

**Fronteras:
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,
compiladores

Fronteras: rupturas y convergencias



Canada 

Fronteras : rupturas y convergencias / compilado por Fernando Carrión y Víctor Llugsha. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

306 p. : cuadros, gráficos y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-401-7

FRONTERAS ; AMÉRICA LATINA ; ECUADOR ; COLOMBIA ; SEGURIDAD ; MIGRACIÓN ; DELINCUENCIA ; NARCOTRÁFICO ; COOPERACIÓN ECONÓMICA ; ACUERDOS INTERNACIONALES ; MERCOSUR ; POLÍTICAS PÚBLICAS

320.12 - 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: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Daniel Félix

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: V&M Gráficas

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: agosto 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	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsba</i>	
CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA: ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
<hr/>	
Discursos de seguridad	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera	107
<i>Anaité Vargas</i>	

CAPÍTULO II

FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas	131
<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	
La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas	155
<i>Carol L. Girón Solórzano</i>	
Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza	169
<i>José María Ramos García</i>	
Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza	187
<i>Jorge Luis Sierra</i>	
La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo	203
<i>Tonatiuh Guillén López y Guillermo Alonso Meneses</i>	

CAPÍTULO III

FRONTERAS EN EL MERCOSUR

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR.	215
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i>	
La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay	241
<i>Silvia Montenegro</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	255
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
El Brasil y sus fronteras	267
<i>Fernando Salla y Marcos César Álvarez</i>	

CAPÍTULO IV

OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea	287
<i>Raffaella Coletti</i>	
Anexos	303

Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza

José María Ramos García*

Introducción: hacia un concepto de seguridad ciudadana

El propósito general de este artículo es analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos, bajo la administración del presidente estadounidense Barack Obama, a cerca de dos años de su reelección.

Dentro de ese marco, se analizará la importancia que se asigna en la política de seguridad fronteriza México-Estados Unidos a la seguridad ciudadana, entendida esta como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2006: 35). Segundo, el concepto de seguridad ciudadana se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante estas. Por tanto, esas amenazas pueden ser de distinta índole: social, urbana, ambiental; las mismas que si no son gestionadas adecuadamente, pueden generar factores de riesgo e inseguridad, particularmente en grupos vulnerables.

El concepto tradicional de seguridad es asociado con la represión del delito y el mantenimiento del orden; se trataba pues de un concepto de

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Director, Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, BC, México. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

seguridad situada en el entorno del control y de la criminalidad, y eminentemente reactivo. A este concepto se adscribe la definición que de la policía hace el Código de Brumario del año IV: “La policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual” (Código Brumario del Año IV, 1792).

Desde esa perspectiva, una noción de seguridad ciudadana sería una condición fundamental para avanzar en un enfoque más *integral* de la seguridad, dado que abarca distintas nociones, pero fundamentalmente la noción asociada con el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos. Entre los problemas que implica la vinculación de una noción tradicional con la seguridad ciudadana en el caso mexicano se encuentran: desconocimiento y confusión del enfoque; falta de personal capacitado con la nueva perspectiva; se favorece más el enfoque reactivo policial por sus ventajas mediáticas; generalmente no ha sido un tema prioritario de la agenda gubernamental mexicana y en el caso de Estados Unidos no ha sido un asunto prioritario, en comparación con el fortalecimiento del control en la frontera sur con México.

En ese marco, se cuestiona cuál es la importancia que se asigna a una política de seguridad ciudadana en la frontera México-Estados Unidos y cuál podría ser su impacto para reducir la creciente inseguridad y violencia que caracteriza a la frontera norte mexicana desde principios de los noventa. Tradicionalmente, el enfoque de seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en las políticas de seguridad fronteriza de México y Estados Unidos (Ramos, 1995). Por el contrario, ha predominado un enfoque reactivo que, en general, no ha sido eficaz para reducir la violencia e inseguridad fronteriza del lado mexicano, destacando las fronteras de Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y la zona metropolitana de Monterrey.

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.

¹ La frontera mexicana de Ciudad Juárez, Chih. es considerada desde hace tres años las más violenta a nivel mundial; según datos de la Fiscalía General del estado de Chihuahua, hasta noviembre de

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, de fomento al desarrollo social.

Además, la inseguridad fronteriza del lado mexicano se ha agudizado porque la estrategia gubernamental mexicana ha tenido limitaciones, en especial, su falta de integralidad (fortalecimiento policial, investigación, inteligencia, procuración de justicia, etc.). Igualmente, en esas políticas se han marginado las que fortalezcan el tejido social fronterizo bajo un enfoque intergubernamental y orientado hacia el desarrollo. 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. Como consecuencia, desde fines de los años noventa, se han agudizado las condiciones socio-económicas de las poblaciones populares fronterizas, ante la ausencia de una política integral e intergubernamental en materia de seguridad y competitividad.

La premisa central del presente artículo es que las relaciones México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos fronterizos, especialmente del lado mexicano, lo que refleja la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar entre ambos países (Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center, 2009). En ese marco, no ha sido principal un enfoque centrado en la seguridad ciudadana en la política de seguridad fronteriza de México y Estados Unidos, fundamentalmente porque la política de seguridad fronteriza estadounidense ha enfatizado su carácter reactivo, en la cual el control fronterizo es una de sus expresiones particulares. Este enfoque también ha sido reproducido por las autoridades federales en la frontera mexicana.

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, mismos que no han sido ges-

2010, han ocurrido dos mil seiscientos sesenta y seis homicidios, mientras que en 2009 fueron asesinadas dos mil setecientos cincuenta y cuatro personas.

tionadas estratégicamente como parte de una agenda integral por ningún nivel de gobierno en México y Estados Unidos.

Y además en esas políticas no ha predominado un enfoque centrado en la seguridad ciudadana y, en particular, centrado en políticas preventivas, básicamente porque no se ha considerado fundamental ese enfoque; además, el predominio de la política federal antidrogas de Estados Unidos se ha caracterizado por una política reactiva y recientemente se ha fortalecido la política militar, cuyo impacto ha sido nulo para disminuir la violencia e inseguridad en la frontera de Ciudad Juárez.

La relación frontera México-Estados Unidos, la corresponsabilidad y la seguridad ciudadana fronteriza

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). Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante los dos primeros 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 en la frontera sur del país. Por ello, se podría afirmar que el discurso de la corresponsabilidad, enunciado por la secretaria de Estado de EEUU, Hillary Clinton, en su visita de marzo de 2010 a México, no se ha traducido en mecanismos y estrategias eficaces de cooperación y coordinación de los problemas fronterizos, en especial en materia de seguridad. En el marco de la visita de la secretaria de Estado Hillary Clinton a México en marzo del 2010, reconoció ante la canciller mexicana Patricia Espinoza que:

Nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el tráfico de drogas, [y que] nuestra incapacidad para prevenir que armas sean ilegalmente traficadas a través de la frontera para armar a estos criminales, causa las muertes de policías, soldados y civiles [...] Siento rotundamente que tenemos una corresponsabilidad [en la lucha de México contra los narcotraficantes]. Lo que hemos estado haciendo no funciona y es injusto que

nuestra incapacidad [...] cree una situación por la cual la gente considera responsables al Gobierno y el pueblo mexicanos. Eso no es justo (*El Universal*, 2009).

Sin embargo, es notorio que desde inicios del año de 2010 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México (Bailey, 2010), aunque estas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas desde México y el tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. En estas políticas de corresponsabilidad, por primera ocasión en la historia reciente de las relaciones México-Estados Unidos, se planteó la necesidad de fortalecer las políticas preventivas del lado de Estados Unidos y en el caso de México, una política de atención al tejido social en las ciudades fronterizas, sobre todo en el caso de Ciudad Juárez. En el transcurso de los meses del 2010 y hasta marzo de 2011, las acciones han sido aisladas en materia social, sin considerarse como parte de un plan estratégico en materia de seguridad o de fomento al desarrollo social, con lo cual se reafirma que una política que abarque tales menesteres sigue siendo poco prioritario en la frontera norte mexicana.

Resumiendo, una mayor cooperación y corresponsabilidad frente a la violencia sin precedente del narcotráfico en la frontera norte mexicana en el año 2010, 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, por primera ocasión en la historia reciente de las relaciones fronterizas mexicano-estadounidense, las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos (Wilson Center, 2009a).

Iniciativa Mérida: un nuevo modelo de gestión de la seguridad fronteriza y la seguridad ciudadana

La frontera México-Estados Unidos, y en general las relaciones entre estos dos países, ha sido 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 la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional de ambos países². 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 (Ramos, 2004), el tráfico de armas hacia México, la ausencia de un enfoque de seguridad ciudadana 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, los problemas prioritarios en la agenda fronteriza sean la inseguridad, la violencia y el crimen organizado que radica en la frontera mexicana³.

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. Esta iniciativa tiene cierta similitud con el Plan Colombia, en la medida en que pretende erradicar el tráfico de drogas en la frontera. Las diferencias radican en que la Iniciativa Mérida no implica una participación militar amplia de Estados Unidos en territorio mexicano, aunado a que la política de seguridad ciudadana no ha sido prioritaria bajo la Iniciativa Mérida, como sí lo fue en el caso del Plan Colombia. Este Plan se concibió bajo un enfoque intergubernamental en donde se articularon las políticas de seguridad nacional con las de seguridad ciudadana y con las de desarrollo social; enfoque que ha estado ausente

2 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.

3 Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de mil seiscientas personas en Tijuana y de dos mil trescientas personas en el Municipio de Ciudad Juárez en el año 2008. La mayor parte de esas personas asesinadas contaban con vínculos directos o indirectos a actividades ilícitas.

bajo la Iniciativa Mérida. Finalmente, en el caso del Plan Colombia, se aprecia una eficaz coordinación, liderazgo, planeación y visión para empujar una agenda tanto de seguridad ciudadana como de desarrollo local. En suma, la Iniciativa Mérida carece de un enfoque integral e intergubernamental, lo que puede limitar su impacto para reducir la inseguridad y violencia en la frontera mexicana.

La Iniciativa Mérida se dirige específicamente al combate contra el crimen organizado. Se compone de tres pilares que son: en primer lugar, medidas contra el narcotráfico, contraterrorismo y seguridad fronteriza; luego, seguridad pública y estado de derecho, y finalmente, fortalecimiento de las instituciones y la ley.

La Iniciativa comprende esfuerzos para promover el intercambio de información, mayor equipamiento, tecnología, capacitación y transporte aéreo. La transferencia de equipo y tecnología no se orienta solamente a las Fuerzas Armadas, sino además, y quizá principalmente, a las fuerzas civiles de seguridad pública, aunque en el primer año del acuerdo la mayor parte de los recursos se destinaron a las fuerzas militares, que son consideradas como de mayor integridad y capacidad que las fuerzas civiles policíacas.

La Iniciativa también se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México en la lucha contra la violencia generada por el crimen organizado 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, 2007). 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? Adicionalmente, se cuestiona si estas acciones tendrán un impacto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión policial, para abordar las distintas dimensiones de la seguridad en la frontera con Estados Unidos. Los niveles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros, reflejan que las acciones de la Iniciativa Mérida han sido insuficientes 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.), para reducir con ello la violencia y la inseguridad fronteriza.

La nueva concepción de la frontera bajo la Iniciativa Mérida en materia de seguridad y desarrollo se fundamenta, entre otras, en las siguientes acciones: primero en mejorar la seguridad pública, la protección de los ciudadanos, tanto de México como de los Estados Unidos, de las organizaciones criminales responsables por el tráfico de personas, drogas, armas y dinero a través de nuestra frontera común, es una prioridad clave para los dos países (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007). Y, en segundo término, involucrar a las comunidades fronterizas: México es el destino principal de las exportaciones de veintidós estados de los EEUU. El comercio transfronterizo contribuye enormemente a la vitalidad económica de ambos países, especialmente en la región donde se inscribe (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

La cuestión central continúa 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 con un enfoque reactivo, policial, provocando con ello que se presenten excesivas demoras (de una a dos horas en promedio, dependiendo del día y hora de cruce) para atravesar de la frontera mexicana a Estados Unidos.

El Plan de Seguridad Fronteriza Regional 2010

México y Estados Unidos han desarrollado un programa piloto en conjunto, en el marco de la Iniciativa Mérida, para apoyar los esfuerzos de México de confrontar y disminuir la violencia en Ciudad Juárez⁴. El programa

⁴ Una de las acciones principales del Gobierno Federal mexicano fue el envío de fuerzas federales a Ciudad Juárez. Este personal ha sido incapaz de detener la creciente ola de violencia que, de enero

piloto emerge de reuniones binacionales efectuadas en Ciudad Juárez y El Paso los meses de enero y febrero del 2010, en donde se acordó apoyar al plan del Gobierno mexicano para dicha ciudad a través de entrenamiento, equipo, intercambio profesional e intercambio de información (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

El plan parte del objetivo de desarrollar e implementar mecanismos para que el Gobierno de México asegure la unidad del esfuerzo conjunto, a fin de mejorar la seguridad pública, reducir significativamente los crímenes graves y homicidios, y restaurar la confianza pública en las organizaciones de seguridad de Ciudad Juárez (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

El plan considera las siguientes estrategias:

Se desarrollarán mecanismos y protocolos en las áreas de inteligencia, operaciones de seguridad pública e investigaciones. Asimismo, los protocolos y mecanismos servirán para mejorar la impartición de justicia (priorizar casos, coordinar investigaciones, y coordinar procesos en todos los niveles del gobierno mexicano).

Se desarrollarán e implementarán mecanismos y protocolos para mejorar la coordinación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses involucradas en operaciones e investigaciones transfronterizas (Embajada de los Estados Unidos en México, 2007).

Se considera que estas estrategias serán difíciles de alcanzar en el corto y mediano plazo porque las capacidades institucionales no existen o son escasas en el ámbito local y estatal mexicano. En un plano intergubernamental, el Gobierno Federal mexicano no ha contado con una estrategia para fortalecer los esquemas de investigación, inteligencia y procuración de justicia. Además, se considera que para el gobierno del estado de Chihuahua –en donde se ubica Ciudad Juárez– no ha sido una prioridad, a pesar de que Ciudad Juárez se ha caracterizado además de la violencia actual –cerca de tres mil quinientos muertos del 2006 al 2010–, por un contexto

del 2008 a julio del 2010, ha matado a seis mil ciento treinta y siete personas en dicha ciudad fronteriza. A fines de noviembre de 2010 de nuevo el ejército mexicano fue enviado a dicha ciudad, luego de ser cuestionados por la sociedad fronteriza de violaciones a los derechos humanos por parte de activistas.

inusitado de feminicidios a inicios de los noventa. Por igual, la cooperación transfronteriza en seguridad, que en general ha sido limitada a actores federales en especial la relación con el ejército y la marina mexicana, ha sido superada por la complejidad de la violencia regional⁵. Finalmente, en este nuevo plan de seguridad regional, al amparo de la Iniciativa Mérida, no ha sido una prioridad el promover un enfoque de seguridad ciudadana, aunque de manera incipiente se hayan desarrollado acciones para tratar de fortalecer el tejido social en Ciudad Juárez.

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 y de los estados fronterizos mexicanos sea la de disponer de un plan estratégico y transversal en seguridad, en el cual se integren sus distintas dimensiones como son: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, respectivamente. Sin embargo, a pesar de los impactos de la inseguridad en la frontera mexicana con Estados Unidos, no ha existido un plan con esas características, sino acciones aisladas y coyunturales, con lo cual es de esperar que se mantengan o se agudicen tales problemas y que distintos actores estadounidenses continúen expresando preocupaciones sobre los riesgos a su seguridad nacional, como específicamente lo han expresado en audiencias en el Congreso de Estados Unidos efectuadas en la primera y segunda semana de marzo del 2009.

En tal contexto, se considera que la Iniciativa Mérida podría ser una opción de apoyo a un programa bilateral más eficaz y efectivo contra la inseguridad y la violencia, si se acompañan de las siguientes condiciones: un diagnóstico estratégico, integral y transversal; una estrategia integral

5 Un indicador de las limitaciones del plan para Ciudad Juárez y de la política antidroga de México hacia esa ciudad fronteriza es que para el día 15 de agosto del 2010, el número de muertes violentas ascendía a mil ochocientos cincuenta y dos, lo que la convierte en la ciudad más insegura del mundo (*Frontera*, Tijuana, BC, 15 agosto 2010).

(policial, prevención, legal, institucional y militar); un liderazgo militar coyuntural que favorezca 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; evaluación estratégica permanente tanto del diseño y de los avances de política; participación ciudadana eficaz, no solo monitoreando posibles abusos policiales, 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 resultado, 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 imprescindible sería la de 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 Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

En el contexto del incremento 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 de 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 mexicanas⁶. Por

6 Una excepción podría ser el caso del Municipio de Tijuana, BC. 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 de 2009 al 2010. De acuerdo a información proporcionada por la Segunda Zona Militar, en el 2010 se decomisaron doscientas ochenta toneladas que en comparación con el 2009, que se decomisaron

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 las ONG; fortalecer las capacidades institucionales en materia legal y preventiva.

Los retos de un enfoque de seguridad ciudadana y la seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos

Como se ha podido identificar, una política de seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en las políticas de seguridad nacional, pública y fronteriza de México y Estados Unidos. No obstante de que una política de seguridad ciudadana se considera prioritaria en la agenda estratégica de una política de desarrollo por las siguientes razones: enfatiza los factores sociales que inciden en la inseguridad, delincuencia y violencia; incluye diferentes políticas (deportiva, cultural, educativa, deportiva) que impactan en los jóvenes y adolescentes en situaciones de riesgo; promueve el respeto de las libertades y derechos humanos de los individuos; una política de seguridad ciudadana implica o conlleva una gestión intergubernamental en materia de desarrollo y competitividad; la implementación de una política de seguridad ciudadana implica una gestión estratégica del desarrollo y bajo un enfoque transversal; una política de seguridad ciudadana, articulada a una política reactiva policial, promueve el equilibrio entre ambas y sería más efectiva para la reducción de la inseguridad.

ochenta y uno, es un aumento de 245% (*Frontera*, Tijuana, BC, 11 noviembre 2010).

La implementación de estas acciones de seguridad ciudadana es compleja en una región fronteriza entre México y Estados Unidos, en la cual los gobiernos en sus tres niveles (local, estatal y federal) no han considerado tal enfoque como parte de sus prioridades de política de seguridad ciudadana. Entre las razones que explican esta ausencia de las políticas de seguridad ciudadana se encuentran: el predominio de un enfoque reactivo policial que genera mayores impactos mediáticos; el impacto de resultados de corto plazo que generan las acciones policiales o militares; el mayor consenso que generan en términos de presupuesto las políticas de fortalecimiento policial; la complejidad de implementar políticas de seguridad ciudadana con un enfoque transversal, si hay resultados en las políticas de seguridad ciudadana estas se presentan en el mediano y largo plazo; la ausencia de personal especializado en los distintos niveles en materia de seguridad ciudadana.

En ese marco se plantea la cuestión de que si la creciente participación del ejército y la marina mexicana puede implicar un cambio hacia un modelo o elementos de una política de seguridad ciudadana, como ha sucedido en países como Colombia, Brasil y Chile (Carrión, 2002) incluso bajo la participación de militares. Es difícil que en el corto plazo tales instancias, promuevan un enfoque de seguridad ciudadana, a causa de las siguientes razones: no están sensibilizados de la importancia de tal enfoque; tradicionalmente el ejército mexicano se ha involucrado en prácticas de violación a los derechos humanos; de manera incipiente, el ejército ha generado vínculos con la sociedad civil.

En el ejército predomina un enfoque jerárquico y excesivo control, que es contrario a un enfoque en donde predominen las libertades individuales, tanto de los miembros de las Fuerzas Armadas como de la ciudadanía en su conjunto.

En suma, en el corto plazo la política de seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México concederá una escasa atención a promover una política de seguridad ciudadana por las razones anteriores, aunado a que no se considera con la suficiente importancia en la agenda estratégica gubernamental binacional. No obstante, el potencial que implica una política de seguridad ciudadana para reducir los factores de riesgo de jóvenes y adolescentes, bajo una política transversal, es de suma relevancia en la coyuntura

actual, si se articula bajo un plan estratégico para el fortalecimiento de la competitividad y el desarrollo social local-regional.

Consideraciones finales

El objetivo general de este artículo ha sido el de analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos, bajo la administración del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, a cerca de dos años de su reelección. En ese marco se concedió atención a analizar la importancia que se asigna a una política de seguridad ciudadana en el marco de la creciente inseguridad fronteriza, particularmente del lado mexicano.

La premisa central del artículo 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 políticas estratégicas y eficaces, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar. Este enfoque ha estado ausente como parte de una política común o transfronteriza de 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.

En la coyuntura actual, la región fronteriza México-Estados Unidos enfrenta una serie de tensiones no vistas desde los años ochenta. Dichos conflictos son producto de una ineficaz gestión fronteriza y transfronteriza de parte de ambos países, 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, consiste 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 para promover la competitividad y el bienestar en las regiones fronterizas (Wilson Center, 2009b).

En ese contexto, el paradigma de un enfoque de gestión hacia la seguridad ciudadana 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 mexicanas y en especial de los jóvenes y adolescentes⁷. Sin embargo, tal enfoque será viable en la medida en que los actores gubernamentales tanto de Estados Unidos como de México conozcan el potencial y los impactos que representan las políticas de seguridad ciudadana.

El análisis de los problemas de la inseguridad en la frontera con México durante los dos primeros años de la administración del presidente Obama nos deja las siguientes lecciones, desde el punto de vista de la gestión y la política pública fronteriza:

La inseguridad en las fronteras con México ha aumentado y ha cuestionado la legitimidad gubernamental local, estatal y nacional, como producto de una deficiente cooperación transfronteriza y limitada capacidad institucional. En tal sentido, se concibe que la Iniciativa Mérida pueda ser una alternativa eficaz para reducir los problemas de inseguridad, violencia y criminalidad fronteriza. Sin embargo, se considera que no ha contado con estrategias y mecanismos eficaces para implementar una política integral orientada a atender tales problemas. Por consiguiente, la implementación de una corresponsabilidad eficaz en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados no ha sido posible aún.

La política de seguridad fronteriza bajo la administración del presidente Obama ha fortalecido el control de la frontera bajo un esquema de cooperación intergubernamental de los estados fronterizos con México. Esta política representa una continuidad de la política de seguridad en la administración precedente, la del presidente George Bush. Como resultado, aumentaron el número de detenciones de migrantes indocumentados en Estados Unidos y se ha dificultado el cruce de estos desde la frontera mexicana; en otros casos se han presentado casos de violaciones a los derechos humanos, en especial en el caso de Ciudad Juárez.

⁷ 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 (www.omnia.com.mx/noticias/sedestinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/). El reto de este tipo de iniciativas es que previamente se evalúen los proyectos, el tipo de enfoque, su implementación y promover mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento, de lo contrario, tendrán limitados impactos sociales.

En tal contexto, los retos de las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en materia de seguridad se asocian a los siguientes aspectos: la complejidad de gestionar el conjunto de los temas y problemas de la agenda binacional y transfronteriza bajo un enfoque común, fundamentado en la seguridad, la competitividad y el bienestar, bajo una agenda estratégica; el impacto de las cuatro dimensiones de las políticas de seguridad: nacional, fronteriza, pública y humana, que afectan a los tres niveles de gobierno tanto de México como de Estados Unidos, lo que conllevaría a promover un enfoque de gestión intergubernamental hacia el desarrollo en un plano nacional y binacional; las dificultades de integrar, como parte de una política integral y como parte de la Iniciativa Mérida, una política reactiva y preventiva eficaz contra la violencia, la inseguridad y el crimen organizado en la frontera mexicana. Existen dudas si tal Iniciativa es un modelo eficaz de corresponsabilidad con base en estrategias, mecanismos, evaluación, monitoreo y rediseño comunes y viables; la ausencia de mecanismos institucionales eficaces que permitan una implementación apropiada de una agenda de competitividad y bienestar en la frontera México-Estados Unidos y con un enfoque intergubernamental, obedece a las diversas prioridades de los actores y las diferencias en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, las políticas de seguridad ciudadana han tenido algunos logros en otros contextos latinoamericanos (Carrión, 2002) porque se han gestionado de manera intergubernamental transversal y se han orientado a promover el desarrollo local-regional.

Bibliografía

- Bailey, J. (2010). "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and Us. Strategies? Are They Working?" *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the TransBorder Institute at the University of San Diego.
- Carrión, Fernando (Ed.) (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO.
- Código Francés (1795). *Código Brumario del Año IV*.
- El Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center (2009). *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos*. Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, Mayo.
- El Universal (2009). Consumo en EU, detrás de violencia en México: Hillary. Visita en febrero 2010 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/586423.html>
- Embajada de los Estados Unidos en México (2007). Visita en febrero 2010 <http://spanish.mexico.usembassy.gov/>
- COLEF (2010). *Frontera, Revista*. Tijuana, BC, 15 de agosto.
- González, Patricia (2003). "Seguridad ciudadana". *Cuadernos de seguridad y defensa* N.º2. Ciudad de Guatemala: FLACSO.
- Kilroy, Richard, Abelardo Rodríguez, Todd Hataley (2010). "Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico". En *Journal of Strategic Security*. J. Tamsett (Ed.): Vol 3, N°1: 51-64. EEUU: Henley-Putnam University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006). "Venciendo el temor: seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica". Informe nacional de desarrollo humano 2005. San José: PNUD.
- Ramos, J. (1995). *Las Políticas Antidrogas y Comercial de Estados Unidos en la Frontera de México*. México: COLEF-CONACYT.
- (2004). *Gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en el marco de la inseguridad global: problemas y retos*. México: Editorial Porrúa, CMAI and H. Cámara de Diputados.

- Ramos, J. y L. Aguilar (2009). *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*. México: COLEF-ITESM-Monterrey, Escuela de Negocios y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Rodríguez Luna, Armando y Carlos Rodríguez Ulloa (2009). “El rol de las Fuerzas Armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública”. *Policy Paper 27*, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Noviembre.
- Wilson Center, Report of four Working Groups on U.S. –Mexico Relations (2009a). *The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*. México DF: Woodrow Wilson Center– Mexico Institute.
- Wilson Center (2009b). *Rethinking the US-Mexico Border*. Versión electrónica en http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683