

Taller sobre Seguridad Ciudadana en México
Organizado por el Woodrow Wilson Center,
CAF y el Instituto Tecnológico de Monterrey

Monterrey, Nuevo León

Octubre 28, 2014

INICIATIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN TIJUANA:

Perspectivas a futuro

Octavio Rodríguez Ferreira¹

Coordinador del Programa “Justice in Mexico”
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad de San Diego

Contexto

Tijuana se ha convertido en los últimos años en una de las zonas de mayor crecimiento poblacional en México. Se estima que en 2010 el municipio contaba con 1.5 millones de habitantes (INEGI 2010), y según estimaciones de la Comisión Nacional de Población [CONAPO] en 2014 la población es de alrededor de 1,696,430 habitantes, con una trayectoria ascendente sostenida (CONAPO 2014).

De tal forma, 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.

Incidencia delictiva

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% hasta que en mayo de 2008 alcanzaron su punto más alto superando los 6,000 delitos denunciados, lo que. En efecto, 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. A partir de entonces los niveles delictivos parecen haberse estabilizado en niveles similares a los de 2005 y los años anteriores (SSPM 2014).

En efecto los delitos se han visto reducidos en los últimos 5 años. De acuerdo a la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM) 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 (SSPM 2014).

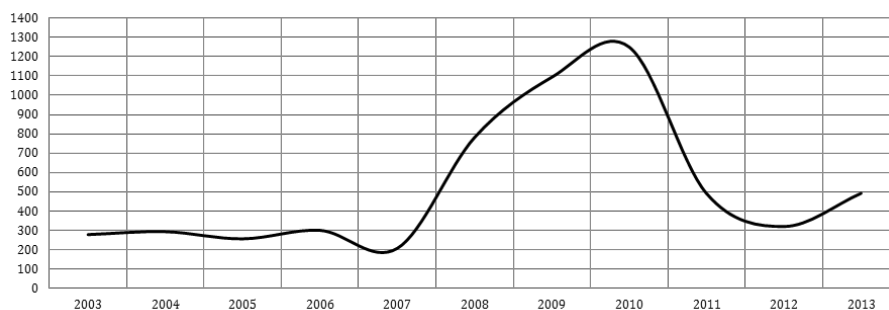
Otros delitos violentos, como el secuestro, también han visto una disminución significativa en los últimos años (SSPM 2014). De acuerdo con el Departamento de Estado de los Estados Unidos (USDOS 2013) muchos de los secuestros recientes tienden a caracterizarse

¹ Asistencia en la investigación de Alexis Álvarez.

como “secuestros express”, en el que los secuestradores demandan rescates de alrededor de los \$ 1,000 USD (\$ 13,258.10 MXN), por lo general como un medio para adquirir dinero de manera rápida sin necesidad de un secuestro prolongado (USDOS 2013). Además, los “secuestros virtuales” se producen con frecuencia y con el mismo motivo, a través de llamadas telefónicas fraudulentas que hacen creer a los ciudadanos que alguien que conocen ha sido secuestrado sin que esto sea cierto (USDOS 2013).

En el caso de homicidio, la situación ha seguido un patrón similar pero con una dinámica muy diferente. Mientras los homicidios 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% 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 (INEGI 2014). 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 (Ver Figura 1).

Figura 1: Homicidios en los últimos 10 años en Tijuana (2003-2013)



Fuente: INEGI 2014.

Sin embargo, como lo muestra la Figura 1, la tendencia volvió a cambiar en 2013 cuando se registró un incremento de más del 50% sumando los 492 homicidios, rompiendo la tendencia a la baja de los últimos tres años.

Violencia y delincuencia organizada

Diversas fuentes de información afirman que durante la mayor parte de los años 90 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 delictivo del municipio. En medio del conflicto, la inestabilidad en esta región fue incrementada por las detenciones y asesinatos de los principales líderes del Cártel de Tijuana (Astorga and Shirk 2010).

Se cree que en el año 2008 un importante líder del Cartel de Tijuana Teodoro García Simental “El Teo” se separó de la organización comenzando una intensa batalla contra sus antiguos aliados para controlar la región (Astorga and Shirk 2010), momento en el que los homicidios se disparan cerca de un 350%. A principios de 2010 la captura del “Teo” y otros importantes líderes aparentemente desmanteló la célula delictiva que éste comandaba, y a pesar de un breve repunte en los meses siguientes, la tasa de homicidios comenzó a disminuir significativamente en Tijuana (Corcoran 2013). 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 (Corcoran 2013).

El crecimiento del Cártel de Tijuana a partir 1989 se cree que fue la principal causa del aumento de la delincuencia, los asesinatos, y otros problemas de seguridad en el municipio. Y por tanto el supuesto acuerdo sobre territorios y rutas de contrabando solucionó así la violencia entre organizaciones delincuenciales y por consiguiente la reducción general de la violencia y delincuencia en las calles de Tijuana.

Sin embargo, las detenciones más recientes de los líderes del Cártel de Tijuana, como la de el supuesto líder máximo “El Ingeniero” en junio de 2014, han ocurrido a la par de un nuevo incremento en los niveles de homicidios. En los últimos años la tasa de homicidios aumentó de 18 homicidios por cada 100.000 habitantes (o 320 homicidios en total) en 2012 a 27 por cada 100.000 habitantes (o 492 homicidios en total) en 2013 (INEGI 2014). De tal forma el descenso inicial de los homicidios no es indicativo de una aminoración de la violencia en la zona, e incluso los homicidios han aumentado en las ciudades vecinas, como Ensenada y Mexicali, especialmente en 2013 (USDOS 2013).

Seguridad pública

En las últimas 3 administraciones municipales ha habido 6 Secretarios de Seguridad Pública, 2 por administración (Ver Figura 2).²

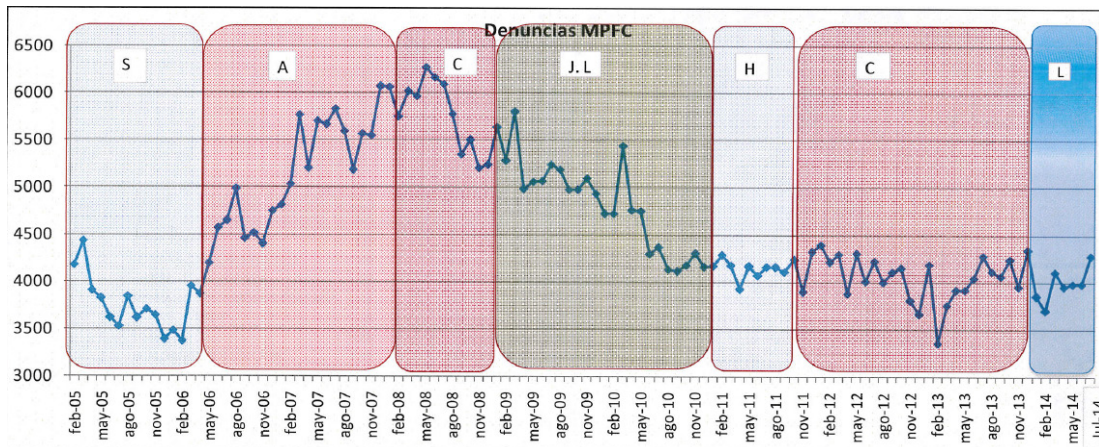
Figura 2: Secretarios de Seguridad Pública por Administración Municipal

Jorge Hank	<ul style="list-style-type: none"> •Ernesto Santillana •Jaime Algorri
Jorge Ramos	<ul style="list-style-type: none"> •Alberto Capella •Julián Leyzaola
Carlos Bustamante	<ul style="list-style-type: none"> •Gustavo Huerta •Alberto Capella
Jorge Astiazarán	<ul style="list-style-type: none"> •Alejandro Lares

Cada uno de los Secretarios ha tenido retos distintos durante sus administraciones y por lo tanto también su acercamiento al fenómeno delictivo. El incremento más marcado en incidencia delictiva ocurrió durante la administración del Presidente Jorge Hank, bajo la Secretaría de Luis Javier Algorri Franco (2006-2007) lo cuál contrasta con el incremento de homicidios los cuáles ocurrieron durante el primer nombramiento del Secretario Alberto Capella (2008) y el del Secretario Julián Leyzaola (2009-2010). De manera opuesta, la tendencia de disminución de la incidencia delictiva general comenzó durante el primer periodo de Alberto Capella, y la reducción más pronunciada se dio durante el periodo del Teniente Coronel Julián Leyzaola (Ver figura 3).

² En la última administración no ha habido cambio de Secretario.

Figura 3: Incidencia delictiva por Secretario de Seguridad (2005-2014)



Fuente: Secretaria de Seguridad Pública Municipal, “Indicadores de Gestión Operativa”. Junio de 2014.

A Leyzaola se atribuyen la disminución de los niveles de corrupción dentro de la policía municipal y el debilitamiento generalizado de las organizaciones delincuenciales, pero sobre quien pesan acusaciones de violaciones de derechos humanos incluyendo tortura y ejecuciones extrajudiciales. De diciembre de 2008 a noviembre de 2011, Leyzaola detuvo a cientos de agentes de la policía de Tijuana bajo acusaciones de corrupción mientras realizó una depuración de casi 600 agentes. Leyzaola rompió con la postura asumida por autoridades locales en el resto del país tomando la tarea de “limpia” de Tijuana con sus propias manos, en cercana coordinación con el Ejército y el General apostado en Tijuana, Alfonso Duarte.³

Depuración y cohesión institucional

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 (Policía Municipal de Tijuana 2014).

A la par de la estrategia de depuración, Leyzaola también instauró un entorno de amplia coordinación y comunicación al interior de la policía. El contacto del Secretario con los oficiales se volvió más directo y próximo, en sus palabras, le consideraban uno de ellos. Se cree que definió el curso que debía seguir la institución y logró de alguna forma estabilizar la institución, no obstante haber incurrido también en situaciones negativas (Policía Municipal de Tijuana 2014).

³ La respuesta del gobierno federal a la creciente ola de violencia e inseguridad fue el lanzamiento de una operación de seguridad llamada “Operativo Conjunto Baja California” o “Operativo Tijuana” en enero de 2007 cuando el ejército Mexicano tomó el control de la seguridad pública en la región (Merlos and González 2007). Aunado a la violencia provocada por la batalla entre organizaciones delincuenciales, las denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas policiales y armadas (Daly, Heinle and Shirk 2012).

Estos y otros factores combinados produjeron una mayor cohesión organizacional que es ampliamente reconocida dentro de la policía. La actitud del Secretario hacia el personal generó, en palabras de los mismos oficiales, un mayor compromiso con la labor de seguridad, sobre todo en una época que fue extremadamente difícil para la policía municipal debido a los constantes ataques en contra del personal (Policía Municipal de Tijuana 2014).

Perspectivas a futuro

En contraste la policía considera que no ha habido muchos cambios significativos en los 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 (Policía Municipal de Tijuana 2014). El reciente incremento en las tasas de homicidios plantea la incógnita de si el modelo establecido es aún viable para combatir un nuevo auge de violencia e inseguridad. Por tanto, un tema inicial sería restablecer los canales de comunicación entre los mandos—y en especial con el Secretario—y la tropa.

Aunado a esto, los oficiales de policía tienden a estar mejor preparados—muchos de ellos estudiando o con universidad terminada—, mientras que los mandos continúan teniendo menores niveles de educación, esto debido a que los ascensos dentro de la institución no necesariamente obedecen a la preparación y a la experiencia, afectando directamente el aprovechamiento del talento (Policía Municipal de Tijuana 2014). Ya que actualmente no existen mecanismos de carrera adecuados dentro de la institución, al final no existen beneficios concretos derivados de una mayor preparación (Policía Municipal de Tijuana 2014). En los próximos años habrá un cambio generacional en donde una parte considerable de la tropa tendrá niveles de educación superior, por lo que será necesario un cambio profundo en las condiciones y mayores incentivos para evitar que los oficiales con mayor preparación busquen perseguir una carrera profesional en vez de permanecer en la policía.

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.

Referencias

- Astorga, Luis, and David A. Shirk. "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context." In *Shared Responsibility*, edited by Eric L. Olson, David A. Shirk and Andrew Seele, 31-61. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.
- CONAPO. 2014. (accessed Octubre 2014).
- Corcoran, Patrick. "Mexico's shifting criminal landscape: changes in gang operation and structure during the past century." *Trends in Organized Crime* (Springer) 16, no. 3 (September 2013).
- Daly, Catherine, Kimberly Heinle, and David Shirk. *Armed with Impunity. Curbing Military Human Rights Abuses in Mexico*. Special Report, Justice in Mexico Project, San Diego: University of San Diego, 2012, 42.
- Heinle, Kimberly, Octavio Rodríguez, and David Shirk. *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis through 2013*. Special Report, Justice in Mexico Project, University of San Diego, San Diego: Justice in Mexico Project, 2014.
- INEGI. *Censo Nacional de Población y Vivienda. Mexico en Cifras: Tijuana, Baja California*. 2010. <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/?e=02&mun=4> (accessed Octubre 2014).
- . *Estadísticas de mortalidad*. 2014. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/vitales/bd/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?c=11144> (accessed Junio 2014).
- InSight Crime. *Tijuana Cartel*. 2014. <http://www.insightcrime.org/groups-mexico/mexican-tijuana-cartel> (accessed September 15, 2014).
- Merlos, Andrea, and Maria de la Luz González. "Pone Gobierno federal en marcha Operativo Tijuana." *El Universal*, January 2, 2007.
- Policía Municipal de Tijuana, interview by Octavio Rodríguez. *Grupos de Enfoque* (Octubre 22, 2014).
- SSPM. *Indicadores de Gestión Operativa*. Tijuana: Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, 2014.
- USDOS. *Mexico Crime and Safety Report: Tijuana*. June 2013. <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=14139> (accessed October 2014).