



RELATORÍA: Taller sobre Seguridad Ciudadana en México

Monterrey, Nuevo León
28 de Octubre 2014

Carlos Basombrío
Global Fellow, Woodrow Wilson Center
June 2015

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

Se convocó a un grupo de especialistas destacados, expertos en la realidad particular de la seguridad y las políticas públicas en diversas ciudades. Se trató de una reunión cerrada para favorecer la discusión en profundidad de los temas, pero fue filmada para posterior acceso.

...

El **primer panel** se inició con la exposición sobre **Monterrey** a cargo de **Tony Payán, Ph.D** quien es Françoise and Edward Djerejian Fellow for Mexico Studies y Director of the Mexico Center at Rice University's Baker Institute for Public Policy Monterrey



—dice Payán—suele ser vista como un ejemplo clásico de un gobierno que ha instado a la ciudadanía a colaborar en la coproducción de la seguridad ciudadana. En efecto, las estadísticas muestran que el problema de la seguridad ciudadana—asesinatos, ejecuciones públicas, bloqueos de carretera, etcétera—ha disminuido en Monterrey. No obstante, Payán señala la necesidad de preguntarse por los factores que han hecho posible esa disminución; por aquello que ha funcionado.

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>

Payán afirma que la reducción del crimen, en particular del crimen organizado, en Monterrey no se debe a la colaboración entre ciudad y gobierno. Tampoco a la efectividad del gobierno municipal en la lucha contra este problema. **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.** Esto se dio a través de la intervención del ejército mexicano en Monterrey y otras ciudades de la región; y la de la Marina en Veracruz, con el objetivo de reubicar y replegar a Los Zetas. Bajo la consigna de exterminar a Los Zetas se desató una guerra, que llevó este cártel a retroceder hasta la frontera con Texas, Estados Unidos.

Se trató, entonces, de una guerra entre las fuerzas armadas federales y los grupos del crimen organizado, como Los Zetas y el Cartel del Golfo. Este contexto, explica Payán, genera condiciones muy difíciles para la participación tanto de la policía municipal, como de la sociedad civil. En Monterrey, como en muchos lugares en donde dos grupos organizados se enfrentan, estos grupos tienen la necesidad de autofinanciarse. Para ello “expanden” sus actividades a otros “rubros”, como extorsiones, robos, secuestros, entre otros, que son depredadoras de la sociedad misma. Por lo tanto, la sociedad, la gran mayoría, se repliega a sus espacios privados. Por lo tanto, si bien hubo algunos intentos bastante incipientes de organización por parte de la sociedad civil, esta no es una variable de peso en la reducción del crimen organizado.

Payán considera importante también resaltar que se ha confundido la reducción del delito y el crimen con aumento de seguridad y justicia, cuando no son lo mismo. En Monterrey, la policía municipal y el sistema judicial son aún muy defectuosos, a pesar de que este último se suele presentar hoy como una institución modelo.

Volviendo a la sociedad civil, Payán señala otra confusión muy frecuente en Monterrey: entender por sociedad civil, clase empresarial; que además funciona como bisagra o que negocia con las autoridades municipales. Lo que es más, señala que los dos términos suelen ser hasta intercambiables. No obstante, observa,

en Monterrey, que tiene una fuerte tradición empresarial-industrial, la clase empresarial, siguiendo su lógica -valga la redundancia- empresarial, se preocupa más bien por proteger sus intereses sobre todo patrimoniales, y para ello es que negocia con el gobierno municipal.

Mientras tanto se recluyó en sus espacios privados, señala Payán nuevamente, dejando de ocupar espacios públicos. Solo salían del ámbito privado cuando tenían garantías, garantías que sólo el gobierno federal mediante la intervención militar les podía dar. Dentro de este contexto, **los movimientos ciudadanos en Monterrey como Iluminemos México 2008 no tuvieron un impacto real. No muestran correlación alguna con el aumento o disminución de la violencia.** Las exigencias ciudadanas, a través de movilizaciones-que además fueron muy pocas- no afectaron las estadísticas del crimen. También observa que a pesar de los esfuerzos, durante el 2011 y 2012, los años de más álgida violencia, la sociedad civil continuaba siendo incipiente; aunque hoy esté más organizada y cuente con más recursos. También, vale notar que el gobierno municipal nunca se preocupó por crear una sociedad civil que pudiera ser desplegada sistemáticamente, pues la veía como una fuerza complementaria a las policías municipales. Dentro de este contexto la sociedad civil era una fuerza civil desplegada para acciones muy concretas y no en los municipios más peligrosos.

Cuando se miran las cifras, se puede observar claramente que el problema del crimen organizado se resolvió antes de que la fuerza civil fuera desplegada.

En cuanto a las policías municipales Payán señala que no se invirtió en ellas ni en recursos materiales, ni humanos. Por un lado, no había tiempo; y, por el otro, estaban cooptadas por las bandas del crimen organizado. Lo que es más, observa que hoy la sociedad civil está bastante fortalecida, por lo que se debería empezar a invertir en las policías municipales.

Otro factor que muestra que la sociedad civil no tuvo que ver con la disminución del crimen organizado en Monterrey sino el reacomodo, es que el consejo cívico se reconstituyó en 2012 y se trata de una organización formada por empresarios. Además, observa que quienes podían—muchos de ellos empresarios—optaron por irse a Houston o a San Antonio en Estados Unidos. A pesar de que hoy algunos han retornado; por lo general van y vienen. Y lo hacen para proteger sus intereses empresariales. Es decir, su discurso no tiene o tenía que ver con la justicia, la seguridad ciudadana, ni los derechos ciudadanos.

Ahora, el reacomodo ofrece oportunidades para que el Estado fortalezca ciertos espacios—sociedad civil, clase empresarial, policías municipales—pero Payán no encuentra que se esté realmente capitalizando estos espacios de manera efectiva, aprovechando que el crimen organizado se ha moderado relativamente. De hecho,

hay evidencia de que los delitos de fuero común han aumentado.

Para Payán se debe aceptar que la ciudadanía no puede luchar contra el crimen organizado. No tiene la capacidad necesaria, y no se le puede exigir hacerlo. Lo que sí puede hacer, no obstante, es implementar ciertas medidas para movilizarse en sus barrios y colonias, y tomar control de sus espacios públicos cuando los delincuentes no están organizados, como bien lo explica la literatura especializada en el tema. Más que eso: la ciudadanía está desprotegida frente al crimen organizado que tiene todo el poder del fuego, de coerción, e intimidación, y que además coopta al Estado. Dentro de tal contexto, lo único que le queda a la sociedad civil es “meterse a sus casas”, proteger su propiedad y a ellos mismos, cerrar sus calles. Preservar sus espacios, y a los suyos.

Para terminar, Payán 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. 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 aún 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** analizó el caso de **San Pedro Garza García**, Nuevo León, y estuvo a cargo de **Pedro Vallarta**, especialista en seguridad y Director del C4 (centro de control, comando, comunicaciones y cómputo) de este municipio.

En su exposición, Vallarta habló sobre una experiencia en donde, a diferencia del caso anterior, la sociedad civil sí cumple un rol significativo. Vallarta comenzó por señalar que la policía integral de vanguardia no es una nueva policía. Se trata más bien de una nueva visión y aproximación hacia la seguridad. San Pedro Garza es una de las primeras experiencias con esta nueva aproximación.

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.** Por ejemplo, se ha preparado a los efectivos policiales en asuntos del sistema penal acusatorio, algo que prácticamente ningún municipio hace. También destacó que un buen número ha comenzado a estudiar derecho, mientras que otros han retomado la preparatoria. Al mismo tiempo, los sueldos y

los grados se han homologado al sistema nacional de seguridad pública. Además, se ha realizado una inversión histórica en equipamiento: se renovó, entre otras cosas, todo el parque vehicular. Con ello se ha conseguido que el número de efectivos aumente en más de 20 por ciento. Así, falta poco para llegar a la cifra de tres policías por cada 100 mil habitantes.

Se trata, dice, de una inversión histórica que ha ido más allá de lo vehicular. De hecho, señala Vallarta, el 14 por ciento de los recursos estatales se destinan a seguridad y se ha aumentado, además, en 200 millones de pesos el presupuesto para infraestructura.

Segundo, y ligado de alguna forma a lo anterior, se ha hecho un trabajo para **desarrollar inteligencia**. Se ha establecido, por ejemplo, una agenda de riesgos. También se han desarrollado mecanismos de acercamiento de la ciudadanía al tema de la seguridad, por medio del uso de las tecnologías de comunicación. Se busca crear un enlace directo entre la ciudadanía y el C4 para la atención de emergencias y reportes de robos. La idea es también que el C4 se convierta en un centro de acopio de información. Esta iniciativa cuenta ahora con el apoyo del alcalde que, vale señalar, cuando fue elegido no le prestaba mayor atención al tema de la seguridad. Se trata así de un trabajo de organización entre todos los niveles de gobierno, y entre el gobierno y la ciudadanía. Es un esfuerzo de transversalidad que empalma con el tema de seguridad.

El tercer aspecto que señaló Vallarta está relacionado con el **fomento del desarrollo del municipio por medio de la solidaridad comunitaria**. De esta manera se busca que la población no sea solamente subsidiaria de las ayudas dirigidas a promover el desarrollo, sino que desarrolle sus propias capacidades mediante esta solidaridad comunitaria.

De hecho, San Pedro es uno de los municipios más ricos de América Latina; pero también uno de los más desiguales. Tiene zonas con niveles muy bajos de desarrollo económico, productivo y social. En estas áreas se buscó fomentar una solidaridad comunitaria, con inversión del gobierno y también con la iniciativa privada.

Un ejemplo exitoso de estos esfuerzos es la colonia de Santa Elena, que cuando Vallarta comenzó su gestión tenía condiciones muy marginales: pandillerismo, narcomenudeo, casas con techos de láminas, etcétera. Y esto a muy pocos metros de zonas residenciales con muchas mejores condiciones. Hoy, observa Vallarta, el cambio es drástico. Por ejemplo, las viviendas tienen drenaje. También hay nuevos espacios públicos, desde bibliotecas hasta canchas de fútbol. Pero lo más notable para él es que la propia gente cree en el cambio, incluidos los jóvenes. Dentro de este nuevo contexto, el pandillerismo y el narcomenudeo prácticamente han sido erradicados y se ha ido recuperando el espacio público.

San Pedro busca generar este tipo de cambio en todas las colonias, como se hizo Santa Elena. Ahora, señala que es consciente de que no se podrán lograr todos los cambios en todos los lugares como se desearía, pues las gestiones municipales solo duran tres años. No obstante, Vallarta sostiene que la existencia de un programa como este es un buen comienzo, ya que parte de la premisa de que una transformación en el entorno y crea un cambio profundo en las prácticas sociales y comunitarias que inciden en el ámbito de la seguridad.

En San Pedro, observa Vallarta, se puede ver claramente en el día a día la participación ciudadana en los procesos municipales, sobre todo los que tienen que ver con seguridad. Existe el comité de seguridad, el consejo consultivo ciudadano para seguridad y vialidad y los contralores ciudadanos para fiscalizar las compras que tengan que ver con seguridad. Mediante estos espacios la ciudadanía incide de manera directa. De hecho, señala Vallarta, San Pedro García tiene 1300 funcionarios municipales y 1000 ciudadanos que están involucrados en actividades del municipio de manera voluntaria, sin remuneración.

Para concluir, Vallarta reconoce que tal como señala Payán, en zonas como 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 **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 lo es el rol de la ciudadanía en la configuración de una policía democrática.

El fundamento filosófico del *Modelo de Policía Comunitaria* del Insyde tiene como base la evolución conceptual de la seguridad, su tránsito gradual desde una visión tradicional hacia una que incluya la participación directa de la sociedad, bajo el

entendido de que la seguridad no se limita a la protección física del individuo, sino que incluye la promoción y creación de ambientes propicios para una convivencia pacífica entre las personas. Adicionalmente, el modelo plantea una convivencia equilibrada entre lo reactivo y lo preventivo, pues pensar en la desaparición total del enfoque tradicional (lo reactivo) es una aproximación errónea para la realidad tan diversa en materia de conflictividad que se vive en los diferentes municipios y localidades del país.

La experiencia del Insyde también identifica por lo menos 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

Además menciona seis factores que contribuirán a instrumentar y afianzar esta nueva filosofía institucional:

- En los planes y políticas públicas del municipio.
- En el marco normativo vigente para el municipio.
- En la colaboración intra- e interinstitucional en el municipio y con otros niveles de gobierno
- En la formación y capacitación continua sobre el modelo.
- En la información para la generación de inteligencia preventiva.
- En la descentralización de funciones.

Según Suárez de Garay, las condiciones previas mencionadas y los factores necesarios para instrumentar y afianzar un modelo de policía comunitaria como el que promueve el Insyde pueden ser contrastados con las experiencias de intervención que se han llevado a cabo en diferentes instituciones policiales a lo largo del país. Los hallazgos, las oportunidades, las resistencias y las condiciones de posibilidad son registrados a partir de las percepciones en el campo y el contacto directo con los operadores en la policía.

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.

Las instituciones policiales en México, especialmente las municipales, presentan importantes limitaciones en sus sistemas de información, desde debilidades en la recolección, análisis y uso de la información para la prevención del delito, hasta una nula estrategia de socialización de la misma con el personal policial que trabaja en terreno. Esta situación coloca a la policía frente a una pobre capacidad de análisis del comportamiento delictivo, sumada a la incapacidad para anticiparse al delito y a la prevención de las diversas expresiones de las violencias por medio de la intervención temprana contra los factores que las provocan.

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 lado, 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.

Una constante que han observado es que **la policía está particularmente desvinculada de otras dependencias municipales y esas otras dependencias no buscan canales de comunicación activos/productivos que posibiliten una alianza de primer orden con la institución policial,** pese a que unas y otras se necesitan. Muy al contrario, navegan a sus propios ritmos y agendas, desconociendo que cada una es parte integral del sistema de seguridad de las comunidades

La experiencia acumulada por el Insyde indica lo trascendente que resulta realizar cambios radicales en las instituciones policiales que se reflejen en una mayor profesionalización, eficacia y responsabilidad en el ejercicio de la función policial. Por ello, es prioritario hablar de esa agenda pendiente que es la reforma policial democrática. Esa que, de acuerdo a la autora, debe marcar como principios centrales: la protección al ciudadano, el respeto a la ley, el respeto a los derechos humanos, la rendición de cuentas y la transparencia de sus acciones. La modernización de la misión de las instituciones policiales es clave para lograr reconciliar la libertad de los ciudadanos y las relaciones estrechas entre las instituciones policiales y la colectividad.

Sin embargo, Suárez de Garay reconoce que estos cambios no son fáciles en México, donde las policías han estado por mucho tiempo asociadas a la represión, al mero

mantenimiento del orden o al control político.

Ciertamente, concluye la autora, **la policía siempre será responsable de la estabilidad pública, en todo contexto democrático respetuoso de los derechos humanos**. Será siempre parte de su función la persecución del delito y especialmente habrá de luchar contra la delincuencia organizada.

Pero a sus funciones tradicionales debe incorporar una dimensión proactiva, vinculada a su papel en tanto servicio público que opera asociativamente con la comunidad para prevenir problemas locales y focalizados de violencia, criminalidad e inseguridad.



Luego de estas tres primeras exposiciones se inicia la **primera discusión transversal** Moderada por **Eric Olson**, director asociado del Latin American Program del Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Inician los comentarios: **Ernesto López Portillo** director ejecutivo del Instituto para la Seguridad y la Democracia AC (Insyde) y **Ana María Sanjuán**, Asesora Senior de Desarrollo Institucional, CAF

Ernesto López Portillo comenzó resaltando **la importancia de preguntarse por el tipo de diagnóstico que se quiere**, pues las conversaciones en torno a la seguridad no logran la profundidad deseada, porque suelen transitar por dos planos de diagnóstico distintos. Uno **macro** y uno **micro**. Por ejemplo, señala que la presentación de Maru Suárez aporta al diagnóstico micro; mientras que las de Pedro y Tony apuntan a un diagnóstico macro. Por supuesto, ambas son discusiones muy valiosas; no obstante le inquieta que se elaboren conclusiones sin poder responder a la pregunta respecto a qué está hecha la seguridad/inseguridad, las violencias en un lugar determinado, de qué está hecha la respuesta institucional y qué vínculos, qué conclusiones de relación causal se pueden defender.

Señala que Tony dijo algo muy importante: **la confusión de que la reducción del delito equivalga a la mejora de la seguridad y la justicia, una discusión muy importante tanto en la práctica como en la teoría**. Apunta a preguntarse de qué está hecha la seguridad/inseguridad y que nos responde el tema de la incidencia y la denuncia, el tema de la prevalencia de las víctimas.

Portillo resaltó que su visión está muy sesgada hacia lo micro, pues a él le interesan los procesos cuyas definiciones implican diagnósticos cualitativos que “nos digan qué está pasando”. En ese sentido, cuando uno ve los casos de Monterrey y San Pedro, aparecen diferencias extremadamente contrastantes. Frente a ello la pregunta del

diagnóstico micro de los procesos—el qué está pasando—es muy relevante.

Llevó a la mesa la pregunta sobre **si hay en México una intención no declarada de acabar con la policía municipal**. Es un debate abierto y que va a tomar aún más fuerza. Quienes quieren terminar con las policías municipales, pues la ven como un problema, apoyan una policía centralizada a nivel estatal y crear una intervención subsidiaria federal más ágil y eficiente, pues se tendría que negociar con un mando único estatal. Y ese es un discurso muy atractivo. No obstante abre la pregunta sobre qué se hace con las apuestas por la descentralización y la cercanía. Portillo, sin embargo, dice que él no puede dar una respuesta concreta, ellos no tienen una respuesta clara para esta pregunta, salvo por el “a veces y a veces.” Por lo tanto lo que propone es que **se debe hacer un modelo flexible** y respetar el fortalecimiento de experiencias que tiene un discurso propio y que pueden aceptar evaluaciones externas. Con ello se pueden fortalecer experiencias locales, que a su vez pueden llevar a otras a fortalecerse.

Sobre el tema de la intervención militar, Portillo señala que es también un discurso muy atractivo para el mexicano promedio. Cuando se le dice a la población que el ejército puede solucionar el problema de la seguridad y que puede generar disciplina policial es un discurso muy potente desde el punto de vista del discurso electoral.

Portillo plantea la pregunta de qué es la policía militar. Comenta que cuando se acercó a la policía militar para plantearles una evaluación, que apuntaría a un control democrático, se negaron. Nadie lo ha podido hacer, cuando toda policía requiere ser sometida a diagnósticos externos, acompañados por sistemas formales de supervisión externa y de autoridad.

Ana María Sanjuán comienza por señalar cinco temas que son preocupaciones comunes en América Latina en materia de seguridad ciudadana.

Participación ciudadana: cómo es y cómo debe ser en materia de política de seguridad. En algunos países se proponen esquemas de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía, pero que se limitan a recibir información por parte de la población. Esta, señala Ana María, es una visión muy limitada.

Hay dificultad para establecer las causas de los éxitos. Por **el otro está el tema de la participación del sector privado**. La incorporación de la tecnología es también interesante, así como la transformación de las políticas públicas a través de la tecnología. Observa que si bien hay iniciativas muy interesantes de acopio de información, hay veces en que la información no es usada para el diseño de políticas públicas.

La policía comunitaria, un tema de máximo interés en la región. De hecho, hay muchas experiencias que son muy diversas. No obstante no se ha logrado consolidarlas porque no se ha respondido a una pregunta de fondo: **¿Se debe crear una policía comunitaria de la nada o reformular el trabajo de las otras fuerzas para poder hacer la policía municipal?** Y detrás de ello está la pregunta por la descentralización policial, de la transferencia de competencias entre los diferentes cuerpos de policías y los diferentes niveles de gobierno. De hecho, señala que hay experiencias de cercanía de la policía a la población que se confunden con experiencias de policía comunitaria, cuando se tratan de estrategias para tratar problemas locales y no una delegación efectiva de competencias a un cuerpo policial.

Políticas locales. La pregunta y desafío al respecto es: cuando no ha habido transferencias de competencias en materia de seguridad, **¿Cómo puede un gobierno local asumir la función completa de la seguridad y hasta qué punto debe tener colaboración de los gobiernos nacionales/federales?** Se debe ver cómo se expresa. Y de ser así en qué planos y en dónde. Y es que en la región, nuevamente, hay modelos híbridos: países con policías nacionales buscando modelos de descentralización (Perú, Chile); otros como Colombia que tienen que pensar en cómo “reconvertir” sus diferentes fuerzas policiales y fuerzas armadas; y otros que apuntan a crear “brazos” descentralizados dándole más competencias a los gobiernos locales. De cualquier modo, termina por señalar que sin un apoyo del nivel nacional, las experiencias quedarán siempre “flojas”.

Ricardo Ainslie señala la importancia de tratar el tema de **la desigualdad**, que tiene que ver con la percepción. También, con el concepto del imaginario de la ciudadanía. De manera específica, ver cómo se pueden relacionar con la policía y cómo se relacionan con el concepto de seguridad. Por otro lado, plantea la pregunta sobre en qué y con qué condiciones se pueden replicar las mejores prácticas.

Payán respondió que **hay dos vías de militarización. Una muy visible en operativos conjuntos. La segunda, menos visible pero más perniciosa, que consiste en la militarización de las instituciones policiales**, en el ámbito estatal y municipal, lo que a veces es, en la práctica, una condición para que las fuerzas armadas colaboren con la policía. En algunos municipios de México, por ejemplo, se han empezado a contratar a policías que son militares y que, de manera velada, comienzan a militarizar a la institución. Así se alejan las prácticas de la institución del concepto de la seguridad ciudadana. En la misma línea, Payán, para el caso de Monterrey, señala la importancia de la desmilitarización de la policía, luego de que el crimen organizado ha sido básicamente erradicado y ahora los problemas de seguridad son distintos.

Sobre si centralizar o no a la policía, está de acuerdo con que no hay una respuesta clara, se necesitan respuestas diferenciadas. Sin embargo observa que muchas

experiencias muestran que la centralización del mando no suele ser efectiva en la práctica, en el día a día. Al mismo tiempo señala que establecer competencias y con ellas responsabilidades concretas es fundamental.

El mando único, señala **Octavio Rodríguez**, ha terminado por burocratizar la seguridad pública, entre otros procesos. Sobre el tema **Payán** destaca los recelos entre los cuerpos, lo que entorpece la coordinación. Además, por ejemplo, **el cuerpo civil no tiene claras sus competencias, y sus funciones en la práctica poco tienen que ver con la seguridad ciudadana.**

Javier Garza planteó la pregunta de cómo se puede diferenciar y medir si es que la mayor información disponible corresponde a un mayor acercamiento a la población, o si refleja en realidad un aumento del delito.

Para **Payán**, la municipalización es importante porque es la forma de acercarse a la comunidad. La Fuerza Civil es en cambio una policía reactiva e intimidadora. Señala además que **la fragmentación de los grupos de crimen organizado en células locales obliga a los gobiernos locales a asumir el problema**, alejándose de la militarización y fortaleciendo la descentralización.

Vallarta sugiere que se deben considerar diferentes maneras en las que la policía puede intervenir en el tejido social, lo que apunta también a un modelo flexible, que responda a las exigencias locales.

Guadalupe Correa dice que **no hay en México buenas prácticas verdaderas y ello tiene que ver con el hecho de que no hay sistemas de evaluación.** También las políticas preventivas y las multisectoriales son muy incipientes aún.

Señala la importancia también de trabajar el tema de cultura policial, sobre las percepciones de las policías mismas acerca de la población, otros actores y la seguridad. Y respecto a ello, aún hay una idea muy fuerte de que lo que tienen que hacer es controlar el territorio, y no tanto acercarse a la población.



El **segundo panel** se inicia con la exposición de **Ricardo Ainslie, Ph.D.** del Department of Educational Psychology y del Lozano Long Institute for Latin American Studies, University of Texas at Austin quien abordó el tema de la seguridad ciudadana y el tejido social en **Ciudad Juárez.**

Ainslie comenzó explicando que la violencia estalló en Ciudad Juárez, la ciudad más grande del estado de Chihuahua, en enero de 2008, y pronto se ganó la reputación como la ciudad más peligrosa en las Américas. En 2007 se habían registrado 301

homicidios. Sin embargo, en 2008 la tasa de homicidios se multiplicó por cinco (1604 homicidios), y continuó haciendo metástasis exponencialmente, alcanzando un pico de 3.622 en 2010. **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.**

Estos números reflejan—nos dice Ainslie—una tragedia social de enormes proporciones. **Ninguna otra ciudad mexicana ha estado cerca del carácter sostenido de la violencia brutal que vivieron los residentes de Juárez entre 2008 y 2011.** Muchos han descrito a Juárez como una ciudad traumatizada precisamente porque la violencia es tan generalizada, tomando lugar en cada barrio y en todas horas.

Las tasas de homicidios son, por supuesto, sólo un índice de la falta de seguridad ciudadana. Otros delitos como el secuestro, extorsión, asaltos, violaciones y robos dan cuenta de las formas adicionales en que los ciudadanos están siendo afectados por el crimen. Desde principios de 2009 hubo una explosión de crímenes como esos en Ciudad Juárez.

Ainslie explica cómo en Juárez las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley habían abandonado completamente sus responsabilidades con los ciudadanos y la comunidad. **Con aproximadamente 1500 miembros, la Policía Municipal era totalmente inadecuada para una ciudad de 1,3 millones de habitantes.** Además, desde la década de 1990 una parte de la Policía Municipal compuesta por el núcleo de La Línea se convirtió en el temido brazo armado del cártel de Juárez. La Línea fue responsable de muchos de los actos de violencia en la ciudad, especialmente “levantones” y asesinatos relacionados con el crimen organizado. Cuando el cártel de Sinaloa lanzó su ofensiva en Juárez, entre sus primeros objetivos se encontraban agentes de la policía y se asume que eran integrantes de La Línea. En la primavera de 2008, 71 policías fueron ejecutados, 67 en 2009 y 149 en 2010.

Sólo un puñado de policía estatal y Policía Federal en Juárez y los militares permanecían dentro de la ciudad. Para todo fin práctico, los residentes de Juárez, una ciudad vasta y extensa, estaban absolutamente indefensos frente a la actividad criminal ordinaria, y mucho peor ante una erupción de violencia generalizada.

El autor explicó cómo el involucramiento de las fuerzas federales en Juárez tuvo lugar en cuatro fases. En la última una nueva policía municipal fue desplegada luego un entrenamiento casi militar. Muchos de los nuevos oficiales de policía fueron reclutados de otros lugares de México y muchos eran ex militares. En la primavera del 2011 la principal responsabilidad del mantenimiento de la ley en la ciudad regresó a la policía municipal. **Hacia el final del 2012 el número de asesinatos había bajado a 782, lo que no se veía desde hacía cinco años.** En el 2003, con 535

asesinatos, Juárez estaba de nuevo cerca de los niveles previos a la guerra entre los carteles.

Ainslie nos recuerda que el retrato de las condiciones sociales en Juárez es el de **una ciudad que ha descuidado la inversión en infraestructura, educación y programas sociales básicos**. La prevalencia de las pandillas callejeras, así como la elevada adicción a las drogas, nos ayuda a entender, dice Ainslie, las condiciones favorables para la violencia que sobrevino luego en la ciudad. **En Ciudad Juárez había en febrero del 2010 un estimado de 800 pandillas, con aproximadamente 14.000 adolescentes de entre 13 y 17 años como miembros activos**. Estas pandillas que convirtieron en la punta de lanza de la violencia que se vivió.

Si bien muchos reportes periodísticos en Juárez han 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 menos que ver con el flujo de drogas hacia los Estados Unidos y mucho más con los intentos de controlar la venta al menudeo de drogas en la ciudad**, bajo los auspicios de los cárteles en guerra.

Este hecho sitúa—para Ainslie—la explosión de violencia dentro del contexto de la fragilidad del tejido social, dada la alta incidencia de deserción escolar, ausencia de programas para después de las horas de estudio y la ya mencionada alta adicción a las drogas entre los jóvenes.

En febrero del 2010 el gobierno federal lanzó un programa de emergencia llamado **“Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad”**. Los cuatro pilares de ese programa fueron el de construir comunidades resistentes vía la creación de empleos, vincular a los jóvenes a sus comunidades, expandir las redes sociales de protección y construir confianza pública en las instituciones, entre otros objetivos. TSJ no tiene antecedentes en lo ambicioso de sus objetivos, e implicó una inversión de 270 millones de dólares en Ciudad Juárez en 6 áreas prioritarias: **seguridad; economía; empleo; educación, cultura y deportes; y desarrollo social**. En total hubo 160 acciones o compromisos con objetivos desde los primeros 100 días.

Ainslie explica que **uno de los más importantes objetivos de TSJ fue el sistema educación de la ciudad**. Por ejemplo, fueron construidos cinco nuevos colegios y una universidad en áreas en donde eran insuficientes o directamente no existían. Adicionalmente 205 escuelas recibieron significativas mejoras de infraestructura. En las zonas más pobres de la ciudad 71 escuelas implementaron programas que extendieron a todo el día la atención a escolares. Adicionalmente, más de 1000 escuelas fueron incluidas en el plan “Escuela Segura”, que incluía programas de prevención de la violencia y de la adicción, tanto para estudiantes como para profesores.

Por otro lado, la implementación del **Seguro Popular trajo cobertura de salud universal para todos en la ciudad**, además cuatro hospitales fueron construidos y otros fortalecidos.

Ainslie admite que dada la complejidad de los niveles de intervención (160 metas específicas transversales a las 6 áreas sustantivas de intervención) es imposible identificar la contribución relativa de cada uno de los programas al cambio general de la situación.

Dicho lo anterior, a Ainslie le queda claro que 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, eliminando una de las fuentes principales de violencia. También se destaca que la situación económica de Juárez había tocado su punto más bajo entre el 2009 y el 2010, debido a la recesión de la economía de los Estados Unidos, lo que le costó miles de empleos. **La recuperación de la economía de los Estados desde 2012** (especialmente en la industria automotriz que tiene que ver con un gran porcentaje de la industria maquiladora de Juárez) **tuvo un impacto en el empleo y en el conjunto de la situación económica de la gente**. En tercer lugar se vincula la mejora de la seguridad a la mayor capacidad de acción de las fuerzas de seguridad, que permitió que un número importante de miembros de las pandillas callejeras y de los carteles tanto de Sinaloa como de Juárez fuesen detenidos o muertos.

Éstas, nos dice Ainslie, son las explicaciones más comunes que se citan para la reducción en las tasas de homicidios en Ciudad Juárez. Sin embargo es probable, según Ainslie, que el TSJ, con su enorme inversión en dinero y talento en el contexto una intervención estratégica que buscaba mejorar condiciones locales y participación ciudadana haya tenido también un rol significativo la reducción de la violencia, especialmente en la mejora de las condiciones de la ciudad. Para Ainslie, se puede sostener que el TSJ jugó un papel significativo en la reducción de la violencia en la ciudad, aun cuando en lo específico no hay documentación incontrovertible que lo pueda probar.

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 habló 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.

Salgado centró su intervención, basada en una investigación y trabajos realizados con CIDE, en **las transformaciones institucionales y las condiciones que permitieron y dieron lugar a este proceso de reforma policial**, que lleva 18 años de continuidad

y que constituye uno de los procesos de reforma exitosos del país.

En términos de investigación documental, la autora analizó la base normativa, es decir cómo el gobierno cambió el bando de policía, que regula a la policía en el municipio; cuáles fueron los lineamientos internos que cambiaron y transformaron la actuación de la fuerza. Hizo énfasis específico en los programas que han tenido mayor impacto en **la transformación de la policía**, como la mejora de las condiciones laborales, calidad de las relaciones entre policía y ciudadanos, incorporación de nuevas tecnologías y cómo las utilizaron inteligentemente, la acreditación de estándares de calidad en el servicio, procesos de profesionalización y formación policial, este último un aspecto particularmente importante. En esto **fue de vital importancia la colaboración de condados fronterizos con la policía municipal de Chihuahua**; en particular los condados de Nuevo México y Tejas que enviaron de manera *pro bono* a sus formadores policiales para fortalecer las capacidades de la academia de policía municipal. Fue una cooperación entre pares muy importante para fortalecer el proceso, y constituyó una de las mejores prácticas que se pudo documentar. Asimismo, Salgado explicó cómo se logró generar la confianza entre policía y ciudadanía, que no solo fue un trabajo policial si no que incluyó acciones no policiales desde los municipios, y finalmente cómo todo esto tuvo un efecto en el combate de delitos.

Se realizaron 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. Para ello, la ciudad se organizó en Zeus (Zonificación Estadística Unificada de Supervisión), que se genera a partir del uso de la información.

Se realizaron entrevistas en profundidad con mandos medios y superiores de la Dirección de Seguridad Pública, con la comisión de derechos humanos, consejos de participación ciudadana, periodistas y académicos, entre otros.

Salgado 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.

Uno de los grandes cambios fue **pasar de una policía reactiva a una policía proactiva orientada a solucionar problemas**. Por otra parte también se implementaron diagnósticos de detección de necesidades orientados a problemas. En 2006 obtuvieron certificación ISO 9001 2000, un paso importante, para ya en 2007 obtener la certificación de CALEA (comisión para la acreditación de agencias

policiales locales de EE.UU), siendo la primera policía de América Latina en obtener esta acreditación.

A partir de estos diagnósticos crearon grupos especiales, y es relevante la creación de **la unidad de atención de pandillas**, que es un problema fuerte en Chihuahua y en el norte del país en general. Con esta unidad se logró transformar la actividad de las pandillas, no romperlas, a partir de la concepción de que la actividad antisocial no es necesariamente delictiva. Es decir se transformó estas actividades en actividades en favor de la sociedad. Se formó y reincorporó a ciertos elementos de las pandillas a la policía, otros a los estudios, por ejemplo.

Hace una comparación con una experiencia de Nuevo León, de los Nicolaíta, proyecto muy parecido dedicado a transformar las pandillas en un entorno más positivo de acción. Pero en ese caso, desafortunadamente, fue la ciudadanía la que desacreditó este proyecto, cuestionando al municipio porque invertía recursos “en estos malandros” y no en otras actividades. Ahí hubo una gran diferencia con Chihuahua en términos de socialización del programa, al insistir en que se trataba de un proceso de reincorporación de estos grupos en trabajos en favor de la comunidad.

Otro elemento importante es que **no solo se creó un grupo de policía de proximidad sino que se transversalizó el enfoque de proximidad**. En la experiencia de Salgado, es la primera vez se ha visto en una institución policial mexicana y fue muy inspirador.

Hubo tres años oscuros en este periodo de reforma, de los que dos años fueron de mando militar con un impacto fuerte en la transversalización del enfoque comunitario. Fueron también años que coincidieron con el incremento de la actividad de la delincuencia organizada con actos de terrorismo (bombas en restaurantes, etc.) que no eran comunes en Chihuahua y en ese sentido también con la solicitud de políticas de mano dura por parte de la población y exigían una policía armada. Todo esto tuvo un efecto negativo momentáneo en el enfoque de policía comunitaria.

Otro punto, la generación de la información a partir del elemento central de patrullaje. A partir de esa información se creó el sistema Zeus, un sistema muy interesante que hace **uso inteligente de la información**. Se realiza análisis delictivo a partir de toda la información que se genera con una línea directa hacia el municipio, que les permite tener acceso directo de las demandas ciudadanas. Otro punto importante e interesante fue el “botón azul” en las colonias más peligrosas y sobre todo en casas de jubilados donde instalaron botones azules que podían apretar en casos de emergencia y la policía se comprometía a estar en cinco minutos. Un gran esfuerzo de respuesta. Todo esto mejoró mucho la relación de la policía con la ciudadanía.

En términos de **derechos humanos** se trabajó con un enfoque hacia los derechos económicos y sociales y culturales, con distintos grupos de sectores marginados, colonias como Chihuahua 2000 que eran muy problemáticas y marginadas; pero sobre todo se trabajó con un enfoque de respeto a los derechos civiles y políticos. No había recomendaciones de la comisión estatal de derechos humanos hasta 2008 contra la policía municipal. Normalmente la policía es el principal “cliente” de las comisiones estatales. Sí habían quejas, principalmente, sobre abuso de autoridad pero estas se resolvían por lo general por conciliación, y en ese sentido se evitaba que se judicializaran las quejas y no llegaran a recomendaciones.

A diferencia de muchas policías municipales—tal vez solo la guardia municipal de Querétaro es similar—**la policía municipal de Chihuahua tiene centros de detención propios**. Por esta situación, la comisión de derechos humanos instaló cámaras y en tiempo real podían ver y monitorear lo que sucedía en estos centros y a transparentar los problemas de derechos humanos.

Otro punto importante fue **la participación ciudadana y los programas preventivos**. Hay que señalar que este programa fue resultado de inversión empresarial, principalmente de Coparnex de Chihuahua desde 1996 hacia 2000, una inversión muy fuerte que ha permitido la continuidad del proyecto.

Por otra parte, se formó **un consejo ciudadano** que incorporó a otros sectores de la población: sectores no empresariales, víctimas del delito, creando una unidad de atención a víctimas del delito instalada en la policía municipal. Se promovió la prevención en escuelas con el fin de acercar a las policías a los escolares y que estos se formen una imagen nueva y positiva de la policía.

Finalmente, Salgado señaló a manera de **resumen los puntos más importantes**:

- **La participación e inversión empresarial**, que fue definitiva en la mejora infraestructura y el seguimiento a los cambios de la administración municipal.
- **El Consejo Ciudadano** de Seguridad Pública, que sigue siendo hoy un motor muy importante.
- **La colaboración con instituciones policiales** tanto de Tejas como de Nuevo México que ayuda a potenciar las capacidades de la policía local.
- **Las políticas de dignificación policial**. Empoderar a las policías. Reconocer al policía ya no como un recurso humano, sino como un capital social.
- **El compromiso de largo plazo**, tanto entre ciudadanos y empresarios y en buena medida de universitarios. Ejemplo, el Tecnológico de Monterrey tiene un rol muy importante en formar a policías, en dar oportunidad a que estudien carreras universitarias, y establecer relaciones sociales con civiles en un nivel diferente.

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.

Rodríguez empezó explicando que **Tijuana enfrenta los retos comunes a todas las áreas densamente pobladas en México y en el mundo**, entre muchas otras la inseguridad; más aún, por su ubicación geográfica se ha convertido a la vez en un epicentro importante para el tráfico ilícito y la delincuencia organizada.

El crecimiento en la incidencia delictiva se convirtió en un serio problema para el municipio en la década del 2000, especialmente en la segunda mitad (2005-2010). **A partir del año 2006 los niveles de incidencia delictiva se incrementaron de manera dramática en alrededor de un 600 por ciento** hasta que en mayo de 2008 alcanzaron su punto más alto superando los 6,000 delitos. En efecto, dice Rodríguez, 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 durante todo 2009 y 2010. De esta forma, los niveles delictivos parecen haberse estabilizado en niveles similares a los de 2005 y los años anteriores.

Asimismo, los delitos se han visto reducidos en los últimos 5 años. De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal los robos han disminuido de su nivel más alto de 42,046 en 2008, a 23,945 en 2013, y para primera mitad de 2014 contabilizaron 11,397 en su mayoría sin violencia y distribuidos por toda la ciudad. Los homicidios—explica Rodríguez—mostraron una tendencia estable en los primeros años de la década del 2000 en un promedio cercano a los 300 al año, en 2007 se registró una disminución de un 50 por ciento en relación con el año anterior, pero fue el punto de partida para un dramático incremento que alcanzó su punto más alto en 2010 con 1,250 homicidios anuales. **En los siguientes años la tendencia cayó de manera pronunciada**, hasta llegar al punto más bajo en 2012 con 320 homicidios, ligeramente por encima de los 307 en 2006

Diversas fuentes de información afirman que durante la mayor parte de los años 1990 y 2000 **el Cartel de Tijuana** tenía el control absoluto de esta región fronteriza, sin embargo una serie de conflictos con **el Cártel de Sinaloa**, en contra de una Federación de Carteles promovida por Sinaloa, fue cambiando el contexto y el mapa delincencial 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.

Si bien se cree que esta disminución fue provocada en gran medida por las estrategias de los distintos niveles de gobierno (Bailey, 2010), también se afirma que el cártel de Sinaloa habría negociado una tregua con restos del Cártel de Tijuana (InSight Crime, 2014), lo que representaría la verdadera razón de la disminución de la violencia

En las últimas tres administraciones municipales—explica Rodríguez—ha habido seis Secretarios de Seguridad Pública, dos por administración. Cada uno de los Secretarios ha tenido retos distintos durante sus administraciones, y por lo tanto también su acercamiento al fenómeno delictivo.

Dice Rodríguez que **el proceso de depuración**, de la mano con la estrategia de combate frontal seguida por Leyzaola, es considerada por algunos como la medida de seguridad **más efectiva** para combatir la delincuencia en los últimos años.

El proceso agresivo de depuración establecido por Leyzaola trajo fuertes críticas de los sectores de la sociedad civil y de la iniciativa privada, e incluso al interior de la policía. Sin embargo, a pesar que dentro de la institución el proceso se vivió con temor y recelo ya que este afecto a oficiales que se decía eran “inocentes”, también existe una percepción generalizada de que se trató de un proceso necesario, ya que se logró remover a algunos elementos que se creía estaban vinculados con la delincuencia organizada, y que habían gozado de amplia impunidad por años

En contraste—explica Rodríguez—la policía considera que no ha habido muchos cambios significativos en lo últimos años, que el equipo no se ha renovado y que se perdió el contacto directo del Secretario con la tropa. **Muchos de los problemas y las demandas de los oficiales han surgido con mayor fuerza en los últimos años, por ejemplo la sindicalización y la jubilación.** 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. Por tanto, un tema inicial, recomienda Rodríguez, sería restablecer los canales de comunicación entre los mandos—y en especial con el Secretario—y la tropa.

Para Rodríguez el ritmo de **crecimiento poblacional** requiere también un crecimiento del estado de fuerza de la policía municipal, que en la actualidad suma 2,150 elementos. Por tanto, Tijuana debe trabajar en un incremento sostenido y proporcional de la policía con el fin de consolidar su operatividad en el municipio. Un aumento en la fuerza policial al menos serviría para hacer frente el crecimiento poblacional en Tijuana, y quizá en materia de prevención, logrando sobre todo una mayor sensación de seguridad en los ciudadanos del municipio, concluye Rodríguez.

• • •

La **segunda discusión transversal** la modera **Duncan Wood**, Director del Instituto México del Woodrow Wilson Center, inician los comentarios: **Eric Olson**, director asociado del Latin American Program, Wilson Center; y **Pedro Torres**, profesor investigador del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Gobierno y Transformación de lo Público del Tecnológico de Monterrey

Eric Olson señaló la importancia del papel del **tejido social** en las presentaciones, por un lado y, por el otro, la de fortalecer a las policías. Menciona que el ejemplo de Tijuana es interesante porque no todo lo que se hizo fue tan positivo, pero aun así se logró fortalecer la policía y en Chihuahua si se logró hacer cosas importantes y bien encaminadas.

Pedro Torres remarcó que en las policías y sistemas de policía municipal **un líder puede hacer un cambio pero se queda ahí, en el liderazgo, y no se cristaliza en cambios institucionales**. Por ello el reto en las municipales es institucionalizar las prácticas. En San Pedro, una de las prácticas que han sido útiles han sido, por ejemplo, las capacitaciones a los policías y que ellos a su vez han podido luego capacitar a otros.

También sobre capacitación señala que ellas no son necesariamente la respuesta al reto de la institucionalización, porque el poder de cambio está estrechamente ligado a un cambio en la visión y en la motivación.

Para **Javier Garza los procesos de cambios institucionales son muy largos** y muchas veces las diferentes instituciones pasan por sus propios procesos en sus propios tiempos, y esto puede entorpecer procesos interinstitucionales que desembocan en un mismo objetivo en vez de encadenarnos.

Ernesto López Portillo señala la importancia de dos cosas:

- **Qué dice la policía, qué hace**
- **Cómo se relaciona la policía con la autoridad (local)**

Tony Payán señaló que para entender qué policía se necesita en el futuro, se deben entender cuáles son las desgarraduras sociales. Payán dijo que Todos Somos Juárez cobró fuerza cuando la ciudadanía se sintió empoderada porque el gobierno federal proveyó un salvoconducto (protección) para **la movilización de la ciudadanía**. El Estado se convierte en receptivo y receptor.

Asimismo, resaltó cómo **la policía municipal no siempre es vista como un miembro de la comunidad, sino como enemigo**. Por ejemplo cuando “invadieron” las escuelas para revisar a los niños o cuando torturaba a los pobladores. Es decir, deben aprender a respetar los debidos procesos.

Agregó luego un comentario sobre la nueva policía en el nuevo sistema judicial. Se suele pensar que el policía de la calle es policía, juez, fiscal y psicólogo. Cuando en realidad es nada más el primero en responder, ofrecer primeros auxilios si fuera el caso; pero luego un detective o un técnico, un efectivo que, aunque sea policía también, tiene ya otras funciones y capacidades. No tiene sentido esperar que la policía de calle haga todo. Lo que se debe hacer es desagregar funciones para saber

qué debe hacer un policía y dónde se debe entrenar para ello.

Ainslie discrepa con Payán. En 2010-2011 hubo en Ciudad Juárez **una disminución en la percepción sobre la inseguridad**. Y la percepción es una variable muy importante porque las personas interpretan lo que está pasando a través de lo que perciben. Y esto porque los ciudadanos quieren impactos y cuando sucede, los ciudadanos lo ven. También **hay un problema de instituciones**: se hace arrestos pero cuando llegan al sistema judicial, salen. Se forma una percepción entonces de desconfianza en el sistema. A ello hay que agregarle que hoy las comunidades son también muy cínicas y no es fácil convencerlas. Por eso cuando se les pregunta si Todos Somos Juárez está funcionando, solo 30 por ciento dice que sí, aunque los programas sean muy ambiciosos, tengan cobertura de medios y efectos tangibles en la comunidad.

Pedro Rodríguez hace un comentario sobre **el papel de la policía en el nuevo sistema penal, que ha sido el gran “olvidado” de la reforma**. Para comenzar, el policía común y corriente no sabe cómo enfrentar una escena de un crimen, por ejemplo; o no sabe responder las preguntas que se les pueda hacer en una sala judicial. Pero, más que nada están atemorizados de ello, lo que tiene que ver con no saber lo que se tiene que hacer. Entonces si bien se necesita capacitación, no es lo único. Para comenzar, tienen que tener claras cuáles son sus responsabilidades, hasta dónde debe llegar su papel. También, los otros actores en el sistema judicial deben tener claras estas responsabilidades. **Otro problema es la rotación**, y esto afecta a la idea de tener policías capacitados que son formadores: **muchos cambiarán eventualmente de puesto y la capacitación recibida no servirá de nada**.

Reafirma que en Tijuana es más viable pensar que la caída en la violencia de alto impacto tiene que ver con el asunto de la reorganización de las organizaciones delincuenciales. De hecho, también las alzas tienen que ver con eso.

Finalmente agrega un comentario sobre la importancia de que la policía se sienta identificada y comunicada con sus mandos.

Juan Salgado comenta con respecto a la reforma policial, **la importancia de pensar en primer lugar si se puede tener delito sin daño o daño sin delito y en la policía que se quiere**: una que se enfoque al delito o una que se enfoque al daño social que resulte del delito. El mando único y el control de confianza no son reforma policial. A partir de ello se debe ver la disociación entre teoría y práctica: la base normativa es muy buena conceptualmente pero en la práctica no sirve, e incluso mina a la reforma. Por ejemplo, políticas y normativas terminan por legitimar la legislación arbitraria.

El tema de **cultura policial** también es importante, agrega. El policía suele hacer lo que se le dice, a pesar de que hayan sido capacitados, y que lo que tengan que obedecer no tenga que ver con ello.

Finalmente, los procesos de reforma policial no están exentos de los efectos de las reorganizaciones de las agrupaciones delincuenciales.

Observa que **hay muy poca capacidad de evaluar las experiencias**. No hay por lo tanto líneas de base tampoco. Los recuentos cualitativos sobre los impactos de las experiencias también se deben publicar.

Sobre la **capacitación**, **Salgado** comenta que en el caso de Chihuahua la experiencia fue positiva porque lo que los policías encontraban en las capacitaciones era congruente con lo que encontraban en la institución policial. De lo contrario, las prácticas no cambiarán. Del desarrollo normativo a la implementación institucional suele haber lamentablemente una brecha importante.

Sobre la **réplica de experiencias** dice que es muy difícil replicar automáticamente experiencias en todos los territorios. Lo que se necesita es crear herramientas y estrategias que puedan detonar procesos locales.



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. Ella expuso sobre Militarización y Seguridad Ciudadana en **Tamaulipas: Dilemas de la Sociedad Civil y Límites a la Participación Ciudadana en una Entidad donde el Estado Perdió el Monopolio de la Violencia**.

Tamaulipas—inicia su exposición Correa-Cabrera—mantiene **una posición geográfica estratégica “como punto de entrada y salida de drogas hacia los Estados Unidos”**. Al mismo tiempo, **parece ser una ruta clave para el tráfico de armas hacia el sur del continente americano, y el tráfico de personas** hacia los Estados Unidos. Lo anterior se explica debido a que el estado tiene una larga frontera con el vecino país del norte, cuenta con una extensa costa oceánica y, frente a otros estados fronterizos y costeros como Baja California y Sonora, sus ciudades de frontera (Nuevo Laredo, Miguel Alemán, Reynosa, Río Bravo y Matamoros) son los destinos más cercanos—y, por tanto, menos riesgosos—para los traficantes que operan en los puertos de Quintana Roo, Yucatán, el Golfo de México, así como los puertos más importantes del Pacífico entre Puerto Madero y San Blas. Además, **Tamaulipas es el estado con más puentes internacionales**; cuenta con 18 a lo largo de toda la frontera norte, desde Nuevo Laredo hasta Matamoros.

Correa-Cabrera indica que por su ubicación, sus vías de comunicación, 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)**, organización que se dedicó principalmente al narcotráfico. En épocas recientes, el CDG experimentó algunos cambios importantes, en particular con la llegada de Osiel Cárdenas como líder del grupo en la segunda mitad de los noventa, quien consolidó su poder a través del uso extensivo de la violencia y, en particular, a través de la introducción de los Zetas como su brazo armado.

El grupo de los Zetas se formó—recuerda Correa-Cabrera—a partir de militares desertores que pertenecieron a grupos de élite del ejército mexicano, y fueron entrenados en el manejo de armamento altamente especializado y labores de contrainsurgencia. La introducción de este grupo como brazo armado del CDG cambia el panorama del crimen organizado en Tamaulipas, así como la forma en que funcionan las organizaciones de este tipo en todo el país pues eleva los estándares en lo que se refiere a las prácticas de control territorial de los distintos grupos criminales y promueve el uso de la violencia a niveles nunca antes vistos. De la misma forma, las fuerzas del Estado encargadas de mantener el orden y la seguridad pública fueron empujadas hacia el uso de nuevas prácticas violentas. Lo anterior se debe a la profesionalización del brazo armado del CDG.

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.

Correa-Cabrera señala que 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—que incluyen detenciones de los principales líderes de las dos organizaciones delictivas que operan en el estado, la entrada de las fuerzas federales (en especial el ejército y la marina) a reforzar las acciones de seguridad pública en las regiones más violentas de la entidad, así como **la creación de un Mando Único Policial en abril de 2013**—la situación de inseguridad y violencia en Tamaulipas

parece no haber mejorado considerablemente.

Guadalupe explica que derivado de esta situación de descontrol y elevados niveles de inseguridad y violencia, **el Gobierno Federal se vio en la necesidad de actuar de manera más contundente y diseñó una nueva estrategia de Seguridad**. Este plan se construye tomando como base los esfuerzos federales e incluye tres objetivos principales: i) desarticular la composición y la organización de las bandas delictivas; ii) sellar la ruta del tráfico ilícito de personas, drogas, armas y dinero; y iii) garantizar instituciones locales eficientes y confiables. Además, se instalaron cuatro fiscalías especiales para recibir y atender denuncias; se diseñaron acciones para fortalecer la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y se redobló la vigilancia en aeropuertos, puertos, aduanas, puntos fronterizos, carreteras y penales estatales.

No obstante la aplicación de esta nueva estrategia y del importante reforzamiento de la presencia de las fuerzas federales en el Estado, los resultados en materia de seguridad en la entidad parecen ser bastante limitados. En general, puede afirmarse que la violencia extrema, la impunidad y la falta de estado de derecho continúan caracterizando a Tamaulipas.

En general, resume Correa-Cabrera, los crímenes de alto impacto en Tamaulipas se encuentran por encima del promedio nacional, particularmente en los municipios de Reynosa y Tampico.

En resumen, **el clima de extrema violencia en el noreste de México y especialmente en el estado de Tamaulipas ha planteado la necesidad de buscar soluciones de fondo**. En principio se envía a las fuerzas federales—principalmente al ejército y a la Armada de México—a hacer labores de seguridad pública como medida de emergencia. El papel de las fuerzas federales parece haber fragmentado a las dos organizaciones criminales más importantes en Tamaulipas, lo que desembocó en una situación de gran peligro para la sociedad.

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

Este tipo de esquemas—explica Correa-Cabrera—han estado severamente limitados en el estado de Tamaulipas. **Derivado del enorme control que ha ejercido el narcotráfico en la entidad históricamente, la sociedad civil tamaulipeca no se moviliza en general—por temor, y muchas veces por conveniencia**. En los últimos tiempos es cierto que las capacidades de generación de capital social se han ido fortaleciendo lentamente, pero sobretodo con fines asistenciales—involucrando principalmente a redes de negociantes, empresarios y voluntariado.

Por otro lado, **las organizaciones de la sociedad civil** comienzan a participar en ciertos espacios y funcionan como grupos de presión al visibilizar problemas que debieran ser considerados en las agendas políticas. Sin embargo, su participación en cuestiones de seguridad ha sido mínima y se han limitado a reforzar algunos valores, fortaleciendo así la cohesión social, lo cual podría representar una forma de intervención en la problemática social y por tanto tener un cierto impacto en la seguridad

Correa-Cabrera constata que en el contexto actual de militarización y violencia extrema en Tamaulipas, **el ciberespacio pareció, en algún momento, ser el espacio menos riesgoso para la participación ciudadana en el tema de la seguridad**. El anonimato animó a una parte de la sociedad civil tamaulipeca a reportar situaciones de riesgo y denunciar actividades relacionadas con la delincuencia organizada. No obstante, en fechas recientes, dichas prácticas se han reducido de forma considerable. Lo anterior responde a los recientes actos de censura en la forma de atentados—algunos de ellos fatales—contra usuarios de redes sociales dedicados a labores 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 entre finales de 2006 y principios de 2007 y alcanzó su máximo punto en 2012.

Históricamente, explica Garza, **La Laguna ha sido punto de paso de alrededor del 70 por ciento 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—agrega Garza—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.

Para 2010, las tácticas de los cárteles habían escalado el uso de la violencia. Ese fue el año en el que comenzaron las masacres indiscriminadas en bares, atribuidas a sicarios del Cártel de Sinaloa que estaba “presos” en el Centro de Readaptación Social de Gómez Palacio pero podían salir a voluntad cuando se necesitaba hacer un “trabajo”. Fue también el año en que reporteros de Televisa y Milenio fueron secuestrados en Gómez Palacio para obligar a estas empresas a transmitir videos producidos por el mismo Cártel de Sinaloa.

Hacia finales de 2012 y principios de 2013—nos dice Garza—la Comarca Lagunera despuntaba como la zona más violenta del país y era una llamada de atención para el nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto. Tan sólo en las 72 horas que siguieron a la toma de protesta de Peña Nieto, en la zona metropolitana se registraron 21 homicidios. **Ese diciembre de 2012 cerró con 114 asesinatos.**

Recuerda Garza que la población lagunera no abrigaba muchas esperanzas de que las cosas fueran a mejorar, a final de cuentas al menos cinco operativos habían sido lanzados desde 2007 con nulos resultados. Sin embargo, **la nueva administración federal atacó el problema con una mayor coordinación y los resultados fueron visibles en poco tiempo.** Más de 40 integrantes del Cártel del Poniente fueron detenidos, prácticamente desmantelando esta organización criminal. Otros jefes de los Zetas y del Cártel del Pacífico también cayeron los homicidios comenzaron a partir de ahí una baja sostenida con respecto a los meses del año anterior.

Aunque esto demostraba, según Garza, que la estrategia de seguridad regional empezaba a dar resultados, quedó el problema de las policías locales. Si **la reestructuración de las municipales se presenta como una condición necesaria para retomar la seguridad en regiones afectadas por la violencia**, para que las autoridades locales llenen los huecos de las federales una vez que éstas se vayan, el ejemplo de Torreón y Gómez Palacio es ilustrativo.

A septiembre de 2014 la Policía municipal había elevado su fuerza a casi mil agentes. Es una cifra que casi se acerca a la meta del estado de fuerza, nos explica Garza, pero es necesario tomar en cuenta que se necesitaron casi cinco años para llegar a este punto. Un dato alentador, señaló, es que las evaluaciones aplicadas en los últimos meses no han resultado en despidos masivos. En 2014 sólo 23 agentes fueron dados de baja por reprobar pruebas de control de confianza. Pero el último examen antidoping aplicado a 950 agentes a finales de octubre de 2014 arrojó todas las pruebas negativas. 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. Por el contrario, **los robos aumentaron a partir del último trimestre de 2013 y durante todo 2014**. Este periodo coincide con un cambio en las administraciones municipales de Gómez Palacio y Lerdo pues los nuevos ayuntamientos entraron en funciones en septiembre de 2013, pero un año después han optado por dejar la responsabilidad de la reforma policiaca en manos del gobierno estatal.

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.

A una mayor contundencia en los operativos de autoridades federales y locales para disminuir la violencia se han sumado iniciativas de **grupos ciudadanos** para presionar a los gobiernos a actuar contra la delincuencia. Se comenzaron a articular grupos para promover la rendición de cuentas, como el Consejo Cívico de las Instituciones de La Laguna, que trabaja con el Observatorio Nacional Ciudadano para realizar monitoreos de incidencia delictiva. También se crearon organizaciones, como Laguna Innovadora, para promover emprendedores que tengan un impacto positivo en la comunidad.

La experiencia de violencia y crimen en la Comarca Lagunera de 2007 a 2013—concluye Garza—fue un trauma que aún deja sentir sus estragos en varios aspectos de la vida regional. Poco a poco la ciudadanía va perdiendo el temor de retomar las calles y la economía del consumo de ha reactivado con la apertura de nuevos comercios, cuando apenas hace dos o tres años lo normal era que cerraran sus puertas.

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, Cuernavaca concentró gran parte de los casos de denuncia de delitos de alto impacto en Morelos, según el registro del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: 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. Cuernavaca tiene un peso muy importante en el crimen y violencia que ocurre en el estado.

Peña da cuenta de que entre 2003 y 2013, la Procuraduría de Justicia de Morelos contabilizó 61 mil jóvenes involucrados en delitos, de los cuales 22,368 estaban en Cuernavaca, el 36.5 por ciento respecto al total del estado.

Jóvenes y condiciones urbanas son dos factores que, conjugados, generan un escenario de inseguridad. Una tentación ante este escenario, dice Peña, es la de criminalizar a la juventud, pero una explicación con mejor tino deberá reconocer que estos contextos se sostienen sobre la base de marginación y falta de oportunidades laborales y escolares, lo que coloca a los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad y con posibilidades reales de convertirse en víctimas y/o victimarios de la violencia, ya sea como producto de actividades criminales o de abusos de autoridad y violencia del Estado.

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, prácticamente a la par de la carretera federal 95 (Distrito Federal-Acapulco). Adicionalmente, Cuernavaca es el epicentro de la mayor zona metropolitana de Morelos.

Las medidas adoptadas por el gobierno estatal y municipal giran en torno al denominado Modelo Morelos Seguro, impulsado fundamentalmente por la actual administración del estado. Algunas de las medidas relevantes, y en estrecha relación con el diagnóstico documentado en la sección anterior son: Mando Único, beca-salario y los corredores turísticos seguros.

Aunque el proyecto es aún joven (comenzó funciones en 2013) uno de los retos que enfrenta el Mando Único al momento, según Peña, **son acusaciones de violaciones a derechos humanos y abusos de autoridad.**

Para el caso de los jóvenes, las autoridades estatales han puesto en marcha la denominada beca-salario, un programa puesto en marcha desde agosto de 2013 de **remuneración a estudiantes de educación pública del estado para promover que se mantengan en las aulas.** El programa va dirigido a estudiantes de tercer grado de secundaria y hasta licenciatura o técnico superior, lo que significa que abarca un rango de edad aproximado que comienza en los 14 y 15 años. El gobierno estatal reconoce, con esta medida, que el abandono y marginación que enfrentan los jóvenes es un factor de riesgo potencial a la seguridad.

Finalmente, dice Peña, tal pareciera que el actual gobierno estatal contó con un diagnóstico acertado sobre la franja de municipios violentos que coinciden con la carretera y zonas metropolitanas.

Reflexiones finales:

El Mando Único descuida aspectos en busca de subsanar problemáticas. El **respeto a los derechos humanos es una condicionante irrenunciable** en la búsqueda de salvaguardar la seguridad, y sin embargo es el costo potencial y real que esta corporación está pagando en busca de impulsar una policía confiable, ordenada y capacitada. **Es indispensable que la proximidad del Mando Único con la ciudadanía no se traduzca en una sensación de miedo, y sí en una de confianza.** Más detenciones no significan mejores condiciones de seguridad.

Los jóvenes en México son víctimas y victimarios de la violencia. Si en Morelos eso se maximiza, en Cuernavaca alcanza grados mayúsculos. La beca-salario es una idea importante y necesaria, pero no puede ser la única ni la primordial. En general, los jóvenes enfrentan condiciones de adversidad que los colocan en una situación de alta vulnerabilidad. Si no se generan más y mejores oportunidades educativas, laborales y recreativas, la posibilidad de que jóvenes promuevan y sufran delincuencia y violencia es real.

Es indispensable recuperar el diagnóstico del corredor seguro y poner en marcha políticas públicas al respecto. Reconocer que las dinámicas delictivas no ven las fronteras ni de Cuernavaca ni de Morelos es un paso difícil porque se entra en un terreno pantanoso para las autoridades; el actual gobierno ya lo había hecho y abandonó la propuesta. La cooperación entre autoridades de diferentes estados está, ahora, limitada por este factor.

• • •

La tercera y última **discusión transversal** estuvo moderada por **Ana María Sanjuán**. Ana María señala dos puntos comunes de las presentaciones:

- Caídas abruptas de los homicidios.
- **La caída de los homicidios no significó la caída de la delincuencia en general**, sino que incluso ha seguido aumentado.
- Señaló la singularidad de Ciudad de México para mantenerse impermeable al crimen que la rodea. Javier Garza responde que los grupos de crimen organizados saben que sería algo muy peligroso y que estarían sobrepasando límites y sería peligroso para ellos también.
- Señala la importancia de **ver en cada caso qué herramientas y estrategias se deben usar y eso se puede lograr con análisis de datos.**
- Javier Garza señala que con respecto a la lucha contra el crimen organizado hay dos trabajos que hacer. Primero, uno reactivo, para acabar con él, que a pesar de ser a corto plazo es necesario. Luego, y esta vez a largo plazo, un trabajo de **reformar a la policía y al sistema de justicia.**

Dice que no se ha llegado a una conclusión sobre para qué usar a las policías estatales. Algunas se usan para patrullar, otras son para operativos especiales y específicos pero en ningún caso se trata de policías de proximidad, salvo cuando no hay policías municipales. Y de hecho señala que un policía armado no logra aproximarse a la población.

Menciona que la forma en que se conforma la zona metropolitana tiene que ver con cómo se distribuye el crimen. De la misma manera con cómo se relaciona con otras áreas geográficas.

Pedro Vallarta señala sobre **los picos en los homicidios que tres factores** los podrían explicar:

- El éxito de una política pública, que sería el más remoto porque los **cambios son muy abruptos**.
- **Cambio de gobiernos** también guardan relación con cambios en el funcionamiento y “gobierno” de las organizaciones delictivas.
- **La hegemonía:** qué grupos dominan qué territorios, por un lado; y sobre todo, por el otro, una vez que el territorio ya no está en disputa, los grupos de crimen organizado pasan a dedicarse a otras actividades delictivas.

Portillo sugiere mirar las consecuencias que trae la descomposición de los partidos políticos en el crimen organizado. No se debe aislar el análisis de ese fenómeno que afecta a las condiciones estructurales.

Payán señala que más allá de la descomposición política, **hoy en México una vida “no vale nada”**. También llama la atención sobre territorios en los que es sumamente difícil diferenciar entre políticos y miembros de grupos de crimen organizado. Y en esos espacios “la política de la rapiña” suele ser muy común, y que también se siente intocable. Los gobernadores por ejemplo tienen muchísimo poder que no es fiscalizado, creando incluso una especie de cacicazgos. Entonces los gobernadores pueden disponer de la vida de los ciudadanos a su gusto.

Portillo señala que **la tortura es una práctica casi sistemática en México** pero en el sistema penal no existe. Tampoco otras violaciones a los derechos humanos. Estos casos se hacen visibles solo cuando el Estado pierde el control de la información y/o cuando son más bien a gran escala.

Peña señala que **la descentralización** del poder político coincide con la descentralización del poder en las organizaciones criminales. Y el caso de Iguala lo demuestra.

Cabe mencionar que muchas veces las pequeñas facciones que se desprenden de las organizaciones más grandes de crimen pueden ser mucho más difíciles de controlar.

No puede existir una sociedad sin policías. Pero no se ha resuelto cómo crear policías que funcionen. ¿Cómo Ciudad Juárez pudo haber tenido en un momento 1000 policías?



Algunas conclusiones

Una primera conclusión—bastante obvia es cierto, pero hay que empezar por ahí— es que **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, que los recursos locales existentes para enfrentar el problema fueron insuficientes y que fue necesaria una fuerte intervención federal.

Una segunda que me parece también importante es que 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. Para el caso más grave, el de Tamaulipas, Correa-Cabrera señala que no obstante la aplicación de esta nueva estrategia y del importante reforzamiento de la presencia de las fuerzas federales en el Estado, los resultados en materia de seguridad en la entidad parecen ser bastante limitados. **En general, puede afirmarse que la violencia extrema, la impunidad y la falta de estado de derecho continúan caracterizando a Tamaulipas**.

Pero incluso en los casos de éxito se discutió hasta qué punto estos no dependen de una estrategia local o federal para haber conseguido ese resultado, sino como en Monterrey y Tijuana, por ejemplo, se deben también a un nuevo equilibrio de las bandas criminales, por lo que esa mejora puede ser vulnerable y precaria

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 permitiesen 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.

Un caso específico ha sido el del municipio de San Pedro Garza, donde se ha hecho un

esfuerzo significativo por mejorar la policía, incluyendo mejoras en las condiciones de vida, la formación, una gran inversión en infraestructura y un incremento en los efectivos que les ha permitido llegar a los estándares internacionales de policías por habitante.

El taller muestra—especialmente en la intervención del Insyde y su experiencia policía comunitaria—que hay mayor desarrollo conceptual de lo que esta puede significar, que experiencias validadas y exitosas en la práctica.

De allí que en diferentes intervenciones se consideró que el **contar con policías modernas y democráticas es todavía un desafío para México**. Una notoria excepción que fue explicada por Salgado en el taller, parece ser la policía de Chihuahua, que luego de 18 años de esfuerzos continuos parece haber alcanzado un nivel muy destacado de calidad y eficiencia. Salgado dio cuenta de 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.

Pero queda claro que más allá de Chihuahua hay un debate abierto y no resuelto en México sobre la tensión entre descentralización policial y reconcentración policial. A la vez, **es difícil que más cuerpos policiales modernos y cercanos a la comunidad puedan implementarse cabalmente en contextos de extrema violencia**. De hecho la militarización de la seguridad pública es lo dominante y no solamente entendida como presencia de fuerzas militares, sino una lógica de militarización en la reconstrucción de las policías, que incluye una mayoritaria presencia de ex militares en ellas.

Ello queda reforzado porque para el mexicano de a pie, el discurso de los militares solucionando el problema de la seguridad pública y con capacidad de generar disciplina en las policías es muy potente

Por su lado la participación de la sociedad civil ha probado ser tremendamente difícil en los casos en que la crisis de seguridad llega a límites extremos. Payan lo resume así para el caso de Monterrey **“se debe aceptar que la ciudadanía no puede luchar contra el crimen organizado. No tiene la capacidad para hacerlo y no se le puede exigir hacerlo”**. Lo que sí puede hacer, no obstante, es implementar ciertas medidas para movilizarse en sus barrios y colonias, y tomar control de sus espacios públicos cuando los delincuentes no están organizados, como bien lo explica la literatura especializada en el tema. Más que eso: la ciudadanía está desprotegida frente al crimen organizado que tiene todo el poder del fuego, de coerción, e

intimidación, y que además coopta al Estado. Dentro de tal contexto, lo único que le queda a la sociedad civil es “meterse a sus casas”, proteger su propiedad y a ellos mismos, cerrar sus calles”. Algo muy similar se señala Correa-Cabrera para el caso de Tamaulipas.

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**. En esa medida existen análisis sobre la importancia de estrategias de intervención vinculadas a la reconstrucción del tejido social, a la protección de sectores vulnerables, a la creación de mejores condiciones sociales y económicas pueden haber sido importantes en algunos de los procesos, pero no existe aún una evaluación de cuán importantes fueron en el marco de los distintos componentes de intervención.

El caso más desarrollado en el taller fue el de Ciudad Juárez, donde Ainslie dio cuenta del ambicioso programa Federal llamado “Todos Somos Juárez: Reconstruyamos la Ciudad”, con cuatro pilares: construir comunidades resistentes vía la creación de empleos, vincular a los jóvenes a sus comunidades, expandir las redes sociales de protección y construir confianza pública en las instituciones, entre otros objetivos. Para ello, se contó con una inversión sin precedentes de 270 millones de dólares en Ciudad Juárez en seis áreas prioritarias: **seguridad, economía, empleo, salud, educación cultura y deportes y desarrollo social**. Ainslie piensa que esto tiene que haber tenido un efecto importante en la disminución de la violencia, pero admite que no hay herramientas suficientes para demostrarlo.

Anexo 1

Agenda detallada de la reunión

Fecha: 28 de octubre 2015

Lugar: Instituto Tecnológico de Monterrey

9 am - 9: 30 am

Palabras inaugurales de Pedro Torres (ITM) Eric Olson (WWC), Moira Paz Stensoro (CAF) y Ana María Sanjuán (CAF)

Explicación de objetivos del taller y metodología del trabajo del día Carlos Basombrío.

Presentación de cada uno de los participantes

9:30 am – 10: 30 am

Exponen

Tony Payán sobre Monterrey

Pedro Vallarta sobre municipio de San Pedro Garza García

María Eugenia Suarez sobre San Luis de Potosí

Modera Carlos Basombrío

10: 30 – 10: 50

Descanso

10: 50 : 11: 50

Primera discusión transversal

Modera: Eric Olson

Inician los comentarios: Ernesto López Portillo y Ana María Sanjuán

11: 50 – 12: 50

Exponen:

Richard Ainslie sobre Ciudad Juarez

Juan Salgado sobre Chihuahua

Octavio Rodríguez sobre Tijuana

Modera: Moira Paz Estensoro

12: 50 – 14: 20

Almuerzo

14: 20 – 15: 00

Segunda discusión transversal

Modera: Duncan Wood

Inician los comentarios: Eric Olson Pedro Torres

15:00 - 16:00

Exponen:

Guadalupe Correa- Cabrera sobre Tamaulipas

Javier Garza sobre Torreón y La Laguna

Rodrigo Peña sobre Cuernavaca

16:00 - 17: 00

Tercera discusión transversal

Modera: Ana María Sanjuan

Inician los comentarios: Duncan Wood y Carlos Basombrío

El taller se enfocó en enfatizar una aproximación a las particularidades locales de la problemática de la seguridad en México a partir de las ciudades. Se hizo un esfuerzo importante por poner a la discusión las formas en que el problema se ha venido enfrentando, incluyendo iniciativas de prevención y de mejoramiento de la respuesta pública y finalmente un balance de resultados y desafíos. El Taller cumplió el objetivo de contribuir a recomendaciones más generales de política pública desde las ciudades.



Anexo 2

Lista de participantes indicando los casos en los que el participante expuso sobre una ciudad específica en el marco del taller.

SOBRE CIUDAD JUAREZ

Ricardo Ainslie Ph.D., ABPP M.K. Hage Centennial Professor in Education

Carlos Basombrío consultant director del proyecto seguridad ciudadana en las Americas Latin American Program, Woodrow Wilson Center.

SOBRE TAMAULIPAS

Guadalupe Correa- Cabrera Ph.D. The University of Texas Brownsville
Associate Professor & Chair Government Department

SOBRE TORREJÓN Y LA LAGUNA

Javier Garza. Periodista. Knight Fellow, seguridad digital en @ICFJ.

SOBRE MONTERREY

Tony Payán, Ph.D., is the Françoise and Edward Djerejian Fellow for Mexico Studies and director of the Mexico Center at Rice University's Baker Institute for Public Policy

Ernesto López Portillo director ejecutivo del Instituto para la seguridad y la democracia AC INSYDE

Eric Olson is the Associate Director of the Latin American Program at the Woodrow Wilson International Center for Scholars

SOBRE TORREÓN Y LA LAGUNA

Tony Payán, Ph.D., is the Françoise and Edward Djerejian Fellow for Mexico Studies and director of the Mexico Center at Rice University's Baker Institute for Public Policy

Maira Paz Estenssoro, directora representante en México del Banco para el Desarrollo de América Latina, CAF.



SOBRE CUERNAVACA

Rodrigo Peña González es maestrante en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Prepara un Atlas de la Seguridad y la violencia de Morelos para el CASEDE.

SOBRE TIJUANA

Octavio Rodríguez Justice in Mexico Project, University of San Diego

Pedro Torres profesor investigador del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Gobierno y Transformación de lo Público del Tecnológico de Monterrey

SOBRE CHIHUAHUA

Juan Salgado, Profesor, División de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Ana María Sanjuán Asesora Senior / Dirección de Desarrollo Institucional del Banco para el Desarrollo de América Latina, CAF.

SOBRE SAN LUIS DE POTOSÍ

María Eugenia Suarez investigadora del Instituto para la Seguridad y la Democracia AC INSYDE

Pedro Torres profesor investigador del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Gobierno y Transformación de lo Público del Tecnológico de Monterrey

Pedro Vallarta especialista en seguridad y Director del C4 del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León

Duncan Wood director del Instituto México del Woodrow Wilson Center.



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