

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas

Fernando Carrión
(Compilador)

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas



Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas / compilado por Fernando Carrión. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

348 p. : diagramas, gráficos, mapas y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-383-6

SEGURIDAD CIUDADANA ; FRONTERAS ; VIOLENCIA ; ASPECTOS SOCIALES ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; RELACIONES INTERNACIONALES ; POLÍTICA PÚBLICA ; POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA ; AMÉRICA LATINA.

303.3 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-383-6

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Andrea Torres Armas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

| | |
|--|------------|
| Presentación | 7 |
| Introducción: | |
| Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro. | 9 |
| <i>Fernando Carrión M.</i> | |
| CAPÍTULO I | |
| VIOLENCIA FRONTERIZA | |
| <hr/> | |
| La violencia fronteriza | 23 |
| <i>Fernando Carrión M.</i> | |
| Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera | 45 |
| <i>Célia Lucena</i> | |
| La violencia en las fronteras de América Central. | 67 |
| <i>Sergio Iván Moya Mena</i> | |
| La Frontera Colombo-Ecuatoriana: desde la ejecución de Políticas de Seguridad a las consecuencias en Seguridad Ciudadana. | 88 |
| <i>Andrés Gómez</i> | |
| CAPÍTULO II | |
| ECONOMÍAS DE FRONTERA | |
| <hr/> | |
| Revisitando a Edwin H. Sutherland. Aportes desde la teoría criminológica para problematizar las conexiones entre economía legal y economía ilegal | 119 |
| <i>Gustavo González</i> | |
| El contrabando y la ilegalidad en la frontera Brasil-Uruguay: el caso de Rivera y Santa Ana do Livramento | 143 |
| <i>Leticia Núñez Almeida</i> | |

| | |
|--|------------|
| Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina) | 167 |
| <i>Fernando Rabossi</i> | |

**CAPÍTULO III
ASUNTOS DEMOGRÁFICOS**

| | |
|---|------------|
| Relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina. | 197 |
| <i>Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez</i> | |

| | |
|---|------------|
| Territorios y espacio social: Población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central. | 221 |
| <i>Abelardo Morales Gamboa</i> | |

| | |
|--|------------|
| Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano | 245 |
| <i>Juan Bernardo León</i> | |

**CAPÍTULO IV
LAS POLÍTICAS DE FRONTERA**

| | |
|---|------------|
| Las políticas en las zonas de frontera | 281 |
| <i>Socorro Ramírez</i> | |

| | |
|---|------------|
| Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México | 304 |
| <i>José María Ramos García</i> | |

**CAPÍTULO V
LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA FRONTERA: ÓPTICA MUNICIPAL**

| | |
|---|------------|
| Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas. | 323 |
| <i>Hugo Acero Velásquez</i> | |

| | |
|--|------------|
| Óptica municipal de la seguridad ciudadana en frontera. | 334 |
| <i>Alexis Serrano (Compilador)</i> | |

Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México

José María Ramos García*

Introducción

El propósito general de este artículo es analizar los principales problemas y retos para la implementación de una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México, en un marco en que se ha agudizado la violencia y la inseguridad en las principales ciudades, como son Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey, Matamoros y Nuevo Laredo.

El argumento a plantear es que es aún incipiente un enfoque de seguridad ciudadana, considerando la mayor prioridad que se ha asignado a un enfoque reactivo, policial, en un contexto en que la participación del Ejército mexicano en la Coordinación de las políticas de seguridad local y estatal se ha fortalecido desde inicios de la presente administración del presidente Felipe Calderón. Sin embargo, esta política ha tenido resultados diversos, que en su conjunto no han reducido de manera sustancial la inseguridad en la frontera norte mexicana.

* Director, Departamento de Estudios de Administración Pública. El Colegio de la Frontera Norte A.C.

Contexto general de la inseguridad en la frontera norte de México

Actualmente la frontera norte de México experimenta una situación muy particular de creciente inseguridad, violencia y auge del crimen organizado, lo que ha cuestionado la legitimidad gubernamental de los tres niveles del gobierno mexicano¹. Una de las causas principales de tal contexto se asocia a una gestión y políticas ineficaces en materia de seguridad y a una inadecuada coordinación intergubernamental, tanto nacional y transnacional en materia de seguridad y fomento al desarrollo social. En ese marco, los problemas del tráfico de armas y lavado de dinero se han fortalecido como producto del auge del crimen organizado en las fronteras entre México y Estados Unidos. Aunado a una ineficaz política de cooperación transfronteriza, lo que implica la necesidad de fortalecer tal cooperación, considerando los retos y oportunidades fronterizas derivados de los problemas compartidos.

En el año de 2010 y parcialmente en el 2011 el principal tema ha sido la creciente violencia fronteriza, en especial en Ciudad Juárez, lo que determinó una atención especial de las autoridades federales de Estados Unidos hacia México². Lo complejo de la situación, es que la agenda de seguridad en la frontera plantea temas que van desde la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza a la seguridad humana, y que transitan desde asuntos de carácter local, transfronterizo y global, mismas que no han sido gestionadas estratégicamente como parte de una agenda integral.

En los últimos años los estados fronterizos y del norte de México y en especial el estado de Baja California, se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y desde el año 2001, por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de los Estados Unidos. Tales políticas han afectado de manera particular a los estados fronterizos del norte de México, dado que en esta región se manifiestan con mayor intensidad los impactos de la inseguridad en sus diversas dimensiones.

La región transfronteriza México-Estados Unidos, ha experimentado un vertiginoso cambio de escenario en la última década. Los problemas de inseguridad han convertido a esta zona fronteriza en una de

las regiones más violentas del mundo. Pero hablar de inseguridad en la zona fronteriza es hablar de un entramado de delitos, una cadena que va desde delitos menores o considerados de seguridad pública (robos, asaltos, secuestros) pasando por delitos que tienen que ver con la seguridad nacional (narcotráfico, tráfico de armas, crimen organizado), con la seguridad fronteriza (control fronterizo por amenazas terroristas) y seguridad humana (rezago de servicios públicos e impacto en incidencia delictiva). Lo que se ha podido apreciar es que estas dimensiones de la seguridad se han agudizado desde fines de los ochenta y se esperaría que mientras no se cambie el enfoque de la política de la seguridad, estos continuarán generando una serie de tensiones tanto en el estado de Baja California, como en el resto de los estados fronterizos del norte del país.

El principal factor que ha detonado este clima de violencia en la frontera es el tráfico de drogas, el tráfico de armas y el lavado de dinero hacia los Estados Unidos, factores que han incidido en el incremento del consumo de drogas en México, especialmente en la frontera norte³. Sin embargo, cabe destacar que las limitadas capacidades institucionales en los gobiernos locales y estatales y la ausencia de una eficaz cooperación intergubernamental en México, en materia de prevención y seguridad, ha coadyuvado a que el problema de inseguridad se haya agudizado en los estados fronterizos del norte del país. Adicionalmente, el hecho de que la política antidrogas de Estados Unidos no haya reducido de manera sustancial el tráfico de drogas hacia ese país, es otro factor que ha determinado que se mantengan los mismos niveles de tráfico de drogas hacia el país vecino que en los años noventa: la mayor parte de la marihuana que se consume en Estados Unidos proviene de México, al igual que la cocaína y recientemente, las metanfetaminas.

Un indicador de la violencia en la frontera norte es que según información oficial de la (PGR), la cifra de asesinatos relacionados con el narcotráfico ascendió a alrededor de 5 500 en el 2008, un aumento de más del 110% en comparación con el año 2007. Los estados donde se concentró la mayor parte de dichos asesinatos fueron los estados de Chihuahua, Sinaloa y Baja California.

En su conjunto, la inseguridad pública, los problemas de seguridad nacional y de seguridad fronteriza han cuestionado el concepto de una frontera del futuro, caracterizada por énfasis en la competitividad, bienestar y la seguridad de las comunidades fronterizas.

Resumiendo, el contexto actual de la inseguridad de la frontera norte se caracteriza por los siguientes factores:

- Distintas dimensiones de la inseguridad que no se han integrado como parte de los planes o programas.
- Los municipios fronterizos confrontan cotidianamente problemas de crimen organizado, narcotráfico que superan su ámbito de competencias (prevención).
- Deficiente cooperación, coordinación y planeación intergubernamental bajo programas comunes.
- Deficiente cooperación, coordinación y planeación sectorial estatal.
- Limitado acceso de los estados a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
- Aumento de la incidencia delictiva y de delitos de alto impacto.
- Ausencia de programas con un enfoque de prevención y con una visión de seguridad ciudadana.
- Ausencia de estrategias, mecanismos y procesos de evaluación de los programas existentes y de sus respectivos procesos de rediseño.
- Limitada y/o controlada participación ciudadana, desarticulada de los proyectos de prevención.
- No se integran las experiencias de cooperación transfronteriza en materia de seguridad en los planes de seguridad.
- Creciente participación militar con resultados diversos, pero que no se integran a los programas locales y estatales en materia de seguridad, lo que no garantiza una reducción sustancial del crimen organizado.

Desde nuestra perspectiva, estos problemas evidencian serias limitaciones en la gestión y las políticas públicas que datan desde los años ochenta y que no obstante los procesos de alternancia democrática experimentados en esa década, han sido insuficientes para fortalecer la gestión y la política de seguridad con mayor eficacia e impacto en la disminución de la inseguridad.

Hacia una gobernanza en una política de seguridad ciudadana en la frontera norte mexicana

Una de las definiciones de la gobernanza es la que se asocia a un proceso de coordinación entre grupos sociales e instituciones (públicas y privadas), para el logro de objetivos definidos colectivamente, en donde la interacción, las alianzas estratégicas y el cabildeo de los actores juegan un papel fundamental (Aguilar, 2009). A partir de ello, se coincide en que los acuerdos de cooperación bilateral, trilateral y/o transfronteriza que se producen en América del Norte, se pueden considerar como una de las formas que asume la 'nueva gobernanza'. Sin embargo, para que se cumpla tal proceso es fundamental que existan una serie de condiciones de gestión para poder impulsar una gobernanza hacia los resultados concretos: la reducción de la inseguridad fronteriza en sus principales dimensiones y particularmente del lado mexicano. Esta meta no se ha logrado aún, porque se considera que ha existido una gobernanza limitada para promover tanto una cooperación transfronteriza eficaz, como la implementación de estrategias efectivas para reducir las distintas dimensiones de la inseguridad.

Un elemento clave de la *buena gobernanza* reside en contar con un gobierno que tenga la visión de impulsar un plan estratégico para reducir la inseguridad fronteriza acorde a la problemática, retos y limitaciones que existan en la gestión y política pública en materia de seguridad fronteriza. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados, como la prestación de servicios públicos o el diseño y la implementación de políticas públicas, cumplen los objetivos deseados y fundamentalmente la creación de valor público (Moore, 1998). Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera estos resultados al menor costo posible, usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad y, en especial, de los contribuyentes. En suma, gobierno eficaz y eficiente con un plan estratégico orientado hacia la reducción de la inseguridad es una condición básica de una gobernanza por resultados.

La *buena gobernanza* requiere una visión prospectiva aunada a una visión estratégica clara para reducir la inseguridad en sus distintas dimensiones, en especial en la frontera norte mexicana. Al establecer planes eficaces

con procesos de evaluación integral para el mediano y largo plazos, los gobiernos de ambos países enviarían un mensaje con respecto a la orientación presente y futura de las prioridades en materia de seguridad fronteriza. Sin embargo, las estrategias de política como la Iniciativa Mérida cuentan con alcances y limitaciones que han condicionado su eficacia bajo un enfoque integral.

La base de las reformas de la administración pública en materia de seguridad fronteriza debe encontrarse en los principios generales de la *buena gobernanza*. En particular, debe prever las necesidades actuales no atendidas y con ellas promover cambios a futuro, los que se asocian a la reducción de la inseguridad y con ello evitar adoptar una reacción ante un problema complejo y con distintas aristas.

Uno de los componentes básicos de una *buena gobernanza* es definir una agenda estratégica en materia de seguridad ciudadana basada en un Estado que asume con precisión objetivos, estrategias y mecanismos de evaluación para reducir el problema. Se considera que la forma en que dicho 'modelo ideal' actúa en la construcción de una agenda estratégica, es con base en la alineación de las estructuras que tienen la capacidad de implementación y monitoreo y, de evaluación de los resultados. Esto implica visualizar una clara evolución del concepto pasando de la 'gestión para resultados' a la 'gobernanza para resultados'. Se considera que un modelo ideal de gestión para resultados debe ser dinámico en el sentido de no limitarse apenas a definir y medir resultados. En otras palabras, gestionar resultados significa definirlos (a partir de un planteamiento integral), lograrlos (mediante procesos claros de implementación), monitorearlos y evaluarlos (a partir de 'controles', seguimientos y ajustes derivados) es sus distintos ámbitos (binacional, nacional, fronterizo y local).

Se concibe que aun es complejo avanzar hacia un modelo de seguridad ciudadana en la frontera norte de México, a causa de diferentes factores:

- Desconocimiento del potencial conceptual y práctico de un enfoque de seguridad humana.
- Escasas oportunidades y fortalezas en las dependencias del sector.
- Papel incipiente del gobierno federal en temas de seguridad ciudadana con un enfoque preventivo.

- Problemas de implementación de un enfoque integral y estratégico.
- Fortalezas y debilidades de la gestión para implementar el enfoque.

No obstante, las limitaciones presentes del enfoque policial conllevan a la necesidad de efectuar ajustes en la política actual en materia de seguridad pública, considerando que los problemas y factores determinantes de la inseguridad se están agudizando.

A manera de resumen, se puede afirmar que existe una gobernanza limitada en materia de seguridad ciudadana entre México y Estados Unidos, porque desde el punto de vista conceptual no se cumplen los elementos que debe incluir una gobernanza en los dos procesos descritos: como parte de un proceso de cambio de la gestión pública hacia un modelo de seguridad ciudadana y, en segundo lugar, como parte de los consensos externos que debe promover una administración con diversos actores para impulsar tal política de prevención con una perspectiva más ciudadana. Por ello se considera estratégico avanzar hacia una gobernanza en materia de seguridad ciudadana considerando la complejidad y desafíos descritos anteriormente y que seguirán cuestionando las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en la actualidad y en los próximos años.

La relación fronteriza México-Estados Unidos, hacia una gobernanza en seguridad ciudadana

Con el ascenso del presidente Barack Obama en enero del 2009, se ha planteado la importancia de redefinir las relaciones bilaterales con base en un enfoque de corresponsabilidad, especialmente en materia de seguridad fronteriza (Kilroy et. al., 2010). Este concepto tiene cierta vinculación con el de gobernanza, porque implica la creación de consensos básicos entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la definición de una estrategia común. Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante los tres años de la administración del presidente Obama, es que tal enfoque –si bien se diseñó bajo la Iniciativa Mérida–, ha sido insuficiente para atender la creciente inseguridad, violencia y crimen organizado que ha caracterizado

a la frontera norte del país desde el año de 2008. Sin embargo, es notorio que desde inicios del año 2010 y en el 2011 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México (Bailey, 2010); sin embargo, éstas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas desde México.

Los problemas en la frontera de Ciudad Juárez y entre Sonora y Arizona, reflejan la ausencia de políticas federales de seguridad y migración eficaces en Estados Unidos y México, en especial en el año 2010. Si bien esta situación no ha afectado negativamente a la frontera sur estadounidense⁴, si se ha visto afectada la relación fronteriza con México, por los diversos intercambios existentes entre las regiones de ambos países, particularmente en la frontera entre Arizona y Sonora.

Se considera que las iniciativas actuales de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos han dejado de lado un enfoque de gobernanza de las cuatro dimensiones de seguridad y bajo una óptica del desarrollo⁵. Este enfoque implica que la atención de los problemas la inseguridad en sus distintas dimensiones –pública, fronteriza, nacional y humana– atraviesa por la definición de políticas públicas reactivas, pero eficaces, eficientes y respetuosas de los derechos humanos. Además, de la consideración de políticas preventivas de corte social que fortalezcan el tejido social fronterizo. Estas políticas no han sido prioritarias para ambos gobiernos en los pasados quince años (Ramos y Aguilar, 2009) y en general para los tres niveles de gobierno de los dos países. En el año 2011 se ha concedido una cierta atención a las políticas de prevención en el ámbito municipal mexicano, pero no se han logrado articular como parte de una política equilibrada con las políticas reactivas (policiales) y en general con una política transversal en materia de desarrollo.

La complejidad que subyace en materia de seguridad en la frontera México-Estados Unidos, es que se plantea temas de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, transitando desde asuntos de carácter local hasta una dimensión global, ello conlleva a la necesidad de fortalecer un planteamiento estratégico y un paradigma de gobernanza en los problemas de seguridad. La visión estratégica conduce a la capacidad gubernamental de articular los temas actuales de la coyuntura, pensando en su disminución o solución en distintos plazos, procurando a

su vez considerar y conciliar las distintas demandas de los actores tanto nacionales como transfronterizos. En este sentido, se considera fundamental promover un proceso de gobernanza fronteriza (Aguilar, 2009) en materia de seguridad y desarrollo.

El paradigma de gobernanza en seguridad y desarrollo, se asocia también a la capacidad gubernamental de conciliar las principales prioridades de los diversos actores; empresarial, sociedad civil y gubernamental, bajo una eficaz gestión, la cual debe generar condiciones óptimas de seguridad (pública, nacional, fronteriza y humana) que conducen la gobernabilidad de los países, y con ellos se puedan definir proyectos estratégicos en materia de crecimiento y desarrollo económico (Coley y Wilson Center, 2009). No obstante, se considera que han existido limitaciones para fundamentar una eficaz agenda estratégica en materia de seguridad fronteriza.

Resumiendo, la mayor cooperación y corresponsabilidad con relativos impactos en la reducción de la inseguridad fronteriza y la violencia en los años 2010 y 2011, es el principal cambio en el discurso de Washington hacia México. Otro aspecto, es el reconocimiento del gobierno federal de Estados Unidos de tratar de fortalecer las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos (Wilson Center, 2009). El reto de la nueva administración estadounidense en su último año de trabajo, es la articulación de estas iniciativas con programas concretos y promover una eficaz cooperación transfronteriza, gestionados bajo un enfoque integral y que sean sujetos de una evaluación permanente. Estos aspectos generalmente han estado ausentes en la política de Estados Unidos en materia de cooperación antidrogas y en particular bajo la Iniciativa Mérida hacia México.

Iniciativa Mérida: ¿hacia un nuevo modelo de gobernanza de la seguridad ciudadana?

La frontera México-Estados Unidos y en general las relaciones entre estos dos países, han sido un espacio y un marco para la cooperación y la defini-

ción de retos transfronterizos. En la actualidad los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado, han cuestionado severamente la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional de ambos países⁶. Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidroga 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 de gestión intergubernamental de México contra la inseguridad. El impacto en el aumento de la violencia fronteriza desde fines del 2008, ha provocado que en la actualidad (febrero 2012) los problemas prioritarios en la agenda fronteriza sean la inseguridad, la violencia y el crimen organizado que radica en la región⁷.

En el marco de los antecedentes del impacto del narcotráfico y acorde al ascenso del presidente Felipe Calderón y su política antidroga, el acuerdo más importante entre México y Estados Unidos en los últimos años ha sido en materia de seguridad. La culminación de dicho interés se vio plasmada en la Iniciativa Mérida firmada en el 2007 por los gobiernos de México y Estados Unidos, en la cual se propuso entregar a México, 1,4 billones de dólares en el lapso de tres años.

La Iniciativa Mérida se dirige específicamente al combate contra el crimen organizado y se compone de tres pilares que son: 1) Medidas contra el narcotráfico, contraterrorismo y seguridad fronteriza; 2) Seguridad pública y estado de derecho y; 3) fortalecimiento de las instituciones y la ley.

La Iniciativa también se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México, de luchar contra la violencia generada por la droga y que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, la Iniciativa Mérida pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida (Embajada de los Estados Unidos en México, 2009). La pregunta que se plantea, es: ¿puede ser viable disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad? Y fundamentalmente, si la Iniciativa puede implicar un enfoque de seguridad ciudadana, que logre conciliar las actividades policiales tradicionales. Es de destacar que los ni-

veles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros a inicios del 2010 y durante el 2011, reflejan que las acciones de la Iniciativa Mérida han sido insuficientes en su primer año (2009 y lo que va de 2012) para reducir el problema y sus distintos impactos. Por tanto, otra cuestión importante, es si la nueva concepción de la frontera hacia el Siglo XXI, que se pretende promover en el marco de la Iniciativa Mérida podrá ser gestionada bajo un enfoque estratégico (anticipatorio y en distintos plazos de tiempo), integral (distintas dimensiones social, cultural, etc.) y transversal (vinculación con las políticas social, cultural, etc.), reduciendo con ello la violencia y la inseguridad fronteriza.

La cuestión central continua siendo, si es viable lograr un equilibrio entre las políticas de seguridad y a la vez mantener una agilidad de los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos, propuesta que fue una de las prioridades de la política de seguridad fronteriza estadounidense luego de los atentados del 2001. Sin embargo, en el transcurso de los años se ha fortalecido más la seguridad.

Una cuestión fundamental en este tenor, es ¿si es viable redefinir la estrategia bilateral antidroga en el marco de la implementación de la Iniciativa Mérida bajo un enfoque de seguridad ciudadana? Es posible si se implementan una serie de cambios de política pública que se conciben importantes para fortalecer la estrategia: por un lado, debe existir un diagnóstico integral, destacando la interdependencia entre los factores determinantes de la inseguridad pública, seguridad nacional, fronteriza y los niveles de desigualdad social; la estrategias de política deben tener un enfoque integral, transversal y estratégico, destacando un papel central del Ejército y la Marina, pero sobre la base de contar con planes de acción y particularmente, a través de tareas de inteligencia (Rodríguez y Rodríguez, 2009); adicionalmente, el resto de las corporaciones policíacas deberán tener un proceso de cambio en su enfoque, visión, capacidades, controles anticorrupción e incentivos. El papel de las corporaciones debe fundamentarse en un esquema de gestión, cooperación interorganizacional, reduciendo con ello, las limitaciones estructurales que han impedido tal cooperación, como son conflictos burocráticos, rivalidades y escaso intercambio de información entre las agencias.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos de México plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial, los derechos humanos y programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. De ahí que una de las prioridades indispensables del gobierno federal mexicano y de los estados fronterizos sea la de disponer de un plan estratégico en seguridad, en el cual se integren sus distintas dimensiones, como son: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, respectivamente y con base en un enfoque estratégico y transversal.

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 pública, nacional, fronteriza y humana. Por ello, una tarea prioritaria es fortalecer tal coordinación con los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras dependencias federales, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

En el contexto del agudizamiento de los problemas de inseguridad en la frontera, el gobierno federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército mexicano y de la Marina, en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez desde fines del 2007 (Rodríguez y Rodríguez, 2009). Tal presencia militar no ha conseguido reducir sustancialmente la inseguridad y el crimen organizado fronterizo, porque la política presenta limitaciones de diseño, implementación de estrategias transversales, de evaluación y por la falta de apoyo del resto de las corporaciones locales, estatales y federales mexicanas⁸. Por estas razones, el impacto de la participación del ejército mexicano no ha podido reducir totalmente la violencia fronteriza en Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros y Reynosa, lo que implica la necesidad de redefinir la estrategia militar con base en los siguientes elementos:

- Un diseño estratégico, integral y transversal en donde se promuevan políticas reactivas y de prevención.
- Un mayor conocimiento del territorio.
- Fortalecimiento de un grupo de élite militar con conocimientos especializados en crimen organizado.
- Fortalecimiento de capacidades del resto de los actores (PGR, AFI, Federal Preventiva).
- Fortalecimiento de los mecanismos anticorrupción.
- Una coordinación intergubernamental eficaz.
- Fortalecer las capacidades en investigación e inteligencia.
- Respeto a derechos humanos y una mayor asociación con ONG.
- Fortalecer las capacidades institucionales en materia legal y preventiva.

Conclusiones generales

El objetivo general de este capítulo ha sido analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad ciudadana entre México-Estados Unidos, bajo el enfoque de gobernanza. La premisa central es que las relaciones fronterizas México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos que reflejan la falta de corresponsabilidad en la construcción de una política eficaz de seguridad ciudadana. Este enfoque ha estado ausente como parte de una política común o transfronteriza entre México y Estados Unidos. En ese marco, el estudio de la frontera México-Estados Unidos continúa siendo estratégico para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo local-regional bajo una óptica de la seguridad ciudadana y el bienestar. Este análisis es prioritario, considerando los relativos logros de la actual política de seguridad pública del gobierno federal mexicano hacia la frontera norte mexicana.

En la coyuntura actual la región fronteriza México-Estados Unidos se enfrenta a una serie de tensiones no vistas desde los años ochenta. Dichos conflictos son producto de una ineficaz gestión fronteriza y transfronteriza tanto de México como de Estados Unidos, e igualmente producto de la ausencia de políticas eficaces de seguridad de tipo reactivo y preventivo. El

reto de los gobiernos de México y Estados Unidos hacia la región fronteriza común, compete en fortalecer las capacidades de gestión y planeación estratégica, en materia de seguridad y desarrollo, de lo contrario se perderán las oportunidades para promover una mejor calidad de vida y condiciones óptimas que incentiven la competitividad y el bienestar en las regiones fronterizas (Colef y Wilson, 2009).

En ese contexto, el paradigma de un enfoque de gobernanza hacia el desarrollo, se concibe como la mejor opción para promover procesos de gestión y planeación estratégica orientados hacia mejorar la calidad de vida de las comunidades fronterizas mexicanas⁹. Pero tal enfoque será viable en la medida en que los actores gubernamentales asuman una mayor responsabilidad pública en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana.

Como se puede apreciar el estudio de la relación fronteriza México-Estados Unidos, se puede concebir central en la investigación mexicana sobre el tema, en los estudios regionales y particularmente desde las perspectivas de gestión y políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana, puesto que se han renovado las tensiones y conflictos en materia de seguridad, migración, derechos humanos, políticas hacia la competitividad y desarrollo, y finalmente las relaciones transfronterizas, lo que en su conjunto constituye la necesidad de fortalecer las perspectivas estratégicas en tales temas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). "Gobernanza y políticas públicas en un contexto transfronterizo", ponencia presentada a funcionarios de la Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, BC.
- Aguilar F., Luis (2010). "Gobernanza y cooperación transfronteriza", ponencia presentada en el seminario: *Relaciones México-Estados Unidos: de la interdependencia, la integración económica a la corresponsabilidad en seguridad fronteriza*. Tijuana, BC.: El Colef.

- Astorga, L. y D. Shirk (2010). "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context", in *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Bailey, J. (2010) "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U.S. Strategies? Are They Working?", in *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Benítez, R. (2004). *Mexico and new challenges in hemispheric security*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American http://www.brookings.edu/opinions/2010/0514_halls_calderon.aspx?sc_lang=es, visita en junio 2010.
- El Colef y Wilson Center (2009). "Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos". Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Monterrey.
- E. Olson y C. Wilson (2010). *GAO Report Finds Merida Initiative Needs Better Performance Measures Pace of Delivery Slow But Improving*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Embajada de los Estados Unidos en México (2009). Iniciativa Mérida, en http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html
- GAO (2010). *Mérida Initiative: The United States has Provided Counter-narcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, 10-837R, visita el 21 de julio de 2010. Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>.
- Guevara, I. (2010). "Three Years Together: The New U.S.-Mexico Security Relationship". *The National Strategy Forum Review*; Spring 2010 Volume 19, Issue 2.
- Instituto Publix (2010). *Gobernanza por Resultados*. Brasil.
- Kilroy, R., A. Rodríguez Sumano y T. Hataley, (2010). "Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico", in *Journal of Strategic Security*, Vol 3, N.º 1. J. Tamsett, M.A., Henley-Putnam University Press.

- Kilmer, B., et al. (2010) "Altered State? Assessing marijuana legalization could affect marijuana consumption and public budgets in California" in *RAND Occasional Paper*.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ramos, J. e I. Aguilar (2009) *La Gestión del Desarrollo Local en México: Problemas y Agenda*. México: COLEF- y Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Rodríguez, A. y C. Rodríguez (2009). "El rol de las fuerzas armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública", en *Policy Paper* N.º 27. Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/FFAAMexicana_vs_CrimenOrganizado.pdf
- Schaefer, A., et al. (2009). *Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. United Nations publication. The White House, Office of the Press Secretary (2009). Press conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada Guadalajara: Cabanas Cultural Center.
- The Wilson Center, Mexico Institute (2009). *Report of four Working Groups on U.S.-Mexico Relations. The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*, Woodrow Wilson Center- Mexico Institute.
- The Wilson Center, Mexico Institute (2009). Rethinking the U.S.-Mexico Border, [Online: Woodrow Wilson International Center for Scholars event]. http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683
- Whitney, M. (2010). *Obama's Role in the Militarization of Mexico: An Interview with Laura Carlsen* [Online: Americas Program, Center for International Policy (CIP)]. <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=16654>

Notas

- 1 La frontera mexicana de Ciudad Juárez, Chihuahua., es considerada desde hace cuatro años la más violenta a nivel mundial, según datos de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, en el 2009 fueron asesinadas 2 754 personas. El 2010, se incrementa a 3,111 homicidios dolosos y en el 2011 hasta el 12 de octubre van 1 663 muertes. Es de destacar que el 70% de los asesinados son jóvenes entre los 18 y 25 años. Véase: <http://www.cipamericas.org/es/archives/5716>.
- 2 Un hecho inusual fue el asesinato de Leslie A. Enríquez, el pasado 13 de marzo del 2010, quien trabajaba en el Consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez, y su esposo, Arthur H. Redelfs, oficial del Sheriff de la cárcel del Condado de El Paso. Este acontecimiento dio pie a que Hillary Clinton, Secretaria de Estado y otros funcionarios de alto nivel viajaran a la ciudad de México a revisar la política antidroga entre México y Estados Unidos.
- 3 La Encuesta Nacional de Adicciones 2002, muestra que el 7,45% de los habitantes de 12 a 65 años de edad en los estados del norte de México habían usado drogas al menos una vez. El porcentaje para el centro de México fue de 4,87% y en los estados del sur fue de 3,08%. Sin embargo, esta cifra aumentó 28,9% a nivel nacional en tan sólo seis años, según los resultados preliminares de la encuesta 2008 (Shirk, 2009).
- 4 Contradictoriamente, ciudades como San Diego, CA. El Paso, TX y Laredo, TX, son de las ciudades fronterizas de Estados Unidos más seguras a nivel nacional.
- 5 El hecho de que la mayor parte de los gobernadores de la frontera con México sean del Partido Republicano, al igual que en la Cámara de Representantes, implicará la necesidad de fortalecer la negociación de México con dichos actores, si existe el interés de avanzar en una agenda transfronteriza.
- 6 Esto ha traído como consecuencia una preocupación especial de diversas agencias federales de Estados Unidos desde octubre del 2008 a marzo del 2009 y de la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo del 2009, situación no vista desde mediados de los ochentas. Igualmente medios como el *New York Times*, el *Financial Times* y *El País* le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados del 2008.
- 7 Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de 1 600 personas en Tijuana y de 2 300 personas en el municipio de Ciudad Juárez en el año 2008. La mayor parte de esas personas asesinadas contaban con vínculos directos o indirectos con actividades ilícitas.
- 8 Una excepción podría ser el caso del municipio de Tijuana, B. C., en donde el liderazgo y coordinación eficaz del ejército mexicano ha sido fundamental para reducir los delitos de alto impacto y un aumento importante del número de decomisos, en especial de marihuana durante el periodo 2009-2010. De acuerdo a información proporcionada por la Segunda Zona Militar, en 2009 se decomisaron 81 toneladas que, en comparación a las 280 toneladas del 2010, es un aumento de 245%. Véase Frontera, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 2010.
- 9 En el marco de la definición del Presupuesto Federal 2011 se asignó al municipio de Ciudad Juárez la cantidad de mil millones de pesos para fortalecer el tejido social. Véase www.omnia.com.mx/noticias/se-destinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/. El reto de este tipo de iniciativas es que previamente se evalúen los proyectos, su implementación y promover mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento, de lo contrario, tendrán limitados impactos sociales.