

Capítulo IV

Diplomacia, nueva era global y desarrollo

*Leonardo Curzio**

La seguridad nacional y la relación con Estados Unidos en la segunda alternancia

El objetivo de este capítulo es hacer una revisión de un texto publicado al inicio de la administración (Curzio, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, 2012) en el que apuntábamos las grandes líneas por las que, a nuestro juicio, transitaría el gobierno de Enrique Peña en materia de seguridad nacional. En aquel texto establecíamos que no había forma de analizar de manera integral la seguridad nacional de México si se prescinde de la dimensión bilateral, esto es la relación con los Estados Unidos.

Los documentos programáticos redactados por el presidente electo y después por el gobierno en funciones, son un marco analítico insoslayable para evaluar la reorientación de la política de seguridad y por tanto serán nuestro primer objeto de estudio. Pero, de forma complementaria, en 2015 tenemos la posibilidad de contrastarlos con las decisiones adoptadas y la forma en que fueron explicadas y argumentadas, así como con los datos y los hechos que se pueden cosechar de la experiencia de poco más de dos años de ejercicio gubernamental. Aunque todavía puede alterarse el curso del sexenio por un evento inesperado y repentino en el ámbito nacional, regional o global, se puede formular un balance preliminar de los alcances de la política sectorial y del tono y textura de la relación con los Estados Unidos. Y, salvo que ocurra un cambio radical en el paisaje estratégico interno o externo, se puede anticipar el comportamiento que tendrá el gobierno hasta la conclusión de su periodo.

La llamada segunda alternancia (que no es otra cosa que el regreso del PRI al poder) abrió una serie de interrogantes sobre el impacto que este cambio de orientación política iba a tener en el ámbito de la seguridad nacional (SN) en dos

* Investigador, periodista y analista político (CISAN).

planos fundamentales: el interno y el externo (la relación con los Estados Unidos). Los interrogantes no se derivaban de las variaciones que una política concreta puede tener en el espacio democrático cuando se produce una alternancia, eso ocurre en todas las democracias consolidadas, cosa que en México está todavía por probarse. La pregunta central no era, pues, la típica de una alternancia en una democracia consolidada de que hará el partido A en contraste con lo hecho por el partido B. El PRI no tiene en su haber una experiencia democrática vasta. Esta es la primera vez que gobierna sin los mecanismos tradicionales y en los temas de seguridad ha tenido, en el pasado reciente, un comportamiento más cercano a la partidización de la seguridad que a tratarla como una política de estado.

El pasado del PRI en esta y otras materias se construyó con la experiencia de un partido hegemónico (que no admite la competencia equitativa) y algunas de sus tradiciones en el manejo de los aparatos de seguridad se usaron como un resorte fundamental para la reproducción de un sistema político de pluralismo limitado. Por esta razón el retorno del tricolor al poder despertaba dudas (algunas fundadas y otras inverosímiles) sobre la tentación de restaurar la política de régimen en materia de seguridad nacional y específicamente en el manejo de los sistemas de inteligencia con propósitos políticos (o personales) para asegurar su permanencia en el poder.

Además de estas consideraciones sobre una eventual involución, se temía (particularmente en algunos círculos del aparato de seguridad de los Estados Unidos) que se debilitara el compromiso gubernamental de perseguir a las cabezas de los grupos criminales.¹ Durante las campañas electorales (del 2012) se comentaba la hipótesis del “pacto con los criminales” a fin de reducir los niveles de violencia que se registraban en el país. En otras palabras, que el gobierno priísta favoreciera un entendimiento implícito del tipo: dedíquense a su negocio de la exportación de drogas y no expandan las agresiones a la sociedad, como había ocurrido durante décadas.

La posibilidad (inverosímil) de pactar con los criminales una reducción de la violencia fue ampliamente discutida en el espacio público a lo largo del proceso electoral y el relevo del gobierno. La tesis del pacto fue duramente criticada por voces autorizadas como la de Antonio Mazzitelli, representante de la UNDOC en México, pero alcanzó notoriedad amplia y consiguió inesperados adeptos como el de Vicente Fox. El ex presidente, en realidad, se unía al coro de críticas que señalaban la política de Felipe Calderón en materia de combate a las organizaciones criminales como el origen del problema. El reduccionismo que supone el planteamiento no merece una larga digresión, la criminalidad en Mé-

¹ Ver BONNER, Robert: The Cartel Crackdown. Foreign Affairs. May-June 2010.

xico y la violencia que de ella se deriva no son un actor racional unificado con el que se pueda negociar y pactar. Por otro lado, México no puede omitir los compromisos internacionales (y concretamente los establecidos con sus vecinos) que ha firmado y volver a una política de equilibrio entre los carteles que pudo desplegar todavía en los últimos años de los 80 con costos cada vez mayores. Pero, con el retorno del PRI al poder, el fantasma resurgía.

Finalmente se presumía que algunos sectores del nacionalismo revolucionario interpretarían su regreso al poder como una oportunidad para retornar a lo que ellos llaman “los años dorados” de la política exterior mexicana y procurara tomar distancia de las posturas auspiciadas por Washington. Más en el plano retórico que como una verdadera opción de política, algunos pedían la cancelación de la Iniciativa Mérida a la que se tachaba de entreguista e inconveniente y el replanteamiento completo del esquema de cooperación en seguridad. En ese bullir de ideas, el gobierno de Peña Nieto no fue totalmente indiferente a esa línea de pensamiento y avanzó la posibilidad de negociar sobre nuevas bases el esquema bilateral de combate a las drogas. La idea causó sorpresa incluso en la misma Casa Blanca. Su inquilino antes de viajar a la ciudad de México en mayo del 2013 exteriorizó que no entendía muy bien el nuevo esquema de seguridad al que aspiraba Peña Nieto, pero que en su viaje a la capital azteca pediría a su homólogo mexicano una versión directa de sus postulados en esta materia. Después del periplo mexicano de Obama quedó claro todo y no se alteró ninguno de los supuestos sobre los que operaba el trabajo conjunto de los gobiernos. Ni siquiera se modificó el nombre de la Iniciativa Mérida (como pretendía el gobierno) para dejar asentado que los vecinos consideraban que el paradigma basado en la corresponsabilidad y en el apoyo financiero del contribuyente americano a México era el correcto.

Con la perspectiva que dan estos dos años podemos confirmar que algunas de las presunciones eran exageradas o infundadas, otras eran más precisas y probablemente algunas de ellas necesarias. Dicho esto, veamos la problemática en cada una de sus partes.

Empecemos con la política interna. La forma en que un gobierno concibe la seguridad nacional está relacionada con componentes doctrinarios y elementos contextuales. Consideremos en primera instancia éstos últimos. El ocaso del gobierno de Calderón estuvo marcado por una lacerante crisis de violencia² y una intensa po-

² En 2010 se registraron 20,680 homicidios, en 2011, 22,852 y en 2012 la cifra ascendía a 21,736. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril de 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

lémica nacional sobre la pertinencia de reformular la estrategia de seguridad adoptada por esa administración. En consecuencia, para el gobierno priísta resultaba prioritario desescalar el tema de los homicidios y buscar un discurso que convenciera a la opinión nacional de que era posible proseguir el combate al crimen organizado y de forma simultánea reducir los niveles de violencia. Igualmente apremiante resultaba mover de la primera línea de las preocupaciones gubernamentales y de la agenda pública de discusión el tema de la seguridad. La tensión política y social generada por la estrategia desplegada por Calderón orillaba al gobierno de Peña Nieto a retomar las opciones nacionales desde un ángulo diferente.

Peña decidió, desde el primer momento, optar por el mayor contraste posible con su predecesor. La forma en que se construía la nueva narrativa gubernamental buscaba limar el relieve de la seguridad y ubicarla en otra jerarquía. Para apoyar este cambio, dos decisiones de gran relevancia enmarcaban el arranque de su administración.

La primera fue extinguir la Secretaría de Seguridad Pública (que había ocupado Genaro García Luna quien mediática y políticamente se convirtió en el ícono de la política de seguridad). La resultante reestructuración gubernamental determinaba transferir las competencias de seguridad (pública y nacional) a la oficina del Secretario de Gobernación. Con el esquema aprobado no solamente se reasignaban funciones burocráticas, se establecía una nueva correlación de fuerzas en el gabinete presidencial.

La estrategia de seguridad (además de las otras funciones previstas en el ordenamiento jurídico) iba ahora a ser dirigida por el responsable de la política interna y no por un funcionario de la rama policíaca. La segunda es que como complemento a esta reasignación de funciones del titular de Gobernación, la relación de las distintas agencias del gobierno con sus contrapartes americanas iba a reconcentrarse y pasar por el sistema de “ventanilla única”. Esta figura, que recuerda más a la simplificación de la tramitología que a una política pública, implicaba en realidad un símbolo político de gran relieve, pues desde el Palacio de Covián se centralizaría la red de contactos con las agencias de seguridad americanas y la implementación de la cooperación prevista en la Iniciativa Mérida. Desde SEGOB se distribuiría a los actores e instituciones correspondientes.

De la reubicación de las funciones sustantivas se derivaban también nuevas atribuciones y una reasignación de énfasis y prioridades. La estructura de la policía federal (PF), las bases de datos y el aparato de información que tenía la SSP pasaron a integrarse en una Comisión Nacional de Seguridad cuyo primer titular fue Manuel Mondragón (quien terminó el encargo con algunas fricciones con el Secretario Miguel Ángel Osorio) y el relevo fue Monte Alejandro Rubido. Quedaba pendiente la creación de una gendarmería, que había sido propuesta por EPN.

Además de resarcir al titular de la política interna de sus antiguas competencias, que fueron recortadas y transferidas a otras dependencias durante el mandato de Vicente Fox, el nuevo gobierno federal elevaba a rango de subsecretaría el programa de prevención del delito. Con ese redimensionamiento del programa, el gobierno planteaba que ese (el de la prevención y no la confrontación o la represión) sería su enfoque prioritario para atender el problema de la delincuencia juvenil y los homicidios dolosos. Para ocupar esa posición fue designado Roberto Campa (excandidato presidencial), quien por cierto ocupó durante el gobierno de Felipe Calderón la titularidad del órgano de coordinación de seguridad pública (Sistema Nacional de Seguridad Pública) y había salido del cargo tras una discrepancia con García Luna. Se acumulaban los contrastes con el gobierno anterior para ofrecer un cambio cromático (y no matices) en la política de seguridad.

Todo el trabajo de re conceptualización y reingeniería institucional se completaba con la auto asumida habilidad de los priístas de saber operar políticamente de manera tersa con los gobiernos locales y garantizar su cooperación con la política definida por el centro. El discurso del nuevo gobierno sugería que una coordinación política apropiada entre diferentes niveles de gobierno (ahora responsabilidad de SEGOB) iba a dar mejores frutos que el modelo anterior, marcado por la desconfianza y el eterno reproche presidencial a la falta de resultados de las entidades federativas. Lo que parecía la formación de un coro bien avenido muy pronto iba a empezar a desafinar, pero no adelantemos las conclusiones.

La clave de bóveda del nuevo entramado de seguridad, es decir, el elemento que cohesionaría toda la estrategia, sería un sistema de inteligencia eficaz y preventivo. El supuesto evidente es que no se puede librar una cruzada en contra de organizaciones criminales sin el soporte de un flujo de información elevada al grado de certeza, contextualizada y proyectada que permita, en el plano estratégico, tomar las mejores decisiones y en el plano operativo y táctico, desarrollar de manera eficiente el trabajo policiaco. El reto era construir un sistema integrado y cooperativo que sincronizara las capacidades del CISEN con la plataforma México, las secciones segundas de las fuerzas armadas y la inteligencia policiaca.

Una cosa es proclamar y otra muy diferente conseguirlo. La transformación de un servicio de inteligencia no es solamente un asunto de voluntad política. Es, por el contrario, un largo proceso de inducción, formación, actualización, selección y control de un aparato profesional al que por diseño institucional se debe apartar de las tentaciones políticas. Politizar un servicio es deformar su cometido y alejarlo de los objetivos nacionales permanentes y ponerlo a gravitar en la lógica del cálculo político electoral. Grave riesgo.

Como puede apreciarse, la apuesta reconfiguradora completa era alta y en muchos sentidos era un retorno a los orígenes. El país regresaba al esquema tradicional de los gobiernos emanados del tricolor (después de la fase dominada por los militares) en los que el jefe del gabinete era un secretario de gobernación muy poderoso. En algunos casos ese secretario estaba impedido por las leyes de la época relativas al origen de los padres, pero en el caso de Osorio Chong recupera las funciones tradicionales y llega al cargo sin impedimentos constitucionales para ser presidenciable y sin contrapesos en el gabinete para combinar (si fuese su voluntad) los temas políticos (incluidas sus aspiraciones) con las prioridades de seguridad. Por añadidura la conducción de las tareas de inteligencia le fue encomendada a un hombre muy cercano (Eugenio Imaz Gispert) al secretario Osorio Chong.

Además de la reconfiguración institucional para atender la seguridad, el gobierno decidió replantear su concepción teórica política sobre lo que implicaba la seguridad de la nación. El ejercicio tenía sus riesgos pero también ofrecía una salida a la trampa securitaria en la que había caído Calderón. La apuesta fue abandonar una perspectiva restringida del concepto y decantarse por un enfoque abiertamente multidimensional.

En efecto, la concepción de seguridad nacional del gobierno peñista se puede encontrar en el plano narrativo formal en dos documentos programáticos. Uno es el capítulo correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018) y el segundo (más completo y sistemático) el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (PSN 2014-2018). Consideremos primero el PND. En ese documento el ejecutivo apuesta por tomar distancia de la SN identificada con el combate a las organizaciones criminales, que caracterizó las prioridades políticas, discursivas y presupuestales del gobierno Calderón. Peña Nieto hace un primer deslinde conceptual al ampliar el concepto de SN y ubicarlo en la multidimensionalidad y lo formula de la siguiente manera:

“Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la

comunicación. De este modo, la SN adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional” (PND 2013-2018).

El concepto multidimensional de la SN, además de su contenido específico, cumplía con el propósito político de separar el campo semántico y de acción gubernamental de la seguridad pública de aquel mucho más amplio y complejo de la seguridad nacional. El deslinde conceptual establecido en el PND y desarrollado en el PSN es políticamente lógico, pero no es inocuo para el gobierno que procede a hacerlo.

Proclamar que un titular del ejecutivo no ubica en la primera línea de sus preocupaciones la violencia y la inseguridad es una opción inicial, pero los temas que se incluyen en la agenda de atención del gobierno suelen ser dictados por los desafíos que la propia realidad nacional plantea y la capacidad del gobierno para lidiar con ellos, no por una decisión unilateral.

En efecto, el enfoque poliédrico da espacio y oxigena el concepto abriéndolo a otras lecturas y ópticas que oscilan del desarrollo económico y social hasta lo ambiental.

Estas modificaciones discursivas fueron muy apreciadas por organizaciones de la sociedad civil y por un sector de la comunidad académica que había criticado de manera sistemática el enfoque calderonista. Por añadidura la concepción multidimensional favorece que la prioridad que se deriva de etiquetar una materia del ejercicio gubernamental como de “seguridad nacional” no sea monopolio de una dependencia (o un gabinete) y todas las demás se sientan más cómodas con la definición amplia. ¡Todos custodiamos la seguridad nacional!

El PSN presenta una lectura muy precisa del plano interno que es habitualmente el más desafiante para México y lo completa con una ponderación de los riesgos globales ineludibles. Hace un análisis (en mi opinión correcto) de la inserción de México al mundo como una potencia media que aspira a ser un actor con responsabilidad global. Un país que tiene una enorme distancia entre algunos indicadores de desempeño, algunos muy apreciados, como su estabilidad macroeconómica y su balanza comercial y otras muy negativas como la muy deteriorada reputación nacional en materia de integridad e imperio de la ley. El PSN resuelve bien el tema de las pertenencias múltiples que tiene nuestro país, pero no anticipa los problemas que podrían derivarse de una relación con tensiones potenciales como la establecida con China. Tampoco anticipa una de las decisiones más relevantes que el gobierno de Peña ha adoptado en el plano global y es la integración de militares mexicanos a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que despliega la ONU, tema que retomaremos más adelante.

El PSN esboza los principales riesgos y amenazas que de forma esquemática son:

- Desastres y pandemias
- Delincuencia transnacional
- Ciberseguridad
- Fronteras y flujos migratorios no regulados
- Terrorismo
- Armas de destrucción masiva

Decíamos que la propuesta de una lectura multidimensional de la SN puede ser funcional para un gobierno que arranca sus funciones en un contexto de enorme repudio al paradigma de la seguridad restringida. No obstante, esa ventaja deja de ser operante si no se produce un cambio radical de la situación de partida en un tiempo breve.

Satisfacer a una opinión pública (y publicada) que estaba cansada de la violencia y ofrecerle una aproximación más tranquilizadora, no implica que el paisaje estratégico cambie *ipso facto*, como tampoco implica que el gobierno mejore radicalmente sus capacidades presupuestales y humanas para enfrentar el desafío de la criminalidad y de forma simultánea consiga atender de modo razonable las nuevas tareas apremiantes que se añadan al nuevo paradigma de seguridad nacional.

La consideración inmediata que se deriva de la apertura del concepto de SN es que siempre tiene efectos no deseados o contraindicaciones e incluso riesgos para la estabilidad del propio gobierno. Veamos, para ejemplificar, solamente un par de ellos.

El primero y más grave es que una vez pasada la euforia inicial, si los factores adversos siguen sin desaparecer (por ejemplo, el poder de las organizaciones criminales se conserva) y presionan con un acto sanguinario e impactante a un gobierno que carece de las capacidades institucionales para contenerlo, el “estado de gracia” se transforma en una feroz censura. La opinión pública cambia con facilidad y es probable que se acuse al gobierno (al que antes se aplaudía por dejar de ser monotemático) de distraerse de los temas fundamentales de la seguridad nacional. Cuando la población percibe un

grave riesgo a la seguridad nacional la factura la pagará siempre el gobierno en turno. Algo de esto ocurrió con la crisis abierta por el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, en la que el gobierno ha demostrado pocas capacidades para resolverla y poca sensibilidad para atenderla.

El segundo efecto no deseado es que securitizar temas como los económicos y los sanitarios no tiene un efecto neutro en el ejercicio de gobierno. Proclamar que algo se eleva a rango de SN no es (o no debe ser) un ejercicio trivial. Determinar que un asunto se incluye en la agenda de SN supone idealmente que no hay esfuerzo que el poder nacional no deba hacer para cumplir con esos objetivos permanentes y está claro que no se puede estirar el presupuesto para atender todas las prioridades. Esta nueva jerarquización temática tiene implicaciones de primer orden en por lo menos cuatro ámbitos:

- Abrir expectativas amplias que diluyan el cumplimiento de todos los objetivos.
- Presiones presupuestales derivadas de la presión que se ejerce para atender los problemas.
- Centralización en el nivel federal de la responsabilidad y el consiguiente desplazamiento de los niveles locales.
- Incremento de los secretos oficiales (opacidad).

Resulta claro que la modificación conceptual no es solamente un problema nominal, es una transformación muy relevante con serias implicaciones prácticas para otros programas sectoriales del propio gobierno (desde vivienda hasta ecología) y las consecuencias presupuestales que de ella se derivan. El PSN propone una serie de indicadores para medir el desempeño gubernamental e incrementar la rendición de cuentas que deberán ser evaluados al final de la administración. La utilidad de los indicadores suele ser limitada en estos casos (aunque no es menor) en la medida en que la evaluación de una política de seguridad nacional depende más de percepciones, de un juicio popular, que de una comprobación lineal y aritmética, pero, aun así, considero que es un paso en el sentido correcto.

La parte más sugerente del documento programático es el desarrollo del llamado “Modelo de la Seguridad Nacional” (MSN) que contempla tres grandes capítulos:

- Consolidación del sistema

- Sistema Nacional de Inteligencia
- Cultura de la SN

La consolidación del sistema de seguridad parte del esquema re centralizador en la SEGOB de las funciones de seguridad que ya apuntábamos en las primeras páginas. Otros elementos complementarios que recuperamos de forma esquemática son:

- Ventanilla única para tratar con las dependencias de los Estados Unidos.
- Mejorar la coordinación con las Entidades Federativas.
- Cohesionar el mando y el proceder de las Fuerzas Armadas.
- Ubicar el control del Congreso en su justa dimensión.

El sistema, como es natural, está todavía en fase de consolidación. Los procesos de cambio institucional nunca dan resultados concluyentes en el corto plazo. Todo balance es, en este sentido, preliminar. Empecemos por SEGOB.

El nuevo diseño institucional de Gobernación ha tenido algunas modificaciones y retoques al proyecto inicial, como la creación de una coordinación nacional para atender el delito de secuestro como un órgano desconcentrado. El titular es Renato Sales Heredia y entre sus principales tareas está la coordinación con las entidades federativas a efecto de hacer funcionales sus Unidades Antisecuestros, que en muchos casos han naufragado por la falta de liderazgo y eficiencia de los procuradores estatales. Otra labor importante ha sido la homologación de las estadísticas disponibles sobre ese ilícito. Las cifras oficiales fueron puestas en entredicho por una organización muy influyente, dirigida por la activista Isabel Miranda de Wallace (Asociación Alto al Secuestro). Tras una serie de polémicas públicas, se logró, en febrero del 2015, presentar un informe avalado por la autoridad y por esa organización en el que se contabilizaban las cifras a nivel de los estados y se sumaban las investigaciones abiertas por la autoridad federal.

Otra variación importante respecto al diseño original fue la salida del general Óscar Naranjo, un distinguido policía colombiano, del equipo de asesores del Presidente. Aunque nunca se delineó con precisión cuáles eran las atribuciones del conocido personaje, su fichaje se interpretó como un mecanismo de “legitimidad prestada” para dar credibilidad interna y externa a la estrategia de seguridad del gobierno. Naranjo gravitó en los círculos de opinión y consiguió

que algunas de sus recomendaciones fuesen adoptadas por las agencias de seguridad, la más trascendente es la relativa a la comunicación social.

La comunicación social del gobierno de Calderón en materia de seguridad es probablemente uno de los fracasos más sonoros que un gobierno haya tenido. El desastre no admitía paliativos ni matices. El gobierno había quedado atrapado en su propia palabrería bélica y la “guerra” se convirtió a la postre en su Waterloo. Además, en su desesperado intento por salir del pantano narrativo en el que retozaba, se presentaban con pasmosa frecuencia conferencias de prensa en las que se mostraba a los medios (conculcando en los hechos la mentada presunción de inocencia) a un “peligroso delincuente” o a una “célula particularmente violenta de cierta organización criminal”.

Además de la presentación física de los presuntos implicados, se mostraban arsenales, montañas de dinero y esporádicamente algún objeto siniestro. La recomendación de Naranjo a Peña Nieto fue cambiar radicalmente la línea argumental del gobierno en lo tocante a la seguridad y en particular a la detención de criminales de cierto peso. La tesis de Naranjo era que no se podía presentar (sin perder credibilidad) dos veces a la semana a un banda de delincuentes de poca monta y presentarlos como los acerbos enemigos del estado. El gobierno de Peña, siguiendo esta línea, ha optado por un estilo más sobrio y preciso, incluso impersonal. En los mensajes se enfatiza menos en la parte espectacular de las detenciones y se refuerza la idea del trabajo de inteligencia y coordinación como elementos *sine qua non* para obtener resultados.

El cambio en la forma de comunicar le ha restado una enorme presión al gobierno de Peña. El titular de SEGOB mantiene un discreto pero constante liderazgo (no es muy visible en las conferencias de prensa) y asegura que las rivalidades entre agencias y personajes se mantenga en un perfil manejable. Las figuras más visibles en los anuncios gubernamentales son Alejandro Rubido y Tomas Zerón y en ambos casos los funcionarios inciden más en los detalles técnicos que en tratar de involucrar políticamente al Presidente en los anuncios. Peña, de hecho, no suele hablar de seguridad en sus discursos. Tampoco ha caído en la tentación de “colgarse medallas” y la comunicación del jefe del Estado se ha limitado a dar un reconocimiento a las fuerzas de seguridad cuando ha sido un caso de gran relieve como la detención del Chapo Guzmán.

Otro elemento reconocible del nuevo MSN es la gran sintonía que en público y en privado manifiestan los titulares de SEDENA Y SEMAR. Las competencias y rivalidades entre las dependencias se habían acelerado por dos razones fundamentales.

La primera es un esquema de competencia ideado en el gobierno anterior. El procedimiento era que cada dependencia del gabinete de seguridad tenía en-

comendada la persecución de una organización criminal, lo que fomentaba una suerte de torneo de cacería en la que el ganador presentaba más o las mejores piezas y éstas eran exhibidas como trofeos. El caso más comentado fue el abatimiento de Arturo Beltrán Leyva en Morelos por parte de elementos de la SEMAR. El segundo era el elemento incentivador o inhibidor de los Estados Unidos. Sabemos, por la involuntaria desclasificación de documentos de la Embajada de ese país, producto de wikileaks, que el juicio del embajador Carlos Pascual sobre el ejército y la marina era muy desigual y esto introducía una diferenciación indeseable en el proceder de las Fuerzas Armadas.

Una de las más controvertidas propuestas de campaña de EPN fue la creación de un nuevo cuerpo que difusamente se identificaba como una gendarmería. No había claridad ni sobre sus alcances ni tampoco sobre su encuadramiento institucional.

Finalmente se optó por una compactación del proyecto original y la gendarmería fue presentada (no como un nuevo cuerpo de seguridad) como una división de la policía federal (PF). Con esta decisión el Ejecutivo se inclinaba por una solución pragmática para cerrar un tema abierto por él mismo. La decisión de integrar a la PF a los gendarmes resolvió tres puntos. El primero es que el presidente podrá decir que cumplió su promesa de campaña sin incurrir en modificaciones revolucionarias. El segundo es que al iniciar sus actividades como una división más de la policía, la gendarmería precisó de una discusión legislativa, como lo habían planteado con acierto algunas organizaciones de la sociedad civil cuando se esperaba que fuese un cuerpo yuxtapuesto o sustituto de la PF. Al ser una parte orgánica de la policía federal, puede presentarse como un desarrollo interno y no abrir un debate legislativo en un tema espinoso. El tercero es que los 5 mil gendarmes no son militares ni marinos. El gobierno puede sentirse más confiado en su despliegue ya que al ser un neonato puede configurar su cultura institucional y su doctrina sobre bases nuevas y esperar que los gendarmes vayan poco a poco ganando la confianza de la gente.

El dilema de crear un nuevo cuerpo es una disyuntiva que el propio Presidente se auto infligió al proponer la creación de un cuerpo de gendarmes, con contornos indefinidos, en los momentos en los cuales no estaba del todo claro que la PF sobreviviría el cambio de sexenio y la extinción de la SSP. EPN y sus asesores lanzaron la carta de la Gendarmería como una eventual solución de recambio en caso de que la PF no pudiese ser rescatada, particularmente después de los escándalos del Aeropuerto capitalino y el bochornoso episodio de Tres Marías.

Finalmente, a juzgar por la línea de actuación, el gobierno actual encontró que la PF era rescatable y transitar el camino de crear un nuevo cuerpo era largo y plagado de incertidumbre. Institucionalmente me parece que siguió el

camino correcto al no querer descubrir el hilo negro. Al Estado mexicano le ha costado sangre, sudor y lágrimas dotarse de instituciones funcionales y razonablemente confiables en el terreno de la seguridad, así es que desprenderse de lo construido implicaba un costo fuerte para quien ya había desmontado una Secretaría completa.

La Gendarmería puede ser un embrión que permita crecer hasta 20 mil elementos a finales de la administración y ser así la aportación institucional más relevante en terreno policial del sexenio que corre. Si el cuerpo cuaja, como espera la autoridad, en el mediano plazo (¿2016?) podría reemplazar las funciones supletorias que en materia de seguridad pública hoy todavía desempeñan las fuerzas armadas, con un enorme desgaste interno y externo.

Estamos, en consecuencia, ante una solución en los márgenes, pero con un potencial interesante. No hay ninguna razón para dar una lectura triunfalista a la creación de la nueva división, pues no viene a cambiar de forma apreciable la ecuación de seguridad. Tampoco hay razón para que se eleven las expectativas por parte de la opinión pública, pues se trata solamente de una nueva división de la PF. Pero si el cuerpo evoluciona favorablemente puede desarrollar una imagen positiva en las zonas donde se desplegaran (por ejemplo forjándose la imagen de incorruptibles) creando así una isla de confianza para los ciudadanos.

Ligado al despliegue de las fuerzas armadas está el siempre espinoso tema de los derechos humanos. Para el gobierno de Peña el expediente no era sencillo ya que como gobernador fue acusado, por varias organizaciones sociales, de hacer un uso desproporcionado de la fuerza para reprimir el movimiento de Atenco. Además, el historial del PRI en materia de promoción y respeto a los derechos humanos no era alentador. El discurso gubernamental canalizado a través de una subsecretaría (también ubicada en SEGOB) intentó retomar, sin mucha fortuna, la causa de las víctimas y reconstruir la base de datos de los desaparecidos. Si bien es cierto que el grado de animosidad que las organizaciones que representaban víctimas mostraron con el gobierno de Calderón se redujo de manera apreciable, la ruta conciliadora con la que arranca la administración va a desviarse por dos episodios de grandes proporciones y no ha vuelto al cauce original.

El primero es el episodio de Tlatlaya. El caso es demoledor por partida doble. En primera instancia por la gravedad de los hechos. En una bodega ubicada en ese municipio del Estado de México murieron 22 personas. A la gravedad de los hechos se suma un segundo elemento que es revelado varios meses después por una investigación periodística de Pablo Ferri publicada en la revista *Esquire* (Revista *Esquire* 19 de mayo de 2014). La versión oficial emitida el 30 de junio del 2014 establecía que el grupo de delincuentes atacó a los militares que patrullaban la zona y eso desató un enfrentamiento. Los militares habían conseguido

abatir a todos los hostiles. La versión de una testigo presencial contradijo el corazón de la versión gubernamental. Sin entrar en detalles, en el enfrentamiento habría muerto solamente una persona y los demás se rindieron. Los soldados los interrogaron y luego los mataron. El que militares ultimaran a un grupo de personas que ya habían sido sometidas generó una fractura en la confianza pública.

El segundo modo menos relevante fue originado por la polémica en la que el gobierno mexicano se enzarzó con el relator de la ONU para la tortura, tema que retomaremos más adelante con detalle. El gobierno de EPN caía en la trampa de la pérdida de credibilidad, que es ahora su principal debilidad.

El principal éxito que puede invocar el gobierno de Peña es la tendencia decreciente de los homicidios dolosos. En 2010 se había llegado a la cifra de 22,852 y en 2012 la cifra era 18,331 para bajar en 2014 a 15,653, es decir, una reducción apreciable (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública). Si bien es innegable este avance, el punto más delicado de la consolidación del modelo es el referente a la integración de los gobiernos locales al esfuerzo de proveer seguridad a la población. Las percepciones siguen siendo malas. En la última encuesta sobre percepción de la inseguridad (Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)) el 68% de los encuestados se sentía inseguro en el lugar en el que vive. No nos detendremos en los detalles porque no es el objetivo de este trabajo, pero está claro que la contención del fenómeno delincuencial por parte de los gobiernos locales es cercana al cero. Las cifras de otra encuesta del INEGI (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2014) nos dejan ver que poco más de un tercio de los hogares de nuestro país (es decir, cerca de 11 millones) ha tenido al menos una víctima de la delincuencia. En el año 2013, se cometieron más de 33 millones de delitos. Y para documentar el optimismo: en 31 millones de casos no se inició averiguación previa. La confianza en la autoridad ministerial es muy baja. El costo estimado de la inseguridad asciende a 1.27% del PIB.

Analizando el conjunto de indicadores que contiene la encuesta, francamente no se podría imaginar paisaje más desolador. La tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes subió 3.2% en promedio respecto a la última medición. Pero más allá de la media nacional, que es alta, la tasa nos permite comparar lo que ocurre en cada una de las entidades federativas. El paisaje es variopinto. Hay excepciones que comprueban que si el gobierno local hace algo, se pueden conseguir resultados. El caso de Chihuahua, Morelos y Nuevo León así lo sugiere. También puede hacer variar a la baja el número de delitos una masiva intervención federal, como parece ser el caso de Michoacán y Tamaulipas. Pero en esta versión de la ENVIPE hay otras entidades tradicionalmente fuera del mapa

del delito (como Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas) que presentan incrementos inquietantes, muy por encima del promedio nacional. Otras que están altamente urbanizadas y pobladas (como el DF y Jalisco) se encuentran ligeramente por encima del promedio nacional, lo cual es desolador, pues son entidades dotadas de muchas capacidades y a pesar de ello los números son malos. En la parte más baja aparecen el Estado de México que sube 5 veces por encima de la media nacional (16.4%) y Coahuila (23%). Ambas entidades, de gran sensibilidad, presentan un fatídico balance.

Con los datos que arroja la ENVIPE no se puede sostener la tesis de que el fenómeno de la inseguridad está circunscrito regionalmente. Más bien al contrario: las regiones sanas son la excepción. Tampoco se puede seguir explicando el deterioro general de la seguridad en el país por el tráfico de drogas. En México se roba a mansalva (más de 12 millones de eventos) y el número de extorsiones (cerca de 10 millones) ridiculiza a una autoridad que es incapaz de controlar sus propias prisiones (de donde salen la mayoría de esas llamadas) o de llevar un registro telefónico funcional. Cerca de 5 millones de robos (totales y parciales) de auto incriminan a autoridades incapaces de llevar un registro operativo de vehículos o de controlar los mercados ilegales.

El veredicto es claro. Los pretextos van agotándose y las responsabilidades son indelegables. Las omisiones en temas centrales como la dignificación de los policías dejan ver una inquietante desidia institucional. Un botón de muestra: los sueldos. La mayor parte de las corporaciones policiacas municipales, según un informe del Sistema de Seguridad Pública (Sistema de Seguridad Pública 2015), cobra una cantidad que está por debajo de la línea del bienestar mínimo que calcula CONEVAL. En muchos casos, el sueldo de los policías apenas cubre la canasta alimentaria. Tal vez, un primer acto de justicia y de construcción institucional es que todos los policías del país estén salarialmente por encima de la línea que permite tener una vida digna.

Es preciso señalar que este estado de cosas no es totalmente novedoso. En años anteriores el comportamiento de los gobiernos locales era de relativa pasividad y en la sumatoria de los delitos cometidos en el país más del 90% era responsabilidad de la autoridad local. La falta de capacidades (ni siquiera se contaba con un registro confiable de personas desaparecidas) ponía a los gobiernos locales ante la disyuntiva de pedir apoyo a la Federación para enfrentar la acuciante problemática, o plegarse a la hegemonía criminal. Entre 2006 y 2012 operó un mecanismo combinado de una autoridad federal que asumía el combate a la delincuencia como su prioridad y una maniobra de elusión de responsabilidades por parte de los gobiernos locales. De esta forma, el gobierno federal asumía la conducción de la política de seguridad en las entidades golpeadas por

ese flagelo y las entidades aceptaban jugar un papel secundario y de acompañamiento. Es probable que la apuesta de Calderón haya sido que un resultado positivo de ese despliegue de fuerzas federales se traduciría en un jugoso capital político. Pero más allá del cálculo inicial, los resultados de los operativos arrojaban números contradictorios y la responsabilidad se proyectaba directamente a los Pinos. Los índices de homicidio, lejos de remitir, repuntaban y el clima de inseguridad ensombrecido por delitos patrimoniales se deterioraba con rapidez.³

La distribución de culpas empezó a funcionar con mayor velocidad. Los gobiernos estatales, como el de Rodrigo Medina en Nuevo León, empezaron a experimentar una presión social fuerte y el gobierno federal se mostraba menos cauto a la hora de establecer responsabilidades de los gobernadores como Leonel Godoy de Michoacán o de algún presidente municipal, como fue el de Acaapulco, Manuel Añorve.

Con estos elementos contextuales, la tesis central del gobierno de EPN, quien como es sabido había sido gobernador, era que un trabajo político concertado con los ejecutivos locales podría favorecer un esquema de cooperación virtuoso. Propuso un esquema de regionalización que favorecería la interacción entre niveles de gobierno y eso arrojaría, en el mediano plazo, resultados tangibles para el ciudadano. La tesis era congruente y sólida en el papel. Se reforzaba, con la reconcentración del poder presidencial y la consecuente subordinación tácita de los gobernadores priístas a su jefe político, la idea de vertebrar políticamente la Federación y a partir de esa nueva situación, era verosímil suponer que la maquinaria operaría de otra manera.

Pero la realidad es que a las entidades federativas y *a fortiori* a los municipios le ha resultado más fácil hacer caravanas al Presidente que desarrollar capacidades institucionales para lidiar con la problemática. La coordinación ha sido tersa en lo político pero no ha funcionado como se esperaba. La crisis desatada en Michoacán por la vinculación con el crimen organizado de la familia del gobernador constitucional (Fausto Vallejo) y la consignación de Jesús Reyna (ex secretario y gobernador interino) impulsó al gobierno a improvisar la figura de un comisionado (adscrito a SEGOB) para intervenir el estado. Alfredo Castillo fue designado para ocupar esa posición en enero del 2014 y su mandato duró un año. La intervención federal consiguió quitar el poder institucional a los aliados del crimen organizado que habían ganado (con las siglas del PRI) las elecciones del 2011 y contener el avance de los movimientos de autodefensa que habían proliferado, ante la incapacidad del gobierno de Vallejo de imponer orden.

³ Por citar algunos datos en 2010 se reportaban 171,173 robos de vehículo sin violencia y 61,344 con violencia (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Ahora sabemos que además de impericia, ese gobierno tenía una relación funcional con el jefe de una poderosa estructura criminal apodado “La Tuta”. El balance de la gestión de Castillo es polémico, pero de lo que no hay duda es que el supuesto básico para que opere la coordinación (y es que haya dos partes que comparten objetivos) no se dio en Michoacán hasta su llegada.

Si las debilidades y complicidades del gobierno michoacano mostraron que la voluntad política y el ánimo cooperativo eran necesarias, pero no suficientes para enfrentar el problema sin antes romper el nexo que une la política con las estructuras criminales, la matanza de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa demostró que el gobierno de Iguala no solamente tenía vínculos, estaba totalmente capturado por una organización criminal. La idea de certificar policías, como una garantía total para el buen funcionamiento de los cuerpos policiacos, quedaba superada por la realidad, pues buena parte de los policías que participaron en la masacre estaban certificados. El gobierno de Guerrero, incapaz de controlar la crisis, proclamaba que había advertido en repetidas ocasiones a la PGR de esa situación. La abominable situación de esas dos entidades dejaba al descubierto una lacerante realidad. La coordinación entre niveles de gobierno no pasaba de ser un discurso político.

La inicial cortesía política con los gobernadores daba paso ahora a una creciente responsabilidad de la Presidencia, no solamente por el nombramiento de Castillo, sino porque el desplome de la autoridad en Guerrero puso a la Federación en la primera línea de fuego. A diferencia de su predecesor que buscó esa centralidad en el despliegue de la estrategia de seguridad, EPN había eludido esa función, pero con el tiempo Michoacán y Guerrero caían en la órbita presidencial provocando un desgaste político muy marcado.

La tensión entre niveles de gobierno empezaba a advertirse. En la reunión de diciembre del 2014 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el tema central era valorar el conjunto de propuestas que el Presidente había anunciado para salir al paso de la crisis provocada en Iguala. No nos detendremos en el multicitado decálogo, pero sí en la propuesta de un convenio marco que permitiría homologar en todo el país el mando único estatal y la operatividad de un número unificado de emergencias. Los reflectores se redirigían a los gobernadores y el Presidente lo hacía notar con claridad al hablar del impacto que los hechos de Iguala habían tenido en las instituciones:

“Debe ser un espacio de reflexión propia para un servidor y para quienes son gobernadores... jefe de gobierno, para quienes tienen responsabilidad en el área de seguridad... para que asumamos nuestra corresponsabilidad. Que nadie escape, que nadie suponga... que vendrá otra instancia... las fuerzas armadas... la policía

federal para relevarnos de la tarea que es propia... de los estados” (Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 2014).

Un par de meses después de este señalamiento directo, el Presidente acudió a una reunión de la CONAGO y retomaba el tema aprovechando que el Gobernador Graco Ramírez, de Morelos, expusiera el posicionamiento de todos los integrantes de esa Conferencia sobre la vigencia del estado de derecho en Guerrero y al secundar la moción, EPN lanzaba el discurso más directo de su administración:

“Desde el Gobierno de la República hemos trabajado, precisamente, para imprimirle vigencia plena al Estado de Derecho.... Aquí vale la pena decir que para cumplir con este objetivo... en todo el territorio nacional, es fundamental que todos los órdenes de Gobierno trabajemos de forma conjunta y que jalemos parejo. No cabe hacer excepciones, no cabe nadar de muertito, evadir la responsabilidad y dejar que sea el Gobierno de la República el único que afronte su responsabilidad. Aquí es importante que trabajemos de manera coordinada, responsable, comprometida, para que todos, al unísono y en un solo frente, hagamos valer y hacer respetar la ley” (Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores, 2015).

La debilidad de las instituciones es el problema más grave que tiene el país para preservar su SN y es por lo tanto el tema más relevante de la agenda. A pesar del cambio de enfoque queda como tema prioritario desarrollar un estado con brazos e instituciones eficientes, por lo menos en las áreas de aduanas, migración y policía para atender los problemas de la gente y ganar así legitimidad y confianza.

Dejemos en este punto el balance sobre la puesta en operación del MSN y abordemos el segundo elemento que es el funcionamiento de un sistema de inteligencia que permita tomar las decisiones apropiadas para conseguir los objetivos del gobierno. La inteligencia es clave para una democracia porque la seguridad nacional requiere de información procesada y oportuna para superar los obstáculos, neutralizar actores disruptivos que puedan o quieran alterar el orden constitucional. El problema es cómo establecer límites para que los servicios de inteligencia no se conviertan en una amenaza para la sociedad abierta.

Si en el siglo pasado (incluso en la primera década del XXI) el foco de atención se centró en reglamentar las intervenciones telefónicas, de manera que ese tipo de espionaje estuviese bajo el control de un juez y se usara solamente cuando hubiese un temor fundado de que la SN corría peligro, con las capacidades tecnológicas que hoy ofrece la tecnología móvil y el tráfico de la información por internet, los servicios de inteligencia tienen una posibilidad ilimitada para reu-

nir información. Nunca en la historia había sido tan fácil duplicar una tarjeta SIM o intervenir computadoras y bases de datos. La forma en que los estados modernos (incluso democracias tan asentadas como los Estados Unidos y Reino Unido) espían masivamente a sus ciudadanos es espeluznante. Las revelaciones de Snowden nos ofrecen una idea clara de las perversiones que acompañan las capacidades tecnológicas y el escándalo GEMALTO en Reino Unido dejó al descubierto cómo una de las prioridades de los servicios es penetrar los códigos de encriptamiento de las tarjetas telefónicas, a fin de poder espiar sin límite a quien ellos decidan. Los controles judiciales parecen rebasados ya que en los hechos no se interviene físicamente una línea (como ocurría con la telefonía tradicional) sino que por inconfesables artes, el gobierno tiene un duplicado de los celulares en los que tenga interés.

La pregunta natural es: ¿quiénes son el objetivo de esas intervenciones? En principio se dirá que aquellos que real o potencialmente signifiquen un riesgo para la seguridad nacional, pero hoy por hoy eso es un secreto de Estado. Es seguro que tarde o temprano esa información saldrá a la luz y en consecuencia espero que la sensibilidad de las autoridades las lleve a establecer límites y evitar que la tentación del espionaje masivo con criterios políticos. Un escándalo en ese ámbito puede acabar por desfondar la credibilidad de esas instituciones fundamentales para la seguridad nacional. En inteligencia hay una conseja muy popular: “si no quieres que algo se sepa no lo hagas”.

Los servicios de inteligencia se mueven siempre en la frontera entre el estado de derecho (las leyes generales de la república) y la razón de estado (sus fines justifican usar medios excepcionales). El dilema es permanente y con mayor frecuencia de lo deseado los servicios caminan por la playa de la excepcionalidad. Ante enemigos tan poderosos, como lo ha demostrado ser el crimen organizado y el terrorismo internacional, las sociedades comprenden y toleran esos excesos que sin embargo se convierten en una constante amenaza a la sociedad abierta y a la esfera privada. México no escapa a ese dilema global.

Además de este riesgo, el caso mexicano presenta particularidades que no pueden soslayarse. Hasta por lo menos 1994 los gobiernos del PRI decidieron borrar la frontera entre la razón de estado y la razón del régimen. La SN (por esa vía impura) se convertía en una coartada para legitimar las acciones excepcionales que el régimen consideraba apropiadas para garantizar su permanencia. La perversión del concepto facultaba al gobierno para espiar opositores, activistas, periodistas e incluso miembros del propio gobierno. Ese sistema se mantuvo vigente hasta la crisis chiapaneca de 1994, cuando Carlos Salinas de Gortari declaró que no tuvo un reporte en forma sobre la existencia del EZLN. Es probable que los servicios de entonces usaran sus capacidades para espiar a Cuauhtémoc

Cárdenas o a Miguel Ángel Granados Chapa y no ponderaran lo que a la postre fue el factor desestabilizador más importante para ese gobierno. Usar apropiadamente las capacidades excepcionales es la mejor forma de preservar el aparato y la credibilidad del MSN.

El retorno del tricolor abría un debate muy amplio sobre las posibilidades de que se restaurara en el país una política de régimen, es decir poner los intereses del partido gobernante en la primera prioridad más que una política de estado en materia de seguridad nacional. Los antecedentes de politización de los servicios de inteligencia y el cálculo político como elemento central de los tomadores de decisión, han sido objeto de múltiples debates en los últimos años.

La tentación de usar políticamente la inteligencia es enorme. Se gobierna mejor con información secreta que sin ella, el riesgo es siempre perder el foco. Todo estado tiene capacidades limitadas para procesar información, tiene habilidades heurísticas igualmente limitadas y por ello la priorización de objetivos es crucial. Las alarmas suenan cuando el tomador de decisiones recibe del servicio de inteligencia un flujo información (limitada por definición) de cosas que no son relevantes para la SN. Una buena pregunta que nos sirve como globo sonda es si el Presidente tenía una idea aproximada de los vínculos de las organizaciones criminales con la clase política en Michoacán y Guerrero antes de que estallaran las crisis que han generado tanta presión a su gobierno. Algún día se sabrá.

Especulaciones y riesgos aparte, lo cierto es que el sistema de información ha sido una pieza clave para desarticular bandas criminales, uno de los capítulos en los que la administración tiene un mejor desempeño. Es de esperarse que la profesionalización y la capacitación de los miembros del servicio tengan la más elevada prioridad, si se entiende a fondo lo que está en juego.

En materia de detenciones de personajes relevantes de las estructuras criminales, el gobierno tiene un abultado expediente que esgrimir a su favor con 93 detenciones o bajas de delincuentes ligados con la jerarquía de las organizaciones (Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar). Entre los nombres más relevantes figuran:

En febrero del 2014 las fuerzas federales se anotaron el éxito más importante al detener al delincuente más perseguido del país Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del Cártel del Pacífico. Un año después de la captura del “Chapo”, las fuerzas federales encabezadas por el nuevo comisionado de seguridad (General Gurrola) detenían en Morelia a Servando Gómez el líder de la estructura criminal que controlaba Michoacán. No se puede regatear que son dos golpes espectaculares y particularmente bien planeados, lo cual demuestra que la inteligencia policiaca (y la colaboración con los Estados Unidos) está operando bien ese pla-

no. Además de esas sonadas detenciones hay otras que vale la pena mencionar de manera sintética.

En Michoacán Nazario Moreno González, alias El Chayo murió en un enfrentamiento con militares en Tumbiscatío en marzo del 2014. Unos meses antes (enero del 2014), fue detenido Dionisio Loya Plancarte en Morelia. En noviembre del 2013 capturaban a Ismael Zambada Imperial, alias “el Mayito Gordo”, hijo del líder del Cártel del Pacífico, Ismael “el Mayo” Zambada. Antes se había golpeado al grupo que controlaba Ciudad Juárez. Entre octubre y septiembre del 2013 caen José Fidel Núñez Meza, alias “El M12”, presunto líder del Cártel del Pacífico en Ciudad y Alberto Carrillo Fuentes, alias “Betty la fea”.

En agosto del 2013 detienen a Mario Armando Ramírez Treviño, alias “el X20” o “el Pelón”, uno de los principales líderes del Cartel del Golfo y en julio de ese mismo año a Miguel Ángel Treviño Morales, alias, El Z40, líder del Cártel de Los Zetas.

A pesar de estos innegables éxitos, el poder de las organizaciones criminales parece reconvertirse a una velocidad vertiginosa. En algunas regiones del país las organizaciones criminales han conseguido control territorial y han expandido su renta criminal. La implantación de esas organizaciones ha ocasionado que en algunos municipios el crimen organizado infiltre el sistema político a través de financiamiento de campañas para asegurarse no sólo la protección policíaca para el desarrollo de sus actividades, sino un control político mucho más amplio. Este es un tema que potencialmente representa un gran riesgo para la gobernabilidad democrática (Curzio, 2013).

De hecho, el fenómeno criminal no sólo amenaza a las fuerzas de seguridad del estado, tiene un impacto directo en el régimen de libertades ciudadanas en por lo menos dos ámbitos cruciales para la reproducción de un sistema democrático. El primero es la restricción a la libertad de expresión que los propios criminales provocan con sus intimidaciones y violencia en franjas importantes del territorio nacional. El segundo es la ausencia de un cabal derecho a la información, producto precisamente de la intimidación de la que es objeto la prensa. En muchas regiones del país los ciudadanos carecen de información veraz sobre lo que ocurre en sus entornos más cercanos y en muchos casos desconocen el nexo entre el mundo criminal y los gobiernos locales.

En los últimos años el fenómeno de la violencia (ligada esencialmente al narcotráfico) se ha convertido en el tema más importante de la agenda de riesgos y por lo tanto la SN se ve fundamentalmente a través de ese prisma. Por consiguiente, otros temas estratégicos han tendido a ser relegados en la tabla de prioridades nacionales, lo cual no significa que hayan sido resueltos, simplemente que el sentido de urgencia que imprime el fenómeno de la violencia y la

inseguridad marca los tiempos del gobierno y las fuerzas políticas. Muchos temas se introducen a la agenda por razones coyunturales (caída de los precios del petróleo) o eventos imprevistos (como la masacre de Iguala) y naturalmente introducen una complejidad que inicialmente el gobierno no pudo haber planeado, pero claramente impactan en el balance.

En el trabajo redactado hace un par de años advertíamos:⁴

El contexto nacional e internacional ha experimentado transformaciones importantes que han modificado las prioridades del país y por lo tanto su agenda de riesgos. En los últimos años las prioridades de la agenda de paz y seguridad se ha desplazado del conflicto Este/Oeste a los temas ligados al terrorismo y el crimen organizado. En el ámbito nacional México evoluciona de un régimen político de partido hegemónico con poca interacción con el sistema internacional e incluso abierta hostilidad al escrutinio de relatores internacionales y observadores electorales a un sistema democrático con una gran apertura al trabajo de relatores internacionales y ONG con lo cual sus debilidades y vulnerabilidades son ampliamente discutidas en la esfera internacional. México es, además, miembro de la OCDE y recientemente suscribió la Alianza de los gobiernos abiertos y por tal razón el viejo recurso de ser “candil de la calle” y evitar el escrutinio externo ha pasado a mejor vida. Cualquier intento por restaurar el aislamiento y la opacidad sobre lo que ocurre en el país está condenado al pasado. La pertenencia de México a esos (y otros espacios) es un compromiso ineludible para cualquier gobierno futuro.”

En lo tocante a esta agenda del escrutinio externo, el gobierno ha tenido una actitud ambivalente. Aunque en la mayor parte de los temas el enfoque aperturista ha sido el dominante, hay capítulos que marcan la excepción. Uno de ellos es el Informe relator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, presentado en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, tras una visita a México del 21 de abril al 2 de mayo de 2014, en el que afirma que la tortura es generalizada en el país.

El informe fue descalificado por el gobierno. Pese a alabar los pasos alentadores que está dando el Estado para modificar las leyes, Méndez denunció el carácter sistemático de la impunidad con que se producen estos atropellos:

“La práctica de la tortura y el maltrato, usado como castigo y como medio de investigación está generalizada. Esta práctica se produce por varios factores. En la ley por una ausencia de definición de tortura. Y en la práctica

⁴ Ver nota de pie de página 1.

por la costumbre de detener para investigar en lugar de investigar para detener” (Méndez, 2014).

Tras la intervención del experto, el embajador de México ante el organismo, Jorge Lomónaco, negó rotundamente que la tortura fuera generalizada en el país y apuntó:

“No puedo más que reiterar que no podemos compartir la observación de que la tortura es generalizada en el país, porque no corresponde con la realidad”. De paso pidió que los relatores especiales de Naciones Unidas sustenten sus informes en “la realidad objetiva, incluyendo todos los puntos de vista”.

El tema no quedó en ese nivel, lo retomó el Subsecretario Juan Manuel Gómez Robledo y el mismo Secretario de Relaciones Exteriores tuvo un debate en prensa (El Universal, 2015) con el relator en el que la posición mexicana era precisa en la crítica, pero perdió credibilidad en algunos sectores.

Por otra parte, en marzo del 2015 el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos alertaba sobre la violencia y transgresión de las garantías fundamentales que ocurrían en México. En su informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Zeid Ra’ad Al Hussein, señaló que México “es un ejemplo de la forma en que la violencia criminal sin control puede amenazar los avances democráticos” (ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela).

Zeid apuntó que, al igual que en Centroamérica, en México son inquietantes los vínculos entre el crimen organizado, las fuerzas de seguridad y las autoridades locales y centrales. Remataba su intervención con el caso de la Normal de Ayotzinapa:

“La desaparición de 43 estudiantes en Iguala está lejos de ser un caso aislado, pero desafía a las autoridades a tomar medidas decisivas para poner fin a la impunidad y evitar esos crímenes en el futuro” (ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela).

El tema sigue en debate pero, en principio, México ratificó su compromiso para continuar la cooperación con el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de consolidar los avances e implementar las reformas al marco jurídico que ha adoptado en esta materia en los últimos años. Informó también sobre el estado de la investigación de los hechos de Cocula y destacó la detención de 102 personas, además del inicio de las labo-

res del Grupo de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como resultado del acuerdo de asistencia técnica firmado entre los representantes de las víctimas, la CIDH y el Estado mexicano, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda, investigación y atención a víctimas en torno a ese caso.

El cambio más relevante en el frente externo fue el anuncio presidencial de que México participaría en las Operaciones de Mantenimiento de la paz que auspicia Naciones Unidas. Con esta determinación, el gobierno puede reclamar que su compromiso como actor global responsable ante la comunidad internacional y de conformidad con los principios y valores de la Organización de las Naciones Unidas, no es solamente palabrería. El anuncio se hizo además con gran cautela política al señalar:

“La participación gradual de México en las OMP estará apegada a los principios normativos de la política exterior dispuestos en nuestra Constitución. Este tipo de misiones, aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU contribuyen al objetivo de colaborar a favor del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con el apoyo y la participación conjunta de diversos países” (SRE, 2014).

Algunos meses después de la oficialización se informaba que cuatro oficiales militares mexicanos (dos designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, y dos por la Secretaría de Marina) se incorporarían en sendas operaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Los militares se desplegarán como Oficiales de Estado Mayor en la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) y como observadores en la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

En el caso de la MINUSTAH, un Capitán de Corbeta especialista en comunicaciones y un Mayor de Infantería Diplomado de Estado Mayor se incorporarán en funciones de asesoría y planeamiento de operaciones en el cuartel general de la Misión. En cuanto a la MINURSO, se integrarán un Capitán de Corbeta y un Capitán Primero de Infantería DEM.

La decisión de participar en Haití es tardía pero correcta. México no puede seguir observando a la distancia lo que ocurre en el Caribe y menos ahora que los Estados Unidos tienden a normalizar su relación con Cuba. Para México el Caribe y la región central de América son prioritarias por razones evidentes: están en nuestra zona de responsabilidad, son países de nuestra estirpe y además está en nuestro interés evitar su colapso. En décadas precedentes, México participó de manera activa (y por momentos brillantes) en coadyuvar con la estabilización de la región. Después de años de gobiernos democráticos y reformas constitucionales y económicas de gran calado, los países de Centro América (Guatemala y Hondu-

ras especialmente) se ven muy disminuidos en sus capacidades para contener el crimen organizado. La debilidad estructural de los gobiernos de Centro América plantea un doble desafío para México.

- La crisis de gobernabilidad puede llevar a que alguno de ellos llegue a ser un narco estado.
- Ser un santuario para las organizaciones criminales para abastecerse de armas, protegerse y tener intercambios y contactos con otras organizaciones criminales o también con terroristas.

Y en el caso cubano, si bien México ha tenido un papel poco relevante en el proceso de acercamiento que se cristalizó en la Cumbre de las Américas de Panamá, es evidente que para el gobierno de EPN es fundamental acompañar el proceso político y económico de Cuba.

En el plano global no parece haber demasiadas dudas entre los especialistas y las agencias internacionales sobre la permanencia de lo que ha dado en llamarse la agenda de riesgos globales que básicamente son dos: la estabilidad financiera y el cambio climático. Cada uno de ellos puede descomponerse en un amplio abanico de problemáticas particulares, pero ambos seguirán siendo fuente de inquietud y zozobra en los años por venir. En ambas arenas México tiene un papel importante que seguir cumpliendo.

Otro riesgo que convivirá con nosotros en los próximos años será el terrorismo. La muerte de Osama Bin Laden (mayo del 2011) consiguió reducir la tensión que Al Qaeda provocaba en la agenda de seguridad, pero no por ello se puede decir que el entorno que provocaba la violencia terrorista ha desaparecido. Por el contrario, nuevas organizaciones más radicalizadas y violentas (BO-KO HARAM e ISIS) irrumpen con mayor fuerza. Ciertamente es que no tienen operatividad para amenazar la región de manera directa, pero eso no reduce la alerta terrorista. En consecuencia, no es descabellado suponer que los actores disruptivos no estatales que operan bajo la faceta del terrorismo o del crimen organizado, o un vínculo entre ambos, seguirán presionando la estabilidad de algunos países y en la región de América del Norte tendremos por muchos años todavía la influencia de los dos.

Como vecino de los Estados Unidos, México no puede eludir un compromiso indeclinable con la lucha antiterrorista, pero menos puede desentenderse de la visión norteamericana de combate a las organizaciones criminales.

El aspecto más relevante de nuestra política exterior y de seguridad es la evolución de nuestra relación con la potencia hegemónica con la que compartimos no

solamente una descomunal frontera terrestre, (de la cual, por cierto, se deriva una agenda específica que va desde la seguridad a la sustentabilidad) sino el perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye además de las amenazas externas (cada vez menos probables) por lo menos, la seguridad en las aduanas comunes, la seguridad aeronáutica, la piratería y la propiedad intelectual y la bioseguridad.

No existe ningún diseño realista que pueda considerar que en la ecuación de seguridad en América del Norte, México y los Estados Unidos dejarán de ser aliados estratégicos y compartir una intensa cooperación bilateral. Pueden darse cambios de gobierno en los dos países, como un regreso de la derecha republicana que despliegue una agenda nativista agresiva en contra de los migrantes o el ascenso de la izquierda nacionalista en México, que utilice el antinorteamericano como arma política, pero es altamente improbable que el círculo vital de intereses compartidos se fracture. Razones de tipo económico, político-militares y especialmente demográficas (son varios millones los ciudadanos que tienen la doble nacionalidad) permiten constatar que México y los Estados Unidos tienen un nivel de integración muy elevado al que resulta complicado dar marcha atrás, por tormentosa que pueda ser la relación en un momento determinado.

Es fundamental para la estabilidad de la zona fronteriza que encontremos un modelo de entendimiento diferente con los Estados Unidos que nos asegure una frontera en la que las agendas de prosperidad, sustentabilidad y seguridad sean compatibles y generen oportunidades en vez de conflictos.

Ha resultado muy interesante ver el proceso de adaptación del nuevo gobierno mexicano a la rutina establecida por la administración anterior con el gobierno de Obama. La dispersión de contactos entre agencias y dependencias mexicanas y americanas se convirtió en un espacio fértil para desarrollar redes informales entre funcionarios de los dos países. Como es sabido, un gobierno nunca es un actor unificado que concentre una racionalidad única y centralizadora y que ésta sea compartida por todos sus órganos, agencias y secretarías. En realidad todo gobierno está sujeto a dos grandes lógicas. La primera es la competencia (y a veces franca rivalidad) entre las agencias (en especial las de seguridad) y la segunda las prioridades políticas y personales de los titulares de cada una de las dependencias.

En el plano bilateral puede ocurrir que las relaciones personales entre los funcionarios desarrollen vínculos de confianza con personajes concretos con los que se ha trabajado a lo largo de los años y en consecuencia se han desarrollado los nexos apropiados para que el sistema funcione. Suelen ser redes precarias y discrecionales pero funcionales en coyunturas concretas. Es claro que en las comunidades de inteligencia las relaciones entre los servicios de distintos países se vinculan a lo largo de los años con independencia de los relevos a los que proce-

da cada administración. No siempre ocurre que todos los funcionarios se supediten del todo a la lógica política de gobierno en turno y que ellos tengan su propia dinámica, algo así como: “entre colegas nos entendemos”.

La asimetría entre México y Estados Unidos, en lo tocante al desarrollo institucional del aparato de seguridad, favorece que haya cierto patronazgo de las instituciones norteamericanas sobre sus contrapartes mexicanas. Esto puede resultar muy práctico para la CIA, el FBI o la DEA, pero no ha sido necesariamente lo más conveniente para México pues puede diluirse la línea de mando y las lealtades de los operadores. Ese es el fundamento para instituir la ventanilla única. El que esto ocurra tiene lógica política evidente, pero no significa que automáticamente funcione por tres razones que apunto de manera resumida.

La primera es que la ventanilla receptora sea creíble y confiable para sus contrapartes (cosa que suponemos), pero al mismo tiempo debe ser funcional para distribuir internamente el juego a los distintos integrantes del aparato de seguridad (recordemos el fallido intento centralizador de Adolfo Aguilar en 2001). La información de inteligencia suele ser crítica y en consecuencia debe llegar en tiempo y forma al destinatario (o usuario) de forma que pueda utilizarla oportunamente. De hecho, si la información llega tardíamente deja de ser inteligencia y puede ser periodismo o historia (en la medida en que ayuda a saber) pero no permite al gobierno anticipar su actuación y conjurar así la amenaza o el riesgo de que se trate.

La segunda es que el intercambio de información entre agencias se pueda dificultar por el relevo de cuadros que ocupen las oficinas de enlace más importantes. Si los ocupantes de esos despachos no son identificados como “miembros de la comunidad”, sino como políticos que persiguen agendas diferentes, es muy probable que el flujo de información tienda a ralentizarse.

La tercera es que el aparato de seguridad mexicano compita, como lo ha hecho visiblemente en los últimos años, por obtener un reconocimiento público por su habilidad para relacionarse con los vecinos.

El Secretario de Gobernación puede efectivamente ser la cabeza del gabinete de seguridad, pero puede ocurrir que un subordinado suyo adquiera una relación privilegiada en Washington y esto detone la rivalidad con las fuerzas armadas y se convierta en un problema gerencial y político para el propio Secretario de Gobernación y en última instancia para el Presidente. Hasta ahora las cosas parecen estar bajo control. El Director del CISEN, encabeza el grupo de alto nivel que atiende esa agenda.

En resumen, me parece que la lógica de la ventanilla única tuvo sentido desde el punto de vista político, pero podría complicarse si no se modifica el sistema en su conjunto de tal manera que la información fluya y se garantice la

convivencia armónica entre todos los participantes. Pero más importante aún es que esa ventanilla gane credibilidad y respetabilidad en el gabinete de seguridad mexicano, acreditando día a día que todo lo que hace lo hace por el bien del país y no para perseguir otros propósitos y es que consiga tener la autoridad moral con los vecinos de que todo lo que se tramite en esa oficina llegue a tiempo a quienes tiene que llegar.

Es interés de México que la agenda de seguridad común se sitúe fuera del sensacionalismo periodístico y el oportunismo político. Por su relevancia y complejidad debe situarse en una dimensión que abra las puertas a una corresponsabilidad efectiva de fondo, que pondere el grado de integración que ya existe entre los dos países y la relevancia de ambos en la ecuación de seguridad regional.

Sin ser viejos conocidos y mucho menos amigos, los presidentes Enrique Peña Nieto y Barack Obama tienen ya en su haber encuentros múltiples. Habían tenido ocasión de coincidir en diferentes foros trilaterales y multilaterales, entre ellos, las reuniones de líderes de América del Norte (Toluca 2014) y cumbres del G20. Poco antes de asumir la presidencia de México, Peña visitó a Obama en noviembre del 2012.

En un encuentro cordial y breve presentó su programa de reformas y recibió la protocolaria confirmación de que el vicepresidente Biden vendría a México a la ceremonia de toma de posesión del 1° de diciembre del 2012.

En aquella visita, se consolidó la idea de que para Peña Nieto era muy importante diluir el tema de seguridad e impulsar la idea de una agenda multitemática a fin de dar mayor relieve a otras cuestiones como la integración comercial (habló incluso del TPP, Trans Pacific Partnership). Eso no implicaba que eludiera el tema, que finalmente fue parte importante del comunicado. Tal vez lo más destacable en esa materia fue el anuncio de una nueva estrategia para lidiar con la violencia y el énfasis puesto en la “cooperación con respeto a la soberanía”. Desde entonces empezó a tomar forma la idea de una “ventanilla única” de la que hablábamos antes.

Meses después de ese encuentro, Obama seguía sin entender (o acaso no quería hacerlo) las líneas generales de la nueva estrategia de seguridad, al punto de declarar, en la víspera de su visita a la ciudad de México en mayo del 2013, que quería escuchar de manera directa de Enrique Peña Nieto cuáles eran sus alcances. Obama hizo, en efecto, una muy comentada visita a México. Aprovechó ese viaje para escuchar, de primera mano, los retoques a la estrategia de seguridad que planteaba el gobierno mexicano y de manera concreta, selló el mensaje de que, para su gobierno, el marco de cooperación establecido por la Iniciativa Mérida era el correcto y para evitar confusión o malas interpretaciones, lo mejor era incluso conservar intacto su nombre.

El tema de la seguridad seguía allí, aunque el gobierno mexicano se esforzara (con acierto desde mi perspectiva) por abrir otras avenidas por las que pudiese transitar la relación bilateral. Existía ya un entendimiento básico sobre la gestión de la frontera común (Embajada de México en Estados Unidos) que no era razonable tocar y se impulsaban los temas de prosperidad y competitividad (que durante el sexenio calderonista perdieron perfil), la innovación y la educación. Se creaba una nueva instancia de coordinación conocida por sus siglas como DEAN (Diálogo Económico de Alto Nivel) esquema copresidido por el vicepresidente y el secretario de Hacienda. En el ámbito de la educación, se abrían prometedoras vías para fomentar el entendimiento mutuo con metas ambiciosas para incrementar la presencia de estudiantes mexicanos en las universidades americanas. Además, se creaba un fondo específico para atender el tema llamado FOBESII (Foro Bilateral sobre Educación Superior, Investigación e Innovación).

El balance, a primera vista, era prometedor. Subsistían algunas dudas en seguridad, pero los proyectos nuevos y la promesa de una narrativa menos marcada por la seguridad, abría una perspectiva favorable. La visita de Obama tuvo, además, un gran impacto mediático e incluyó un memorable y esperanzador discurso en el museo de Antropología (Embajada de Estados Unidos en México). Agradeció, en aquella alocución, el decisivo apoyo de la comunidad mexicoamericana para su reelección y la deuda que había contraído. Habló con maestría discursiva sobre los *dreamers* y sobre el futuro que México se estaba labrando.

Lo que parecía una etapa diferente (y más cálida) de las relaciones entre los dos países, después de esa muy comentada visita, generó expectativas favorables para que 2014 (año en que se cumplían los 20 años del NAFTA) fuera el espacio apropiado para profundizar en el proceso de integración y dar algunos pasos audaces que mejoraran la competitividad global de la región. Sin que hubiese un punto de desencuentro preciso, el año transcurrió sin conmemoraciones oficiales. Probablemente la explicación de esta actitud monacal tenga que ver con cálculos políticos de cada uno de los gobiernos, pero lo cierto es que no hubo ánimo celebratorio ni en DC ni tampoco en el DF (mucho menos en Ottawa). El aniversario tuvo como elemento estelar la protocolaria celebración de la Cumbre de Líderes de América del Norte en Toluca (febrero de 2014). Obama, Peña y Harper tocaron en el tema de manera epidérmica.

Muchos observadores de la vida pública notaron esa falta de interés de los gobiernos por aprovechar la efeméride. La comunidad empresarial (e incluso la academia), desplegó más energía en recordar y analizar las implicaciones que el tratado comercial había tenido en los países y de manera

agregada en la región. De mayo del 2013 a los últimos meses del 2014, el ánimo parecía más bien el de dos socios que cooperan de manera correcta, que desahogan su plan de trabajo conjunto sin más. En otras palabras, cada quien cumple con su parte y punto.

Un irritante, un tanto inesperado, fue la crisis de los menores migrantes no acompañados que ocupó buena parte del verano del año pasado. Muchas voces críticas (la del gobernador de Texas por ejemplo) apuntaban a la responsabilidad mexicana de atajar ese problema desde su frontera sur, generando tensiones coyunturales que no iban a llegar demasiado lejos. De hecho, Obama agradeció al gobierno de Peña Nieto en la reunión de enero del 2015, su disposición a cooperar y aligerar este problema.

En septiembre de 2014, Peña Nieto hizo una visita muy completa a Nueva York con motivo de la Asamblea General de la ONU, que parecía reconducir las cosas por un sendero más tranquilo. Recibió premios, habló con inversionistas y estiró, hasta donde políticamente era posible, sus éxitos legislativos plasmados en una impresionante agenda de reformas. Los hechos de Iguala estaban a punto de ocurrir.

En el ambiente flotaba, sin embargo, una inquietud especialmente fuerte al considerar que Obama iba a debilitarse (como ocurrió) con el desfavorable resultado en las elecciones intermedias y se enfilaba a un bienio de creciente fragilidad política y no se había consumado una visita específica del presidente mexicano a DC. Finalmente, al arrancar el año 2015, Peña fue recibido por Obama en la Casa Blanca. No fue una visita de Estado, por lo tanto la agenda fue restringida y consistió en un dialogo privado entre los mandatarios, una conferencia de prensa y un par de actividades paralelas.

A diferencia de otras giras presidenciales a distintas naciones, que han resultado muy exitosas en términos de cobertura mediática, la visita de Enrique Peña Nieto a la Casa Blanca tuvo poca fortuna en prensa y el balance de la opinión publicada resultó desfavorable. Los titulares de los principales diarios de la capital no tenían una noticia que captara la atención. Algunos subrayaban la felicitación de Obama por las reformas, otros hablaban de la seguridad y finalmente lo más destacado fue la mención de Obama al caso de la Normal de Ayotzinapa.

El contenido de la reunión bilateral tenía elementos tradicionales y algunas novedades que vale la pena revisar.

En lo relativo a la agenda de prosperidad, los mandatarios se enfocaron en los puntos centrales (cruces de frontera más eficaces, comercio e inversión) y la línea discursiva mexicana realzaba la voluntad de convertir a la región en la más competitiva del mundo. Buena parte de la argumentación presidencial en un

texto publicado en *The Politico Magazine*⁵ se centraba en la interdependencia que existe entre las dos economías y las impresionantes cifras de comercio bilateral. Los datos están allí y son irrefutables, pero cada vez parecen menos eficaces para movilizar un proyecto regional diferente. A la opinión pública de los Estados Unidos no le impresiona demasiado la producción automotriz de México, ni tampoco puede decirse que la exportación de camionetas o de pantallas planas posicione la imagen de México en Estados Unidos, pues buena parte de esos productos no se asocian en el universo de las percepciones con México. Ni el diseño, ni las marcas, ni los colores añaden nada a la “marca México”.

En este sentido NAFTA parece más un esfuerzo paralelo que una voluntad de incentivar la convergencia y el sentido de pertenencia regional.

Obama, por su parte, optó por un discurso más tradicional y se congratuló por las reformas emprendidas por Peña y el potencial que éstas tienen para promover la inversión. Es probable que el tema más sensible de la conversación privada que mantuvieron los dos mandatarios, haya sido el conflicto de intereses del que han sido acusados el presidente y el secretario de Hacienda y particularmente, la preocupación norteamericana por los sectores en los que las empresas chinas pueden invertir en México, específicamente en el sector energético. De forma paralela sesionó el DEAN sin que se reportara ninguna novedad.

El segundo capítulo relevante fue el relativo a la seguridad. El espinoso tema Ayotzinapa fue la primera mención del comunicado de la Casa Blanca y de manera muy clara establecía que mantendría su apoyo para eliminar las causas de la violencia criminal y el poder de las organizaciones delincuenciales, pero en última instancia es responsabilidad de México tomar las decisiones pertinentes para remediar esta situación. Para el gobierno mexicano, la mención a Iguala volvía a poner en el corazón de la conversación bilateral el tema de la seguridad, justamente aquello que intentó cambiar en su visita como presidente electo a Washington, Enrique Peña Nieto.

De manera natural el tema de la frontera ocupó la atención de los mandatarios. Obama agradeció el trabajo del gobierno mexicano para contener la crisis de los migrantes centroamericanos no acompañados que tanta tensión generó en el verano del 2014. Se dejó abierta una posibilidad de cooperar para mejorar la situación de los países del istmo. Cuba también ocupó un breve espacio y México, que no fue un actor relevante en proceso de reapertura de las relaciones diplomáticas, reiteró su voluntad de facilitar (en la medida de sus posibilidades) el proceso.

⁵ (Politico Magazine).

Lo más novedoso de la reunión fue precisamente el tema migratorio. La acción ejecutiva de Obama establece claramente un reforzamiento de la frontera. No hay duda de que Washington no cambiará su política de deportaciones para los recién llegados, pero abre una puerta de esperanza a varios millones de compatriotas. El gobierno de México aplaudió la “audaz” iniciativa y dispuso que la red consular apoyara todo el trabajo de difusión y documentación pertinentes para facilitar a los migrantes el trámite. Lamentablemente un juez texano paralizó el proceso. Y ahora de la decisión del Poder Judicial.

En dos años, el gobierno de Peña ha hecho un esfuerzo importante por abrir nuevos canales en la relación bilateral. Su principal éxito se ubica en el capítulo educativo. La combinación de las aspiraciones mexicanas por ampliar el número de estudiantes (el objetivo son 100 mil) con el programa de la administración Obama, 100,000 Strong in the Americas, ha generado ya algunos frutos. Se han firmado 23 acuerdos de cooperación entre universidades de los dos países, se ha puesto en marcha una página web llamada Mobilitas que ayuda, en principio, a estudiantes a buscar oportunidades educativas en los dos países. En 2014 el número de alumnos mexicanos que acudían a diversas universidades norteamericanas ascendía a 27 mil, no es el óptimo pero es un avance considerable.

El tema migratorio y en particular las oportunidades que se abran para los migrantes indocumentados en los Estados Unidos dependerán de la forma en que se resuelva el conflicto político que hay entre el presidente Obama y los republicanos. Para los intereses mexicanos es crucial que la acción ejecutiva de Obama prospere y eventualmente los beneficios de regularización puedan ampliarse a más y más ciudadanos. La crisis del sistema migratorio norteamericano es un asunto pendiente que afecta claramente la relación entre los dos países.

Finalmente queda el tema del estado de derecho y la seguridad. El gobierno mexicano debe redoblar sus esfuerzos para reducir la percepción ampliamente difundida de que la corrupción es una práctica no sólo tolerada sino auspiciada desde los más altos niveles del gobierno. En materia de seguridad, a pesar del intento por reducir su importancia y su impacto en la relación bilateral, está más o menos claro que el tema no saldrá de las prioridades de la agenda en los próximos años.

Bibliografía

Revista Esquire 19 de mayo de 2014. (s.f.). *FERRI, Pablo: Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México*. Recuperado el 21 de Abril de 2015, de

- <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito>
Asociación Alto al Secuestro. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>
- Bonner, R. (2010). *The Cartel Crackdown. Foreign Affairs May-June* .
- Curzio, L. (2013). *Dangerous liaisons: organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Estados Unidos de América. Brookings Institution: Editado por Kevin Casas-Zamora.
- Curzio, L. (2012). La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos. En A. Oropeza García, *México 2012. La responsabilidad del porvenir*. México: UNAM-IIJ.
- Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores*. (25 de febrero de 2015). Obtenido de <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-48-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>
- El Universal. (28 de marzo de 2015). *Confronta Meade al relator de la ONU*. Recuperado el 21 de abril de 2015, de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/primer-plana/2015/impreso/cancilleria-encara-a-relator-de-la-onu-descalifica-su-trabajo-49037.html>
- Embajada de Estados Unidos en México*. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/news/discurso-y-publicaciones/otros-oficiales/discurso-del-presidente-barack-obama-en-el-museo-nacional-de-antropologia.html>
- Embajada de México en Estados Unidos*. (s.f.). Obtenido de <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2010/454-plan-de-accion>
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). (s.f.). INEGI. Recuperado el 21 de abril de 2015, de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015_04.pdf
- Méndez, J. E. (29 de diciembre de 2014). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante*. Recuperado el 21 de abril de 2015, de http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf
- Mobilitas. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://mobilitasedu.net/>
- ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela*. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF_Oko
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública*. (19 de diciembre de 2014). Obtenido de <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-uni>

- dos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-37-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica /
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar.* (s.f.). Recuperado el 24 de abril de 2015, de <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-jura-de-bandera-de-los-cadetes-de-1er-ano-generacion-2014-2019-de-la-heroica-escuela-na/>
- PND 2013-2018 . (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.* Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://pnd.gob.mx/>
- PND 2013-2018. (s.f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República.* Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://pnd.gob.mx/>
- Politico Magazine.* (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://www.politico.com/magazine/story/2015/01/us-mexico-relationship-enrique-pea-nieto-113980.html#.VLgWeyuG-So>
- PSN 2014-2018 . (s.f.). *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.* Recuperado el 21 de Abril de 2015, de <http://cdn.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo.pdf>
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (s.f.). *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015.* Recuperado el 24 de abril de 2015, de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/H-DSECEXTRV.pdf>
- Sistema de Seguridad Pública 2015. (s.f.). Recuperado el 21 de abril de 2015, de http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf,
- SRE. (24 de septiembre de 2014). *México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.* Recuperado el 21 de abril de 2015, de <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>