

---

*Fronteras y  
entidades federativas*

### 33. La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas

*José María Ramos*<sup>167</sup>

La frontera México-Estados Unidos es un espacio y un marco para la cooperación y la definición de retos transfronterizos. En la actualidad, los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado han cuestionado severamente su estabilidad y la seguridad nacional de ambos países.<sup>168</sup> Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidrogas de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación bilateral eficaz para erradicar tales problemas, el tráfico de armas hacia México, y finalmente las desarticuladas acciones intergubernamentales mexicanas contra la inseguridad. Este contexto, ha dado pie a que se mantengan los mismos niveles de tráfico de cocaína (90% cruza por México), marihuana (100% procede de México) y recientemente metanfetaminas (100% procede de México) hacia Estados Unidos, tal como existían a inicios de los noventa.

En la actualidad, el impacto causado por el aumento de la violencia fronteriza provoca que el tema de la migración ya no sea el principal problema de la agenda compartida con los Estados Unidos. Como consecuencia, emergen los problemas prioritarios de inseguridad, violencia y crimen organizado fronterizo. Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de 1600 personas en Tijuana y de 2300 personas en el municipio de Ciudad Juárez en 2008. La mayor parte de estas muertes contaban con vínculos directos o indirectos con actividades ilícitas.

El impacto de la inseguridad en México se puede contextualizar bajo cuatro dimensiones de la seguridad, lo que implica el diseño de políticas articuladas y bajo un enfoque intergubernamental: seguridad pública (robos, adicciones y secuestros); seguridad nacional (crimen organizado, el narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas); la seguridad fronteriza (terrorismo) y finalmente, la seguridad humana, asociada tanto a las acciones de prevención como a mejores niveles de vida de la población fronteriza mexicana. Dichas dimensiones de la inseguridad han estado presentes en la frontera, sin embargo no ha existido una política integral que las considere, lo que incide en los problemas actuales de tráfico de drogas, violencia e inseguridad.

<sup>167</sup> El Colegio de la Frontera Norte.

<sup>168</sup> Esto ha traído como consecuencia una especial preocupación por parte de diversas agencias federales de Estados Unidos, desde octubre de 2008 a marzo de 2009, y de la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo de 2009, situación no vista desde mediados de los ochentas. De la misma manera, medios como el New York Times, Financial Times y El País le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados de 2008.

La relevancia de la frontera México-Estados Unidos, en particular la frontera entre California y Baja California, radica en que se estima que en el periodo de 2007 a octubre de 2008, las autoridades federales fronterizas de Estados Unidos decomisaron cerca de 40% del total de drogas confiscadas en todo el territorio estadounidense. Esta situación es reflejo de la importancia de la demanda y oferta bilateral de marihuana, cocaína y metanfetaminas por parte de la sociedad estadounidense, así como de los grupos delictivos mexicanos respectivamente.

Por otro lado, una de las prioridades de la política binacional en seguridad debe ser la reducción del tráfico de armas a través de las fronteras entre México y Estados Unidos. Esta acción debería ser una prioridad de ambos países, pero en particular de Estados Unidos, considerando la importancia del tráfico proveniente de sus armerías. Uno de los factores que determina tal problema es la escasa regulación que existe en este país respecto de la compra y tenencia de armas, la cual es muy liberal, lo que favorece la adquisición. Según autoridades estadounidenses, se estima que en la frontera sur con México existen siete mil armerías y la mayoría se ubican en los estados de California y Texas, sin contar con las ferias y exposiciones abiertas a todo público donde es posible obtener cualquier tipo de artefactos.

El reto bilateral en materia de tráfico de armas es fortalecer dicha política a través de programas tales como “Gunrunner”. Esta iniciativa implementada por la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los Estados Unidos (ATF) busca enfocar los recursos en cuanto a investigación, inteligencia y capacitación para suprimir el tráfico de armas de fuego a México y frenar la violencia relacionada con las mismas, en ambos lados de la frontera. Pero, la eficacia y el impacto de este programa dependerá entre otras estrategias de una mayor voluntad del gobierno federal estadounidense bajo una visión integral (conciliación de libertades, prevención, judicial, policial, salud); fortalecer la evaluación de los programas fronterizos de combate al tráfico de armas con base a las experiencias pasadas y los retos presentes; e incrementar la profesionalización y controles anticorrupción de las policías mexicanas, en particular la policía fiscal.

En el contexto del agudizamiento de los problemas de inseguridad en la frontera con México, el gobierno federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército mexicano y parte de la marina en ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, desde fines de 2007. Tal presencia militar no ha podido reducir sustancialmente la inseguridad y el crimen organizado fronterizo, debido a que la política presenta limitaciones de diseño, implementación de tácticas integrales, estratégicas y transversales, de evaluación y de falta de apoyo del resto de las corporaciones locales, estatales y federales mexicanas. Por estas razones, el impacto del ejército mexicano ha sido limitado en la reducción sustancial de la violencia fronteriza.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa

Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, la reforma judicial, los derechos humanos, así como los programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. De ahí que, una de las prioridades estratégicas del gobierno federal mexicano y de los estados fronterizos sea la de disponer de un plan estratégico en seguridad, en el cual se integren las distintas dimensiones de la seguridad antes mencionadas: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana con base a un enfoque integral, estratégico y transversal.

Contrariamente y pese a los impactos de la inseguridad en la frontera con Estados Unidos, no existe un plan estratégico ni integral, sino acciones aisladas y coyunturales. Con ello, es de esperarse que se mantengan o agudicen tales problemas y que distintos actores estadounidenses continúen expresando preocupación sobre los riesgos a su seguridad nacional, como especialmente lo han hecho en audiencias en el Congreso de Estados Unidos, efectuadas en la primera y segunda semana de marzo de 2009. En tal contexto, se considera que la Iniciativa Mérida podría ser una opción de apoyo a un programa bilateral efectivo contra la inseguridad, si se acompaña de las siguientes condiciones:

- Una estrategia integral que logre eficiencia a nivel táctico (policial, prevención, legal, institucional y militar)
- Un liderazgo militar coyuntural favoreciendo sinergias con actores claves.
- La articulación de la estrategia con otras opciones nacionales, internacionales, regionales y transfronterizas.
- Una gestión intergubernamental eficaz en materia de seguridad y desarrollo.
- Fortalecimiento de las instituciones en el ámbito de sus competencias.
- Promover un mayor profesionalismo de las corporaciones policíacas en los tres niveles de gobierno.
- Fortalecimiento de los controles anticorrupción en los tres niveles de gobierno.
- Participación ciudadana eficaz, no solo monitoreando posibles abusos policíacos, sino promoviendo y evaluando programas de prevención.

Las dimensiones de la seguridad plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tales políticas. Como consecuencia, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental más eficaz y efectiva para resolver problemas de seguridad nacional y fronteriza. Por ello, una tarea prioritaria es fortalecer tal coordinación entre los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

## 34. Chihuahua 2008, testimonio desde Juárez

*Carlos González Herrera*<sup>169</sup>

El pensamiento conservador encuentra en la evocación idealizada del pasado una de sus formas favoritas de expresión. En Ciudad Juárez desde hace tiempo se deja escuchar, entre sentimientos de esperanza y el abatimiento anímico, aquello de que cualquier tiempo pasado fue mejor. Una mirada a los últimos cien años de vida en la frontera, particularmente de ese cruce fronterizo que conocemos como la región Juárez-El Paso, permite ver que la tranquilidad nunca ha sido una acompañante por largos periodos. De existir lugares en los cuales verdaderamente podemos encontrar durante el siglo xx (después de la Revolución y sus conflictos posteriores), esa tranquilidad pueblerina y bucólica, una población como Juárez no podría pertenecer a esa descripción. Junto a buena parte del resto del país, Juárez vivió una época intensa y violenta entre 1910 y 1920. Después, la población hubo de sortear el olvido que el gobierno federal hizo de realizar inversiones importantes en la frontera, dedicando buena parte de su energía vital y capacidad de trabajo a la industria del turismo transfronterizo: juego, prostitución, bebida, droga, etcétera. No obstante, esa defensa de un pasado reelaborado para curar las angustias de un presente incontrolado tiene bases históricas más bien débiles.

Como puede imaginarse, es remota la posibilidad de que aquella ciudad hubiera experimentado una vida verdaderamente exenta de crimen y violencia. De hecho, hacia mediados del siglo pasado, había una actividad criminal organizada bastante activa y también aquella ejercida por los “pequeños desorganizados”. Ambas eran reprimidas por la regla de dos: la policía agarraba a los ladronzuelos y después de una brutal paliza, los expulsaba de la ciudad. La reincidencia fue frecuentemente castigada con la desaparición definitiva. Esa forma de ejercer la ley atemorizó a muchos, pero contó con soporte social.

En medio de esa bruma con que se recuerda el ingreso a los años sesenta, el gobierno federal hizo su segunda aparición durante el siglo xx (la primera fue en forma de fuerzas federales para defender la plaza contra las fuerzas de Madero, Orozco o Villa). A iniciativa de ciertos prohombres locales, que se presentaron como capitanes de empresa sin realmente tener ninguna experiencia en el ramo (salvo por Antonio J. Bermúdez, director de PEMEX) y aún con la renuencia de parte de los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz, se puso en marcha el Programa Nacional

<sup>169</sup> El Colegio de Chihuahua, Ciudad Juárez.

Fronterizo (PRONAF). No sonaba nada mal como principio. Por fin una visión de corte nacional y manejada por el Estado mexicano para atender a su frontera con los Estados Unidos, desatendida desde 1848. Pero esa apuesta generó un crecimiento absolutamente fuera de control, sin posibilidad de empatar el crecimiento población con servicios públicos, servicios educativos y servicios de salud. Presenciamos entre 1975 y 1995 un proceso de urbanización atroz, salvaje o sin control.

Así, desde que la frontera se formó en 1848, el mexicano ha sido un Estado ausente. La oportunidad que el PRONAF plantó para que toda la frontera se convirtiese en una región estratégica de altísima prioridad no fue aprovechada. Simplemente, se abrieron las ventajas para que los llamados desarrolladores urbanos y las transnacionales que vinieron a instalarse en ciudades como Juárez, Tijuana o Reynosa se volvieran autoridades *de facto*, mientras que las *de jure* han sido tradicionalmente débiles. Tenemos pues, que a la urbanización salvaje, se añade una presencia de Estado débil que ha sido incapaz de instalar en lugares como Juárez las iniciativas niveladoras de las desigualdades sociales que deben animar las políticas públicas del Estado. Juárez tiene menos metros cuadrados de pavimento, menos camas de hospital y menos lugares en preparatorias y educación superior que la capital del estado, Chihuahua, que cuentan con medio millón menos de habitantes.

¿Qué ha pasado con la sociedad en Juárez? Una ciudad ubicada donde está, por el que se mueven algunos de los tráficos de mercancías y personas más activos del mundo y que tiene una antigua relación de proveedor de las necesidades del suroeste estadounidense (fuerza de trabajo, diversión, alcohol o drogas), podía mantener niveles “aceptables” de inseguridad y violencia controlada, siendo su sustento la debilidad del Estado y el reino de los poderes *de facto*. En una ciudad con tal cultura por el trabajo remunerado, en el que desde hace tiempo todos los miembros de la familia deben tener ingresos propios, tener como vecino al ladrón de autopartes, al contrabandista, al cruzador de personas al “otro lado”, al traficante de drogas al menudeo, o incluso a un asesino por contrato, se vio como tolerable. Mientras mantuvieran ciertos niveles de respeto por sus vecinos, sus actividades llegaron a ser vistas como una rama más de la economía local.

Al hacer su arribo los grandes grupos del crimen organizado deseando hacerse de la plaza, pudieron infiltrarse con relativa facilidad porque existían esos vasos comunicantes. Encontraron una ciudad como queso gruyere totalmente agujereada. Había una red apta para el ejercicio de la criminalidad. Eso quizá podría explicar porque los asesinatos abarcan un espectro social tan amplio y parece no tener una ubicación ni social ni geográfica específica.

Desde empresarios propietarios de lotes de autos usados, de casa de cambio, de lotes de autopartes o *yonkes*, bajando en la escala económica hacia los dueños de pequeños comercios de barrio, los jóvenes miembros de pandillas de barrio son los que

han aportado quizá la mayor cuota de sangre. Entre estos extremos, están los integrantes de las policías, pero también profesionistas e inclusive universitarios.

Durante 2008, Juárez vivió una etapa de títale a lo que se mueva. Pues no solo fueron ejecutados los integrantes de las bandas de alguno de los grupos del crimen organizados, sino los distribuidores de barrio que vendían la droga del contrario o no querían vender la de un nuevo grupo, pero también los policías que protegían a un grupo y eran “urgidos” a proteger a otro, incluso los policías que decidían mantenerse al margen. A ese grupo de víctimas hay que agregar a todos aquellos que han decidido no pagar cuotas de protección o no han podido seguirlo haciendo por la crisis económica.

Me parece que apostarle todo a la estrategia de guerra abierta al crimen organizado no será la solución: primero, porque estaríamos cometiendo el error del que alerta Camus en *La Peste*: conformarse con que la enfermedad, en este caso la violencia, baje de nivel y todo pueda regresar a la “normalidad” del pasado; segundo, porque hay que entender que en ese “pasado normal” está parte importante del origen del problema. Así que aquí sí se vale un gran ejercicio en contra de las autocomplacencias; tercero, porque la violencia ha tocado a Juárez como a muy pocos sitios del país. Es una ciudad que ha experimentado, durante 2008, más de 80 asesinatos por cada 100 mil habitantes, además de una escalada generalizada de todos los delitos, desde los tradicionales como robos a casa habitación o de vehículos, a los nuevos como la extorsión telefónica, los secuestros y llegando a la quema de comercios en un rango que va desde el comercio de barrio, hasta restaurantes, *antros* y gimnasios.

El espectro de la violencia y la descomposición de la autoridad es tal que una estrategia basada en tener al ejército en la calle no es la solución a largo plazo. Si la estrategia de seguridad del Gobierno Federal pretende la recuperación de territorios y el fortalecimiento de los gobiernos locales, podemos decir que quizá, sólo quizá, se cumple la recuperación temporal de territorios, pero no lo segundo ¿Por qué? Sencillamente porque la población retira la confianza que queda en la autoridad local y la deposita, con reservas, en las fuerzas armadas. El ejército desplaza al ministerio público del fuero común acordonando las zonas de crimen y levantando las evidencias para un futuro trabajo pericial. Las policías locales han sido desplazadas en la vigilancia de edificios públicos, hospitales, escuelas, calles, cruceros, aeropuertos, puentes internacionales, carreteras, instalaciones de PEMEX o CFE.

En marzo de 2009 culminó un proceso de remoción de todos los mandos, de primer y segundo nivel, dependientes de la autoridad civil electa del municipio: policía municipal, vialidad, control de las líneas telefónicas de emergencia y para la denuncia ciudadana. El mando civil ha aceptado su papel secundario de manera natural. Resulta difícil imaginar el cumplimiento de la estrategia del gobierno federal, llamada al fortalecimiento de las autoridades civiles locales. La estrategia de despliegue territorial de las fuerzas federales denominada Operativos Conjuntos, ha generado en Juárez dos

puntos de vista. Un posicionamiento, débil aún, en contra de la presencia del ejército mexicano en la ciudad. En Juárez, la evidencia apunta a que se trata más de una crítica de grupos derechohumanistas que de células activadas por el propio crimen organizado. En el otro extremo, surge en sectores de la población, y aún en los medios de comunicación, la opinión de la “eficacia” de las operaciones del ejército que al estar mejor entrenados, mejor equipados y menos sujetos a “restricciones civiles” logran dar golpes más contundentes al crimen organizado en términos de número de sicarios muertos. Desde mi punto de vista hay tres ausencias notables:

- La construcción de un amplio consenso y un frente social en contra del crimen, que además impulsen la inclusión de una política de Estado para el desarrollo integral de Juárez en particular y de Chihuahua en lo general, que sean capaces de reconstruir el tejido social fracturado por el abandono estatal y la violencia.
- Un replanteamiento del Estado mexicano que convierta a regiones como Ciudad Juárez, en escenarios de visiones nacionales en las que está en juego la seguridad nacional.
- Claridad sobre el papel que debe jugar la relación México-Estados Unidos. Juárez es muy distinto al resto del país, pero en muchos sentidos es muy similar de la línea fronteriza que se comparte con el “coloso del norte”. Una política de seguridad binacional con dividendos favorables para ambas naciones debería ser la que priorice el desarrollo fronterizo que en puntos como Ciudad Juárez - El Paso son impensables sin considerar “al otro”, por la sencilla razón de que se encuentran entrelazadas por los caprichos de la historia y los avatares del tiempo.

Por ello, visiones marcadas por el uso de la fuerza (de ambos lados de la frontera) y la coyuntura podrán tener efectos favorables en el corto plazo pero el abandono histórico regresará, procreando estos y otros males que oscurezcan los esfuerzos actuales en la “Guerra contra el Narco”.

### **35. La guerra en la frontera México–Estados Unidos**

*Jorge Luis Sierra*<sup>170</sup>

La frontera entre México y Estados Unidos está convertida en un campo de batalla por parte de ambos gobiernos. Existe una guerra en contra de poderosas organizaciones

<sup>170</sup> Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.



de narcotraficantes, las cuales encaran con un creciente poder de fuego y una capacidad corruptora cada vez mayor.

El gobierno del presidente Felipe Calderón está usando al ejército y a la armada de México como su fuerza principal en el combate contra estos grupos, mientras que el nuevo gobierno de Barack Obama está ofreciendo el apoyo tecnológico y de inteligencia de sus fuerzas armadas para engrosar la lucha mexicana. Por su parte, los diferentes grupos de narcotraficantes han logrado conformar una potencia, que el mismo gobierno mexicano estima en 400 mil personas, en la que están mezclados ex policías, desertores del ejército, ex soldados kaibiles del ejército guatemalteco, sicarios de pandillas callejeras y carcelarias de Estados Unidos, y jóvenes de las ciudades fronterizas que están dispuestos a trabajar para el narcotráfico a cambio de dinero y privilegios.

El conflicto armado enfrenta también entre sí a las bandas rivales de narcotraficantes, en una lucha intestina que ha costado la vida de más 6 mil personas ejecutadas en todo el territorio nacional en 2008 y los dos primeros meses de 2009. Es importante destacar que la mitad de esas ejecuciones ha ocurrido en la frontera norte.

La violencia relacionada con el narcotráfico está concentrándose principalmente en los seis estados mexicanos que colindan con Estados Unidos: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En algunas ciudades, las cifras de ese conflicto alcanzan ya proporciones extraordinarias: una tercera parte de las mil ejecuciones que ocurrieron en los dos primeros meses de 2009 en México, sucedieron tan sólo en Juárez, la ciudad hermana de El Paso, Texas.

No sólo los mexicanos padecen los estragos de esa violencia. Hacia enero de 2009, cifras proporcionadas por una empresa privada de expertos en negociación anti-secuestro, indicaron la existencia de 25 ciudadanos estadounidenses secuestrados en el área de San Diego, California, llevados por sus plagiarios hacia Tijuana, Baja California. En tanto, investigaciones periodísticas revelaron que en febrero del mismo año, 172 de los 230 asesinatos de estadounidenses en México, en los últimos cinco años, han ocurrido en las entidades fronterizas con Estados Unidos.

Distintas autoridades estadounidenses, tanto civiles como militares, han manifestado que el ambiente de ingobernabilidad que existe en la frontera con México puede ser aprovechado por terroristas internacionales que tratarían de penetrar su territorio e introducir agentes y armas de destrucción masiva. Analistas del Departamento de Defensa conciben a los gobiernos estatales de México como Estados fallidos, que no pueden ofrecer seguridad a sus ciudadanos y están en riesgo de sucumbir al embate corruptor y violento del narcotráfico.

Las armas utilizadas por la delincuencia organizada provienen de Estados Unidos en 90%. Los Zetas, un grupo de sicarios integrado originalmente por desertores del ejército mexicano, han organizado sus propios pelotones de infantería, armados con fusilería diversa, morteros y lanzacohetes antitanque. En consecuencia, las fuerzas

del gobierno tampoco están escatimando el uso de armamento para enfrentar a narcotraficantes. Además de las armas utilizadas por las unidades del ejército y la armada de México, las policías estatales y algunas municipales están siendo equipadas con granadas y fusiles, que hasta ahora habían sido de uso reservado para las fuerzas armadas.

Algunas operaciones sirven para ilustrar la magnitud del armamento acumulado por las partes en conflicto: Durante una serie de combates en las calles de Reynosa, Tamaulipas, en noviembre de 2008, varias unidades del ejército mexicano abrieron paso a una caravana de militares y policías federales que llevaban detenido a Jaime González Durán, *el Hummer*, uno de los desertores del ejército mexicano que fundaron el grupo de los Zetas. La caravana encontró fuerte resistencia armada que intentó inútilmente poner barricadas en las calles para rescatar a su jefe. Horas después de la detención y su traslado en avión a la ciudad de México, la policía halló uno de los arsenales más importantes que se había decomisado en la historia reciente de la lucha contra el narcotráfico: 500 armas de fuego, medio millón de municiones, 150 granadas, un lanzacohetes antiblindados, dos lanzagranadas de 40 mm, 14 pistolas *five-seven* conocidas como matapolicias por su capacidad de penetrar puertas, carrocerías y chalecos antibalas; además de siete rifles de francotirador Barret calibre 50. Los lanzagranadas de 40 mm han sido utilizados con éxito en otros conflictos armados. Un ejemplo de su capacidad de fuego está en la forma en la que el ejército de Estados Unidos utilizó una versión moderna de esta arma para destruir a compañías de infantería iraquí con ráfagas de unas 350 granadas por minuto a distancias de más de 2 mil metros. Tanto el narcotráfico como el ejército han usado esas armas en sus enfrentamientos.

Este tipo de armas fueron utilizadas durante un enfrentamiento ocurrido en las calles de Reynosa, en febrero de 2009. Los vecinos en una colonia localizada en el suroeste de esa ciudad fronteriza con Hidalgo, Pharr y Mission, Texas, vivieron, en esa ocasión, más de dos horas de una cruenta batalla entre sicarios del Cártel del Golfo y elementos del ejército y la policía federal. Los reporteros de la televisión local, que transmitió en vivo escenas del enfrentamiento, hablaban hacia el auditorio mientras el ruido ambiental reproducía el fuego intenso de granadas y fusiles automáticos. El intercambio de disparos fue realizado a horas del día, cerca de una escuela primaria que estaba en clases y también de un centro comercial en funcionamiento, lo que indica que tanto autoridades como delincuentes involucraron en el enfrentamiento a la ciudadanía, sin importar el riesgo de producir bajas colaterales entre transeúntes, comerciantes y vecinos.

Los narcotraficantes aprovechan la existencia de un mercado de armas abierto, no controlado, en el sur de Estados Unidos. Según el Buró de Armas, Tabaco y Alcohol de Estados Unidos (ATF, por sus siglas en inglés), los traficantes pasan miles de armas por la frontera hacia México en un contrabando llamado “río metálico” que corre de norte a sur. La misma fuente indicó, que a lo largo de la frontera existen registrados

más de 6,700 vendedores de armas, pero sólo 100 agentes y 35 inspectores de ATF para controlar la legalidad de todas las operaciones de compraventa.

Una parte importante de estas armas pasa de contrabando por parajes del río Bravo. De la misma manera, otra cruza por los puentes internacionales entre México y Estados Unidos. Ejemplo de ello ocurre en el Puente de Pharr, que comunica a esa población fronteriza del sur de Texas con la parte oriental de Reynosa. Según fuentes consulares mexicanas, células de la delincuencia organizada arrancan el cableado eléctrico en el lado mexicano del puente para que éste quede bajo la oscuridad cuando suceden las operaciones de tráfico de armas. Los traficantes perforan subrepticamente la malla ciclónica y los tripulantes de los autos que vienen de Estados Unidos, que logran pasar sin revisión aduanal o policial estadounidense, arrojan los bultos cargados de armas por los huecos de las mallas.

Las detenciones sistemáticas de miembros de pandillas en el lado estadounidense de la frontera, también muestran evidencias de que pandillas estadounidenses están colaborando activamente con los cárteles mexicanos subiendo drogas al norte y bajando armas hacia el sur. La Mafia Mexicana, Hermanos Pistoleros Latinos, Latin King and Queen Nation, Three City Bombers, Texas Syndicate y Barrio Azteca son algunas, las cuales se encargan de “levantar” personas, ejecutar narcos rivales y extorsionar a hombres de negocios en ambos lados de la frontera.

Aunque los más conocidos son los cárteles de Tijuana, Ciudad Juárez y del Golfo, existen una multitud de pequeñas organizaciones que funcionan de manera independiente. La detención y muerte de la mayoría de los hermanos Arellano Félix en los últimos ocho años provocó una atomización del cártel de Tijuana, la diseminación de células delictivas dedicadas principalmente al secuestro y la ejecución de elementos fieles a este clan. La organización general se vio reducida en tamaño y en influencia. Sin embargo, no sucedió lo mismo con su división en partículas menos visibles, pero igualmente peligrosas.

Algunas veces unidas y otras divididas en una lucha intestina atroz, estas bandas han logrado tomar el control de una variedad muy amplia de actividades delictivas que abarcan, además del narcotráfico, el secuestro, la extorsión de empresarios y comerciantes, el tráfico de indocumentados, la prostitución internacional y el asesinato de narcotraficantes rivales, policías, militares y periodistas.

Los gobiernos de México y Estados Unidos intentan retomar el control de la región fronteriza, que los gobiernos locales y estatales no parecen tener. La intensidad de la violencia en la región ha llevado al presidente Felipe Calderón a incrementar el despliegue de fuerza militar en Ciudad Juárez, Reynosa y Tijuana, mientras trata de cortar las rutas del tráfico terrestre de drogas en estados colindantes como San Luis Potosí, Veracruz o Sinaloa. La estrategia de militarización también ha producido el desplazamiento de los mandos civiles de las policías municipales de la zona fronteriza y su sustitución con jefes y mandos militares.

Por su parte, el gobierno estadounidense ha incrementado el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, una agencia que cuenta con más de 18 mil elementos, más de la mitad de ellos concentrados en la frontera con México. La agencia federal, que forma parte del Departamento de Seguridad Interna, espera contar con cerca de 20 mil elementos en septiembre de 2009. El entonces presidente, George W. Bush reforzó la vigilancia, en 2006, con el despliegue temporal de 6 mil tropas de la Guardia Nacional para auxiliar a la Patrulla Fronteriza. Durante su gobierno, el Congreso aprobó una ley para construir tramos adicionales de muro en la frontera. En tanto, Rick Perry, gobernador de Texas, preveía a principios de año la movilización de mil tropas de la Guardia Nacional en la zona fronteriza.

La fuerza local sigue debilitada. Los jefes de policía (o alguaciles) de los 23 condados estadounidenses enfrentan dificultades presupuestales para vigilar los territorios fronterizos. Como coordinadores de las fuerzas de tarea para vigilar las Áreas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas, los alguaciles constituyen la autoridad local más importante en la lucha antinarcóticos. Sin embargo, estos jefes de policía carecen de personal suficiente y la administración de las cárceles en cada condado les absorbe recursos humanos y materiales. En 2007, cuando la Legislatura de Texas definió el presupuesto bianual de seguridad fronteriza, la Coalición de Alguaciles Fronterizos de este lugar se quejó argumentando que la mayor parte de los 100 millones de dólares asignados fueron para contratar a más elementos del Departamento de Seguridad Pública de Texas, y no para los condados. Dicha coalición también mencionó que la policía del condado de Hidalgo, cuyo alguacil no estaba alineado con el gobernador Perry, recibió menos dinero que el resto de los condados, a pesar de que esa es una zona de operación del los Zetas y el Cártel del Golfo.

En los últimos cinco años, dos alguaciles de Texas, uno del condado de Cameron (colindante con Matamoros, Tamaulipas) y otro del condado de Starr (fronterizo con una parte de Reynosa y Miguel Alemán) fueron detenidos bajo la acusación de proporcionar información de inteligencia a los Zetas y participar en el tráfico de drogas. Varios agentes de la Patrulla Fronteriza y del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) también han sido arrestados por sus presuntos vínculos con narcotraficantes.

Del lado mexicano, la fuerza policiaca municipal es débil y no proporciona niveles adecuados de seguridad pública. Sin armamento ni personal suficiente, las policías municipales trabajan con frecuencia para el narcotráfico o no lo tocan. Varios jefes policiales locales han sido ejecutados, lo que constituye una intimidación directa contra todos los agentes de la policía municipal. El narcotráfico ha sido capaz de disolver cuerpos enteros de policía municipal con la pura amenaza de matar a sus elementos.

Como la policía federal tiene la política de no investigar ejecuciones porque las considera homicidios, y por tanto delitos del orden común, no federal, la capacidad

de las agencias de policía estatales para esclarecer cada ejecución relacionada con el narcotráfico está rebasada.

Ninguno de los dos gobiernos tiene fuerza suficiente para vigilar la totalidad de los 3,141 km de frontera, en su mayor parte caracterizada por una franja desértica con clima extremo, que va desde el este de San Ysidro, California, hasta Eagle Pass, Texas. La región fronteriza comprende además 100 km al norte y otros 100 al sur de la línea divisoria, en donde viven 9.6 millones de personas del lado mexicano y 6.5 millones del estadounidense, en su mayoría concentradas en 14 ciudades hermanas. Proyecciones demográficas de ambos gobiernos estiman que en el año 2020 vivirán en la región cerca de 21 millones de personas.

Fuera de esas 14 ciudades, en ambos lados de la frontera existen cientos de pequeñas comunidades rurales cuyos habitantes viven en la pobreza extrema y tienen muy pocas perspectivas de progreso. El gobierno estadounidense considera que 21 de los 23 condados fronterizos están en crisis económica. La situación puede agravarse con los efectos de la recesión estadounidense que comenzó en diciembre de 2007 y con la devaluación del peso mexicano que superó 30% en 2008 y los primeros meses de 2009.

Las características de la región han contribuido para que un número mayor de habitantes de ambos lados de la frontera, particularmente jóvenes, elijan colaborar con la delincuencia organizada. El promedio de edad de los sicarios en Nuevo Laredo y Tijuana, por ejemplo, es de 21 años. Las bandas del narcotráfico han demostrado capacidad para reclutar amas de casa, jóvenes *lumpen* e incluso niños para simular protestas contra la presencia militar. Los líderes criminales de cada localidad también ejercen un control sobre los medios de comunicación, a veces con amenazas, a veces con ejecuciones.

La efectividad de la presencia militar y de la policía federal en las ciudades y regiones fronterizas tiene un carácter meramente temporal. Durante la saturación militar de estas localidades, la actividad de narcotráfico parece disminuir, pese a ello los soldados que entran en roce directo con pobladores, en algunas ocasiones, han terminado baleando y matando a transeúntes y conductores que violan de manera voluntaria o accidental las reglas de un retén carretero. Apenas se van las fuerzas federales, todo vuelve a una normalidad aparente; los habitantes de las ciudades desarrollan su vida, los niños regresan a la escuela, los padres al trabajo, y los narcotraficantes a su negocio habitual: conseguir el paso de las drogas, ejecutar a quienes se oponen o se atraviesan en el camino, controlar el resto de las actividades delictivas y obtener fuentes alternativas de ingreso con la participación en el secuestro y venta de protección a empresarios.

Así, la zona fronteriza es el escenario de un conflicto armado de gran envergadura, pero las autoridades de ambos lados de la frontera se niegan a considerarlo así.

## 36. Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica

Natalia Armijo Canto<sup>171</sup>

Históricamente, la frontera sur mexicana no había estado muy presente en los esquemas de seguridad. Durante el periodo de la Guerra Fría, los países centroamericanos eran vistos dentro de la órbita de influencia de Estados Unidos, y no representaban preocupación para México. Sin embargo, desde finales de la década de 1970, las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, más la inestabilidad política generalizada en la región, llevaron a una preocupación creciente sobre las repercusiones de estos procesos en la seguridad del país. Por una parte, la llegada de miles de refugiados que huían de la violencia en sus países y, por otra, la posibilidad de incursiones del ejército guatemalteco en territorio nacional, obligaron a las autoridades mexicanas a poner atención a esta frontera y a participar activamente en los procesos de paz en los países centroamericanos.

En 1994 se dieron tres eventos relevantes para la frontera: a) la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte que elevó la importancia de la misma en cuanto a consideraciones de seguridad nacional de Estados Unidos, pero excluyó el tema de los trabajadores migrantes; b) el levantamiento zapatista, que provocó un fuerte incremento de la presencia militar y de mecanismos de control en la frontera con Guatemala; y c) La *Operación Guardián* en California, que inició una nueva etapa en la política de contención migratoria del gobierno estadounidense y presiones hacia México para controlar el paso de migrantes centroamericanos a través de la frontera sur en su intento por llegar a Estados Unidos.<sup>172</sup>

### *Retos para la seguridad en el inicio del siglo XXI*

Los atentados terroristas contra Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, condujeron a poner énfasis en políticas de “contención”, “sellamiento” y “securitización”. Las políticas migratorias y fronterizas quedaron envueltas en los discursos sobre seguridad y control, dejando poco espacio para la atención de temas económicos, comerciales, sociales y mucho menos para los relativos a los derechos humanos.<sup>173</sup>

171 Universidad de Quintana Roo.

172 Ver Vladimiro Valdés, “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas”, en Rigoberto Gallardo y Rafael Moreno (coordinadores), *México tras el ajuste estructural*, Vol. I, Universidad Iberoamericana León e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2005.

173 Ver Juan Artola, “Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México”, en Carlos González (editor), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Secretaría de Relaciones Exteriores y Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.

Estados Unidos ha expresado su preocupación sobre la porosidad de la frontera sur de México debido a la posibilidad de tránsito de células terroristas, la presencia y actividad de las maras o pandillas transnacionales y sus posibles vínculos con organizaciones criminales o terroristas. En consecuencia, para los gobiernos de México y Estados Unidos, este tema se ha convertido en una prioridad desde el punto de vista de la seguridad, lo cual ha elevado las exigencias para hacer más eficiente el combate al crimen organizado y al terrorismo; fortalecer la seguridad pública en la región; aumentar la eficiencia en la administración de los cruces fronterizos; administrar en forma más adecuada los flujos migratorios; fortalecer los mecanismos bilaterales de cooperación con los países colindantes; y aumentar la coordinación trilateral México–Guatemala–Belice.

### *Migración y seguridad*

A fin de impedir que los flujos migratorios provenientes de Centroamérica continuaran creciendo, entre junio de 2001 y enero de 2003 el gobierno de México llevó a cabo el “Plan Sur”, con la finalidad de reducir las deficiencias de las líneas divisorias entre nuestro país, Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policíaca y militar. En 2003, el Plan fue sustituido por el proyecto: “Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur” que incluyó acciones encaminadas a mejorar la documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales. Además, la creación de grupos de protección de migrantes, el incremento de los mecanismos de control de la migración indocumentada rumbo a Estados Unidos y el mejoramiento de las estaciones migratorias. En este contexto, se ha logrado la firma de acuerdos bilaterales con Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador para realizar repatriaciones de manera ordenada y segura.<sup>174</sup>

No obstante, estos esfuerzos no han logrado detener el ingreso de los migrantes. El promedio anual de expulsiones de extranjeros en México entre 2002 y 2008 fue de 180 mil personas, de las cuales más de 95% eran centroamericanos. De la misma manera no ha disminuido la violación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos que transitan por la frontera sur de México. En el año 2007, se registraron más de tres mil casos de maltrato que van desde abuso psicológico hasta daño físico y agresión sexual. Cabe señalar que estas violaciones no se dan solamente en la zona fronteriza, sino a lo largo de todo el recorrido por México.<sup>175</sup> En ese mismo año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló abusos contra los migrantes, y un promedio de 200 personas centroamericanas que mueren al año

<sup>174</sup> Véase Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, 2005, en <http://www.inm.gob.mx/Paginas/foros/foros.htm>.

<sup>175</sup> Véase *Cuarto informe sobre la situación de los migrantes en tránsito por México*, Belén, Casa del Migrante; Humanidad sin Fronteras y Fronteras con Justicia, 2007.

durante la travesía. Lejos de mejorar, la situación ha empeorado, en junio de 2009 la misma Comisión presentó el Informe Especial sobre los Casos de Secuestros contra Migrantes, donde se denuncia que entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se documentó el secuestro de 9,758 migrantes, más de 50 al día. El beneficio que obtuvo la delincuencia organizada por estos secuestros fue de 25 millones de dólares según la CNDH. En 9,194 casos el delito fue cometido por bandas organizadas, y el resto por autoridades, o la combinación delincuentes-servidores públicos.<sup>176</sup>

### *Pandillas transnacionales*

Las maras o pandillas transnacionales son agrupaciones delictivas distintas a las pandillas centroamericanas tradicionales. Esto debido a su alto grado de violencia, su relación con los procesos migratorios y su incursión en el tráfico de personas a través de esta frontera, a veces vendiendo protección a polleros y migrantes, otras veces atrayendo a los que esperaban el “tren de la muerte”. Así, se establecen en las poblaciones fronterizas y se dedican a delinquir en la región. En el peor de los casos, se vinculan con actividades del crimen organizado. Las maras, según algunas estimaciones, llegan a sumar 70 mil integrantes en Guatemala, Honduras y El Salvador, y en México se han multiplicado sus seguidores o imitadores.<sup>177</sup>

La incidencia de la actividad de los maras en México se da en primera instancia por la condición de país puente entre Estados Unidos y Centroamérica, y porque también hay condiciones favorables para que el fenómeno aparezca en este país. Muchos problemas asociados a las maras se deben a cuestiones de inseguridad pública generales y endémicos en la región México-Centroamérica, previos a la aparición de las mismas. Entre éstos, la corrupción de las policías y cuerpos de seguridad, la ineficiencia de los sistemas de control de fronteras, la presencia permanente de mafias de traficantes de personas, penetrando las estructuras de migración, policíacas, militares y de inteligencia de México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

### *Desafíos en la frontera sur*

El fin de las confrontaciones armadas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua trajo consigo una retirada abrupta de la presencia norteamericana en Centroamérica y de los militares de la vida civil. Asimismo, disminuyeron significativamente los controles en carreteras y puertos y empezó a ser notorio el corredor centroamericano de drogas. De igual manera, se da el ascenso de la presencia de los cárteles mexicanos en las

<sup>176</sup> Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, junio de 2009. <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>.

<sup>177</sup> Ver los documentos del proyecto de investigación “Proliferación de pandillas juveniles en un contexto de alta transnacionalización en la sub-región Centroamérica, México, California y Washington”, y de la “Red Transnacional de Análisis sobre Maras” desarrollado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), a partir de mayo de 2005. <http://interamericanos.itam.mx/maras/>.



nuevas rutas ante el fortalecimiento de los controles en el Caribe y surge el Petén como paraíso para el tráfico ilegal de todo tipo. La Organización de Naciones Unidas calcula que cerca de 90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos pasa por Centroamérica.<sup>178</sup>

Las deficiencias en el control marítimo de las fronteras se hacen evidentes en la frontera sur ya que es un flanco débil para la seguridad naval y aérea mexicana. Resulta muy difícil controlar el tráfico ilegal de personas y drogas. La cocaína colombiana se mueve por vía marítima, terrestre y aérea. El tráfico terrestre y naval de personas es empleado en ocasiones para comerciar drogas. Por otro lado, la Armada de México no cuenta con equipo suficiente de detección (radares) e intercepción (fragatas e interceptores). Asimismo, la Fuerza Aérea Mexicana no cuenta con equipo con cobertura total en el sur.

En Centroamérica 70% de las muertes con violencia se realiza con armas de fuego. Muchas de éstas son remanentes de conflictos en la región, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después de que estos conflictos político-militares cesaron en la década de 1990, el armamento de ex-militares y ex-guerrilleros terminó en el mercado negro.<sup>179</sup> Aunque en México la mayor parte de las armas ilegales procede de Estados Unidos, el acceso a ellas en la frontera sur presenta un serio riesgo.

Por otro lado, los procesos de democratización en Centroamérica quedaron inconclusos, pues, aunque se terminaron las confrontaciones armadas, no se consolidaron instituciones democráticas fuertes y confiables. Por ello se habla de Estados débiles donde las instituciones políticas y los cuerpos de seguridad están penetrados por el crimen organizado. En los estados del sur de México también hay debilidades institucionales, rezagos importantes y corrupción de autoridades. Todo esto dificulta la debida atención a la problemática fronteriza.

A su vez, los desastres naturales, especialmente huracanes, inundaciones, sequías e incendios forestales son compartidos por los estados fronterizos del sur de México y sus vecinos centroamericanos. Estos fenómenos generan flujos migratorios y agravan las condiciones de fragilidad social de las comunidades. Los huracanes Mitch (1998), Stan y Wilma (2005), son ejemplo de ello y obligan a pensar en esquemas de prevención y mitigación regionales.

Podemos concluir que la problemática de seguridad en el sur de México es *interméstica*. Las cuestiones ambientales y sociales que se tornan problemas de seguridad no reconocen las fronteras. Por lo tanto, las políticas de seguridad necesitan la concurrencia de los países involucrados. Al Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) deben sumarse iniciativas que involucren los niveles medios y de campo

178 Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (ONUDC), "Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire", 2007: [www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2007](http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2007).

179 Véase International Action Network in Small Arms (IANSA): [www.iansa.org/regions/camerica.htm](http://www.iansa.org/regions/camerica.htm).

para impactar en los problemas de seguridad y desarrollo. La complejidad de los retos de seguridad en la frontera sur obliga a soluciones de participación multisectorial: instituciones sociales, cuerpos policíacos, fuerzas armadas y sociedad civil. Sin un acercamiento ni la apertura de espacios de diálogo y comunicación, no se podrán construir alternativas que estén a la altura de los desafíos presentes.

### **37. Dilemas de la seguridad pública en la Ciudad de México y su vínculo con la Federación**

*Asael Santos<sup>180</sup>*

La reforma política-electoral de 1996 fue la clave para el arribo de la izquierda al gobierno de la Ciudad de México en las elecciones de 1997. A pesar de que la inseguridad es motivo de queja entre los ciudadanos, los distintos esfuerzos de tres administraciones perredistas han sido frenados por las políticas de corto plazo de los jefes de gobierno, vinculados a sus aspiraciones para postularse a la presidencia, las herencias del pasado régimen en materia de persecución del delito, corrupción estructural, ausencia de áreas de investigación del ministerio público, policías poco profesionales y sobre todo, la descoordinación entre los sistemas penales, judiciales y de seguridad pública del gobierno del Distrito Federal con los del gobierno federal (PRI y PAN).

Los esfuerzos del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), fueron limitados. En materia de seguridad, los principales retos de su administración consistieron en abatir los altos índices de delincuencia y restituir la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública. Las líneas de acción que se establecieron en el Plan General de Desarrollo (PGD) 1998-2000 para responder a esos desafíos fueron: a) fortalecer la presencia de la policía; b) desarticular las organizaciones criminales; c) profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; d) integración del aparato judicial y e) elaboración de un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública.

De igual modo, el gobierno del DF inició un proceso de reestructuración y profesionalización del personal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y de la Procu-

<sup>180</sup> Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

raduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), ambas instituciones encargadas de prevenir y perseguir el delito. Asimismo, con el objetivo de restituir los vínculos entre la sociedad y las instituciones, en 1998 se creó el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública, el cual se conformó por comités ciudadanos. A pesar de dichos esfuerzos, la administración cardenista se enfrentó ante estructuras y prácticas del sistema anterior, que impidieron consolidar el proceso de reestructuración de los cuerpos de seguridad pública de la ciudad.

Respecto a los índices de criminalidad, estos disminuyeron en 33.3%, de 255,533 en 1997 a 176,747 en el año 2000. Sin embargo, la denuncia del delito se redujo a lo largo de su administración (1998: 25%, 1999: 23.5% y en 2000: 19%).<sup>181</sup> Estas cifras demuestran la desconfianza de la sociedad hacia el aparato de administración e impartición de justicia del DF, que se concatenó con la escasa duración de la administración cardenista preocupada en su carrera por la presidencia de la República y los intereses del pasado anidados en los aparatos de seguridad y de justicia capitalino.

Por otro lado, la administración de Andrés Manuel López Obrador, en su Plan General de Desarrollo (2001-2006), en el apartado “Seguridad Pública y Justicia Penal” —documento en donde se relacionan las causas de la delincuencia con la pobreza—, se esbozaron las principales líneas en la materia: a) persecución del delito; b) profesionalización y capacitación de las fuerzas policíacas; c) combate a la corrupción; d) combate al crimen organizado; e) coordinación intergubernamental y f) información y participación ciudadana a través de comités. A pesar de los esfuerzos citados, la definición real de la política de seguridad pública se hizo hasta finales de 2001 cuando la iniciativa privada (el negocio inmobiliario en particular) optó por involucrarse en este tema. En consecuencia, se decidió contratar la asesoría de Rudolph Giuliani, ex-alcalde de Nueva York, conocido por su política de “cero tolerancia” contra el crimen.<sup>182</sup> Giuliani propuso 146 recomendaciones entre las que se encuentran la aplicación irrestricta de la ley, el uso de tecnología —área predilecta de Marcelo Ebrard—, más facultades a las corporaciones policíacas y el combate a las actividades de los sectores más marginados de la ciudad.<sup>183</sup> Las estadísticas reflejaron los resultados de una política de seguridad altamente punitiva, mientras que los delitos denunciados habían pasado de 171,469 en 2001 a 149,273 en 2006, disminuyendo un 14.8%.<sup>184</sup> Por otro lado, la población carcelaria se incrementó de 22,055 internos en

**181** Citado en Pablo Martínez et. al. “Las políticas de combate a la inseguridad pública en el Distrito Federal: 1997-2000”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20021/pr/pr5.pdf>

**182** Ver Diane E. Davis, “El factor Giuliani: delincuencia, la ‘cero tolerancia’ en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México”, *Estudios Sociológicos* 75, Vol. xxv, num. 3, septiembre-diciembre, 2007. [http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art\\_8\\_1159\\_8822.pdf](http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_1159_8822.pdf)

**183** Recomendaciones 119, 122, 123, 124 y 126. El punto más álgido como consecuencia de la visión de la seguridad pública plasmada en el PGD y del exalcalde de Nueva York, se reflejaría en los hechos de 20 de junio de 2008.

**184** “Denuncias del fuero común, total y por cada 100 mil habitantes”, “Registro ante agencias del ministerio público de las entidades federativas”, tomado de ICESI 2007: <http://www.icesi.org.mx>.

2001, a 32,684 en 2006, aumentando en 67.4%.<sup>185</sup> Esto muestra que la política de seguridad pública que comprende este período dejó de lado el carácter preventivo de la seguridad y privilegió el carácter punitivo. Asimismo, se estableció una visión de la seguridad pública que respondía en parte a los intereses del sector privado, poniendo en riesgo el carácter público de la seguridad conferida al Estado.

Las acciones que se llevaron a cabo fueron la rehabilitación de los principales corredores turísticos de la Ciudad de México, como eje principal, así como el aumento y renovación del personal policial. En lo que corresponde a la legislación, en 2003 se emitió la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual sentó las bases para su reorganización, y en 2004 fue aprobada la Ley Contra la Delincuencia Organizada en el Distrito Federal.

La llegada de Marcelo Ebrard al poder de la Ciudad de México presenció un ligero avance conceptual sobre el tema de la seguridad. El PGD 2007-2012, en el Eje 3 “Seguridad y Justicia Expedita”, se sostiene en una reconceptualización de la seguridad pública, vista como una estrategia integrada, donde se identifican las diferentes amenazas, y se busca una mayor coordinación local, incluyendo la protección civil como una de las instituciones claves de la seguridad pública. Las principales líneas de acción son: a) identificar las diversas amenazas a la seguridad pública; b) establecer diferentes acciones para combatir el crimen organizado; c) mejorar la infraestructura e incorporar innovaciones científicas y tecnológicas; y d) acciones dirigidas a la prevención y atención de emergencias.

En 2008 se decretó la “Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal”. Asimismo, se incorporaron nuevas tecnologías en el combate a la inseguridad, con el objetivo de establecer una mejor coordinación local entre las Secretarías de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia para lograr la reducción de la delincuencia. En mayo de 2008 se constituyó el Sistema de Coordinación Policial del DF (UNIPOL).<sup>186</sup> Con base en la anterior reforma sucedió el lamentable incidente de 20 de Junio de 2008 en la discoteca *New's Divine*, tras un operativo que tuvo como resultado la muerte de nueve jóvenes y tres policías. El informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF) señaló que el operativo no previó escenarios de riesgo, existió falta de coordinación operativa, hubo abuso de la fuerza pública, se observó una falta de capacitación en primeros auxilios, no se contó con elementos de protección civil y existió incapacidad de actuación ante situaciones de emergencia.<sup>187</sup> En consecuencia, la CDHDF concluyó

<sup>185</sup> *Informe Sexenal de Actividades*, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006. Gobierno del Distrito Federal, México, p. 19. <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Informes/InformeResultadosSexenaldeSP20002006.htm>.

<sup>186</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal* no. 338, Décima séptima época, 21 de mayo de 2008, p. 3-4. [http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/MAYO\\_21\\_08.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/MAYO_21_08.pdf).

<sup>187</sup> CDHDF, “Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso *New's Divine*”, México D.F., Julio 2008.

que la forma cómo se diseñó y ejecutó el operativo, provocó la muerte de jóvenes y servidores públicos.

El informe no sólo mostró la crisis de seguridad pública que padece el DF —ya que todas las fallas anteriormente expuestas son los ejes principales sobre los que se había venido trabajando—, sino además, alertó sobre la política de seguridad pública, la cual, “pone en riesgo de pre-delinuencia a la juventud”,<sup>188</sup> particularmente la que pertenece a los sectores populares. Esto evidenció los rezagos estructurales de la seguridad —a pesar de una mejor conceptualización en su plan de gobierno inicial—, que vincula sin distinción, en la práctica, la delincuencia con la pobreza, por lo cual, convierte a toda persona en dicha situación en potencial infractor. El caso *New’s Divine* develó que las estructuras del gobierno de la ciudad de México necesitan cambios estructurales que atiendan de forma integral y amplía los rezagos en la inseguridad y la procuración de justicia que se heredaron del régimen anterior.

Llama la atención que los tres jefes de gobierno del PRD fueron miembros activos del Partido Revolucionario Institucional y que, en el fondo, todo posible cambio sustancial de las condiciones de seguridad deben pasar por una coordinación con la federación. Respecto a dicha coordinación, el gobierno de la ciudad de México, al ser de un partido de oposición distinto al de la presidencia de la República desde 1997, y además por ser sede de los poderes de la Unión, también congrega la principal actividad económica del país. No obstante, desde esta fecha una característica de las relaciones entre el gobierno local y el gobierno federal es un bajo nivel de coordinación en materia de seguridad, a pesar de que existen bases legales para la concertación de la seguridad pública. Muestra de ello fueron los eventos ocurridos en 2005, cuando dos agentes de la Policía Federal son linchados en la delegación Tláhuac, lo que provocó la remoción de Marcelo Ebrard de su responsabilidad como secretario de seguridad pública capitalino. Esto evidencia que el problema de la seguridad pública capitalina se trastoca con los temas de la seguridad nacional y a la inversa, lo cual requiere forzosamente una efectiva comunicación entre gobiernos locales y el federal ante este tipo contingencias. Por todo lo anterior, es claro que las instituciones y los aparatos de seguridad no han pasado por una profunda reforma democrática donde la seguridad no esté subordinada a intereses partidarios, tanto del gobierno de la Ciudad de México como del federal.

Como conclusión, podemos afirmar que el DF, al ser el corazón político y económico del país, requiere establecer reformas profundas para la correcta imbricación entre la seguridad pública del gobierno capitalino y la seguridad pública a nivel federal. Además debe haber coordinación con las instancias de seguridad nacional, encabezadas por el presidente de la República. Más allá de la firma de acuerdos sobre

---

188 *Ibid.*, p.22.

la seguridad y la legalidad a nivel federal y nacional firmados entre los gobiernos de los estados y el federal, debe existir un intercambio de información permanente, una estrategia común de combate a los delitos del crimen organizado y del fuero común, así como planes de contingencia frente a emergencias que les permita actuar de forma conjunta.

### **38. Desafíos a la seguridad en Nuevo León**

*Gerardo Palacios Pámanes*<sup>189</sup>

José Natividad González Parás rindió protesta como gobernador constitucional del estado de Nuevo León el 3 de octubre de 2003, sin imaginar que la violencia ejercida por el crimen organizado se volvería tema prioritario en su agenda. Como candidato, su plataforma electoral y promesas de campaña se caracterizaron por una visión progresista que podemos resumir en cuatro vectores: 1) ciudad del conocimiento; 2) desarrollo económico; 3) salud y deporte; 4) infraestructura y vialidad. En el mismo tenor, el Plan Estatal de Desarrollo fue elaborado, conteniendo, ciertamente, objetivos y ejes estratégicos relacionados con la seguridad pública. De hecho, un logro esencial de su administración fue consagrar el cambio de paradigma en la impartición de justicia, pasando del sistema escrito e inquisitorio, al oral y acusatorio.

Para poder costear el Foro Universal de las Culturas (compromiso internacional ineludible) fue necesaria la construcción de museos, puentes, carreteras, pasos deprimidos y hospitales. En consecuencia, se redujo el personal de áreas estratégicas, como el sistema penitenciario. Ciertamente, no hubo recorte de custodios, pero sí de personal técnico cuyo trabajo procura la reinserción de sentenciados, impactando en el nivel de reincidencia. La frase “no hay dinero” se volvió una sentencia condenatoria para los titulares de las áreas que conforman el sistema de administración de justicia.

Al poco tiempo del inicio de la administración de González Parás, el país quedó inmerso en una guerra sin cuartel, librada por grupos criminales en disputa por plazas comerciales y vías para el tráfico de drogas ilegales. Nuevo León no se pudo sustraer

<sup>189</sup> Universidad Autónoma de Nuevo León.

de esa situación convirtiéndose, inclusive en uno de los estados con mayor violencia generada por el crimen organizado.

Dicho estado, al ser una entidad fronteriza, quedó envuelto en la problemática nacional. Antes, ciudad de residencia predilecta de narcotraficantes, ahora plaza por disputar. Monterrey y su área metropolitana, al ofrecer escuelas; hospitales de primer nivel; estilo de vida ciudadano pero pacífico y al mismo tiempo cosmopolita pero conservador, fue un lugar donde los líderes de la droga establecieron su domicilio familiar, bajo el amparo del acuerdo que existió entre ellos durante largo tiempo, el cual consistió en no atacarse en casa.

Es fácil arribar a la conclusión de que el agravamiento de la violencia en México tuvo otro gran motor que acompañó al de las medidas preventivas tomadas exitosamente por el vecino país del norte. A la caída del gobierno hegemónico y monopartidista, el crimen organizado ya no pactó con un solo poder. Éste se fraccionó, de modo que aquellos comenzaron a transigir con autoridades locales. Cuando las autoridades mexicanas se percataron de los efectos nocivos que para la seguridad pública había producido la “descentralización” del control, las policías municipales y estatales, acostumbradas a combatir la criminalidad ordinaria, estaban infiltradas. El criminal organizado amagó con un fusil AR-15 y el policía de crucero desenfundó su revólver 38 mm, de seis tiros.

El gobierno de Nuevo León pidió y obtuvo de la Federación el apoyo para que se incrementara en más de mil por ciento la presencia de elementos de la Policía Federal Preventiva, los cuales llegaron al estado, conocieron el lugar y comenzaron a patrullar. Sin embargo, la violencia no disminuyó. De la misma manera, el ejército salió a las calles realizando las mismas acciones. El error es elemental; el patrullaje es un tipo de prevención que en la doctrina se denomina “prevención situacional”. Ejemplo: el patrullaje a pie de un policía, en una calle concurrida del primer cuadro de la ciudad, disuade al carterista. Desde luego no previene el delito de robo, pues sus causas sociales quedan indemnes. Lo que logra es que el carterista se mude a otra avenida. Pero esta clase de acciones rinde ciertos frutos porque es fácil saber que en el primer cuadro de la ciudad hay muchos transeúntes, y donde hay muchos transeúntes hay carteristas. Sin embargo, el combate contra el crimen organizado exige mucho más que patrullaje. Requiere de labores de inteligencia, de grupos tácticos especiales de policía y, sobre todo, de prevenir el consumo y rehabilitar a los consumidores.

Finalmente, por razones que no es posible medir, la violencia estructural disminuyó, dejando a su paso una estela de criminalidad ordinaria que le ha perdido el respeto a la autoridad; además de causar cerca de treinta bajas oficiales, entre militares, policías federales, municipales y un juez penal del Poder Judicial del Estado.

¿Qué sigue? El 22 de septiembre de 2008 se publicó en el periódico oficial del estado una Ley de Seguridad Pública de vanguardia, en cuya redacción participaron

todas las administraciones municipales, el gobierno del estado y el sector académico. Dicha ley prevé un “sistema integral de seguridad pública”, que pone el acento en temas como: profesionalización del personal, servicio de carrera policial y homologación de procedimientos policiales. Sin embargo, la administración de González Parás se aproxima a su ocaso. El 3 de octubre de 2009 habrá de entregar el poder, dejando en la ciudadanía la sensación de que los esfuerzos por disminuir la inseguridad fueron infructuosos.

Ahora el tema de la seguridad, a diferencia de la elección inmediata anterior, será prioritario en la campaña por la gubernatura. Plataforma electoral, promesas de campaña, iniciativas de ley y de reformas depositadas en el Congreso del estado y Plan Estatal de Desarrollo, deberán tener congruencia para proponer una estrategia que, desde inicio, esté encaminada a mejorar la seguridad pública.

El sueldo de los policías se incrementó, para quedar en mínimo 10 mil pesos mensuales libres de impuestos. A su vez, se sentaron las bases para la profesionalización de la formación del personal que labora en la seguridad pública. También se “ciudadanizó” la cuestión policial, mediante la conformación de consejos consultivos. ¿Qué falta? Casi todo, como siempre.

Recapitulando, el área metropolitana de Monterrey es especialmente vulnerable a los actos del crimen organizado: 1) tiene una policía de barrio a la que ahora se le exige enfrentar la violencia y resistir la asechanza de un monstruo de mil cabezas; 2) tiene armamento semiautomático (9mm y 223mm), pero no entrenamiento para usarlo; 3) está seriamente infiltrada por el enemigo.

Las autoridades en turno declararon ante los medios de comunicación que depurarían los cuerpos policiacos, despidiendo a los elementos contaminados por el crimen organizado. El tiempo transcurrió y los reporteros preguntaron: “¿cuántos policías han sido dados de baja?”. La autoridad respondió: más de doscientos”. ¿Será esto verdad? La respuesta es no. Si bien hubo doscientas bajas, todas fueron voluntarias; los elementos se dan de baja por presiones del crimen organizado, no de las autoridades. Al policía que no acepta dádivas mensuales del narcotráfico se le “levanta” y tortura a “tablazos”. La autoridad lo sabe, pero no hace nada para evitarlo. Sabe también que si despide elementos infiltrados correrá la misma suerte, por eso su respuesta es la inacción. El ejército, en estas circunstancias, es la única alternativa.

¿Qué sigue en Nuevo León? lo que decida el gobierno federal, ya que el estado de Nuevo León no puede decidir porque está claramente rebasado. Al principio de la administración del gobernador José Natividad González Parás se actuó con determinación frente a los capos del narcotráfico. Un fuerte comando armado fue detenido al sur de Monterrey. La reacción del enemigo fue brutal: asesinó al Director de la Agencia Estatal de Investigaciones, Marcelo Garza y Garza. Ésa fue la última detención importante que hizo Nuevo León en contra del crimen organizado.



¿Cuál será el escenario si el PRI retiene la gubernatura?, ¿cuál será si, en cambio, el PAN la recupera? El mismo. La policía es la misma y no pueden depurarla. Los políticos mexicanos, aunque discrepan en pequeñeces, están cortados con la misma tijera: 1) no a las políticas de largo aliento; 2) sí al inmediatez de la propaganda y al combate de la inseguridad subjetiva (sensación de la población como epifenómeno y no disminución de la incidencia delictiva); 3) no a la erradicación de la profunda desigualdad social y sí a la limosna, confundida con desarrollo social; 4) no a la afectación de los intereses de la petulante clase dominante que se niega a subir el salario mínimo, pues la democracia es compromiso que se paga con favores.

### 39. Jalisco y sus retos de seguridad

*Marcos Pablo Moloeznik<sup>186</sup>*

La seguridad de los 6'843,469 habitantes (2006) del estado de Jalisco, distribuidos en una superficie de 78,609 km<sup>2</sup>, debe ser garantizada por los tres órdenes de gobierno, al concebirse como una competencia concurrente. Con la llegada del primer gobierno de alternancia, en 1995 (Partido Acción Nacional-PAN), se rompe la tradicional verticalidad de esta política sectorial, que respondía a una concepción Estado-céntrica: *ex ante*; en la cual, el estilo de gestión se caracterizaba por ser cerrado o no transparente. Dicho en otras palabras, hasta mediados de la década pasada, la seguridad pública y la procuración de justicia eran considerados temas tabúes, lo que correspondía a un manejo oculto o confidencial de la información criminal. Asimismo, no existía rendición de cuentas en ambos ámbitos de intervención del poder público, ni era aceptada crítica alguna, ya que, lisa y llanamente, “de eso no se hablaba”.

El fenómeno de los gobiernos divididos atenta contra la necesaria coordinación plasmada en el Artículo 21 constitucional. Por otro lado, las sucesivas administraciones locales (Alberto Cárdenas Jiménez, Francisco Javier Ramírez Acuña y la actual encabezada por Emilio González Márquez, todos ellos surgidos de las filas del PAN), reconocen la magnitud del problema de inseguridad y llevan a cabo sendos intentos por establecer las bases normativas, organizacionales y de infraestructura crítica a la altura

---

190 Universidad de Guadalajara.

del principal reto. En particular, se crean la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, los Centros Integrales de Justicia Regional (CEINJURE), cuyo objetivo es descentralizar la función de ejecución de sanciones. Además, el Sistema Post Penitenciario y de Atención a Liberados; el Ministerio Público Especializado y la Policía Investigadora y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. En este marco innovador, se apuesta por la modernización de la infraestructura (compra de inmuebles y mejoramiento de instalaciones), medios y materiales (adquisición y reposición de sistemas de armas, transportes y comunicaciones) y el incremento del estado de fuerza de las corporaciones estatales y municipales; ó, lo que es lo mismo, por los factores cuantitativos, en detrimento de los intangibles, tales como los procesos de reclutamiento, selección y formación de aspirantes a esa función pública, servicio civil de carrera como proyecto personal de vida, ascensos y escalafón, deontología o códigos de actuación, régimen disciplinario, liderazgo, doctrina, inteligencia y contrainteligencia, vinculación estratégica con las instituciones de educación superior, entre otros componentes de naturaleza cualitativa.<sup>191</sup>

### *Diagnóstico*

En Jalisco, en números absolutos, el total de delitos que llega a conocimiento de las autoridades oscila entre 75 mil y poco más de 100 mil, según el año; destacando 1997 y 2002 como los de mayor número de hechos delictivos denunciados a las autoridades, en la última década. Como el resto de las entidades federativas, la abrumadora mayoría de los delitos denunciados ante el Ministerio Público (alrededor de 95%) es competencia del gobierno local, encabezando la lista los patrimoniales, en especial, el robo de vehículos particulares (poco más de 6 mil casos anuales) y a casa-habitación (alrededor de 4 mil casos denunciados por año). Tratándose de defunciones violentas, la principal causa viene dada por los accidentes y, en especial, los vinculados a la vialidad (36.7%).

En lo que respecta a tasa de homicidio doloso por 100 mil habitantes, Jalisco ocupa la posición 22 de 32 entidades federativas, con seis muertes, frente a 28 en Sinaloa, 27 en Oaxaca, 25 en Guerrero, 19 en Chihuahua, 17 en Baja California, 16 en Durango, 14 en Quintana Roo, 13 en Michoacán, 13 en Sonora y 11 en Nayarit y, por debajo de la media nacional que es de diez.<sup>192</sup> Por sexo, de los aproximadamente 500 homicidios intencionales durante el año, la relación es de 3.5 hombres por cada mujer, lo que indica que las personas de sexo masculino presentan una mayor probabilidad a sufrir muertes violentas en la entidad.

<sup>191</sup> Marcos Pablo Moloeznik, "Balance de la seguridad como política pública bajo gobiernos de alternancia en el estado de Jalisco", en Edmundo Hernández Claro y Andrés Valdez Zepeda (Coordinadores), *Eran los mejores tiempos, eran los peores tiempos... Alternancia en Jalisco 1995 - 2007*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2007.

<sup>192</sup> Ver Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2008)*, "Incidencia Delictiva", p.28, [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx).

Sin embargo, Jalisco constituye una de las entidades federativas de mayor incidencia delictiva, por encima de la media nacional que, para 2007, fue de 10,500; ubicándose, en los últimos años, entre los primeros diez lugares. En cuanto a la cifra negra, con 84% de delitos no denunciados, Jalisco supera a la media nacional de 79% de delitos no reportados.<sup>193</sup>

En la actualidad, oficialmente se reconoce que de cada 100 denuncias, menos de dos concluyen en condena o castigo para quienes delinquen,<sup>194</sup> por lo que no debe extrañar que la mayoría de las víctimas consideren una pérdida de tiempo presentar la denuncia del ilícito sufrido en carne propia. Tal vez este bajo nivel de sanciones al victimario explique, en parte, la seguridad subjetiva, que viene dada por un sentimiento de vulnerabilidad social, ya que poco más de 52% de la población se siente insegura en el estado, de acuerdo con fuentes del propio gobierno.<sup>195</sup>

### Capacidades

Jalisco es un estado relativamente seguro, puesto que se ubica en el lugar 19 del Índice Nacional de Inseguridad —INIS/2007—.<sup>196</sup> A pesar de ello, seis de las siete principales organizaciones del narcotráfico tienen presencia en su territorio<sup>197</sup> y, durante 2008, elementos de la Secretaría de Seguridad Pública estatal sufrieron sendos ataques y muertes, producto de armas de alto calibre por parte de la delincuencia organizada.

En tanto que, para velar por la seguridad en el ámbito local, 6,873 de sus poco más de 23 mil efectivos (sólo superados por México, D.F. y el Estado de México),<sup>198</sup> se encuentran concentrados en la zona conurbada de Guadalajara.<sup>199</sup> A su vez, la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara se erige en la corporación más importante de la región Centro-Occidente del país, al contar con un estado de fuerza de 3,362 efectivos encuadrados, de los cuales 600 cumplen con los parámetros de profesionalización establecidos por la Secretaría de Seguridad Pública Federal. A estos se suman 340 agentes del Ministerio Público; 288 peritos; 1,030 policías investigadores;

<sup>193</sup> El bajo porcentaje de reporte de ilícitos en Jalisco descansa en la consideración ciudadana de que denunciar es una “pérdida de tiempo” (46.6%) y, en menor medida, en la “desconfianza en la autoridad” (15.9%) y en que los “trámites son largos y difíciles” (7.9%). Ver Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), “La inseguridad urbana en México: análisis comparativo de las áreas metropolitanas de 13 ciudades”; en *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad* (ENSI-2005), p. 38.

<sup>194</sup> Emilio González Márquez, *Segundo Informe de Gobierno*, Eje 3 Respeto y Justicia, p. 615, <http://informe.jalisco.gob.mx/files/5RespetoJusticia.pdf>.

<sup>195</sup> *Ibidem*, página 613.

<sup>196</sup> ICESI, op cit, p. 27.

<sup>197</sup> Ver Tabla 2. “Los siete principales cárteles, 2007”, en Sergio Aguayo Quezada, *Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007, p. 166.

<sup>198</sup> Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Seguridad Pública. Datos actualizados al 31 de Octubre de 2008.

<sup>199</sup> Integra los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto y Tonalá. Datos proporcionados por la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, la cual persigue sentar las bases de la imperiosa metropolización en materia de seguridad ciudadana.

y, 2,036 custodios del sistema de readaptación social. Además, Jalisco es una de las entidades federativas que concentran más servicios de seguridad privada (324), junto con el Estado de México (403), México D.F. (402), Querétaro (311), Puebla (303), Chihuahua (128) e Hidalgo (94).<sup>200</sup>

Más allá de estos componentes cuantitativos, el sistema de justicia penal se caracteriza por las siguientes vulnerabilidades:

- La tendencia a politizarlo todo. Esto se refleja en los procesos de selección y designación de jueces, magistrados y consejeros del Poder Judicial, mandos medios y superiores de la Procuraduría General de Justicia y direcciones generales de seguridad pública que responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.
- La excesiva rotación tanto de los titulares de las instituciones de procuración y administración de justicia, como de los mandos y comandantes de los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales.
- La ausencia de un modelo policial claro, presentándose una especie de híbrido; por lo que tampoco se genera una doctrina policial propia.

Una policía local desarticulada que se reinventa cada tres o seis años, ante la inexistencia de una carrera policial real y la incapacidad de retención de los efectivos policiales, cuya duración promedio en las corporaciones es de dos años y 86 días, de acuerdo con una investigación preliminar basada en las hojas de servicio de las policías de la zona metropolitana de Guadalajara.<sup>201</sup>

- La crisis de identidad de la profesión policial, que desliga a la policía de cualquier código de conducta o actuación, erigiéndose, en la institución que encabeza, quejas por presuntas violaciones a los derechos fundamentales.<sup>202</sup>
- El desequilibrio o desbalance policial, en aspectos tales como la tasa policial y cobertura; medios y materiales; ingresos y prestaciones sociales; proceso de reclutamiento y selección; de formación y escalafón; de niveles de profesionalización, entre otros.
- El contraste entre policías “viejos” (cuya edad promedio es de 37 años) frente a una población joven (26.9 años).
- Un sistema penal inquisitivo e ineficaz, con elevados índices de impunidad promedio que sólo cumple con 30% de las órdenes de aprehensión y que, en el fuero común, presenta 6,249 procesados, frente a 5,202 sentenciados.<sup>203</sup>

**200** Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 2002, p. 70, [http://www.informe.gob.mx/Informe/PDF/ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/M68-72.pdf](http://www.informe.gob.mx/Informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M68-72.pdf)

**201** Guillermo Zepeda Lecuona, “La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal”, monografía en prensa, CIDAC, México, p. 13-14.

**202** Ver Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informes de Actividades 2001-2007*. Cabe destacar que los supuestos hechos violatorios de derechos humanos de mayor frecuencia a lo largo de los últimos ocho años, fueron la detención arbitraria y las lesiones; modalidades de quebrantamiento de los derechos básicos de los cuerpos de seguridad pública, incluyendo la policía investigadora que todavía recurre a la tortura como práctica.

**203** Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, *op cit.* En Jalisco no existen mecanismos de inteligencia policial para la prevención y el combate a la delincuencia situacional u ocasional y a la organizada.

- La inconsistencia y falta de continuidad de la política criminal cuyos resultados, en la última década, se reflejan en el incremento del número de personas privadas de la libertad, al cuadruplicarse el número de reclusos (casi 16 mil actualmente), 57% de los cuales son procesados. A esto se suman indicadores de baja eficiencia, tales como 26 averiguaciones concluidas de cada 100, 62 presentaciones de consignados de cada 100, y 1.77 de cada 100 como probabilidad de que el presunto responsable de la comisión de un delito llegue a ser detenido.<sup>204</sup>
- Una débil coordinación entre el gobierno central, el estatal y los municipales en materia de seguridad pública, que puede explicarse, en gran parte, por el elevado índice de rotación de los responsables de la conducción de la política sectorial en Jalisco y sus municipios.
- La desconfianza ciudadana generalizada en las instituciones de procuración y administración de justicia y cuerpos de seguridad pública, así como los bajos índices de reconocimiento social (24% de la población).
- La inexistencia de una concepción de seguridad ciudadana, y como consecuencia de ello, la ausencia de canales de participación social; a lo sumo, se alienta la delación y denuncia anónima y la simulación por medio de los denominados consejos “ciudadanos” de seguridad pública, integrado por ‘notables’ alejados de la vida cotidiana de barrios y colonias, con la honrosa excepción del actual Consejo de Guadalajara.

Los tres sucesivos gobiernos de alternancia política en Jalisco (el PAN detenta el poder desde 1995), lejos están de garantizar la función de seguridad pública en el marco del estado de derecho y el respeto irrestricto de los derechos humanos, es decir, *el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública*. Por un lado, las actuaciones del poder público ponen en entredicho la vigencia de las garantías individuales consagradas constitucionalmente y el profesionalismo de los actores estatales, por otro, abandonan la oportunidad histórica de que la seguridad ciudadana se convierta en una política de Estado, al quedar subordinada tanto a los vaivenes de la dinámica político-partidista como a las diferentes corrientes del partido en el poder.<sup>205</sup>

En conclusión, un escenario político dominado por el PAN en Jalisco trae aparejados innegables cambios en el ámbito de la seguridad pública, si se compara esta política con las actuaciones de los gobiernos encabezados por el PRI. Sin embargo, la politización a ultranza, al privilegiarse la confianza y lealtad sobre las capacidades y

<sup>204</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, “La incidencia delictiva y la violencia en Jalisco y la necesidad de una política criminal segmentada”, trabajo inédito proporcionado por el autor, pp. 9-10.

<sup>205</sup> Así, en las dos ocasiones en que el PAN detentó en poder en los cuatro municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (1995-1997 y 2007-2009), no ha sido capaz siquiera de garantizar mecanismos efectivos de coordinación en materia de seguridad pública. Es hasta 2008 cuando se crea la Comisión Estratégica de Seguridad Pública, que integra a los municipios de la zona metropolitana, más El Salto y Tlajomulco de Zúñiga, a la sazón como un mecanismo novedoso de coordinación y base de un futuro cuerpo de seguridad pública metropolitana.

aptitudes de los responsables de la justicia criminal y la seguridad ciudadana, la preeminencia de los componentes cuantitativos sobre los cualitativos, la rotación de mandos y la ausencia de continuidad de las políticas, estrategias y líneas de acción, arrojan como resultado una situación inercial que lejos está de presentar mejoras significativas con respecto al pasado histórico.

Recapitulando, el sistema de justicia penal jalisciense y sus operadores no gozan de buena salud: problemas de naturaleza estructural y un aparato estatal concebido como botín de los partidos políticos, atentan contra la necesaria profesionalización e imparcialidad en sus actuaciones.

## **40. Seguridad ciudadana en la Zona Metropolitana de Guadalajara**

*María Eugenia Suárez de Garay<sup>206</sup>*

La Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) está conformada por seis municipios centrales (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga), y por dos municipios periféricos con los que forma el conjunto conocido como Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG), que son Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. Esta aglomeración urbana es denominada ciudad de Guadalajara y es considerada la segunda más poblada de México. En ella habitan más de cuatro millones de personas, aproximadamente 60% de la población de Jalisco. La mancha urbana se localiza dentro de un territorio de 2,734 km<sup>2</sup> que corresponde a los seis municipios centrales, todos colindantes entre sí, pero que, como todo orden social urbano, presentan complejos problemas, tensiones y diferencias. El municipio más poblado es Guadalajara con más de 1.6 millones de habitantes y el municipio con menor peso poblacional es Juanacatlán con poco más de 11 mil habitantes.

A pesar de la gran importancia económica que la ZMG tiene, incluso a nivel internacional, existen grandes deficiencias no resueltas que inhiben el bienestar de sus habitantes. Ciertamente, el desarrollo del comercio y los servicios o la instalación de nuevas empresas relacionadas con algunas ramas de punta como la electrónica y la

<sup>206</sup> Universidad de Guadalajara.

cibernética le han impreso un sello a la estructura productiva de la ciudad. Sin embargo, los beneficios no se dejan sentir en el grueso de la población. Una muestra de ello son las 31 mil personas que durante 2007 se incorporaron al comercio informal, y que para finales de 2008, la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara calculó que ascendería a 600 mil personas.<sup>207</sup> Esta inseguridad laboral hay que analizarla a contraluz de los problemas más importantes que se derivan del crecimiento de la ciudad, algunos de los cuales están relacionados con las consecuencias de un importante flujo migratorio del campo a la ciudad que se dio desde los años setenta y ochenta y que propiciaron asentamientos irregulares sin ninguna infraestructura.<sup>208</sup> Aunado a ello, el modelo de urbanismo que se ha venido implementado en Guadalajara durante los últimos veinte años ha desentendido los espacios públicos, sin considerar la importancia que éstos pueden jugar para detonar procesos más integrales de convivencia ciudadana.

En este contexto, desde la década de los noventa se comenzó a dar un proceso complejo de vivencia conflictiva de seguridad (relativa) e inseguridad que fue privilegiando una política de seguridad cada vez más coercitiva ante los problemas de violencia social, que sin embargo no han disminuido la percepción de inseguridad generalizada en la localidad. Percepción constituida por la creencia de que persiste impunidad e ineficiencia por parte de las autoridades para enfrentar el problema de la seguridad; así como por un pobre y/o regular desempeño de las instituciones policiales y demás organismos públicos del sistema de seguridad pública y justicia penal. Diversos indicadores avalan estas percepciones, pues muestran que la incidencia delictiva y la violencia en la localidad, que comienza a dispararse de manera alarmante desde 1992, son temas de alta preocupación para el conjunto de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, tan sólo en el año 2004 Guadalajara superó a ciudades como el Distrito Federal y Ciudad Juárez, en el número de delitos cometidos, aquí se cometieron ese año 21,227 delitos, fueran denunciados o no.<sup>209</sup> En la encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) levantada en 2005, aunque la cifras delictivas bajaron, se registraron 6,293 delitos por cada 100 mil habitantes, pero 53% de los encuestados manifestaba sentirse inseguro en Guadalajara. Los delitos de mayor incidencia fueron robo a transeúntes, robo a casa habitación, robo de autopartes, robo de automóviles, agresiones, delitos sexuales y secuestro.<sup>210</sup> Esta tendencia parece complejizarse en 2008. En una encuesta realizada por el periódico *Mural*, durante 2008,

<sup>207</sup> Según declaraciones del Presidente de la CANACO de Guadalajara, José María Andrés Villalobos ver *Observatorio de Economía Informal*, <http://economia-informal.blogspot.com> Consultado 02/03/2009.

<sup>208</sup> Ver Karla Rodríguez, “Hay más de 20 mil asentamientos irregulares inventariados en la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Planeta Azul. Periodismo ambiental*, <http://www.planetaazul.com.mx> Consultado 02/03/2009.

<sup>209</sup> Ver *Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3, 2005)*, [http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_encuestas-Nacionales\\_ensi3.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestas-Nacionales_ensi3.asp) Consultado 02/03/2009.

<sup>210</sup> Sergio Aguayo Quezada, *El Almanaque Mexicano 2008*, Aguilar, México, 2007, pp. 150-151.

los ciudadanos encuestados observaban un incremento del narcotráfico. El municipio donde más se percibía esta tendencia, según sus ciudadanos, es Tlajomulco (44%), seguido de El Salto y Guadalajara (43%). También los ciudadanos encuestados reportaban —en los seis municipios de la Zona Metropolitana— un aumento en los índices de robos durante los últimos seis meses (de 1 a 3 robos en promedio). Del total de los encuestados, 58% había sufrido robo a vivienda en el municipio de Tlaquepaque; y en El Salto, 52%.<sup>211</sup>

Es importante señalar que el nivel de confianza de los ciudadanos con respecto al sistema penal y de procuración de justicia sigue siendo muy bajo. En el estado de Jalisco, la cifra negra<sup>212</sup> es de más de 90%, lo que supone de entrada que las autoridades atienden menos de 8% de los delitos. Cabe mencionar que durante 2004, la encuesta del ICESI señala que, para el caso de Guadalajara, se reportaron uno de cada 10.1 delitos cometidos. Esto no ha variado mucho en los últimos años. En 2007, por ejemplo, el Centro de Estudios de Mercadotecnia y Opinión de la Universidad de Guadalajara, en una encuesta sobre seguridad reporta que en la ciudad, siete de cada diez personas no confía en las autoridades, motivo por el cual no denunciaron los delitos. Además, 71% de los encuestados refirieron que nunca habían hecho una denuncia anónima vía telefónica, mientras que sólo 29% lo ha hecho.<sup>213</sup> En la encuesta realizada por *Mural*, la mayoría de los encuestados considera que la seguridad pública no ha evolucionado en el último año (2007-2008), sino que sigue igual, así como la desconfianza que todavía hoy persiste hacia la figura policial. Por ejemplo, en los municipios de Guadalajara confían poco o nada en la policía 62% de los encuestados; en el Salto 66%, en Tlajomulco 56%, en Tlaquepaque 58%, en Tonalá 43% y en Zapopan 39%.<sup>214</sup>

Esta percepción y vivencia ciudadana está vinculada con la histórica falta de una política de seguridad pública y policial en los distintos municipios de la ZMG, que convirtieron lo policial en una práctica de fuerza ilegítima. Con ello nos referimos a esa debilidad de los diversos gobiernos municipales para generar formas y políticas de gobierno vinculadas con aquellas esferas que tienen incidencia directa en la vida de los ciudadanos y lo cual ha contribuido a la consolidación de una cultura policial altamente segmentada, excluyente y poco dinámica en el horizonte del progreso profesional.<sup>215</sup> También es importante mencionar que al concebirse/reducirse la seguridad pública

<sup>211</sup> Sección “Seguridad”, periódico *Mural*, 21 de julio de 2008.

<sup>212</sup> La cifra negra se refiere a la relación existente entre los delitos que se comenten y el número de denuncias formales que se hacen ante las autoridades correspondientes.

<sup>213</sup> Cfr. Estudios Públicos y Sociales, [http://www.cucea.udg.mx/paginas/ceo/es\\_publicos/index.php](http://www.cucea.udg.mx/paginas/ceo/es_publicos/index.php) Consultado 02/03/2009.

<sup>214</sup> Sección “Seguridad”, periódico *Mural*, 21 de julio de 2008.

<sup>215</sup> María Eugenia Suárez de Garay, “Notas para un diagnóstico policial: el caso de las policías preventivas de la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, No. “, México, D.F. mayo-agosto de 2007, p. 96.



a la lógica del mantenimiento del orden a través de la institucionalización de un modelo de policía que no ha definido sus misiones como un servicio al ciudadano y a la protección a los derechos humanos, sino fundamentalmente a la persecución de los delincuentes, la población en su conjunto ha sido vista bajo el signo de la sospecha, como si fuera, de manera poco clara, parte de un enemigo interno.

En la ZMG hay alrededor de 7 mil policías preventivos encuadrados en las seis principales instituciones policiales municipales. Cada una con problemáticas, rezagos y avances distintos. Sin embargo, en todas es posible observar ciertas constantes: que no han logrado institucionalizar y arraigar modelos de vigilancia comunitaria; ni generar procesos de profesionalización policial donde privilegien el rol proactivo e integral de sus agentes. Asimismo, todavía se observan las dificultades para estimular la participación ciudadana, la rendición de cuentas o la atención a cabalidad de las violaciones a los derechos humanos.<sup>216</sup> Ello ha traído como consecuencia una tensión frecuente de las libertades individuales, causando inseguridad en las personas, y que al ignorar ciertas violencias nos recuerda ese perfil pobre que tiene el estado para ejercer de garante de los derechos humanos en los diversos ámbitos.

Desde 1995 buena parte de los municipios de la ZMG han estado bajo gobiernos panistas. Sin embargo, una de las vulnerabilidades torales a la seguridad es que estos gobiernos no han querido cambiar esa cultura y práctica política donde el elemento preventivo y participativo de la ciudadanía en materia de seguridad pública sigue estando todavía, en buena medida, en el nivel discursivo de las políticas y programas gubernamentales.<sup>217</sup> El reto más complejo que habrán de enfrentar los municipios en su misión de conjuntar esfuerzos es precisamente el de transitar a un paradigma de seguridad ciudadana. Es un paso que todavía no se concretiza. Ello supone no sólo asociar ese paradigma con la democracia como forma de gobierno y con la recuperación de las instituciones democráticas, sino hacerlo efectivo en el terreno de las políticas públicas de seguridad. Frente a la tentación de enfrentar el “delito” bajo las fórmulas clásicas de la “mano dura” caracterizadas por la represión, el control y el castigo; las políticas de seguridad ciudadana buscan comprometerse con la defensa de los derechos ciudadanos ante las arbitrariedades de las fuerzas del Estado, la criminalidad, la corrupción y con la exigencia hacia el estado de las garantías de una convivencia pacífica.

<sup>216</sup> Las estadísticas de presuntas violaciones de derechos humanos presentadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco muestran un aumento considerable año con año. Sin embargo, es muy importante señalar que tal como son presentadas dichas estadísticas no siempre se convierten en un indicador óptimo que permitan evaluar a cabalidad a una institución en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, durante 2008, la CEDHJ reporta que se presentaron 235 quejas, sin aportar más datos al respecto. Sin embargo, según datos de la propia DGSPG, solamente 87 de éstas fueron resueltas, de las cuales 72 fueron archivadas sin que existiera señalamiento de responsabilidad para elementos de la corporación. Es decir, se resolvió 37% de los señalamientos; en tanto que 83% resultaron con archivo sin responsabilidad para los policías a quienes se atribuía una violación de derechos humanos.

<sup>217</sup> Alberto Arellano Ríos, “Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco”, *Desacatos*, núm. 26, CIESAS, enero-marzo de 2008, México, p. 122.

Cuando las políticas municipales colocan en el centro de su acción el paradigma de la seguridad ciudadana, las alianzas y la colaboración entre las diferentes esferas de gobierno son cruciales para dar solución a problemas locales, que simultáneamente tienen impacto en el ámbito estatal e incluso nacional. Sin embargo, en Guadalajara se está lejos de que esto suceda a pesar de contar con instancias que tendrían que impulsar este cometido. Tal es el caso del Consejo Estatal de Seguridad Pública, encargado en Jalisco de la coordinación, planeación y supervisión del sistema estatal de seguridad pública.<sup>218</sup> Se trata de una instancia que no ha logrado impulsar políticas de colaboración que tengan un impacto contundente a nivel municipal e incluso estatal. Es decir, es una colaboración más formal que real, donde lo que ha prevalecido es una visión muy pobre de la seguridad y unos patrones de funcionamiento institucional y personal que han impedido el fortalecimiento de liderazgos, el trabajo interinstitucional, la generación de metodologías, procedimientos, protocolos y sistemas de información para la generación de inteligencia policial, entre otras muchas cosas.<sup>219</sup>

Por otra parte, cuando se analizan las dinámicas de colaboración entre los distintos niveles de gobierno y las relaciones que se han establecido entre la federación y los municipios de la ZMG, se observa que en éstas se ha privilegiado el subsidio a la seguridad pública. Primero, a través del Fondo para la Seguridad (FOSEG), donde el Ejecutivo estatal ha fungido como intermediario entre la federación y los municipios, lo que ha provocado, dependiendo de nueva cuenta de los estilos personales de gobernar y gestión pública, que las partidas de este fondo hayan sido manejadas muchas veces de manera discrecional por el propio Ejecutivo, lo que ha implicado que no siempre los municipios hayan sido apoyados o contemplados como beneficiarios de recursos. Y en años más recientes, a través del Subsidio para la Seguridad Municipal (SUBSEMUN), programa federal cuya finalidad es que los municipios se sumen a la estrategia de seguridad nacional emprendida por el gobierno federal. Aunque hay que señalar que en el caso del SUBSEMUN se registra un avance cualitativo en materia de coordinación importante. El Ejecutivo estatal ha dejado de ser intermediario y los recursos son asignados directamente a los municipios. Sin embargo, se trata de un recurso que ya viene etiquetado y ello significa que las instituciones de seguridad, pese a sus necesidades muy específicas, deben alinearse a la estrategia nacional.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> Ver *Reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública*, Artículo 5. [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx).

<sup>219</sup> El Consejo Estatal de Seguridad Pública ha sido más que nada el espacio donde los municipios han reclamado que se dé un reparto más equitativo de los recursos federales del Fondo de Seguridad (FOSEG), cuyas partidas han sido manejadas por el Ejecutivo estatal y difícilmente la totalidad de los municipios del estado logran beneficiarse de estas partidas.

<sup>220</sup> En ambos casos, hay que señalar que los apoyos se han concentrado fundamentalmente en dos áreas: en el reforzamiento de cuestiones de orden operativo (equipamiento, infraestructura, capacitación y plataforma tecnológica) y por otro lado, el reforzamiento de un modelo represivo que concentra todos sus esfuerzos en la detención de responsables.

Como ha ido quedando claro, durante los últimos diez años y a raíz de la alternancia en el poder de 1995, se han venido registrando algunas transformaciones importantes tales como los cambios orgánicos en las instituciones de seguridad pública municipal, los cambios jurídicos, los avances en las políticas de coordinación, especialmente a nivel intermunicipal cuyo espacio más significativo y que habrá de fortalecerse en el futuro es la Asociación Intermunicipal en materia de seguridad,<sup>221</sup> y más recientemente, por ejemplo, la voluntad del gobierno municipal de Guadalajara de fortalecer la participación ciudadana impulsando la habilitación, en 2008, del Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, órgano eminentemente ciudadano que tiene entre sus principales propósitos promover la participación en la esfera de la seguridad. Sin embargo, hay diversas asignaturas pendientes que implican fundamentalmente generar políticas de seguridad más integrales (preventivas/coercitivas), que sean transparentes, subordinadas a la ley, respetuosas de los derechos humanos y dirigidas a atender las expectativas de la sociedad.

---

<sup>221</sup> En el marco de la Asociación Intermunicipal se estableció la creación de seis comisiones estratégicas una a cargo de cada municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara. La comisión estratégica de seguridad pública, coordinada actualmente por el Presidente Municipal de Guadalajara, tiene como objetivo establecer las bases para la integración de los cuerpos de seguridad pública en una coordinación metropolitana, generar una alianza estratégica y la plataforma para una política de seguridad pública unificada en la Zona Conurbada de Guadalajara.