



RELATORÍA: Taller sobre Seguridad Ciudadana en México

Monterrey, Nuevo León
28 de Octubre 2014

Carlos Basombrío
Global Fellow, Woodrow Wilson Center
July 2015

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo central de la reunión fue ofrecer una mirada comparativa sobre las diferentes realidades en México acerca del problema de la inseguridad, el narcotráfico, las políticas públicas locales y los desafíos que de ello emanan.

Se convocó a un grupo reducido de especialistas destacados, expertos en la realidad particular de la seguridad y las políticas públicas en diversas ciudades. Una reunión cerrada para discusión en profundidad pero filmada para posterior acceso.

El **primer panel** se inició con la exposición sobre **Monterrey** a cargo de **Tony Payán, PhD.**



Según el expositor, las estadísticas muestran que el problema de la seguridad ciudadana—asesinatos, ejecuciones públicas, bloqueos de carretera, etcétera—en Monterrey ha disminuido. No obstante, afirma que la reducción del crimen, del crimen organizado en particular, en Monterrey no se debe a la colaboración entre ciudad y gobierno ni tampoco a la efectividad del gobierno municipal en la lucha contra el crimen organizado. Al contrario, plantea la hipótesis de que Monterrey es en realidad un ejemplo exitoso—por el momento—de un reacomodo del crimen organizado, a partir de la intervención del gobierno federal, durante el final del mandato del presidente Calderón, a través de la intervención del ejército mexicano en Monterrey y otras ciudades de la región; y la de la Marina en Veracruz, para reubicar y replegar a Los Zetas.

Ver el video e otros documentos del evento en el sitio web del Wilson Center:

<http://www.wilsoncenter.org/event/seguridad-ciudadana-en-m%C3%A9xico>

Hace hincapié en que a pesar de que se piense que Monterrey es un caso ejemplar de lucha contra el crimen organizado, se ha tratado más bien de un reacomodo entre grupos criminales. Ello abre la oportunidad de reconstituir las policías municipales antes de que regrese otra ola de crimen organizado. Se trata de una oportunidad para pensar e implementar medidas preventivas. La ciudadanía está en realidad indefensa ante el crimen organizado. El reacomodo se trata, al fin y al cabo, mucho más de una oportunidad que de un éxito.

La **segunda exposición** fue de **Pedro Vallarta** especialista en seguridad y Director del C4 del municipio de **San Pedro Garza García**, donde, a diferencia del caso anterior, la sociedad civil sí cumple un rol significativo.

Vallarta señala tres aspectos clave de esta experiencia. Primero, se ha intentado mejorar las condiciones de vida de los policías y de las estructuras que los rodean. Segundo, se ha hecho un trabajo para desarrollar inteligencia. Tercero, se impulsó el desarrollo del municipio por medio del fomento de la solidaridad comunitaria, de manera tal que la población no sea solamente subsidiaria de las ayudas dirigidas al desarrollo, sino que desarrollen sus propias capacidades mediante aquella solidaridad comunitaria.

Vallarta reconoce que en Monterrey las mejoras en seguridad ciudadana tienen que ver, en efecto, con los reacomodos y la intervención federal. No obstante señala también que vale reconocer que hay acciones de gobierno que han incidido en la mejora de la seguridad y San Pedro García es, sin duda, un ejemplo de que la participación ciudadana es un camino positivo.

Siguió la exposición de **María Eugenia Suárez de Garay**, Profesora-Investigadora externa Universidad de Guadalajara; Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. sobre la **Policía Comunitaria en México**.

Nos explicó que desde 2011, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) ha venido participando y explorando, en alianza con diversas voluntades gubernamentales y voces decididas, nuevos caminos para la implementación de acciones de policía comunitaria en México. Han recogido percepciones, ideas y experiencias que les permiten afirmar que habilitar el diálogo entre la policía y la sociedad, y sus diversas comunidades, posibilita profundizar con imaginación y creatividad teórica, técnica y humana en un eje fundamental de la reforma policial en México, como es el rol de la ciudadanía en la configuración de una policía democrática.

La experiencia del Insyde identifica cinco condiciones previas que deben fomentarse: voluntad institucional del gobierno local y de la institución policial, apertura institucional hacia la descentralización, visión de sostenibilidad en las políticas, disposición y eficiencia en la gestión de recursos, voluntad institucional para el impulso de la participación ciudadana y la rendición de cuentas

La posibilidad de adoptar acciones de policía comunitaria en México como una fórmula de aproximación sucesiva que le abra paso a una implementación de mayor envergadura institucional, se ha visto afectada, dice Suárez de Garay, por la concepción que las instituciones policiales tienen de este modelo policial. No la ven como un conjunto de reformas que afectan toda la institucionalidad en tanto que se trata de la adopción de una nueva filosofía e ideología funcional y otro sistema de trabajo.

Señala que no se registra prácticamente avance alguno en cuanto a la descentralización de funciones y responsabilidad en los encargados de cada pequeña área operativa geográfica. Existen diversas limitantes que explican el nulo avance de la *descentralización*, por un lado, el poder fáctico que han logrado los mandos medios, en tanto principales opositores en delegar nuevas funciones a sus subordinados; por otro, la poca capacidad del personal policial que pudiera ser asignado al cuadrante o célula como responsable, ya que difícilmente cuenta con las competencias y habilidades para la vinculación con la ciudadanía, la toma de decisiones, el trabajo estratégico, el análisis de información y la gestión por resultados.

...

El **segundo panel** se inició con la exposición de **Ricardo Ainslie, Ph.D.** quien abordó el tema de la seguridad ciudadana y el tejido social en **Ciudad Juárez**.

La violencia estalló en Ciudad Juárez en enero de 2008, la que pronto se ganó la reputación de ser la ciudad más peligrosa en las Américas. La ciudad experimentó cuatro años consecutivos de violencia explosiva, con un promedio de más de 2.500 asesinatos al año (6,9 por día), para un total superior a 10.000 víctimas durante

ese intervalo. Juárez es la ciudad más grande en el estado de Chihuahua. Ninguna otra ciudad mexicana viene cerca en el carácter sostenido de violencia brutal que vivieron los residentes de Juárez entre 2008 y 2011.

Si bien se ha enfatizado el conflicto entre el cártel de Juárez y el de Sinaloa por el control de la ciudad, en la práctica mucho de la violencia tuvo que ver con los intentos de controlar la venta al menudeo de drogas en la ciudad, bajo los auspicios de los carteles en guerra.

En febrero del 2010 el gobierno federal lanzó un programa de emergencia llamado “Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad”. TSJ no tiene antecedentes en lo ambicioso de sus objetivos, e implicó una inversión de 270 millones de dólares en Ciudad Juárez en seis áreas prioritarias: seguridad, economía, empleo, salud, educación cultura y deportes y desarrollo social. Ainslie admite que dada la complejidad de los niveles de intervención es imposible identificar la contribución relativa de cada uno de los programas en materia de seguridad.

En Juárez hubo una dramática reducción de la violencia y de la mortalidad, y entre las explicaciones que más se mencionan están que el cártel de Sinaloa derrotó al cartel de Juárez. Sin embargo es probable, según Ainslie, que el TSJ, con su enorme inversión en dinero y talento en el contexto de una intervención estratégica que buscaba mejorar condiciones locales y participación ciudadana, haya tenido también un rol significativo en la reducción de la violencia.

La **siguiente exposición** fue la de **Juan Salgado**, profesor de la División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En su exposición habla de la experiencia del proceso de reforma policial en la ciudad de **Chihuahua**, ubicada relativamente cerca de Ciudad Juárez, pero que en términos de composición social y delictiva es muy diferente.

Entre los temas que abordó estuvo el cambio del bando de policía con el gobierno, que es el que regula la base normativa de la policía en el municipio; cuáles fueron los lineamientos internos que cambiaron y transformaron la actuación de la policía. Hizo énfasis específico en los programas que han tenido mayor impacto en la transformación de la policía: mejora de las condiciones laborales de la policía, calidad de las relaciones entre policía y ciudadanos, incorporación de nuevas tecnologías y como las utilizaron inteligentemente, la acreditación de estándares de calidad en el servicio, procesos de profesionalización y formación policial. Se implementaron procesos de observación activa en distintas etapas de la actividad policial: patrullaje, generación y sistematización de la información, procesos de

planeación, operación de grupos especiales, en Zeus que es una zonificación que se generó a partir del uso de la información.

Remarcó la importancia de que buena parte de las reformas se inscriben en un programa municipal con un enfoque de convivencia y protección ciudadana. Es decir que había además de acciones policiales, acciones no policiales orientadas hacia la convivencia, concentradas en el combate a la delincuencia, la prevención del delito, al mayor equipamiento de la policía y también a profesionalizar y dignificar los cuerpos policiales. Otro elemento es que no solo se creó un grupo de policía de proximidad sino que se transversalizó el enfoque de proximidad. También destacó la generación de la información a partir del elemento central de patrullaje. Finalmente, fue importante la participación ciudadana y los programas preventivos.

La siguiente exposición fue de **Octavio Rodríguez Ferreira**, Coordinador del Programa **“Justice in México”**, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales Universidad de San Diego, sobre el caso de **Tijuana**.

El crecimiento en la incidencia delictiva se convirtió en un serio problema para el municipio de Tijuana en la década del 2000. 2008 fue el año con el mayor número de delitos denunciados, alcanzando casi los 70.000. Sin embargo a partir de entonces la incidencia volvió a iniciar un descenso general y para primera mitad de 2014 contabilizaron 11.397, en su mayoría sin violencia y distribuidos por toda la ciudad. La causa de la inestabilidad fue una serie de conflictos del Cártel de Sinaloa en contra de una Federación de Carteles promovida por Sinaloa, que fue cambiando el contexto y el mapa delictivo del municipio. En medio del conflicto, la inestabilidad en esta región fue incrementada por las detenciones y asesinatos de los principales líderes del Cártel de Tijuana.

La actual disminución fue provocada en gran medida por las estrategias de los distintos niveles de gobierno y también se afirma que el cártel de Sinaloa habría negociado una tregua con restos del Cártel de Tijuana, lo que representaría la verdadera razón de la disminución de la violencia. El reciente incremento en las tasas de homicidios plantea para Rodríguez la incógnita de si el modelo establecido es aún viable para combatir un nuevo auge de violencia e inseguridad.

...

El **tercer panel** empezó con la exposición de **Guadalupe Correa-Cabrera**, profesora-investigadora y Directora del Departamento de Gobierno en la Universidad de Texas en Brownsville, sobre el caso de **Tamaulipas**.

Por su ubicación, sus vías de comunicación y red carretera, así como por la forma y tamaño de su frontera, Tamaulipas ha sido, desde hace varias décadas, una zona clave

para el crimen organizado, sobre todo para el tráfico de drogas, armas y personas. Las actividades ilegales en esta entidad mexicana estuvieron por mucho tiempo dominadas por el Cartel del Golfo (CDG). En épocas recientes, el CDG experimentó algunos cambios importantes en particular, a través de la introducción de los Zetas como su brazo armado. Eventualmente, los Zetas dejan de ser el brazo armado del CDG y comienzan a operar de manera independiente. Finalmente, a principios de 2010 se da un rompimiento entre las dos organizaciones que desemboca en una violenta batalla, la cual afecta de forma contundente a la sociedad, la economía y la situación en general del estado.

Estos elevados niveles de violencia se dan en un contexto de corrupción de funcionarios gubernamentales a todos los niveles; extorsiones a negocios de todo tipo; el surgimiento de un nuevo mercado de estupefacientes en México en el cual se ofrecen todo tipo de drogas a precios más accesibles para los consumidores nacionales; y la utilización de prácticas brutales para generar terror entre miembros de grupos contrarios y de las agencias gubernamentales de seguridad.

A pesar de las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal desde la segunda mitad de 2010 la situación de inseguridad y violencia en Tamaulipas parece no haber mejorado considerablemente. El Gobierno Federal se ve en la necesidad de actuar de manera más contundente pero los resultados en materia de seguridad parecen ser bastante limitados.

En este contexto, la sociedad civil se encuentra extremadamente vulnerable y, por lo tanto, la seguridad ciudadana parece ser una propuesta inviable. En otros sitios que registran muy elevados niveles de violencia se ha planteado la importancia de generar esquemas efectivos de seguridad ciudadana.

La siguiente exposición estuvo a cargo de **Javier Garza Ramos**, Knight Fellow Centro Internacional de Periodistas de Washington, sobre la violencia en **Torreón y la Laguna**

La ola de violencia que envolvió a La Laguna, y puso a la región en el mapa de las más violentas del país, comenzó a finales del 2006 y alcanzó su máximo punto en 2012.

La Laguna ha sido punto de paso de alrededor del 70% de la droga que va de México a Estados Unidos. Durante 20 años el corredor, que pasa por La Laguna de Durango, fue controlado por el Cártel de Juárez y luego por la llamada “Federación” que formaron los cárteles de Juárez y Sinaloa. Al deshacerse esta alianza, alrededor de 2004, el Cártel de Sinaloa tomó el control de la zona y alrededor de dos años después los Zetas comenzaron su ofensiva para tomar el control. Pero en el proceso, vieron en La Laguna un lucrativo mercado interno y la zona tomó importancia no sólo como

tránsito de droga sino también como punto de narco menudeo y como fuente de ingresos por otras actividades como extorsión, secuestro, trata de personas y “giros negros”.

La embestida criminal tomó por sorpresa a la población lagunera y en los años que siguieron a 2007 el aumento en homicidios fue también acompañado por alzas en robos, asaltos y secuestros. La inseguridad que prevalecía propició también el surgimiento de pequeñas bandas criminales no asociadas a los cárteles pero que se aprovecharon de esta situación para sacar ganancia. Con las policías locales penetradas por los grupos del crimen organizado, la autoridad se paralizó. Hacia finales de 2012 y principios de 2013 nos dice Garza- la Comarca Lagunera despuntaba como la zona más violenta del país. Sin embargo, la nueva administración federal atacó el problema con una mayor coordinación y los resultados fueron visibles en poco tiempo.

Por su parte, en Torreón, a septiembre de 2014 la Policía municipal había elevado su fuerza a casi mil agentes y sólo 23 agentes fueron dados de baja por reprobar pruebas de control de confianza. Al mismo tiempo, la Policía Estatal de Coahuila también ha avanzado en la certificación. A lo largo de este año los resultados han comenzado a reflejarse en una baja en los robos.

En La Laguna de Durango la historia fue diferente, explica Garza. La combinación de tareas de vigilancia entre el Ejército y la Policía Estatal no tuvo un impacto positivo en la seguridad de Gómez Palacio y Lerdo. El contraste con la baja registrada en Torreón es notable y la hipótesis de Garza es que puede formularse a partir del estado de las policías locales. Mientras que Torreón ya tiene una policía reconstruida y con evaluaciones constantes, Gómez Palacio y Lerdo apenas comienzan este proceso.

La última exposición fue la de **Rodrigo Peña González** investigador del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (CASEDE) sobre la Inseguridad en **Cuernavaca**.

Si el estado de Morelos condensa uno de los casos de violencia más preocupantes del país, su capital, Cuernavaca, es un trágico laboratorio que maximiza y potencia la propia violencia del estado en su conjunto, empieza diciéndonos Peña. Entre 2011 y 2013 concentró gran parte de los casos de denuncia de delitos de alto impacto en Morelos: el 30 por ciento de los homicidios dolosos, 43 por ciento de los secuestros, 48 por ciento de las extorsiones y 47 por ciento de los robos con violencia.

Jóvenes y condiciones urbanas son dos factores que, conjugados, generan un escenario de inseguridad. Otro factor a considerar es que Cuernavaca se encuentra en el punto medular de una dinámica delictiva que puede rastrearse desde el puerto

de Acapulco y que corre con dirección al norte

Las medidas adoptadas por el gobierno estatal y municipal giran en torno al denominado Modelo Morelos Seguro. Aunque el proyecto es aún joven los principales retos que enfrenta el Mando Único al momento—según Peña—son acusaciones de violaciones a derechos humanos y abusos de autoridad.

Algunas conclusiones

1. La inseguridad ciudadana en los diversos estados y ciudades que han sido sujeto de la reflexión de este taller fue afectada bruscamente por situaciones generadas por el enfrentamiento entre carteles de la droga, por el control del negocio local o de las rutas. Asimismo, los recursos locales existentes para enfrentar el problema fueron insuficientes y fue necesaria una fuerte intervención federal.
2. Los resultados han sido diferentes de lugar a lugar. En varios casos: Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana y la Laguna lo peor de la crisis de seguridad se ha logrado en gran parte revertir. Ello no ha ocurrido, sin embargo, en Torreón, Cuernavaca y sobre todo en Tamaulipas.
3. Incluso en los casos de éxito se discutió hasta qué punto estos dependen de una estrategia local o federal para haber conseguido ese resultado o, como en casos como Monterrey y Tijuana, por ejemplo, se debe también a un nuevo equilibrio de las bandas criminales, por lo que esa mejora puede ser vulnerable y precaria
4. Las policías municipales mostraron en muchos casos su debilidad e incluso la abierta penetración del crimen en ellas. No tuvieron ni los efectivos, ni la relación con la población que le permitiese hacer frente al problema. Luego de pasado lo peor de la crisis, algunas de ellas se han reconstituido de mejor manera y hay expectativa de que puedan cumplir un rol mayor a partir de ello.
5. La participación de la sociedad civil ha probado ser tremendamente difícil en los casos en que la crisis de seguridad llega a límites extremos.
6. En casi todos los casos se identifican causas económicas y sociales que contribuyen a la gravedad del problema y dificultan la capacidad de respuesta de la sociedad. No existe aún una evaluación de cuánto han tenido las medidas vinculadas a este aspecto en el marco de los distintos componentes de intervención.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Thomas R. Nides, Chairman

Sander R. Gerber, Vice Chairman

Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John F. Kerry, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; Carole Watson, Acting Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb, Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Jane Watson Stetson, Barry S. Jackson

Wilson National Cabinet: Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Leary, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercurio, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94