



NOTAS DE POLÍTICA

La seguridad en la frontera norte¹

En los debates presidenciales organizados por el Instituto Nacional Electoral, los candidatos discutieron temas que son fundamentales para el futuro del país. En un esfuerzo por dar seguimiento a las propuestas que adelantaron los candidatos y con el objetivo de contribuir a la discusión de opciones de política pública para el desarrollo, esta nota analiza los planteamientos que hicieron alrededor de los temas seguridad fronteriza y crimen organizado y ofrece una recomendación de política pública para reducir la inseguridad en la frontera.

Antecedentes

A diferencia de lo que los cuatro candidatos han sugerido en el sentido de que el incremento en los niveles de violencia en el país fue detonado por la política de militarización de la seguridad pública del entonces presidente Felipe Calderón, el problema es mucho más complejo.

Uno de los primeros aspectos que tiene un impacto significativo en el crecimiento de la violencia es la ruptura del paradigma de administración del crimen por parte del Estado derivado de la emergencia de una mayor pluralidad política en el país entre 1990 y 2012 (Astorga 2013). La pluralidad política y la alternancia de partidos en el poder debilitó la capacidad del Estado para administrar o combatir la actividad criminal organizada en el país.

Un segundo aspecto fue la escisión de dos grupos criminales: los Zetas del Cártel del Golfo y los Beltrán Leyva del Cártel de Sinaloa. Eduardo Guerrero (2010) profundiza en este aspecto para el caso del conflicto Cártel del Golfo-Zetas en su texto *La Guerra por Tamaulipas*. Los conflictos al interior de los grupos del crimen organizado no eran algo nuevo en México, pero su combinación con otros cambios que aquí se pudo multiplicar su impacto.

Una tercera variable que explica el aumento de la violencia, es el incremento en el consumo de drogas ilícitas del lado mexicano. Entre los años 2011 y 2016 la cantidad de mexicanos entre 12 y 65 años de edad que consumieron drogas ilegales aumentó en 47% según datos de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017. El incremento en el consumo de drogas ilícitas hace que los grupos criminales ya no sólo busquen controlar rutas de tráfico hacia los Estados Unidos de América, sino que busquen controlar también mercados de consumo local.

Finalmente, una cuarta variable fue la expiración, en los Estados Unidos de América, del Federal Assault Weapons Ban en 2004. El vencimiento de dicho instrumento legal favoreció el establecimiento de múltiples puntos de venta de armas de asalto a lo largo de la frontera con México. Actualmente se estima que entran al país

¹Esta nota fue elaborada a partir de la intervención de José Andrés Sumano Rodríguez, Catedrático CONACYT, Profesor-Investigador en El Colegio de la Frontera Norte en el evento Diálogo Posdebate, México Contemporáneo y Migración; organizado por el Instituto Nacional Electoral y El Colegio de la Frontera Norte el 21 de mayo 2018. (<https://s3-us-west-2.amazonaws.com/portalcolef/wp-content/uploads/2018/05/prog-ine-mexico-contemporaneo-y-migracion-21may18-ff-1.pdf>).

213 mil armas provenientes de los Estados Unidos cada año (Center for American Progress 2018). Un gran porcentaje de estas armas han terminado en manos del crimen organizado en México aumentando su capacidad de fuego.

En resumen, la violencia actual en México no puede explicarse únicamente como consecuencia del proceso de militarización de la seguridad pública. Es necesario revisar el impacto que tuvieron los factores antes descritos. Es la combinación de estas variables la que explica los actuales niveles de violencia en el país.

El debate presidencial

El diagnóstico presentado por los cuatro candidatos en el debate presidencial no incorporó los cambios en el entorno criminal de los últimos doce años. El discurso se centró en una lógica de grandes cárteles que basan su negocio predominantemente en el tráfico de drogas. Los candidatos hicieron énfasis predominantemente en dos variables exógenas: el consumo de drogas y la venta de armas de asalto en Estados Unidos. Las propuestas esbozadas, por tanto, incluyeron programas para la sustitución de cultivos ilícitos e incorporación de nuevas tecnologías para un mejor control en las aduanas del país. Es importante señalar que ningún candidato presentó propuestas para abordar el problema del lavado de dinero. El diagnóstico que presentaron desafortunadamente no reconoce la complejidad de las actividades criminales en el país y los cambios ocurridos en los últimos doce años.

El contexto de violencia actual

La estrategia de seguridad implementada por el entonces presidente Felipe Calderón y continuada en gran medida por la administración federal actual,

tuvo como resultado el descabezamiento de los grandes grupos criminales. Esto derivó en una pulverización de la actividad criminal organizada, pasando de 6 grupos dedicados al narcotráfico a 400 grupos criminales que han expandido sus actividades, incluida la extracción de rentas (MUCD 2017).

Tenemos en la actualidad un nuevo tipo de grupo criminal que no tiene capacidad para introducir drogas a gran escala hacia los Estados Unidos pero cuenta con una alta capacidad de fuego; Logan (2012) los denomina super-pandillas. Estos grupos no se pueden sostener únicamente del tráfico de drogas y tampoco están contenidos por los grandes cárteles de la droga. Han expandido sus actividades ilícitas para incluir el secuestro, la extorsión, el robo de combustibles y la cooptación de presupuestos municipales, entre otras actividades de extracción de rentas. Dado el tipo de actividades que conforman el portafolio criminal de estos grupos, su principal interés está en la cooptación de autoridades municipales, motivo por el cual se presentaron 121 homicidios de alcaldes entre el 1 de enero de 2006 y el 12 de abril de 2018 (CNN, 2018).

Lo anterior no significa que hayan dejado de existir grandes estructuras criminales en el país; actuando en complicidad con las autoridades. El crecimiento del Cartel Jalisco Nueva Generación en el último sexenio es el más claro ejemplo de la co-existencia de estos grupos. Sin embargo, los altos niveles de violencia y delincuencia en el país se explican mayoritariamente por la pulverización de los grupos criminales y la expansión de sus actividades a modelos de extracción de rentas, con distintos impactos locales. Un ejemplo de esto es el contraste entre dos ciudades fronterizas con una distancia de aproximadamente 80 kilómetros entre ellas, Reynosa y Matamoros ambas en Tamaulipas. Matamoros, una ciudad dominada por lo que queda del Cártel del Golfo, ha visto una disminución en los

niveles de homicidio doloso de 24 a 8 carpetas de investigación¹ por este delito por cada cien mil habitantes en 2015 y 2017 respectivamente (Secretariado, 2018). En sentido contrario, Reynosa, una ciudad cuyo control disputan células ligadas al Cártel del Noreste y al Cártel del Golfo, ha tenido un aumento de sus niveles de homicidio doloso de 7 a 34 carpetas de investigación por dicho delito por cada cien mil habitantes en 2015 y 2017 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública 2018).

Consideraciones de Política Pública

Los cuatro candidatos han repetido en el debate y a lo largo de la campaña que las políticas de seguridad de los últimos doce años han fracasado. Lo anterior es cierto si se analizan los datos generales de violencia en el país. Sin embargo, es importante rescatar que existen casos de éxito de prevención de la violencia y delincuencia a nivel local en la última década. En distintos momentos, las zonas de Monterrey y Ciudad Juárez lograron disminuciones significativas de sus niveles de violencia y delincuencia. En ambos casos, las estrategias partieron de la premisa de que las acciones del gobierno no son suficientes para hacer frente a la violencia y la delincuencia. La iniciativa privada y la sociedad civil organizada tuvieron un rol fundamental en el éxito de dichas estrategias.

En el caso de Monterrey, el denominado Grupo de los Diez² lideró la creación de la institución Fuerza Civil y la conformación de zonas de intervención como el Polígono Edison³ y el Distrito Tec.⁴ En el caso de Chihuahua, fueron también los empresarios y la sociedad civil organizada quienes participaron activamente en la creación del Fideicomiso para la

Competitividad y Seguridad Ciudadana de Chihuahua FICOSEC⁵ y en el desarrollo de la estrategia Todos Somos Juárez. Retomando las lecciones de dichas experiencias, una posible respuesta a los problemas de seguridad y violencia en la frontera norte de México pasa necesariamente por el involucramiento activo de diversos actores sociales en el diseño e implementación de estrategias integrales *ad hoc* que respondan a las características específicas de la violencia y delincuencia en cada ciudad.

La evidencia de los casos exitosos aquí presentados indica que, contrario al espíritu de la Ley de Seguridad Interior que favorece estrategias centralizadoras en materia de seguridad, las respuestas efectivas pasan por un abordaje desde lo local. Esto facilita el reconocimiento de las dinámicas específicas de cada comunidad y el involucramiento de actores sociales no gubernamentales como complemento a las estrategias implementadas desde el Estado. En este sentido, el modelo de gobernanza descentralizado como respuesta a la insuficiencia del gobierno en materia de violencia y delincuencia ha dado buenos resultados en contextos urbanos.

El próximo presidente de México tendrá que abordar el problema de la violencia y la delincuencia desde las siguientes preguntas: ¿Es más efectiva la centralización o la descentralización para hacer frente a los problemas actuales de violencia y delincuencia? ¿Qué rol deben jugar la sociedad civil y el sector privado en las estrategias y esfuerzos de prevención de la violencia y la delincuencia? ¿Cuál es el balance adecuado entre las estrategias reactivas y las estrategias preventivas para hacer frente a los problemas de violencia y delincuencia?

¹Una carpeta de investigación es un legajo o conjunto de actas e informes que contienen las actividades de investigación realizadas por el agente del Ministerio Público.

²El Grupo de los Diez es conformado por los dirigentes de las empresas Grupo Alfa, Cemex, Cydsa, Deacero, Femsa, Frisa, Proeza, Vitro, Xignus y Ternium.

³El polígono Edison es un fideicomiso administrado por FEMSA mediante el cual se implementan intervenciones sociales en ocho colonias cercanas al corporativo de FEMSA Comercio en Monterrey.

⁴Distrito Tec es una iniciativa del Tecnológico de Monterrey que busca implementar proyectos de intervención social en colonias aledañas al Campus Monterrey.

⁵La función de este fideicomiso es canalizar recursos financieros a diversos programas de seguridad ciudadana.

Referencias

Astorga, Luis. (2013). ¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y Delincuencia Organizada en el Gobierno de Felipe Calderón. Grijalbo: Ciudad de México.

Center for American Progress. (2018). Beyond our Borders: How weak U.S. gun laws contribute to violent crime abroad. <https://www.americanprogress.org/issues/guns-crime/reports/2018/02/02/445659/beyond-our-borders/>

CNN Español. (2018). "Violencia contra alcaldes en México: más de 100 asesinados desde 2006." <https://cnnspanol.cnn.com/2018/04/13/violencia-contra-los-alcaldes-en-mexico-mas-de-100-asesinados-desde-2006/>

Comisión Nacional Contra las Adicciones. (2017). Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco ENCODAT 2016-2017. <https://www.gob.mx/salud%7Cconadic/acciones-y-programas/encuesta-nacional-de-consumo-de-drogas-alcohol-y-tabaco-encodat-2016-2017-136758>

Guerrero, Eduardo. (2010). "La Guerra por Tamaulipas". Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=13889>

Logan, Sam. (2012). "Splinter Gangs Wage War in Acapulco: The Future of Mexico's Conflict". Insight Crime. <https://www.insightcrime.org/news/analysis/splinter-gangs-wage-war-in-acapulco-the-future-of-mexicos-conflict/>

México Unido Contra la Delincuencia. (2017). "México pasó de seis bandas de narcotráfico a 400 grupos criminales". <http://www.mucd.org.mx/2017/10/mexico-paso-de-seis-bandas-de-narcotrafico-a-400-grupos-criminales-mucd/>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2018). Datos de Incidencia Delictiva del Fuero Común. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>