respectivas.³⁰

- ALIANZA 1. Reducir la demanda de drogas ilícitas, mediante el intenso intercambio de información y esfuerzos en la educación (particularmente con jóvenes) y programas de rehabilitación.
- ALIANZA 2. Reducir la producción y distribución de drogas ilegales en ambos países, en especial marihuana, metanfetaminas, cocaína y heroína.
- ALIANZA 3. Enfocar los esfuerzos de la ley contra las organizaciones criminales y los que faciliten sus operaciones en ambos países.
- ALIANZA 4. Fortalecer la cooperación entre México y Estados Unidos para el cumplimiento de la ley, la coordinación de políticas y proteger la seguridad de los agentes encargados de aplicar la ley.
- ALIANZA 5. Asegurar que los fugitivos sean presentados ante la justicia y se cuente con los recursos legales para ello y hacer inviable que evadan la justicia de algunos de los países. Para ese fin, se acordó negociar un protocolo del tratado de extradición congruente con el sistema legal de cada país, dejándose, bajo apropiadas circunstancias y condiciones, que los fugitivos sean juzgados en cada país antes de cumplir una sentencia en cada nación, para después cumplir la restante en el otro país.
- ALIANZA 6. Identificar el origen del tráfico de armas y detenerlo.
- ALIANZA 7. Trabajar conjuntamente para concluir un acuerdo hemisférico y tipificar como delito el tráfico de armas.³¹
- ALIANZA 8. Trabajar juntos por el éxito de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas Ilícitas de junio de 1998.

³⁰ El hecho de que México y Estados Unidos colaboraran en una estrategia bilateral plantearía la hipótesis de que ambos gobiernos encaminaban sus pasos a la creación de unas comunidades de seguridad, pues si bien las asimetrías existentes generaban incertidumbre, el hecho de que México aceptase tal estrategia revelaba los intereses y voluntades compartidas, así como la existencia de actores con vínculos intergubernamentales en ambos países. Véase Emmanuel Adler y Michael Barnett, “Security Communities in Theoretical Perspective”, en *idem*, coords., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

³¹ En septiembre de 1998, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Western Hemisphere Drug Elimination Act, en un esfuerzo por incrementar las tareas de prohibición y erradicación de drogas, además de intensificar el entrenamiento y apoyo a países de América Latina. En octubre de ese mismo año, Clinton aprobó un presupuesto extraordinario vinculado con dicha iniciativa, la cual sumó 2 600 000 000 de dólares para los siguientes tres años: 690 000 000 para frenar el tráfico de drogas y apoyar la erradi-

- ALIANZA 9. Incrementar las capacidades de las instituciones democráticas de ambos países para atacar de raíz la corrupción y el comercio ilegal de drogas en ambos países.
- ALIANZA 10. Aumentar la cooperación en ambos lados de la frontera común para incrementar la seguridad.
- ALIANZA 11. Controlar los precursores químicos para prevenir su uso ilícito y mejorar el intercambio de información en este tema.
- ALIANZA 12. Aplicación más efectiva de la ley y regulaciones para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países, así como mejorar el intercambio de información y experiencia en su combate.
- ALIANZA 13. Decomisar y penalizar las ganancias de los narcotraficantes, orientándolas a su uso en la prevención y cumplimiento de la ley, en concordancia con los procedimientos legales de cada país.
- ALIANZA 14. Mejorar la capacidad de intercepción de cargamentos por aire, mar y tierra.
- ALIANZA 15. Aplicación de los programas de entrenamiento y cooperación técnica para asegurar que el personal designado a tareas antidrogas adquiera las necesarias capacidades para actuar con un alto grado de profesionalismo e integridad.
- ALIANZA 16. Realzar y facilitar el intercambio tanto de información como de evidencias para perseguir, encarcelar criminales, disuadir a los traficantes de droga y garantizar la seguridad y apropiado uso de la información y las evidencias.

CUADRO 1
NIVELES DE OPERATIVIDAD DE LA “ESTRATEGIA BILATERAL
ANTIDROGAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS”

<i>Áreas</i>	<i>Puntos de la estrategia (alianzas)</i>
Reducción de la demanda	1
Reducción de la oferta	2, 3, 11 y 14
Desarrollo institucional, aplicación de la ley y programas de entrenamiento	4, 5, 6, 9, 12, 13, 15 y 16
Iniciativas multilaterales	7 y 8
Iniciativas para la frontera	10

FUENTE: Elaboración propia, con base en Office of National Drug Control Policy, “United States-Mexican Binational Drug Strategy”, en <www.whitehousedrugpolicy.gov/international/umstrategy/contest.html/>, consultada en mayo de 1997.

cación de cultivos en Colombia, Perú y Bolivia; doscientos millones al Departamento de Estado para apoyar a la policía colombiana y seis millones para entrenamiento de jueces, fiscales y la policía, que en México trabaja en la lucha contra el narcotráfico. Véase “Firma Clinton el presupuesto del gobierno de Estados Unidos, 18 mmd al FMI”, *La Jornada*, 22 de octubre de 1998, 35.

En un informe de la GAO titulado “Drug Control: Status of Counternarcotics Efforts in Mexico”, en el último apartado se concluía que, sin medidas efectivas sería difícil para los responsables de la toma de decisiones evaluar los progresos que ambos países estuvieran haciendo para reducir el flujo de drogas hacia el país vecino.³²

Precisamente éste fue el tema en la quinta reunión del GCAN, llevada a cabo en la ciudad de México en abril de 1998, donde la ONDCP se encargó del diseño técnico para la evaluación de los dieciséis puntos de la estrategia bilateral.³³ Adicionalmente, ambos países promovieron el desarrollo de unidades de inteligencia financiera.³⁴ En esta reunión, el gobierno estadounidense se comprometió a informar a las autoridades mexicanas de las acciones contra las organizaciones criminales dedicadas a la venta de droga y sobre operativos de interceptación y erradicación de cultivos en su territorio.

Del 14 al 16 de abril de 1998, se llevó a cabo en Washington, D.C., la VI Reunión Plenaria del GCAN, en la que se discutieron los aspectos técnicos para la elaboración definitiva de las “Mediciones de Efectividad para la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas”, documento dado a conocer en febrero de 1999, en el cual el Comité Directivo del GCAN realizó una revisión de los avances registrados en la aplicación de las citadas mediciones.

Por otra parte, los grupos de expertos sobre reducción de la demanda, control de precursores químicos, lavado de dinero y tráfico de armas han tenido varias reuniones para desahogar sus respectivos programas de intercambio de información, capacitación y cooperación técnica. Sobresalen las reuniones de expertos sobre lavado de dinero, donde, en mayo de 1999, los expertos mexicanos informaron sobre su ingreso a organizaciones internacionales en calidad de observadores al Grupo de Acción Financiera (Gafi) de la OCDE y como nación cooperante y de apoyo frente al Grupo de Acción Financiera del Caribe (Gafic).

³² GAO, “Drug Control: Status of Counternarcotics Efforts in Mexico” (Washington, D.C.: GAO, 18 de marzo de 1998).

³³ Este mecanismo de evaluación, según McCaffrey, terminaría por enterrar el proceso de certificación, pero aclaró que no terminaría con el proceso mismo, ya que es una ley interna de Estados Unidos. Carlos Benavides, “Acuerdan México y Estados Unidos nueva evaluación antidrogas”, *El Financiero*, 7 de abril de 1998, 26.

³⁴ La Unidad de Inteligencia Financiera, perteneciente a la SHCP, fue entrenada en septiembre de 1997 por especialistas de Estados Unidos y comenzó a operar en febrero de 1998; está enlazada con el Fincen del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Otros departamentos y agencias estadounidenses que participan son el Departamento de Justicia, el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, la agencia Financial Crime y la División de Investigaciones Criminales del Servicio de Impuestos. En los acuerdos de cooperación bilateral, los agentes del Servicio de Aduanas tienen facultad incluso para realizar operaciones encubiertas en nuestro territorio nacional. Véase David Aponte, “La red mexicana para detectar lavado de dinero, enlazada con Estados Unidos”, *La Jornada*, 20 de febrero de 1998, 21. El 30 de noviembre de 1998, la Unidad Especial Contra el Lavado de Dinero (UECLD) contaba con el siguiente personal: veinte administrativos; once agentes del ministerio público y siete funcionarios. En relación con la policía judicial y peritos, no hay información. Véase PGR, “La lucha de México contra el narcotráfico” (México: 1999, mimeo), 35.

El grupo de expertos enfocados a la reducción de la demanda tuvo tres conferencias binacionales (en El Paso, Texas, 1998; Tijuana, B.C., 1999, y Phoenix, Arizona, 2000), en las que se convocó en promedio a 35 expertos y líderes comunitarios de ambos países. Los grupos de investigación de las tres conferencias binacionales se reunieron en un simposio de investigación en mayo de 2000.

El grupo de trabajo en materia de prohibición se creó hasta abril de 2000 para intercambiar información y mejorar la cooperación y la comunicación. En octubre de 2000, se adoptó un protocolo para facilitar la comunicación entre las agencias responsables de la interdicción marítima de ambos países. Asimismo se han establecido enlaces entre la PGR con el Centro de Coordinación para la Intercepción Aérea y Marítima (Air and Maritime Interdiction Coordination Center) del Servicio de Aduanas estadounidense, ubicado en Riverside, California. Quedó pendiente el enlace con las Fuerzas de Tarea Conjunta Interagencias, Este y Oeste, de Estados Unidos (JIATF-E y JIATF-W, por sus siglas en inglés), coordinadoras de las agencias de intercepción de Estados Unidos en el Caribe y el Pacífico.³⁵

Paralelamente a estas acciones, el gobierno de México inició el operativo Sellamiento en su frontera sur, para lo cual se adquirieron cinco sistemas Mobile Search, que son tráileres equipados con rayos X para detectar contrabando de drogas en autos y camiones; 21 sistemas Secure 1000, que son sistemas para la encriptación de información, así como 31 equipos Buster, instrumentos de detección de partículas de droga en cualquier tipo de transporte. Adicionalmente se cuenta con radares en el istmo de Tehuantepec, Tuxtla Gutiérrez y Tabasco. El sistema de detección y prohibición se reforzó, en mayo de 2001, con la adquisición de aviones brasileños.³⁶

Durante la VIII Reunión del GCAN, la última en el marco de las administraciones de Zedillo y Clinton, celebrada en la capital de México, en agosto de 2000, se evaluaron los resultados de la cooperación bilateral 1995-2000, tomando como eje los avances generados en el seno de los grupos de expertos del GCAN y el contenido de las mediciones de efectividad de 1998 a agosto de 1999.

³⁵ Información obtenida del agregado especial de la Embajada de México en Washington para asuntos relacionados con el Departamento de Defensa, quien aclara que a través del Sistema Hemisférico de Alerta Temprana —que utiliza radares localizados en Manta, Ecuador y Puerto Rico— provee de información al Centro de Control de Drogas (Cendro) de México.

³⁶ En 1999, la Secretaría de la Defensa adquirió 73 aviones Cessna TXT 182 para labores de reconocimiento y erradicación de plantíos de droga para reemplazar los inservibles helicópteros que envió Estados Unidos. A pesar de que Estados Unidos reconoció las fallas de éstos y reparó veinte, el gobierno de México no los aceptó. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report* (Washington, D.C.: Department of State, 2000), 8; "Mexican Air Force Buys 73 Cessna Planes for Drug War", *Defense Daily*, 23 de diciembre de 1999; "Mexico Ground Copters Donated by U.S.", *The New York Times*, 2 de abril de 1998, 10, citado en Domínguez y Fernández de Castro, *The United States...*, 47.

Límites a la cooperación antidrogas México-Estados Unidos

El desarrollo institucional de México para enfrentar lo mismo a actores que operan al margen de la ley y a agencias de gran poder en términos de infraestructura, recursos y acceso a información, ha implicado el desarrollo de una gran capacidad de negociación por parte de funcionarios localizados en el ámbito de los organismos de seguridad nacional y en las instituciones enfocadas a la aplicación de la ley.

Por una parte, entre los variados asuntos de la agenda bilateral, se pensaba que al descuidar los más conflictivos se generaría un efecto en cascada sobre las relaciones bilaterales en general de ambos países (la llamada estrategia de la compartimentalización). Por otro lado, las acciones unilaterales de las agencias estadounidenses en territorio mexicano se percibían como amenazas a la seguridad nacional; aunadas al desafío que implica el narcotráfico, ponían en riesgo la estabilidad y firmeza del Estado-nación mexicano. El dilema prevaleciente era entonces seguir intentando frenar tales acciones, o bien llegar a un marco regulatorio. Se optó por esta última vía.

En este sentido, durante los años noventa, se intentó aprovechar la corriente favorable creada por la negociación y firma del TLCAN para llevar el componente liberal de la interdependencia y la cooperación hacia el resto de la agenda bilateral, es decir, hacer de las instituciones y la cooperación instrumentos de la política exterior de cara a Estados Unidos. Esto último implicó que un gran número de expertos tuviera mayor responsabilidad en las tareas de definición de la agenda, lo cual, en asuntos de narcotráfico, significaba que las negociaciones ocurrieran en el nivel de las elites políticas, no sólo de policías y militares que actuaban de manera unilateral. Tal fue la reflexión de los responsables de la toma de decisiones en ambos gobiernos (Zedillo-Clinton) cuando se creó el GCAN en marzo de 1996, esto reflejaba los intereses de ambos presidentes, es decir, se trató de ubicar los intereses de Estado, de largo plazo, en la cúspide de las prioridades.

Con el GCAN se obtuvieron avances significativos en varios ámbitos: aumentó la capacidad del gobierno de México para hacerse oír por su par estadounidense; obtuvo su compromiso público, expreso, para la mutua colaboración en el combate de un problema común; aumentaron también las expectativas de conseguir compromisos más sólidos y creíbles mediante este foro binacional.

En vísperas de la conformación de canales intergubernamentales de coordinación, México ha incurrido en costos de transacción, lo que ha implicado el cambio en su régimen jurídico, plasmados en diversos instrumentos, como la Ley contra la Delincuencia Organizada, el Protocolo sobre Extradiciones Temporales y las facilidades otorgadas a la operación de las agencias estadounidenses en territorio mexicano, los cuales se han incrementado debido a los costos por incumplimiento, por ejemplo, en la Operación Casablanca.³⁷ Aunque después de tal operativo, el gobierno del país vecino se comprometió a informar a las autoridades de México sobre

³⁷ Lo más irritante para los funcionarios encargados de las negociaciones en el marco del GCAN fue que dicha operación se realizó entre 1995 y mayo de 1998, precisamente en el momento cuando la coordinación antinarcóticos estaba en proceso de institucionalización.

cualquier otro realizado por sus agencias en el que se involucrara a ciudadanos mexicanos en territorio nacional. Desde una perspectiva neorrealista, se prevé que los Estados débiles acepten las acciones ilegítimas del aliado dominante.³⁸

Por otra parte, y adicionalmente a lo que hemos expuesto, las asimetrías de poder, presentes en asuntos de seguridad entre ambos países, se vislumbran como un componente difícil de resolver en el corto y mediano plazos. Son muchos los años de desarrollo institucional anteriores al nuestro y de formación de intereses burocráticos de los actores internos en el sistema político estadounidense. Ambos componentes de la política de este país, por sí solos, ponen en riesgo los acuerdos generados por la diplomacia de ambas naciones.³⁹ Es decir, resolver los problemas de acción colectiva entre actores colocados en sistemas políticos con enormes asimetrías se antoja una labor gigantesca. Al parecer, la solución a los dilemas de coordinación entre las agencias mexicanas y estadounidenses se ha tratado de encontrar incluyendo a las primeras en algunos de los planes estratégicos, tácticos y operativos de las segundas. Desafortunadamente, esta incorporación no es sencilla, otros obstáculos surgieron cuando se enfrentaron a instituciones cuya línea jerárquica va desde la presidencia, los departamentos involucrados en labores antidrogas y las correspondientes agencias, ambiente en el que cada cual, simultáneamente, maneja su propia agenda y rivaliza con otras instancias gubernamentales con atribuciones y competencias similares o coincidentes.

En los aspectos operativos, las asimetrías son también significativas, por ejemplo, hasta el momento no se cuenta en México con aviones P-3 para detectar aeronaves sospechosas ni barcos especializados en interceptación marítima como los de la Guardia Costera de Estados Unidos. Para medianamente compensar esto, el gobierno de México adquirió tres plataformas de interceptación aérea fabricadas en Brasil, cuyo costo fue de 250 000 000 de dólares, con las cuales se reforzará la operación Sellamiento en la frontera sur. Dichas plataformas son las más avanzadas del mundo para operaciones de alerta temprana. Los aviones están equipados con radares marítimos y sensores electroópticos, con capacidad para rastrear vuelos sospechosos en un radio superior a los ochocientos kilómetros; su operación quedará bajo el control del Sistema de Vigilancia Aérea de la Sección Décima de la Sedena.⁴⁰

Con estas adquisiciones, el gobierno de México estaría en posibilidades de ser más independiente en las operaciones de erradicación y control del espacio aéreo nacional, asimismo limitar las acciones del Servicio de Aduanas del vecino del norte, que en la actualidad tiene estacionados en Hermosillo, Sonora, y en Monterrey, Nuevo León, dos aviones C-550 de retropropulsión, hechos violatorios de las “Bases de coordinación para autorizar sobrevuelos en espacio aéreo mexicano de aeronave-

³⁸ Domínguez y Fernández de Castro, *The United States...*, 48.

³⁹ En este sentido podemos hablar de intereses subnacionales de enorme complejidad en el sistema político estadounidense, que impiden el establecimiento de políticas unificadas que sean acatadas por los participantes.

⁴⁰ Jorge Alejandro Medellín, “Reforzará la Fuerza Aérea el combate a las drogas en el sureste”, *El Universal*, 20 de mayo de 2001, 13(A) y Víctor Cardozo, “Compró Sedena tres aviones a firma brasileña”, *La Jornada*, 5 de junio de 2001, 5.

ves extranjeras”, establecido en septiembre de 1997. Dichos aviones trabajan en la denominada Operación Halcón, enfocada sobre la Zona de Tránsito de México, donde también la DEA realiza operaciones, como la denominada Operación Tiburón, en Mazatlán, Sinaloa, administrada por la oficina local de la DEA en dicho puerto.⁴¹

Respecto de la vigilancia que realiza Estados Unidos en tierra y mar, sobre aeronaves, barcos, lanchas rápidas y otros medios de transporte, sospechosos de trasladar narcóticos, la primera alerta se genera a través de los radares ROTH (Relocatable Over the Horizon Radar). En el año 2000, todo el Caribe, Centroamérica, sur de México y la costa del Pacífico oriental, así como el norte de Sudamérica, estaban ya cubiertos por estos radares. Además, en la frontera sur de Estados Unidos opera un sistema de globos cautivos del Servicio de Aduanas para vigilar los flujos transfronterizos de personas y tráfico de drogas.

En cuanto a sistemas de radares, nosotros dependemos de la alerta del Sistema Hemisférico de Información, que hasta 1999 estaba situado en la Base Howard, en Panamá, y ahora se difundió por varios sitios, el principal ubicado en Manta, Ecuador,⁴² conocido como Joint Interagency Task Force, West, que supervisa el Caribe y la zona del Pacífico mexicano, y el Air Interdiction Center del Servicio de Aduanas, localizado en Riverside, California. Dichos cuerpos militares informan al Cendro de la PGR sobre aeronaves y barcos sospechosos en nuestras aguas territoriales o espacio aéreo. Los tres sitios mencionados son multiagenciales, es decir, están integrados por agentes del Servicio de Aduanas, la DEA, la Guardia Costera y el Departamento de Defensa, incluso, en algunos casos, también personal de la CIA.

En México se recibe y procesa la información en el Cendro y los servicios de inteligencia y vigilancia de la Sedena, cuyos equipos de elite debieron pasar antes por el sistema de examen de las agencias estadounidenses antidrogas.⁴³

Conclusiones

El institucionalismo neoliberal lo asumieron quienes toman las decisiones en México como una orientación política para promover la cooperación con Estados Unidos en temas de agenda altamente conflictivos como el narcotráfico. Se pensó

⁴¹ Donnie Marshall, *The Transit Zone: Strategy and Balance* (Washington, D.C.: Senate Caucus on International Narcotics Control, 15 de mayo de 2001).

⁴² La Base Howard dejó de ser operable en mayo de 1999. En tal fecha ya se realizaban operaciones en la base de Manta, Ecuador, y hacia el 2000, en Curazao y en San Salvador. Véase GAO, *Drug Control, International Counterdrug Sites Being Developed* (GAO-0-63BB, diciembre de 2000).

⁴³ La FEADS tiene un Centro de Control de Confianza, encargado de investigar a profundidad los antecedentes de los elementos que operan dentro de la fiscalía, trabaja en estrecha colaboración con la DEA y el FBI, que aplican, entre otras pruebas, exámenes del detector de mentiras. Su efectividad está en duda, ya que un “superagente” de esta fiscalía tuvo que ser regresado a México, luego de pasar con éxito los exámenes en México y en Estados Unidos, debido a que se le descubrió robando un par de tenis. Véase Sigrid Artz, “Alcances y límites de un acuerdo de buena fe: la experiencia del PAN al frente de la Procuraduría General de la República”, en John Bailey y Roy Godson, eds., *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza* (México: Grijalbo, 2000), 75.

llevar el consenso posterior al TLCAN, de innovación y desarrollo institucional, a los asuntos que habían hasta entonces permanecido al margen de las negociaciones económicas.

En el contexto de la “modernización” y adecuación de la política exterior mexicana a los nuevos arreglos con el país vecino, los niveles de especialización y manejo de alto nivel político fueron trasladados a los asuntos de seguridad nacional. En adelante, los asuntos del narcotráfico no serían tratados sólo por policías y militares. En 1996, el establecimiento del GCAN permitió administrar mejor la relación bilateral en asuntos de drogas y posibilitó la adopción de un enfoque compartido, integrado y relativamente recíproco. No obstante, no fue ni es suficiente. Antes de una evaluación de los resultados desiguales, en nuestra opinión más positivos que negativos, también sería útil plantearse un escenario contrafactual, esto es, sería esclarecedor cuestionarse ¿qué hubiera sucedido en un escenario en que estuviera ausente el GCAN? Prospectivamente, percibiríamos un unilateralismo acrecentado de parte del Ejecutivo y las agencias de Estados Unidos encargadas de aplicar la ley, las cuales actuarían con mucha libertad en territorio nacional, conduciéndose según reglas tácitas, trasladando con éstas, además, sus fricciones burocráticas internas; escenario a todas luces indeseable para nuestra seguridad nacional, contrario al propósito central del control del narcotráfico y sus efectos colaterales. A pesar de sus limitaciones, creemos que el GCAN tenía las características básicas para ofrecer a los responsables de la toma de decisiones un panorama cierto e integrado de los variados elementos que constituyen este fenómeno y su respectiva dinámica; por lo tanto, el marco institucional desarrollado dejó claro el potencial existente para conjugarlo con otros factores de la política exterior del nuevo gobierno y contribuir al avance del manejo del problema en cuestión.