

## Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos

*José María Ramos<sup>1</sup>*

### INTRODUCCIÓN

El propósito de este ensayo es examinar los antecedentes de la inseguridad en los estados del norte de México y la manera en que se ha configurado un contexto de inseguridad y violencia estructural fronteriza, que refleja limitaciones de gestión y de política pública por parte de los gobiernos de México y de Estados Unidos para atacar este problema. Si estos aspectos se mantienen como parte de los procesos actuales de la política de seguridad es de esperarse que se agudice el entorno de inseguridad y violencia en la frontera norte en el marco de la implementación de la Iniciativa Mérida (IM).

Un examen histórico del contexto de la inseguridad en el estado de Baja California refleja las limitaciones del Estado mexicano para legitimarse con una política en materia de seguridad, así como de desarrollo local y regional con un enfoque intergubernamental, transfronterizo y de control de la corrupción, de rendición de cuentas y de transparencia. Adicionalmente, desde inicios de siglo se puede apreciar que la política antidroga y de cooperación transfronteriza de Estados Unidos no ha sido eficaz para controlar la oferta y demanda de drogas, lo que ha generado más inseguridad, violencia y posicionamiento del crimen organizado en las regiones fronterizas con México.

En los últimos años los estados fronterizos del norte de México, en especial el estado de Baja California, se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de Estados Unidos desde 2001. Sumado a esto, en materia de seguridad humana los municipios fronterizos han sido considerados los de mayor crecimiento en la industria maquiladora desde los años ochenta, pero también desde entonces se caracterizaron por problemas de rezagos en servicios públicos y crecientes desigualdades sociales, que en la actualidad se manifiestan como una urgente prioridad gubernamental.

Los factores estructurales que han detonado el clima de violencia en la frontera norte son el tráfico de drogas, la migración laboral hacia Estados Unidos, y desde los años noventa el tráfico de armas y el lavado de dinero. Sin embargo, es de destacar que las limitadas

<sup>1</sup> Director del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Tijuana, Baja California, y miembro de CASEDE. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

capacidades institucionales de los gobiernos locales y estatales, además de la ausencia de una eficaz cooperación intergubernamental en México en materia de prevención y seguridad, han llevado a que la inseguridad aumente. Adicionalmente, el hecho de que la política antidroga de Estados Unidos no lograra reducir de manera sustancial el tráfico de drogas hacia ese país desde la época de la posguerra es otro factor que ha determinado que se mantengan los mismos niveles de contrabando hacia el país vecino desde los años noventa: parte importante de la marihuana que se consume en Estados Unidos proviene de México, al igual que la cocaína y, recientemente, las metanfetaminas.

CONTEXTO DE LA INSEGURIDAD FRONTERIZA: 1910-2010

Las diversas amenazas a la seguridad en los estados de la frontera norte han estado relacionadas con una situación de línea que divide, lo que incide en las diversas dimensiones de la inseguridad, especialmente en la influencia del narcotráfico. A inicios del siglo xx la tendencia en Estados Unidos era la criminalización del consumo de drogas; en 1914, la Ley Harrison entró en vigor prohibiendo estupefacientes como los opiáceos, la cocaína y la marihuana, lo que abrió la oportunidad de negocios ilícitos, en particular en el estado de Baja California por su cercanía al de California.<sup>2</sup>

Las primeras décadas del siglo xx en Baja California se caracterizaron por la entrada ilegal de drogas y alcohol, y por una baja cooperación entre México y Estados Unidos para combatir este fenómeno. Hay que resaltar que aún cuando a nivel gubernamental se intentó prohibir en Baja California el tráfico de opio, durante la Revolución Mexicana las propuestas fueron rechazadas por el gobernador en turno –general Esteban Cantú– debido a que bajo su gobierno la fuente principal de ingresos provenía de actividades ilegales tanto del narcotráfico como de la prostitución, la extorsión y las apuestas, que aumentaban como parte de la relación social transfronteriza que se gestaba durante aquellos años.<sup>3</sup>

En el marco de la Segunda Guerra Mundial, la región fronteriza de Baja California-California era estratégica para la seguridad estadounidense; así se dieron los inicios de una incipiente cooperación transfronteriza y binacional. Durante este periodo hubo un cambio de política de Estados Unidos hacia las drogas debido a la necesidad de importar morfina y otros opiáceos para su ejército, razón por la cual México se convirtió en su principal proveedor y aumentó el tráfico de tal droga en esa frontera. El impacto de la Segunda Guerra

<sup>2</sup> Las diferentes restricciones en la producción y comercio de drogas y la adopción de la Décimo Octava Enmienda en la Constitución de Estados Unidos en 1919 (la Ley Volstead, que prohibía la venta de bebidas alcohólicas) tuvieron un impacto inmediato sobre los mercados en territorios como el de Baja California. Véase Óscar Contreras, “La evolución del narcotráfico en México”, 2010, disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>.

<sup>3</sup> Mónica Serrano, “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México, 2007, disponible en [www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/49/1/narcotrafico-y-gobernabilidad-en-mexico.html](http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/49/1/narcotrafico-y-gobernabilidad-en-mexico.html)

Mundial se tradujo en el aumento del cultivo de marihuana en México, lo que dio pie a que se fortaleciera su tráfico en la frontera entre Baja California y California, sin que existiera un interés gubernamental estadounidense por controlarlo. Por el contrario, su estrategia consistió en criticar el aumento de la producción y distribución de drogas, pero sin plantear una acción más integral vinculada tanto a la política de intercepción como a reducir el creciente consumo en su sociedad. En este marco se fue configurando una pauta que en el futuro marcaría la lógica de las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico: a las advertencias de Washington sobre el aumento en la producción y tráfico de drogas, las autoridades mexicanas responderían con promesas de cumplimiento y cooperación.<sup>4</sup> Sin embargo, su impacto fue mínimo porque la estrategia tenía limitaciones tanto de enfoque como de gestión y de política pública.

Este periodo fue clave para el auge del cultivo y del tráfico de drogas de México hacia su vecino del norte. La creciente densidad del entramado político-criminal permitió una cadena de producción que abasteció, durante tres décadas, el total de la demanda de marihuana y entre el 10 y 15% del mercado ilícito de opio y heroína en Estados Unidos.<sup>5</sup> Cuando la guerra terminó, el gobierno estadounidense decretó que la producción e importación de estupefacientes hacia su territorio estaban prohibidas. Otra situación que consolidó este nuevo dinamismo de la producción de droga en México fue que se mantenía el aumento del consumo de drogas en Estados Unidos. El principal mercado se encontraba en los jóvenes universitarios. Durante las décadas de 1960 y 1970 se reconocía que se había generado un problema social de consumo de drogas en Estados Unidos. Como consecuencia, a finales de la década de 1970 México respondía a esta demanda a través de sus estados fronterizos, particularmente por Baja California, donde se traficaba el 75% de la marihuana y el 60% de la heroína consumidas.<sup>6</sup>

De esta manera la región fronteriza de Baja California y California se consolidaba como una de las principales áreas estratégicas en materia de narcotráfico. El aumento del tráfico de drogas a raíz del posicionamiento de los grupos delictivos mexicanos dio pie a que el gobierno federal estadounidense implementará por primera vez la Operación Intercepción I así como el cierre de la frontera con México durante 20 días en 1969, lo que dejó ver con claridad los límites internos y externos del modelo.

Otra razón que influyó para el escaso impacto de la política antidroga de Estados Unidos durante esos años fue el incipiente esquema de seguridad regional derivado de la posguerra, al cual no se le concedió suficiente importancia. Para Estados Unidos era más relevante implementar un esquema ideológico anticomunista que desarrollar una eficaz política de seguridad regional o de cooperación transfronteriza para erradicar el narcotráfico. El impacto de esta política fue que en los años de 1975-1976 México era el principal

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Óscar Contreras, *op. cit.*

surtidor de la marihuana y la heroína que se consumía en territorio estadounidense.<sup>7</sup> Esta situación era un reflejo de la influencia de la oferta de drogas y del posicionamiento de los grupos delictivos mexicanos en Baja California, Chihuahua y Sinaloa.

En los años ochenta se tomó conciencia del crecimiento del narcotráfico, se organizaron campañas masivas de erradicación de cultivos de droga en México y se logró la reducción de la participación de nuestro país en la introducción de heroína al mercado estadounidense del 70 al 10% para 1983.<sup>8</sup> Sin embargo, el narcotráfico continuó fortaleciendo a los grupos delictivos en los estados de Sinaloa y Jalisco, quienes cruzaban la droga a través de las ciudades fronterizas de Tijuana y Mexicali. Este proceso generó el fenómeno de “cartelización” del mercado, donde los narcotraficantes más organizados tienen el control y logran un mayor poder de corrupción y violencia.<sup>9</sup>

A finales de los años ochenta se consolidaron los cárteles mexicanos de la droga y el tráfico de narcóticos fue declarado un problema de seguridad nacional por México.<sup>10</sup> Este nuevo auge del narcotráfico en México reflejaba la incapacidad del Estado –ya sea actuando conforme a la ley o transgrediéndola– para regular, controlar y vigilar el cada vez más violento mercado de drogas en territorio mexicano.<sup>11</sup> En otras palabras, los gobiernos de México y de Estados Unidos reaccionaron ante el apogeo del narcotráfico con políticas que daban respuesta a ciertos problemas de coyuntura, pero carecían de la visión y de las capacidades institucionales para analizar las distintas dimensiones del narcotráfico en la relación bilateral, particularmente el proceso mediante el cual se posicionaban los grupos delictivos de Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros, Sinaloa y Jalisco.

La redefinición de la política antidroga del gobierno estadounidense se contextualizó en el marco del aumento del nivel de la oferta y la distribución de drogas en México y con destino a Estados Unidos. Además, el asesinato en 1985 de un agente de la DEA –Enrique Camarena– en el estado de Jalisco dio pie a la segunda Operación Intercepción fronteriza por parte del gobierno estadounidense. Para mediados de los años ochenta se estimaba que el 30% del mercado de marihuana y cerca del 40% del mercado de heroína en Estados Unidos provenía de México. El problema se recrudeció por la repentina y brutal apertura de un mercado de tránsito de cocaína procedente de Colombia a través de territorio mexicano.<sup>12</sup>

Bajo estas nuevas presiones de Estados Unidos, México implementó una de las más importantes políticas de intercepción y de erradicación del cultivo de drogas en su territorio en esa misma década.<sup>13</sup> Sin embargo, la incapacidad gubernamental estadounidense para

<sup>7</sup> Celia Toro, *Mexico's War on Drugs. Causes and Consequences*, Lynne Rienner, Colorado, 1995.

<sup>8</sup> Óscar Contreras, *op. cit.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> El mercado ilícito de las drogas se había caracterizado por la presencia de niveles relativamente bajos de violencia, la especialización en el cultivo de dos productos y una relativa concentración regional y geográfica. Para mediados de los ochenta esta industria se había transformado en una pujante y cada vez más violenta economía de servicios y de tránsito. Mónica Serrano, *op. cit.*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Richard Craig, “La Campaña Permanente. Mexico's Anti-drug Campaign”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, núm. 2, Center for Latin American Studies, University of Miami, mayo, 1978.

controlar el narcotráfico en sus fronteras dio pie a una política de regulación transfronteriza que a la fecha ha sido incapaz de reducir la inseguridad, la violencia y el crimen. La conceptualización de la seguridad nacional de Estados Unidos reflejó que el esquema de seguridad regional era incapaz de reducir las tensiones y conflictos fronterizos, dada la prioridad que este país le concedía a otros temas. Para principios de los años ochenta no sólo el control, sino también la gestión y la administración centralizada de este mercado de drogas, resultaron tareas imposibles debido a políticas ineficaces, derivadas de un enfoque de gestión que enfatizaba únicamente el aspecto policial, la creciente corrupción de las autoridades mexicanas y la deficiente política de control fronterizo promovida por Estados Unidos.<sup>14</sup>

Sumado a lo anterior, existieron varias tensiones fronterizas entre México y Estados Unidos a causa de la influencia del narcotráfico en dicha relación, las cuales no fueron controladas e impactaron la región norte. En lugar de reducir la tensión y mejorar la seguridad surgió el Cártel de Tijuana, mientras que otros cárteles como el de Juárez y Matamoros se posicionaron a principios de los años noventa.<sup>15</sup>

En el marco institucional, el Congreso de Estados Unidos y la Casa Blanca crearon en 1986 el proceso de certificación de los avances en materia de combate a las drogas para evaluar a los principales países productores de drogas. Esta política, si bien aseguró coyunturalmente la cooperación de México, con el curso de los años no logró reducir sustancialmente la oferta de drogas ni el papel de los grupos delictivos, por lo que el mercado salió fortalecido y los grupos proliferaron. Del examen de estos antecedentes de la relación México-Estados Unidos en materia de seguridad en las fronteras se pueden desprender algunas conclusiones que caracterizan en la actualidad los problemas estructurales de esta relación en materia de política antidroga y seguridad:

- a) La relevancia del contexto fronterizo y transfronterizo como factor que genera problemas y oportunidades para los diversos actores asociados al narcotráfico, la violencia y la inseguridad;
- b) Los antecedentes de corrupción de actores mexicanos y estadounidenses en el ámbito local, regional y transfronterizo.
- c) El fortalecimiento de un mercado binacional de oferta y demanda de drogas, que se reforzó en los periodos de control y de apertura condicionada de las mismas;
- d) La ineficacia de los programas de colaboración bilateral en materia de narcotráfico y de erradicación de la marihuana en México, a causa de las limitadas capacidades institucionales, reducida focalización de los problemas, ausencia de una visión estratégica gubernamental, corrupción, deficientes incentivos laborales, falta de seguimiento y evaluación estratégica.

<sup>14</sup> Mónica Serrano, *op. cit.*

<sup>15</sup> El éxito de las nuevas técnicas de cultivo en regiones inaccesibles, aunado a los efectos de la corrupción en todos los niveles del gobierno e instituciones mexicanas, los problemas económicos, entre otros, redujeron la eficacia de los esfuerzos del mismo gobierno para erradicar las cosechas, a tal grado que a mediados de los años ochenta, los sembradíos de marihuana eran mayores que antes de la Operación Cóndor. Óscar Contreras, *op. cit.*

- e) La restringida capacidad del Estado mexicano para concebir una política reactiva policial efectiva, y equilibrada con una política preventiva y de fomento al desarrollo local-regional.
- f) Las crecientes capacidades tácticas de los diversos grupos delictivos mexicanos para adaptarse a las políticas y generar nuevas opciones de mercado nacional, binacional y transfronterizo y generar alianzas estratégicas.
- g) Las deficiencias de las políticas antidroga de Estados Unidos hacia la frontera con México, en la cual proliferaron los problemas de coordinación intergubernamental, así como la ineficaz colaboración transfronteriza con México y la ausencia de una evaluación estratégica de los programas y sus impactos.

LA FRONTERA NORTE: INSEGURIDAD Y VIOLENCIA  
EN LOS AÑOS NOVENTA

Después del colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría a finales de 1991, surgió una nueva política antidroga de Estados Unidos hacia México y nuevos esquemas de cooperación transfronteriza, que al no institucionalizarse y fortalecer las capacidades institucionales mexicanas en términos de eficacia y controles anticorrupción sentaron nuevamente las bases de esquemas deficientes de cooperación.

Uno de los nuevos marcos institucionales que definió la relación fronteriza con los Estados Unidos fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a mediados de los años noventa. La apertura comercial dinamizó la oferta de drogas de México hacia Estados Unidos. Con la entrada en vigor del Tratado, las barreras y las regulaciones al comercio fueron cada vez menores y, por ende, existieron condiciones para la introducción de droga procedente de México hacia los Estados Unidos.<sup>16</sup> Otro elemento que influyó en el aumento del tráfico de drogas fue la crisis financiera mexicana de 1994, que generó otra oportunidad para aumentar la oferta y el transporte de droga hacia Estados Unidos. Las oportunidades generadas por el contexto comercial fronterizo determinaron un nuevo fortalecimiento de diversos grupos delictivos en ciudades fronterizas como Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, los cuales –al mismo tiempo– tenían nexos con productores de marihuana y de cocaína de Colombia.

Se considera que la apertura comercial trilateral y las deficiencias de la política antidroga de Estados Unidos<sup>17</sup> favorecieron la consolidación del mercado de drogas en términos de oferta mexicana y demanda de parte de la sociedad estadounidense. México inició una nueva política de combate a las drogas, que resultó en el despido de más de dos mil

<sup>16</sup> La incapacidad de enviar inspecciones secundarias a la mayor parte (95%) del tráfico comercial proveniente de México en los primeros años del TLCAN dio pie a que aumentara el tráfico de drogas desde este país a Estados Unidos a través de los puestos fronterizos.

<sup>17</sup> José María Ramos, *Las políticas antidroga y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*, Colef-Conacyt, Tijuana, 1995.

elementos de la Policía Judicial entre 1983 y 1996 sólo en la ciudad de México, y en el curso de una década (1986-1996) más de siete mil elementos de las fuerzas de seguridad fueron removidos.<sup>18</sup>

Esta política tuvo la limitación de no generar un esquema de monitoreo de las actividades de los policías despedidos y de sus acciones posteriores, como la vinculación con grupos delictivos o delincuentes comunes. Por otra parte, el Estado mexicano se enfrentó a los distintos grupos delictivos locales enfatizando un enfoque policial reactivo, que tuvo como resultado el incremento en muertes violentas entre dichos grupos. Particularmente en 1999 se registraron más de dos mil bajas en sólo tres estados, Baja California, Jalisco y Sinaloa. Toda esta situación fue la consecuencia de la consolidación de organizaciones criminales como el Cártel de Tijuana, el de Juárez y el de Matamoros.

En el contexto de las limitaciones de la política antidroga de Estados Unidos y México, además del aumento de la migración laboral indocumentada hacia territorio norteamericano, el gobierno federal estadounidense implementó la tercera Operación Intercepción, esta vez en la frontera entre Ciudad Juárez y El Paso, pero su impacto fue limitado en términos de decomisos importantes de drogas. Las oportunidades generadas para el comercio fronterizo determinaron que continuara la consolidación de diversos grupos delictivos en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros, que tenían nexos tanto con productores de marihuana como de cocaína de Colombia.

En este marco, a partir de la década de los noventa y hasta inicios del 2001 se consolidaron organizaciones criminales como el Cártel de Tijuana, encargado de la transportación, importación y distribución de cocaína, marihuana, metanfetaminas y heroína, en grandes cantidades, hacia Estados Unidos. Además, manejaba un sistema de tarifas a organizaciones delictivas de otros estados para su operación en la frontera de Baja California.

### INSEGURIDAD LOCAL, VIOLENCIA Y REZAGOS EN EL TEJIDO SOCIAL FRONTERIZO

La inseguridad pública aumentó durante la década de 1990 en el ámbito nacional y en las principales ciudades fronterizas del norte de México.<sup>19</sup> Con el transcurso de los años el problema se ha agudizado. Según datos de la Procuraduría General de la República (PGR), para 2001 la incidencia delictiva en el país mostraba una tasa de 12.5 delitos por cada cien mil habitantes. En cambio, los estados fronterizos mostraban una incidencia de 17.7 delitos por

<sup>18</sup> Existió un indicador del interés gubernamental mexicano para combatir el narcotráfico. Al cierre de la administración del presidente Zedillo (1994-2000), más de 1,200 oficiales de la Policía Judicial habían sido despedidos y una tercera parte de las fuerzas dependientes de la Procuraduría General de la República (PGR) purgadas. Al año siguiente, en 2001, la PGR removía de nuevo a más de mil agentes de la Policía Judicial Federal. Véase Mónica Serrano, *op. cit.*

<sup>19</sup> Alejandro Brugués, Willy Cortez y Noé Fuentes, "Inseguridad pública en la frontera norte", *Ciudades*, núm. 40, Red Nacional de Investigación Urbana, RNIU, octubre-diciembre de 1998, Puebla, pp. 18-24.

cada cien mil habitantes. Destaca el de Baja California, con 38.57 delitos por cada cien mil habitantes, seguido de Chihuahua con 17.21, Tamaulipas con 14.77, Nuevo León con 13.88 y Coahuila con 10.81. Mientras que el estado con menor incidencia de delitos era Sonora con 8.35 delitos por cada cien mil habitantes, incluso muy por debajo de la media nacional.<sup>20</sup> Estos datos indicaron el crecimiento de la inseguridad en los principales estados de la frontera norte en un marco de crecimiento económico, pero con crecientes desigualdades sociales. Algunos indicadores de inseguridad pública se reflejan en los delitos de fuero federal y común, los cuales se concentraron en cerca de un 40% en la frontera México-Estados Unidos entre 1990 y 1994. En este periodo, Baja California sobresalía por sus niveles de inseguridad.

La inseguridad y violencia en la frontera norte era producto de varios componentes: diferencias entre los grupos delictivos y contra agentes policíacos, aumento de la demanda de consumo de drogas en las ciudades fronterizas mexicanas y consecuente necesidad de delinquir para comprar estupefacientes –en especial marihuana y cristal–, y creciente rezago social. Una de las variables principales para explicar la inseguridad pública en las ciudades fronterizas del norte es su situación socioeconómica. Han experimentado un paradójico desarrollo con pobreza, producto de un rápido crecimiento con pleno empleo pero con una desigual distribución del ingreso.<sup>21</sup>

El desarrollo económico de ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros representa para muy amplios grupos de población una modernización de la pobreza acompañada por una nueva estructura económica que afecta no sólo la distribución de la riqueza, sino también a la producción y los lazos económicos con otras regiones del país y el exterior. Este escenario se puede encontrar en otras ciudades que han experimentado un crecimiento económico importante, pero caracterizado por una fuerte inequidad social. Entre los ejemplos, destacan el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo. Este rezago se agudizó en el periodo de 2008 a 2010, cuando aumentaron los niveles de delincuencia en jóvenes y adolescentes, en especial en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez. Ante este panorama, el gobierno federal mexicano reconoció a principios del año 2010 la necesidad de fortalecer el tejido social.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vicente Sánchez, “Diagnóstico de seguridad pública en la frontera norte”, presentación en la conferencia *The New Dynamics of North America: U.S. Mexico Relations and the Border Economy*, Colef-Public Policy Forum, 16 de mayo de 2002.

<sup>21</sup> Este problema se presentaba en el resto de las ciudades fronterizas, como Ciudad Juárez, en donde el modelo maquilador fronterizo de los años ochenta y noventa no generó desarrollo local, sólo crecimiento con desigualdades sociales y una serie de problemáticas aparejadas que han dado pie a que el gobierno federal, a principios del año 2010, haya iniciado una política social para la ciudad.

<sup>22</sup> La Encuesta Nacional de Adicciones 2002 muestra que el 7.45% de los habitantes de 12 a 65 años de edad en los estados del norte de México había usado drogas al menos una vez. El porcentaje para el centro de México fue de 4.87% y en los estados del sur fue de 3.08%. Sin embargo, esta cifra aumentó 28.9% a nivel nacional en tan sólo seis años, según los resultados preliminares de la encuesta de 2008. Véase David Shirk, *Drug War Violence in Mexico & the Border Region: Implications for the United States*, Hearing, Sub-Committee on Commerce, Justice, and Science, House of Representatives.



Ahora se reconoce que la formulación, rediseño, implementación y evaluación de las políticas públicas debe considerar los cambios socioeconómicos que experimentan los diversos grupos sociales, con la finalidad de promover una mayor eficacia gubernamental y una política hacia el desarrollo y la competitividad. Desde esa perspectiva, se propone una articulación entre una nueva concepción de la gestión pública con un enfoque de política transversal e integral.<sup>23</sup>

### LA REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES FRONTERIZAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS 2001-2010

Los actos terroristas de septiembre de 2001 determinaron la definición de una política de seguridad fronteriza por parte de Estados Unidos que ha influido en la relación con México, porque aumentaron particularmente las medidas de seguridad en los principales cruces fronterizos. Tres han sido las propuestas fundamentales: la Iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (2002); la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN) (2005); y la Iniciativa Mérida (2007). De estas propuestas se han desprendido tres acciones fundamentales.

La primera acción buscó una “frontera del futuro” donde exista un balance entre seguridad y agilidad de los cruces fronterizos. Este propósito es muy difícil de alcanzar porque predomina el énfasis en la seguridad y, en consecuencia, se presentan constantes demoras para el ingreso de autos, personas y en el tráfico comercial de México hacia los Estados Unidos.<sup>24</sup>

La segunda acción ha buscado construir una alianza entre los sectores público y privado de ambos países para fomentar la inversión privada en localidades mexicanas de bajo crecimiento económico. Adicionalmente, se promueve la participación de otros actores profesionales y de la sociedad civil de ambos países.

La tercera acción de la política de seguridad fronteriza se dedsprende de la ASPAN, la cual se concibe como la siguiente fase de una estrategia común de seguridad para proteger mejor a América del Norte y asegurar el tráfico eficiente de viajeros y mercancías legales a través de las fronteras comunes. La importancia de la ASPAN para México radicaba, entre otros, en los siguientes aspectos: a) era una opción para vincular la seguridad y el desarrollo; b) una alternativa para obtener financiamiento hacia áreas estratégicas del desarrollo y la seguridad fronteriza; c) la posibilidad de repensar el desarrollo fronterizo en un marco de seguridad; d) la oportunidad para promover la planeación del desarrollo fronterizo con

<sup>23</sup> José María Ramos e Ismael Aguilar, *La gestión del desarrollo local en México: problemas y agenda*, Colef-ITESM Monterrey, Escuela de Negocios-Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

<sup>24</sup> Desde el año 2009 se presentan demoras en la frontera debido a las inspecciones de agentes fronterizos estadounidenses para detectar drogas, dinero o autos robados. Adicionalmente, un sistema de inspección vehicular implementado por el gobierno federal mexicano en las aduanas fronterizas mexicanas ha provocado demoras del tráfico vehicular proveniente de Estados Unidos. De esta manera, los cruces fronterizos se convierten en cuellos de botella en ambos lados de la frontera.

base en dos áreas estratégicas: seguridad y desarrollo, incorporando los temas ambientales y de desarrollo social.

El argumento central para analizar estas iniciativas es que si no se evalúan y no se generan procesos de aprendizaje en términos de experiencia, logros, oportunidades y deficiencias, las nuevas propuestas de política tendrán limitaciones de gestión y de impacto. La evaluación estratégica es importante porque ayuda a inferir si algunas políticas lograron fortalecer el tejido social, si lograron capacitar a un determinado número de policías, y si es necesario considerar su permanencia.<sup>25</sup> Estos son aspectos que deben estar presentes en el análisis y replanteamiento de las estrategias de seguridad tanto nacionales como binacionales.

ELEMENTOS DEL PLAN DE SEGURIDAD REGIONAL 2010  
Y LA INICIATIVA MÉRIDA

En el año 2010 se propone otro plan de seguridad fronteriza como producto de la violencia generada en Ciudad Juárez, en donde se habían presentado cerca de seis mil muertes violentas en los últimos tres años (2008-2010), lo que convierte a esta ciudad en la más insegura a nivel internacional.<sup>26</sup> Después de las experiencias de cooperación y de coordinación descritas con anterioridad, la situación fronteriza se caracteriza por un marco de inseguridad y de violencia que no ha sido controlado por las políticas de seguridad fronteriza de Estados Unidos y México.<sup>27</sup> Por tanto, la cuestión central se refiere a si los nuevos esquemas de cooperación fronteriza bajo la Iniciativa Mérida (IM) tendrán impactos en la reducción de la inseguridad, particularmente en las fronteras de Tijuana y de Ciudad Juárez.<sup>28</sup>

La IM se considera un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de Estados Unidos y México en la lucha contra la violencia que amenaza a los ciudadanos de ambos países generada por el narcotráfico. Pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema

<sup>25</sup> José María Ramos y Alberto Villalobos, "Un gobierno por resultados y la nueva gestión pública en México", mimeo, Colef, 2010.

<sup>26</sup> El incidente que determinó una mayor atención del gobierno federal de los Estados Unidos a la violencia en Ciudad Juárez fue el asesinato de tres ciudadanos estadounidenses en dicha ciudad en marzo de 2010.

<sup>27</sup> Richard Bonner, "The New Cocaine Cowboys: How to Defeat Mexico's Drug Cartels", *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2010. Véanse también Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Report of four Working Groups on U.S.-Mexico Relations*, 2009; Woodrow Wilson Center-Mexico Institute, *The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*, enero, 2009; y Woodrow Wilson International Center for Scholars, *Rethinking the U.S.-Mexico Border*, conferencia, 2009, audio disponible en [www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event\\_id=559683](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683)

<sup>28</sup> Se puede afirmar que en septiembre de 2010 la violencia en Tijuana ha sido controlada por una participación eficaz del ejército mexicano, que ha disminuido la capacidad del grupo delictivo local y regional. Sin embargo, prevalecen problemas de inseguridad pública en términos de robos de autos, casas y comercios. Situación que no sucede en Ciudad Juárez, Matamoros o Monterrey, porque la participación del ejército no ha sido tan eficaz, además de que se han denunciado violaciones a los derechos humanos. En el caso de Ciudad Juárez existen dos grupos delictivos con gran capacidad que han superado las capacidades locales, estatales y en parte las del gobierno federal mexicano.

de corresponsabilidad compartida.<sup>29</sup> La pregunta a plantear es si es viable la disminución de los principales problemas de gestión, coordinación, intercambio y planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad fronteriza.

El Congreso de los Estados Unidos aprobó el financiamiento para la IM por una cantidad aproximada de 1,300 millones de dólares destinados a México. En la actualidad, la IM proporciona habilidades técnicas y asistencia en territorio mexicano para la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento de una cultura de legalidad.<sup>30</sup> Una cuestión importante es si estas acciones tendrán un impacto en el fortalecimiento de las capacidades de gestión policial para abordar las distintas dimensiones de la seguridad en la frontera con Estados Unidos. Los niveles de violencia en las fronteras de Ciudad Juárez y Matamoros en el año 2010 reflejan que las acciones de la IM han sido insuficientes en su primer año (2009 y hasta septiembre de 2010) para reducir la violencia relacionada con el narcotráfico y sus distintos impactos. Por tanto, permanece la pregunta de si la nueva concepción de la “Frontera hacia el Siglo XXI”, que se pretende promover en el marco de la IM, podrá ser gestionada bajo un enfoque estratégico, integral y transversal, que pueda reducir la violencia y la inseguridad fronteriza.

La nueva concepción de la frontera se fundamenta en los siguientes elementos:<sup>31</sup>

- *Mejorar la seguridad pública.* Proteger a los ciudadanos de México y de Estados Unidos de las organizaciones criminales responsables del tráfico de personas, drogas, armas y dinero a través de la frontera común es una prioridad clave para los dos países.
- *Seguridad en los flujos.* El reto central en el manejo de flujos de personas y bienes es distinguir y separar a los viajeros y la carga de alto riesgo de los de bajo riesgo.
- *Facilidades para el comercio y viajes legítimos.* Cada día, alrededor de mil millones de dólares en comercio y un millón de personas cruzan la frontera México-Estados Unidos. Ambos países necesitan trabajar con el sector privado para estimular la inversión en las personas, la tecnología y la infraestructura que conforman la frontera del siglo XXI.
- *Involucrar a las comunidades fronterizas.* México se encuentra entre los dos primeros lugares como destino de las exportaciones de 22 estados de la Unión Americana. El comercio transfronterizo contribuye enormemente a la vitalidad económica de ambos países, especialmente en esta región.<sup>32</sup> Aumentar la participación de las comunidades de la frontera, al igual que la de los gobiernos estatales y locales en el desarrollo de estrategias binacionales, en esquemas de procuración de justicia y en las comunicaciones es parte esencial del manejo fronterizo colaborativo.

<sup>29</sup> Embajada de los Estados Unidos en México, 2010, disponible en [www.usembassy-mexico.gov/eng/eborders\\_Merida\\_Initiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/eng/eborders_Merida_Initiative.html)

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Idem.*

- *Cambios en las políticas.* El logro de cambios expeditos de políticas requiere un proceso ágil entre las agencias al interior de cada país, al igual que un medio que permita y facilite la coordinación bilateral.

La creación del Departamento de Seguridad Interna no ha implicado una mayor eficacia en la política antidroga fronteriza con México;<sup>33</sup> sin embargo, durante su funcionamiento los problemas de violencia e inseguridad se han agudizado de manera importante en comparación con años anteriores. Si la meta ha sido fortalecer la seguridad, cabe preguntarse en dónde residen los problemas para que ésta no se haya alcanzado. También se cuestiona si bajo la IM se han atendido los problemas de gestión que han mostrado deficiencias en cada país, ya que el mayor riesgo lo presentan los grupos delictivos que han desarrollado vínculos transfronterizos para sus actividades delictivas, financieras y de tráfico de armas.

En ambos lados de la frontera el sector privado ha tenido reservas para colaborar con el gobierno, en parte debido a la crisis económica, pero principalmente por el énfasis en la política de seguridad que afecta sus actividades comerciales y económicas. En materia de seguridad el problema se complica porque se parte de la premisa de que las corporaciones policiacas mexicanas son corruptas y con bajos niveles de preparación. De ahí la interrogante de cuál es la principal corporación de seguridad para trabajar en la dirección de lograr los objetivos de la IM: la Secretaría de la Defensa Nacional y/o la Secretaría de Marina.

#### ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PLAN DE SEGURIDAD REGIONAL

Estados Unidos ha desarrollado un programa piloto en conjunto con México para apoyar los esfuerzos de confrontación y disminución de la violencia que ha asolado a Ciudad Juárez. El programa surgió de reuniones binacionales en Ciudad Juárez y El Paso en enero y febrero de 2010, se inserta en la IM e incluye entrenamiento, equipo, intercambio profesional e intercambio de información.<sup>34</sup> La observación central a plantear es que la violencia en Ciudad Juárez es una consecuencia más de las limitaciones de la IM y del fracaso de las políticas antidrogas bilaterales. Por lo anterior, si no se corrigen los elementos de gestión mencionados el plan regional para la ciudad tampoco dará resultados.

El objetivo del Plan consiste en desarrollar e implementar mecanismos para que el gobierno de México asegure la unidad del esfuerzo conjunto binacional para mejorar la seguridad pública, reducir significativamente los crímenes graves y los homicidios, y restaurar

<sup>33</sup> José María Ramos, *La gestión y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, Conacyt-Editorial Porrúa-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales-Cámara de Diputados, México, 2004.

<sup>34</sup> Embajada de los Estados Unidos en México, *op. cit.*

la confianza pública en las organizaciones de seguridad de Ciudad Juárez, a partir de las siguientes estrategias:<sup>35</sup>

- Desarrollo de mecanismos y protocolos en las áreas de inteligencia, operaciones de seguridad pública e investigaciones, con el objetivo de mejorar la impartición de justicia (priorizar casos, coordinar investigaciones y procesos en todos los niveles del gobierno mexicano).
- Implementación de mecanismos y protocolos para mejorar la coordinación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses involucradas en operaciones e investigaciones transfronterizas.

Se considera que estas estrategias serán difíciles de alcanzar en el corto y mediano plazos, porque las capacidades institucionales no existen o son escasas en los ámbitos local y estatal. En el plano intergubernamental, el gobierno federal mexicano no ha contado con una estrategia para fortalecer los esquemas de investigación, inteligencia y procuración de justicia, mientras que para el gobierno del estado de Chihuahua no ha sido una prioridad, a pesar de que Ciudad Juárez se ha caracterizado por los altos niveles de violencia: cerca de ocho mil muertos entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, así como por los feminicidios que empezaron a presentarse a inicios de los noventa. Por ello, la cooperación transfronteriza en seguridad ha sido rebasada por la complejidad de la violencia regional. El Plan también considera estrategias para:

- Mejoras en la comunicación y tecnologías de información: teléfono de emergencia y denuncia en Ciudad Juárez; comunicaciones cifradas para la policía de la localidad y comunicaciones transfronterizas.
- Capacitación de la policía estatal y municipal: nuevo modelo de capacitación a policías, entrenamiento, fuerza de tarea de crímenes mayores y programas avanzados. El objetivo de capacitación policial es fundamental, pero no queda claro cuál será el impacto del programa en un contexto donde es muy bajo el nivel de preparación de los policías locales y estatales, y el fortalecimiento institucional no ha sido una prioridad. El éxito dependerá de la manera en que se articule a una visión estratégica más integral, que incluya apoyo a los policías en términos de incentivos, sueldos, seguros personales, ascensos, protección personal, etcétera.
- Reforma correccional, estatal y municipal. El problema de los sistemas correccionales supera el contexto regional e implica un cambio más profundo e institucional, el cual está en proceso, pero no queda claro si tendrá impactos considerando las limitaciones de los sistemas correccionales en el país.

<sup>35</sup> *Idem.*

- Inteligencia. El sistema de inteligencia es vital en una política integral y transversal; sin embargo, éste no ha sido una prioridad de los gobiernos federales de México y de Estados Unidos en sus planes para la frontera, el combate al tráfico de armas y el lavado de dinero.
- La mayor parte de las acciones anteriores se plantearon de manera adicional a la IM, y su impacto ha sido limitado pues la prioridad de esta iniciativa consiste en el equipamiento a la Policía Federal mexicana. Sin embargo, el burocratismo en la política legislativa y del gobierno federal de Estados Unidos ha obstaculizado la entrega del equipo de manera oportuna a México.

LOGROS Y AVANCES DEL  
PLAN DE SEGURIDAD REGIONAL 2010

Desde la perspectiva gubernamental, en mayo de 2010 se habían logrado los siguientes avances. Respecto del Plan de Seguridad Pública, se resalta que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) había desplegado 5,600 policías federales en Ciudad Juárez, incluyendo las primeras unidades de investigación para procesar crímenes. Se le asignó a la Policía Federal la tarea de coordinar la red de policías estatales y municipales en conjunto con el Ejército, que también recibió la tarea de apoyar a la Policía Federal. La Fuerza de Tarea Conjunta Norte (JIATF-North) –la coordinación establecida para apoyar a las agencias de procuración de justicia de Estados Unidos en sus esfuerzos por contrarrestar el flujo de drogas ilegales a lo largo de su frontera sureste– fue la anfitriona del grupo de trabajo conjunto del Proyecto de Planeación Ciudad Juárez/El Paso, al que acudieron miembros locales, estatales y federales de los Estados Unidos y México para establecer los procedimientos, los objetivos y las formas de desarrollar una evaluación conjunta, e instaurar una estructura ejecutora que aumente la seguridad pública.<sup>36</sup>

Una de las acciones principales del gobierno federal mexicano fue el envío de fuerzas federales a Ciudad Juárez. Este personal ha sido insuficiente para detener la creciente ola de muertes violentas. El reforzamiento policial y militar no ha logrado el impacto esperado porque se envía a personal que desconoce el área territorial, no cuenta con suficiente entrenamiento y, en algunos casos, existen casos de corrupción.

Otro logro que se expresa en las evaluaciones gubernamentales de impacto del Plan de Seguridad Regional es el relativo a la inteligencia. La SSP asumió la responsabilidad del Centro de Emergencia y Reacción Inmediata (CERI) y se han instalado aplicaciones y procesos mediante *software* estándar para mejorar el manejo y respuesta de las llamadas de emergencia, así como de las quejas ciudadanas. Especialistas del Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC) y sus contrapartes mexicanas en Ciudad Juárez han establecido procedimientos diarios de coordinación y de intercambio de información. Estas investigaciones se han extendido al cri-

<sup>36</sup> *Idem.*

men organizado, los cárteles y las pandillas, arrojando resultados significativos en ambos lados de la frontera. EPIC apoya a CERI con productos cartográficos y soporte analítico.<sup>37</sup>

Las acciones de inteligencia han logrado detener a algunos miembros de grupos delictivos, pero no así erradicar la capacidad de los grupos de Juárez y de Sinaloa que se disputan la plaza. El desafío de una política de inteligencia debe ser articularse a un programa integral, además de sujetarse a una evaluación permanente; requiere fundamentalmente que Estados Unidos disminuya su desconfianza para colaborar con corporaciones policíacas de los tres niveles de gobierno en México, y que en este país disminuyan los casos de corrupción entre sus agentes policiales.

La colaboración binacional también ha sido impactada positivamente según los análisis mencionados. Aproximadamente 200 agentes policíacos han sido asignados a El Paso a fin de apoyar las investigaciones mexicanas con respecto a tres asesinatos relacionados con el Consulado estadounidense en Ciudad Juárez. Asimismo, cinco juegos de equipos recolectores de datos biométricos han sido entregados a la SSP en Ciudad Juárez para recolectar digitalmente fotografías y huellas dactilares.<sup>38</sup>

Se ha buscado también la institucionalización de los modelos de seguridad pública mediante la educación policíaca continua. En junio de 2009, la PGJE patrocinó entrenamiento para la policía investigadora del estado de Chihuahua con un curso antisequestro y antiextorsión de tres semanas de duración a cargo de la Policía Nacional de Colombia. El entrenamiento se realizó en tres estados (Chihuahua, Baja California y Morelos); posteriormente, en febrero de 2010 miembros de la SSP federal viajaron a Colombia para observar operaciones antisequestro y antiextorsión efectuadas por la policía colombiana.

No se trata de negar de forma contundente los avances reconocidos en las reuniones binacionales de evaluación, pero es necesario insistir en que el reto de la capacitación policial está en la articulación de un programa estratégico policial y de prevención, sujeto a controles anticorrupción, y con incentivos personales y familiares. Es decir, se tiene que blindar a los policías de los riesgos de ser víctimas de la delincuencia, lo que implica que la política pública valore a los policías honestos y genere incentivos para disminuir la corrupción.

### LOS RETOS DEL PLAN DE SEGURIDAD REGIONAL Y LA INICIATIVA MÉRIDA

Una de las principales propuestas que se han planteado se dirige a lograr el balance entre seguridad y eficiencia en los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos. Las fronteras son espacios del cruce de millones de autos y personas, y su dinámica no debe reducirse por

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> *Idem.*

medidas que cuestionan sus interacciones.<sup>39</sup> Estas dinámicas locales y transfronterizas no han sido totalmente comprendidas ni en Washington ni en la ciudad de México. Si no se reconoce la importancia de esta dinámica fronteriza, los esfuerzos pierden relevancia y no se supera el reto de lograr un balance entre fortalecimiento de la seguridad y agilidad de los cruces de personas y autos.<sup>40</sup> Un tema central y estratégico para lograr este balance es la tecnología. A pesar de la aceptación en ambos países de la importancia de los avances tecnológicos, en la práctica no se han implementado de forma integral para detener el tráfico de armas y de drogas.<sup>41</sup>

El argumento central para que este plan logre algunos objetivos y metas deriva de una cuestión: ¿qué queremos y cómo podremos alcanzarlo?; ¿se pretende el control de la criminalidad, de los flujos financieros y de las drogas?, ¿o sólo una mayor colaboración? En otras palabras, no queda claro hacia dónde se focaliza el plan regional. Por ello es esencial que Estados Unidos reconozca la importancia de un enfoque integral y de corresponsabilidades fundamentado en estrategias viables. La pregunta es: ¿cuál tendría que ser el cambio de una política pública binacional en términos de fortalecimiento de la corresponsabilidad? Desde nuestra perspectiva, este nuevo enfoque no se ve reflejado totalmente en el Plan de Seguridad Regional, aunque bajo la IM existen algunos avances.

Por otra parte, la política antidroga de Estados Unidos ha canalizado, desde hace 20 años, enormes recursos financieros al control de las fronteras para evitar el cruce de marihuana y cocaína. Sin embargo, la realidad es que la droga sigue cruzando en los mismos niveles de hace diez o 15 años.<sup>42</sup> Esto sigue sucediendo porque los grupos delictivos tienen una gran capacidad estratégica, una capacidad para conciliar, corromper, generar alianzas y fomentar redes; actúan como verdaderas empresas con una visión estratégica. Es entonces un reto para la política pública generar precisamente esquemas mucho más flexibles y sobre todo más eficaces.

¿Cuáles son las implicaciones del planteamiento de esta nueva estrategia en la frontera norte? El problema es que el enfoque integral, que debería de preocuparse por los aspectos sociales, por la prevención, por la reducción del consumo de drogas en Estados Unidos, entre otros, implica también avanzar en el tema de la corresponsabilidad. Esto representa el reto de llevar a cabo estrategias mucho más eficaces, fortalecer capacidades y reducir los niveles de desconfianza. Igualmente importantes son los fines y el enfoque de la capacitación. Ciertamente, todos esos aspectos de una u otra manera están contemplados en la Iniciativa Mérida; el problema es que si ésta no evalúa los alcances y limitaciones de experiencias previas de cooperación es de esperarse que se logren pocos resultados.

<sup>39</sup> *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte-Instituto México-Woodrow Wilson International Center for Scholars, Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, 2009.

<sup>40</sup> José María Ramos, *La gestión y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos...*, op. cit.

<sup>41</sup> En este sentido, es de llamar la atención que la estrategia estadounidense desde el año 2009 se basa en revisiones físicas a los miles de autos que se pretenden internar desde México. Los resultados de estas revisiones son limitados y se provocan embotellamientos en las garitas fronterizas.

<sup>42</sup> General Accounting Office, *Secure Border Initiative: SBInet Expenditure Plan Needs to Better Support Oversight and Accountability*, GAO-07-309, 15 de febrero de 2007, disponible en [www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-309](http://www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?GAO-07-309)



En la coyuntura actual es fundamental avanzar en una nueva forma de ver la inseguridad fronteriza y regional. Se ha fortalecido en México una estrategia de militarización que ha dado algunos resultados, pero si no se adopta un enfoque integral no puede garantizarse que éstos sean eficaces y, sobre todo, de alto impacto. Los militares y marinos mexicanos no pueden dar solos la batalla para reducir la inseguridad y la violencia. Se requiere de la participación eficaz y responsable de otros actores federales y de las policías municipales y estatales, bajo un esquema de cooperación y gestión intergubernamental policial y transfronteriza, con la participación de Estados Unidos en su ámbito de responsabilidad.<sup>43</sup> ¿Cuáles son las capacidades de las policías municipales y estatales para involucrarse en ese tipo de tareas? Son sin duda limitadas, pero se trata de un reto social y los policías forman parte de la sociedad mexicana.

### CONSIDERACIONES FINALES

La cooperación en materia de seguridad y de combate al narcotráfico entre México y Estados Unidos en la frontera norte ha sido incapaz de reducir sustancialmente la inseguridad y la violencia que datan desde mediados de los años ochenta. Los niveles de cooperación tanto intergubernamental del lado mexicano como transfronteriza con Estados Unidos han tenido limitaciones porque existen problemas de gestión (eficacia, efectividad, liderazgo, consensos, visión, estrategias, planeación y evaluación) que en su conjunto obstaculizan la implementación de políticas locales y una coordinación y planeación transfronteriza eficaz con los actores estadounidenses. En este marco, es fundamental fortalecer la gestión y la planeación intergubernamental así como las capacidades de cada nivel de gobierno y su asociación con planes estratégicos sujetos a una evaluación permanente. Estos aspectos parcialmente los ofrece la Iniciativa Mérida; por eso es fundamental promover una evaluación estratégica tanto de sus capacidades como de sus debilidades para reducir la inseguridad fronteriza.

Desde esta perspectiva, se considera que la implementación del Plan de Seguridad para Ciudad Juárez bajo la Iniciativa Mérida puede tener limitaciones para reducir la inseguridad y la violencia local y regional. Por ello es preciso atender los problemas de gestión básicos tanto en el ámbito local como en el transfronterizo. Es fundamental evaluar las experiencias de cooperación, coordinación y planeación transfronteriza previas, porque ahí se va a centrar el futuro de las comunidades fronterizas. Hay que subrayar que, recientemente, la cooperación de Estados Unidos con México se ha centrado en la participación de militares y marinos mexicanos porque, en principio, parece que Estados Unidos les tiene

<sup>43</sup> Eric E. Olson, *Police Reform and Modernization in Mexico, 2009*, Policy Brief, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C., septiembre de 2009, disponible en [www.wilsoncenter.org/news/docs/Brief%20on%20Police%20Reform%20and%20Modernization.pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Brief%20on%20Police%20Reform%20and%20Modernization.pdf)

## José María Ramos

más confianza a estos dos actores que a los actores locales y estatales. La participación del Ejército y la Marina en México debe ser coyuntural para atender problemas estructurales.<sup>44</sup>

Resta mencionar que la gestión y la cooperación entre los tres niveles de gobierno, tanto de México como de Estados Unidos, es fundamental para definir una estrategia común y eficaz, que genere impactos en la reducción sustancial del narcotráfico, la violencia y la inseguridad.

<sup>44</sup> Michel Whitney, *Obama's Role in the Militarization of Mexico: An Interview with Laura Carlsen*, Americas Program, Center for International Policy (CIP), disponible en [www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=16654](http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=16654)