

En este sentido, la Iniciativa también tiene como objetivo paralelo retirar gradualmente a las fuerzas armadas mexicanas del combate contra el narcotráfico, tal como lo establece la ley que autoriza el contenido y objetivos de la Iniciativa Mérida,<sup>272</sup> particularmente de las tareas de patrullaje y procuración de justicia que ha tenido que asumir en algunos municipios del país.<sup>273</sup> Esto explica la importancia de dotar de capacidades operativas y de recolección de información de inteligencia a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. Lo anterior sólo será posible en la medida que el gobierno mexicano logre mejorar el nivel de cooperación, coordinación y profesionalización de sus instituciones y elementos de seguridad. Dicho de otro modo, el éxito de la Iniciativa Mérida depende, en gran medida, de las acciones internas tomadas por los gobiernos de México y Estados Unidos.

### **53. La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos**

*Carlos Rodríguez Ulloa*<sup>274</sup>

A los diez días de asumir la presidencia, en diciembre de 2006, el gobierno del presidente Felipe Calderón declaró la guerra a la delincuencia organizada y con ello a sus representantes más virulentos, los cárteles del narcotráfico. Así, inició una campaña policiaca-militar con espectaculares operaciones que servirían para delinear su principal eje de acción en la política interna de seguridad: la lucha contra la delincuencia organizada.

Para complementar dichas acciones, el gobierno federal desarrolló una política exterior activa en materia de seguridad que busca optimizar los esfuerzos nacionales con el aumento en la cooperación internacional. Se fortaleció el intercambio de información de inteligencia, el uso de tecnologías, una mejora en los mecanismos de extradición, además de su extensión a otros temas relacionados al tráfico de drogas, como el combate al tráfico de armas y el control de los flujos financieros ilegales.

El tema de la política exterior de seguridad hacia otros países además de Estados Unidos, ha sido muy poco atendido. Ello se debe, en parte, a la gran importancia y noto-

272 Ver Sección Segunda, párrafo 6° “Merida Initiative to combat illicit narcotics and reduce organized crime authorization Act of 2008”. H.R. 6028, 11<sup>th</sup> Congress, 2D Session, Senate of the United States, June 11<sup>th</sup>, 2008.

273 Jesús Aranda, “En 16 meses el ejército ha recibido casi 15 mil denuncias”, *La Jornada*, 25 de mayo de 2009.

274 Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

riedad que ha adquirido la Iniciativa Mérida. Además, dicha política de seguridad la están desarrollando diversas burocracias que inauguran nuevos canales ‘no tradicionales’ de acción exterior, como la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la misma oficina presidencial y, en menor medida, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), dejando un papel reservado como intermediario y gestor a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El activismo de la PGR se desarrolla en materia de extradiciones de delincuentes reclamados por otros Estados, principalmente Estados Unidos, con quién el gobierno federal ha mantenido una estrecha colaboración en esta materia. En los primeros seis meses del mandato de Felipe Calderón se extraditaron a 63 narcotraficantes, estableciendo una cifra récord del gobierno mexicano. Así, se ha extraditado a un total de 192 personas relacionadas con el narcotráfico, hasta el 1 de enero de 2009: 184 a Estados Unidos, dos a Italia y una a El Salvador, Países Bajos, Panamá, Francia, Perú y Guatemala, respectivamente. Además, la PGR trabaja en el diseño de instrumentos jurídicos en materia de extradiciones con España, Perú, Argelia, Azerbaiyán, China, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Honduras, Italia y Rusia.

Lo anterior es un cambio importante ya que, tradicionalmente, México se había rehusado a promover las extradiciones, pues evidenciaban la incapacidad del Estado en mantener el control en las prisiones nacionales y exhibía sus deficiencias al respecto. Si bien es cierto que esta política cambió a partir del gobierno de Vicente Fox, esta administración le ha dado un impulso sin precedentes, utilizándola como factor generador de confianza internacional y de promoción de su imagen exterior. Por otro lado, la PGR también participó en junio de 2007 en la Reunión de Fiscales Generales de México, Estados Unidos, Colombia y Centroamérica, buscando crear un frente común regional contra la delincuencia organizada. Además, como producto de su participación en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), el 12 de diciembre de 2007, se adoptó a nivel Ministerial la ‘Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México’, mecanismo que permitirá mejorar la coordinación y el intercambio de información entre los países miembros.

La SSP ilustra otro ejemplo de cooperación internacional en seguridad, por medio de la administración e impulso de la ‘Plataforma México’, que es un conjunto tecnológico de comunicaciones y de sistemas de información, el cual integra las bases de datos, voz, cartografía, video conferencia, radio RF, video monitoreo de los edificios estratégicos y seguridad y de las agencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, estatal y hasta local. Plataforma México se ha usado como una base tecnológica para compartir información con otros países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Colombia.

Esta Plataforma ha sido una de las herramientas que se ha desarrollado con mayor éxito también para compartir información con los gobiernos de los estados, e incluso ha sido el eje de las propuestas mexicanas en foros multilaterales como el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), la OEA y una oferta práctica de México en mecanismos regionales de cooperación como la Cumbre Regional Ampliada Sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, celebrada el primero de agosto de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia. En esta reunión de alto nivel, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá, México, Colombia y Venezuela acordaron combatir el narcotráfico desarrollando un frente común que mejore las técnicas de operación de aduanas, puertos y aeropuertos y la capacitación de personal. Cumbre que México hospedará en 2009 como una forma de darle un seguimiento sostenido a dichas iniciativas. Plataforma México se ofreció también durante la Jornada Presidencial Contra la Delincuencia Organizada, que se llevó a cabo en Panamá el 16 de enero de 2009, donde participaron México, Guatemala, Panamá y Colombia. Aquí se acordó sincronizar los distintos acuerdos para trabajar en un instrumento jurídico único de carácter abierto a otros países de la región, que permita aumentar el intercambio de información y estrechar la cooperación. Ambos foros ejemplifican el uso de la diplomacia presidencial con la activa participación y protagonismo del presidente Calderón en estas reuniones.

La SEGOB, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en 2007 desplegó un importante activismo internacional de intercambio de insumos e información con 43 organismos (22 civiles, 13 militares y ocho policíacos) de 34 países. Destacando la Reunión de la Comisión Técnica de la Comunidad de Organismos de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, México, Belice y España, donde se firmó un acuerdo para elaborar una Agenda Regional de Riesgos y mantener disponible el Sistema Transnacional de Pandillas para consulta de los servicios que lo requieran.

En cuanto a las burocracias militares, la SEDENA se ha caracterizado por una acción exterior discreta y acotada, a diferencia de la SEMAR, que despliega una diplomacia militar más activa. Así, en 2007 la SEDENA participó en la conferencia de interdicción aérea y marítima en El Salvador y en el 41 periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, mientras que de septiembre de 2007 a junio de 2008, asistió a 24 reuniones sobre cooperación internacional. Por su parte, la SEMAR desde 2007 ha fortalecido la cooperación para hacer más eficientes las operaciones navales en el combate al narcotráfico a través del intercambio de información con Estados Unidos, Guatemala, Perú, Panamá, Colombia, Uruguay, Chile y Nicaragua. Destacando la III Reunión de Acuerdo de Cooperación Marítima Colombia- México; la III Reunión de Acuerdo Bilateral de Inteligencia entre la Marina de Guerra de Perú y SEMAR; la Primera Reunión de Intercambio de información entre el Servicio Marítimo Nacional de Panamá y la SEMAR; y la VI

Reunión de Coordinación de Inteligencia entre la Armada de Chile y la SEMAR.

La SEMAR en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM), también realiza algunas nuevas funciones en materia de migración. Como la repatriación en diciembre de 2008 de 41 ciudadanos cubanos, tal como fue acordado en el “Memorando de entendimiento para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro”, firmado entre México y Cuba en octubre de 2008. Este compromiso lleva a la devolución ordenada de nacionales a sus respectivos países, realizado por la SEMAR en los patrullajes en el Caribe mexicano. Finalmente, en un hecho inédito, del 19 de abril al 7 de mayo de 2009, la SEMAR participó en los ejercicios conjuntos UNITAS 50-09, junto a Estados Unidos y otros 9 países, realizados en Mayport, Florida. La SEMAR participó con la fragata clase Allende ‘Mina’ (F-214), un helicóptero Bolkow BO-05, la patrulla oceánica ‘Oaxaca’ (PO-161) y un helicóptero Panther, además de 298 elementos de tripulación y un agrupamiento de infantería de marina con 45 elementos.

Una zona donde se ha aplicado este activismo es la frontera sur del país a través de los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF), uno con Guatemala y otro con Belice. Estos grupos de alto nivel fueron creados en 2002 para vigilar la seguridad de la frontera sur. Se componen de cinco subgrupos: migración, narcotráfico y delincuencia organizada, terrorismo, seguridad pública y aduanas. En ellos participan distintas áreas del gobierno federal como PGR, SSP, Presidencia, SEGOB (CISEN y el INM), SEDENA, Marina y Hacienda. En general, es un mecanismo de intercambio de información y estrategias, donde se ponen en marcha los protocolos para la Coordinación Bilateral de Alerta y Respuesta Temprana (COBART).

En el ámbito bilateral, Guatemala fue el destino de la primera visita al exterior de Felipe Calderón como presidente electo en octubre de 2006, considerando que con Guatemala se tiene una relación estratégica y prioritaria. En marzo de 2008, tres meses después la asunción de Álvaro Colom a la presidencia de Guatemala, la SSP de México y la Policía Nacional Civil (PNC) de ese país celebraron la Reunión plenaria de enlaces operativos en Chiapas, donde se acordó enlazar a la PNC con la Plataforma México para compartir información de inteligencia contra el crimen organizado, tráfico de personas y armas, el robo de vehículos y contra las maras y pandillas. Con Guatemala se ha aprobado una Matriz de cruces fronterizos que persigue ordenar dicho movimiento, la homologación en los puntos de cruce, así como la elaboración conjunta de un estudio integral de la frontera y la modernización de la infraestructura fronteriza para agilizar el pase basado en el SICA. Asimismo, el INM cooperó con el gobierno de Belice en la capacitación e intercambio de tecnología para implementar la forma migratoria de visitante local, y el 29 de agosto de 2008, se aprobó un “Plan sobre Seguridad Fronteriza México-Belice” que coordina la seguridad de esa frontera de 236 km.

México ha buscado un acercamiento con distintos países que sufren la presencia de narcotraficantes mexicanos, como Perú, o que tienen experiencia en el tema como

Colombia, con quién se ha dado un importante impulso a la cooperación en seguridad por medio de encuentros bilaterales en Panamá y Colombia. En 2007 se celebraron cuatro reuniones intersecretariales en materia de seguridad que sentaron las bases de una estrecha cooperación bilateral, misma que se vio reflejada durante la III Reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad y Justicia México-Colombia (GANSJ), que se celebró el 10-11 de noviembre de 2008 en la ciudad de México, y que se organizó en torno a cinco mesas: diálogo político; cooperación de lucha contra la delincuencia organizada; procuración de justicia y cooperación judicial; terrorismo y grupos armados ilegales; y problema de las drogas. Este mecanismo reunió a funcionarios de la PGR, SSP, Y SRE de México y al Ministro de Defensa y Fiscal General colombianos, cuyos esfuerzos se enfocaron en mejorar la coordinación en materia de inteligencia, el intercambio de información y cooperación judicial en el combate al narcotráfico, según el comunicado conjunto. Además, se acordó trabajar en forma conjunta para fortalecer mecanismos regionales como la Cumbre de Ministros de Seguridad Pública de las Américas de la OEA, o la Trilateral de la Cumbre Regional Sobre el problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, conformada por República Dominicana, Colombia y México.

Ejemplo de cooperación en seguridad es el acuerdo bilateral México-Perú, donde aprovechando la XVI cumbre APEC celebrada en Lima el 22 de noviembre de 2008, se hizo un compromiso de optimizar la relación en este rubro, debido a la expansión de las mafias mexicanas en Perú (actualmente el segundo productor de cocaína después de Colombia), que han elevado el nivel de violencia al disputarse la plaza con los grupos colombianos previamente establecidos, al grado que el presidente Alan García hizo una declaración solicitando 300 policías mexicanos para combatir a dichos grupos. Como respuesta a dichas solicitudes, el 9 de febrero de 2009, una delegación mexicana compuesta por funcionarios de la PGR, SSP, SRE, Secretaría de Hacienda y el CISEN hizo un viaje de dos días a Lima para hacer un diagnóstico del problema y las organizaciones, ubicando así las prioridades en torno al combate al narcotráfico. Se concluyó con la necesidad de fortalecer las relaciones, comprometiendo la pronta suscripción de un acuerdo en el ámbito operativo, para intercambiar experiencias en materia judicial e impartición de justicia, y también para el combate a drogas sintéticas. De igual manera, se tomó en cuenta el tema de la prevención y el tratamiento epidemiológico a través de la mejora en el intercambio de información.

Como conclusiones, se puede observar que se le está dando un mayor énfasis a los temas de seguridad de la política exterior mexicana, principalmente con Centroamérica y los países andinos, ya que este es el principal asunto en torno al cual se han movilizado los recursos de la cooperación. En este sentido, se observa una mayor implicación de las burocracias civiles en materia de seguridad, quienes adquieren un importante papel de interlocución exterior. Finalmente, el gran dinamismo de esta cooperación internacional también ha servido como una estrategia de promoción exterior de esta administración.