

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



## Editorial

**¿Populismo penal o falta de creatividad?** ..... 7-8

Andrés Gómez

## Resumen

..... 9-16

## Investigación

**Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia** ..... 19-32

Rafael Velandia Montes

**Barrios seguros para las mujeres** ..... 33-42

Fernando Carrión M.

**Inseguridad y “populismo penal”** ..... 43-51

Karina Mouzo

**¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo** ..... 52-65

María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo

**El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal** ..... 66-76

Raúl Ernesto Cadena Palacios

## Artículo

**Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)** ..... 79-92

Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández

**Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida** ..... 93-97

José María Ramos García

**Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio** ..... 98-106

Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes

## Comparativo

Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

109-114

## Entrevista

### **Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”**

117-122

Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño

## Reseña

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

125-127

Adriana Sepúlveda Jiménez

Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona: Gedisa.

128-129

Elena Azaola

## Bibliografía y enlaces

132-133

## Política editorial

134-135

# Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

## Editor's note

**¿Penal populism or lack of creativity?** ..... 7-8  
Andrés Gómez

## Summary

..... 9-16

## Research

**Sexual delinquency and penal populism in Colombia** ..... 19-32  
Rafael Velandia Montes

**Safer neighborhoods for women** ..... 33-42  
Fernando Carrión M.

**Insecurity and penal populism** ..... 43-51  
Karina Mouzo

**¿What avoid penal populism? Searching its antonym** ..... 52-65  
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

**The Judicial record, a penal populism's proposal** ..... 66-76  
Raúl Ernesto Cadena Palacios

## Article

**Reform to the public security national system in México (2006-2011)**  
..... 79-92  
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

**Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative** ..... 93-97  
José María Ramos García

**Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence** ..... 98-106  
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez .....	109-114
Interview	
<b>Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?”</b> .....	117-122
By Andrés Gómez and Fernanda Proaño	
Book reviews	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso. .....	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa. ....	128-129
Elena Azaola	
Bibliography and links .....	132-133
Editorial policy .....	134-135

# Contents

# Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de **México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida**

## *Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative*

■ José María Ramos García<sup>1</sup>

### **Resumen**

El propósito de este artículo es analizar la política de seguridad ciudadana y como se ha mantenido con una baja prioridad en la historia de las relaciones México-Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y en el contexto de la propuesta de la Iniciativa Mérida. Esta limitación no ha favorecido la reducción de la violencia y la inseguridad en la frontera norte de México.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, seguridad fronteriza, iniciativa Mérida, gestión estratégica, política pública.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to analyze the citizen security policy and how it has maintained a low priority in the history of Mexico-United States and under the context of the Merida Initiative. This limitation has not favored the reduction of violence and insecurity in the northern border of Mexico.

**Key words:** citizen security, border security, Merida initiative, strategic management, public policy

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset, Madrid. Director del Departamento de Estudios de Administración Pública. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, BC, México. Correo electrónico: ramosjm@colef.mx

## Contexto

**E**n los últimos años los estados fronterizos del norte de México se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y desde el año 2001, por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.). Tales políticas han afectado de manera particular a los estados fronterizos del norte de México, dado que en esta región se manifiestan con mayor intensidad los impactos de la inseguridad en sus diversas dimensiones.

Por lo anterior, la pregunta central sería ¿si las propuestas de política pública se han orientado hacia un enfoque de seguridad ciudadana, en el cual predomine un plan estratégico en materia de prevención articulado con políticas transversales de tipo social, cultural, deportivo y educativo, como opciones para atender los factores estructurales de la violencia generada que afecta fundamentalmente a adolescentes y jóvenes de los estados de la frontera México-EE.UU.?

En este sentido es importante que los gobiernos de Estados Unidos y de México consideraran algunas experiencias de gestión de políticas de seguridad ciudadana implementadas por países de América Latina (Carrión, 2002) con la finalidad de promover un cierto equilibrio con las políticas reactivas policiales prevalecientes, que en la práctica han tenido limitaciones para reducir la inseguridad y violencia particularmente en la frontera norte mexicana.

### **La política de estados unidos hacia el narcotráfico en la frontera con México y opciones de seguridad ciudadana**

Una de las razones por las cuales la inseguridad en la frontera con México ha aumentado de manera importante, es debido a las limitaciones de la política de Estados Unidos contra

el narcotráfico en la frontera con México, al igual que por las propias deficiencias de política antidrogas mexicana. La política de Estados Unidos se ha caracterizado por los siguientes elementos generales: Énfasis en el control fronterizo y limitada política de prevención de adicciones. Una limitada cooperación transfronteriza y binacional con México; creciente tráfico de armas y lavado de dinero desde Estados Unidos; aumento de consumo y expansión del mercado estadounidense; falta de coordinación y conflictos burocráticos y auge del crimen organizado y narcotráfico en las fronteras y centro de Estados Unidos (2001-2011).

### **Marco y estrategia de la Iniciativa Mérida (IM) 2009-2011.**

La IM se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México de luchar contra la violencia generada por la droga que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, la IM pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida. La pregunta es si será posible disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad fronteriza. Estos problemas de gestión se mantienen de manera general lo que ha dado pie a que continúen los mismos niveles de tráfico de drogas entre México y Estados Unidos como en los años ochenta.

El Congreso de los Estados Unidos, ha aprobado financiamiento para la Iniciativa Mérida por una cantidad aproximada de 1,300 millones de dólares, la cual se han destinado a México. La cuestión central 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? En esos objetivos no se contemplaba acciones en materia de seguridad ciudadana y/o articuladas bajo una política de desarrollo local, regional y en general social, dado que se concedía mayor prioridad a un enfoque de política reactiva y de fortalecimiento policial.

Los niveles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros a inicios del 2010 nos reflejan que las acciones de la IM han sido insuficientes para reducir el problema y sus distintos impactos. Por tanto, otra cuestión sería ¿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, reduciendo con ello la violencia y la inseguridad fronteriza?

Entre los principales elementos que componen la estrategia de la IM para la frontera se incluyen los que se presentan en el siguiente aparte.

### **Hacia una Nueva Visión para la Frontera.**

México y los Estados Unidos tienen un interés compartido en crear una frontera del Siglo XXI que promueva la seguridad y la prosperidad de ambos países. Tanto el gobierno de Estados Unidos como el de México han lanzado una variedad de iniciativas que desafían la idea tradicional de “mantener la línea”, y están desarrollando un marco para una visión alternativa del manejo fronterizo en el Siglo XXI.

En cambio la nueva concepción de la frontera se fundamenta en los siguientes elementos:

- Seguridad en los flujos: El reto central en el manejo de flujos de personas y bienes es el de separar a los viajeros y 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-EE.UU. Ambos países necesitan trabajar con el sector privado para estimular la inversión en las personas, tecnología e infraestructura que forman la frontera del Siglo XXI.
  - Involucrar a las comunidades fronterizas: México es de los principales destinos de las exportaciones de 22 estados de los EE.UU. El comercio transfronterizo contribuye enormemente a la vitalidad económica de ambos países, especialmente en la región fronteriza.
- Como se puede apreciar, la IM no contempla objetivos asociados directamente a la seguridad ciudadana de las comunidades fronterizas tanto de México como de Estados Unidos. Esta limitación se corrigió parcialmente con la creación de los sistemas regionales de seguridad para el caso de Ciudad Juárez y de Tijuana creado después de marzo del 2010. Esta omisión en las políticas de seguridad bajo la IM se puede atribuir a los siguientes factores:
- El desconocimiento del potencial de políticas preventivas basadas en la seguridad ciudadana tanto en México como en Estados Unidos.
  - La escasa experiencia de proyectos asociados a la seguridad ciudadana.
  - La dificultad de articular transversalmente una política de seguridad ciudadana con otras políticas de tipo preventivo, tanto en Estados Unidos como en México.



- Los intereses políticos y burocráticos condicionantes de una política de gestión intergubernamental en materia de seguridad ciudadana.
- La influencia de los grupos de interés de Estados Unidos asociados al fortalecimiento de la política de control fronterizo con México, en especial los grupos asociados a la venta de armas.
- Las limitaciones de los programas de prevención del gobierno federal estadounidense en las comunidades fronterizas con México.

### **La iniciativa Mérida, opciones locales de cooperación transfronteriza y la seguridad ciudadana.**

En mayo de 2010, el gobierno de Estados Unidos modificó la IM con la finalidad de introducir algunos elementos de una política de seguridad ciudadana con México. Estados Unidos apoyó programas en áreas geográficas específicas como es el caso de las regiones fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez.

Como se ha indicado, la IM se basa en una lógica de responsabilidad compartida, que significa que cada uno de los estados se responsabilizará de enfrentar a la delincuencia organizada en su propio territorio, mientras se construyen mecanismos de transferencia de información que redunden en la fortaleza de las acciones en ambos lados de la frontera. Bajo este contexto, las actividades que son fundamentales de desarrollar son las siguientes:

- a. Análisis de las capacidades de infraestructura fronteriza, con la finalidad de identificar las capacidades de puertos y aeropuertos, mediante la modernización tecnológica, al igual que iniciativas de cooperación con las corporaciones federales de México y de EE.UU. Actividad

asociada al área antinarcóticos y de seguridad fronteriza.

- b. Análisis de la viabilidad de creación o consolidación de una policía comunitaria con un enfoque intergubernamental, el fortalecimiento de programas de cultura de la legalidad con un enfoque integral, transfronterizo y binacional para la prevención del crimen y la demanda, además de estimular la modernización policial, que pasa por una inversión de recursos económicos y organizacionales hacia las agencias de procuración de justicia.

En general este modelo es estratégico por las siguientes razones:

- Legitimaría a la acción gubernamental
- Fortalecería mejores prácticas de prevención de abusos policial y militar
- Sensibilizaría a las distintas corporaciones en la prevención de abusos policial
- Cambiaría un modelo de gestión policial hacia un modelo de seguridad ciudadana, en el cual la prioridad fuera el respeto a los derechos humanos.

### **Consideraciones finales**

Tradicionalmente, la política de seguridad ciudadana no ha sido una prioridad en la historia de las relaciones México-Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y recientemente bajo la propuesta de Iniciativa Mérida.

En suma, se consideran que las prioridades principales de México con los Estados Unidos en materia de capacidades institucionales para fortalecer la política de seguridad implican, entre otros los siguientes elementos:

- Reiterar que la inseguridad fronteriza es un problema binacional e internacional y por tanto de corresponsabilidad mutua.

- Las experiencias internacionales de control de la inseguridad y la violencia se han fundamentado en un equilibrio eficaz de las políticas reactivas y las preventivas.
- Plantear iniciativas orientadas a fortalecer la cooperación, coordinación y planeación transfronteriza en materia de seguridad y desarrollo.
- Promover un cambio en los valores de la cultura de gestión policial fomentando la eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Institucionalizar un enfoque de competencias en las capacidades de gestión fundamentadas con un enfoque de gestión estratégica, transversal e integral.
- Promover un enfoque de gestión estratégica hacia la competitividad y el desarrollo fronterizo.
- Enfatizar un equilibrio en las políticas fronterizas de seguridad y de prevención
- Diseñar un programa integral, estratégico y transversal en materia de competitividad y bienestar fronterizo.
- Enfatizar una gestión intergubernamental hacia la competitividad y el desarrollo.
- Fortalecer la cooperación fronteriza, bajo la identificación de acciones prioritarias y de alto impacto, que respondan a las prioridades de un desarrollo comunitario fronterizo.

La ausencia de estas acciones ha favorecido el auge de la violencia, la inseguridad y el posicionamiento de los grupos delictivos en la frontera con México. De ahí que

el reto de la Iniciativa Mérida sea el de atender tales desafíos bajo una perspectiva de mayor responsabilidad social con la comunidad.

## Bibliografía

- Carrión, F. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito: FLACSO.
- El Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center (2009). *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos*. Monterrey: Conferencia de Gobernadores Fronterizos.
- Embajada de los Estados Unidos en México, Merida Initiative En [http://www.usembassy-mexico.gov/sborders\\_Merida\\_Initiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html)
- Ramos, J. (2004). *Gestión de la Cooperación Transfronteriza México-Estados Unidos en el Marco de la Inseguridad Global: Problemas y Retos*. México: Editorial Porrúa, CMAI y Cámara de Diputados.
- Wilson Center (2009). Rethinking the U.S.-Mexico Border. En <http://www.wilson-center.org/>