



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**SEGURIDAD EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO, ENTRE VULNERABILIDADES Y
AMENAZAS. RESPUESTAS DESDE LAS POLÍTICAS DEL ESTADO MEXICANO
(1980 – 2012)**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

NATALIA ARMIJO CANTO

TUTORA PRINCIPAL:

DRA. CECILIA IMAZ BAYONA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM

COMITÉ TUTORAL:

DRA. MARTHA JUDITH SÁNCHEZ GÓMEZ

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

MTRO. RAÚL G. BENÍTEZ MANAUT

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE, UNAM

MÉXICO, D.F. ENERO DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. FRONTERAS Y SEGURIDAD: RETOS PARA EL ESTADO	10
1.1 Aproximaciones al estudio de las fronteras	10
- Las fronteras como procesos sociales	
- Cambio y movimiento en las fronteras	
- Fronteras, globalización y Estado	
1.2 Seguridad: contextos cambiantes y nuevos discursos	30
- De la seguridad del Estado a la seguridad de las personas	
- Distinción entre amenazas y vulnerabilidades	
- Seguridad en el contexto de globalización	
1.3 El Estado y la gestión de seguridad en las fronteras	42
- Consideraciones para el análisis de las políticas públicas	
- Políticas y cooperación	
CAPÍTULO II. FRONTERA SUR DE MÉXICO: PROCESOS DE FORMACIÓN Y CAMBIO	51
2.1 Delimitación de la frontera sur: espacios que no se cierran	52
2.2 Proyectos de infraestructura y turismo ¿avance a la modernidad?	55
2.3 Impactos de la crisis económica regional y la inestabilidad en Centroamérica	59
- Las guerras civiles en la década de 1980	
- Presencia de los refugiados guatemaltecos en México	
2.4 Contradicciones visibles: la década de 1990	69
- Los Acuerdos de Paz y la permanencia de la inestabilidad	
- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el control migratorio estadounidense	
- El levantamiento zapatista en Chiapas	
- Repercusiones en México y Centroamérica derivadas de las estrategias de combate al narcotráfico	
CAPÍTULO III. UN ESPACIO DE VULNERABILIDADES	83
3.1 Diversidad y porosidad en la frontera sur	84
3.2 Algunos indicadores socioeconómicos	89
3.3 Fenómenos naturales en condiciones de vulnerabilidad social	93
3.4 Incremento en las presiones antiinmigración en Estados Unidos: impactos en la frontera sur	98
- Presiones para los flujos migratorios	
- Deportaciones y presencia de maras	
- Las maras en México	
3.5 Variaciones en los flujos migratorios en la frontera sur	109
3.6 Ausencia de oportunidades de desarrollo	120
- Contrabando de mercancías y recursos naturales	
- Inseguridad Pública	
- Incremento en el consumo de drogas	
- Falta de oportunidades para la juventud: abono para el crimen organizado	

CAPÍTULO IV. AMENAZAS A LA SEGURIDAD.....	134
4.1 Fortalecimiento de redes criminales.....	134
4.2 Narcotráfico.....	137
- Narcomenudeo	
4.3 Tráfico de armas.....	155
4.4 Tráfico de personas.....	162
4.5 Extorsión y secuestro a migrantes.....	165
4.6 Trata de personas.....	171
CAPÍTULO V. RESPUESTAS ESTATALES.....	178
5.1 Políticas orientadas a la migración.....	178
- Plan Sur	
- Política Migratoria Integral para la Frontera Sur de México	
- Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez: Proceso Puebla	
- Ley de Migración	
5.2 Políticas de seguridad en la frontera sur.....	194
- Políticas de combate a las maras	
- Operación Sellamiento	
- Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF)	
- Iniciativa Mérida	
- Políticas y esquemas de cooperación para combatir los delitos de secuestro y trata de personas	
- Iniciativa federal para otorgar facultades concurrentes a los estados en el combate al narcomenudeo	
- Programa Nacional de Seguridad Pública	
5.3 Políticas orientadas a fomentar el desarrollo.....	235
- El Plan Puebla-Panamá y el Proyecto Mesoamérica	
- Plan de Reordenamiento Integral de la Frontera Sur	
CONCLUSIONES.....	245
FUENTES CONSULTADAS.....	255
- Fuentes Académicas	
- Documentos Institucionales	
- Información de Prensa	
- Entrevistas	
ÍNDICE DE CUADROS	
Cuadro 1 Conceptos Alternativos de Seguridad.....	36
Cuadro 2 Fuga de capitales, deuda externa y producto interno bruto –millones de dólares–. Fuga acumulada 1971-1987. Cambio en la deuda externa 1971-1987. PIB 1987. Fuga acumulada, Porcentajes de Cambio en la deuda PIB.....	61
Cuadro 3 Porcentaje de población hablante de lengua indígena en Guatemala, México, y estados fronterizos del sur de México.....	87
Cuadro 4 Grupos étnicos en Belice y porcentaje en la población total, 2000.....	88
Cuadro 5 Grado de marginación de los estados y municipios fronterizos del sur de México, 2010.....	90
Cuadro 6 Índice de Desarrollo Humano en México, países Centroamericanos y estados fronterizos de México, 2007.....	91

Cuadro 7	Deportaciones desde Estados Unidos a México y Centroamérica, 2005–2009.....	104
Cuadro 8	Remesas recibidas por países de Centroamérica en millones de dólares 2001-2004...	111
Cuadro 9	Proporción de las remesas en países centroamericanos respecto al Producto Interno Bruto (PIB), la Inversión Extranjera Directa (IED), la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y los ingresos por turismo, 2004.....	112
Cuadro 10	Remesas en México y países centroamericanos, 2009 y 2010, en millones de dólares.	113
Cuadro 11	Principales países destinatarios de remesas respecto al Producto Interno Bruto, en la región de América Latina y El Caribe, 2009.....	114
Cuadro 12	Formas Migratorias de Visitante Agrícola (FMVA) y Trabajador Fronterizo (FMTF) otorgadas a personas centroamericanas y devoluciones de personas centroamericanas por la autoridad migratoria 2001–2011.....	116
Cuadro 13	Porcentaje de aseguramientos de centroamericanos según rutas de entrada terrestres y puntos de retención en los estados fronterizos del sur de México.....	117
Cuadro 14	Porcentaje de personas de 18 o más años víctimas de algún delito en la República Mexicana por entidad federativa en la frontera sur de México, 2010.....	126
Cuadro 15	Porcentaje de hogares con alguna víctima en la República Mexicana por entidad federativa, 2007-2009.....	126
Cuadro 16	Porcentaje de delitos a mano armada en entidades federativas de la frontera sur de México, 2009.....	126
Cuadro 17	Porcentaje de cifra oculta (delitos sin averiguación previa) en entidades federativas de la frontera sur de México, 2009 y 2010.....	127
Cuadro 18	Tasa de homicidios por 100,000 habitantes en entidades federativas de la frontera sur de México 2000- 2008.....	127
Cuadro 19	Homicidios relacionados con el crimen organizado en los municipios fronterizos de alto riesgo abril 2006-diciembre 2010.....	128
Cuadro 20	Homicidios relacionados con el crimen organizado en los municipios fronterizos de Chiapas y Tabasco con Guatemala abril 2006 – diciembre 2010.....	129
Cuadro 21	Incidencia en el uso de drogas en la población total entre 12 y 65 años de edad y en la población joven entre 12 y 25 años de edad.....	131
Cuadro 22	Cruces fronterizos con alto nivel de riesgo en la frontera México-Guatemala.....	148
Cuadro 23	Incautación de marihuana y cocaína en municipios fronterizos con mayor nivel de riesgo.....	152
Cuadro 24	Armas Legales e Ilegales en Centroamérica, 2008.....	157
Cuadro 25	Homicidios por 100,000 habitantes 2000-2008. México y países de Centroamérica....	159
Cuadro 26	Los 15 municipios más violentos de Guatemala 2007.....	160
Cuadro 27	Decomisos de armas en municipios de la Frontera Sur 2007-2010.....	161
Cuadro 28	Armas cortas y largas decomisadas en municipios de la Frontera Sur en el periodo 2007-2010.....	162
Cuadro 29	Porcentaje de migrantes guatemaltecos que utilizaron pollero para cruzar a México y para cruzar a Estados Unidos.....	170
Cuadro 30	Personas procesadas y sentenciadas por el delito de trata de personas, 2008.....	177
Cuadro 31	Reuniones y temas del Proceso Puebla.....	189
Cuadro 32	Percepción de la vulnerabilidad de los jóvenes frente a detenciones policiales.....	196
Cuadro 33	Comparación de códigos penales de los estados fronterizos del sur de México que tipifican el delito de secuestro.....	218

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Detenciones de Extranjeros en Estados Unidos 1998-2007.....	75
Figura 2	Puestos fronterizos y cruces informales en la frontera sur de México, 2008.....	86
Figura 3	Índice de Desarrollo Humano de los Municipios de Guatemala fronterizos con México.....	92
Figura 4	Población indocumentada en Estados Unidos 2000-2009.....	101
Figura 5	Deportaciones desde Estados Unidos a México y Centroamérica, 2005-2009.....	104
Figura 6	Deportados y deportados convictos desde Estados Unidos a México y Centroamérica, 2005-2009.....	104
Figura 7	Puntos de concentración de maras en Chiapas.....	106
Figura 8	Rutas de tránsito y vías férreas.....	108
Figura 9	Eventos de Aseguramiento de Centroamericanos según rutas, 2006	118
Figura 10	Área de Influencia de los Cárteles en México, 2010.....	139
Figura 11	Rutas de la droga en México 2010.....	140
Figura 12	Reserva de la Biósfera Maya.....	141
Figura 13	Situación Aérea en Guatemala, 2005-2006.....	142
Figura 14	Puntos de riesgo en la frontera sur de México.....	147
Figura 15	Cruces ilegales en la frontera México-Belice.....	151
Figura 16	Mapa de zonas de alto riesgo de secuestro en la ruta migrante.....	170
Figura 17	Proyecto de Transporte–Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas.....	238

INTRODUCCIÓN

La frontera México-Guatemala-Belice vive hoy su momento de mayor importancia para la seguridad nacional y presenta grandes retos para la seguridad humana. El descubrimiento de yacimientos de petróleo y gas natural en los años setenta, la cuestión de los refugiados guatemaltecos en los ochenta, el fortalecimiento del corredor centroamericano en la ruta de la droga en los noventa, la irrupción del movimiento zapatista en 1994, el incremento de la migración centroamericana en la primera década de este siglo, y la cada vez mayor influencia de las redes de crimen organizado, hacen necesario un análisis de las políticas públicas, confrontadas con la complejidad y la velocidad en la transformación de la región. En esta investigación se presentan los principales procesos que durante las últimas tres décadas han hecho de la frontera sur de México un escenario de constantes y cambiantes retos para la seguridad y para la gestión de la dinámica fronteriza. Asimismo, se analizan las principales respuestas del Estado mexicano frente a estos retos.

Lo que actualmente conocemos como frontera sur de México, comprende porciones de cuatro entidades federativas: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Se trata de regiones sociales distintas y geografías variadas, que durante muchos años no ocuparon un lugar relevante en las agendas política y académica en el país. Es cierto que desde los procesos de delimitación fronteriza, han existido esfuerzos del gobierno federal para la integración de la frontera sur en la dinámica nacional,¹ pero era común que al referirse a “la frontera” se pensara en la franja que divide a México de los Estados Unidos. De allá provenían las historias de los migrantes, de los

¹ Véase Castillo, Toussaint y Vázquez (2006) obra en que los autores reseñan los aspectos geopolíticos que culminaron en la demarcación de la frontera, las políticas para consolidar este espacio, las campañas nacionalistas, los proyectos de colonización, entre otros aspectos relevantes en la historia de la frontera sur de México.

conflictos ambientales y de las dinámicas sociales y poblacionales que se gestaban en las ciudades fronterizas.

En su acepción más estrecha, las fronteras son “límites” que definen la separación territorial de los Estados nacionales, la frontera límite es una delimitación geopolítica. Pero la realidad fronteriza no se agota en esta función, ya que se trata de espacios donde se dan procesos dinámicos, de movilidad poblacional y de transformaciones sociales. A este espacio se le conoce como “frontera frente” (De Vos, 1993), y es bajo esta óptica como esta investigación aborda el análisis de la frontera sur de México: como un espacio de procesos y relaciones sociales que están en constante movimiento.

Aún vista únicamente como frontera límite, esta frontera presenta un espacio heterogéneo y diverso; con mayor razón si se analiza en un sentido más amplio, como escenario de procesos que definen su carácter fronterizo. Es necesario enfatizar y dimensionar los aspectos que la distinguen de otras zonas del territorio nacional y que se deben precisamente a su condición limítrofe: la movilidad de bienes y personas intra y extrarregionales, los intercambios comerciales formales e informales y las relaciones de cooperación o de conflicto entre países vecinos.

Durante las últimas décadas del siglo XX, la frontera sur de México empezó a cobrar importancia tanto en ámbitos gubernamentales como en los análisis e investigaciones de instituciones académicas, debido a una conjunción de factores internos y externos. Entre los procesos generados internamente, en las décadas de 1960 y 1970 se pueden citar las políticas de colonización dirigida hacia el trópico en general, los grandes proyectos de desarrollo traducidos en construcción de presas en Chiapas, la entonces incipiente exploración y explotación petrolera en Campeche y Tabasco, la instalación de los ingenios azucareros en Chiapas y Quintana Roo y el acelerado impulso turístico en Quintana Roo. Estas políticas, generadas desde el

centro del país, tuvieron como efecto dinámicas socioeconómicas y poblacionales que impactaron en la configuración de la frontera sur y han sido objeto de estudio desde varias aproximaciones (Campos, 2000; Allub y Michel, 1982; Dachary y Arnaiz, 1985 y 1998; Tudela, 1989).

El tema de la situación socioeconómica en el sur y sureste de México, y particularmente la pobreza indígena también ha sido estudiado desde las ciencias sociales y económicas. El levantamiento del Ejército Zapatista en 1994 contribuyó a que gobierno y sociedad incrementaran su atención hacia los acontecimientos en esa frontera, se reconociera la situación de marginación de amplios sectores poblacionales y se buscaran alternativas de solución (Carrasco, Benítez y Rodríguez, 2006; Thomas, 1995; De Vos, 2000).

Entre los procesos claramente transfronterizos que han suscitado el interés por acercarse al estudio de la frontera sur están: la movilidad social y laboral transfronteriza que se ha dado con diversos grados de intensidad a lo largo del tiempo (Ken, 1991; Castillo, 1992; Rojas y Ángeles Cruz, 2002), la llegada masiva de refugiados guatemaltecos que huían de la guerra civil y cambiaron el rostro de la frontera (Aguayo, 1985; Kauffer, 2002, 2005), y el incremento de los flujos migratorios provenientes de Centroamérica que buscan atravesar México para llegar a Estados Unidos (Ángeles Cruz, Rojas y Ramos, 2010; Villafuerte y García, 2008).

La dinámica fronteriza México – Guatemala – Belice atravesada por los temas de pobreza, migraciones y desigualdades regionales ha ido conformando nuevos desafíos para la seguridad en distintos niveles. Algunos estudios se han abocado al análisis de los impactos de la globalización, particularmente los esquemas de integración económica, en las dinámicas fronterizas de seguridad, desarrollo y migración (Villafuerte, 2004; Villafuerte y García, 2005); otros se han concentrado en problemáticas específicas de seguridad que han aparecido en el contexto fronterizo,

como las maras o pandillas transnacionales (Armijo, Benítez y Hristoulas, 2009; Red Transnacional de Estudios sobre Maras, 2006), o el tráfico y trata de personas (Casillas, 2006, 2011).

La aportación de esta investigación al conocimiento sobre la frontera sur de México consiste en un abordaje integral para analizar el surgimiento y desarrollo de la problemática de seguridad en esta región, que permita evaluar las políticas que se han generado desde el Estado para atenderla. Se analizan los procesos que han conformado la frontera sur de México, tomando como eje analítico la seguridad, entendida como un conjunto de vulnerabilidades y amenazas que plantean retos importantes a las políticas del Estado mexicano. Con el concepto de seguridad orientador del análisis, se presenta el tránsito desde una concepción de seguridad centrada en el Estado hacia la visión más amplia de seguridad humana. Se establece la distinción entre amenazas y vulnerabilidades, pues de éstas se derivan problemas que hay que atender con estrategias diferenciadas. Se aborda el análisis de las fronteras como procesos sociales, y por lo tanto se identifican los factores que han contribuido a la construcción de una situación de vulnerabilidad que incrementa los riesgos ante las amenazas que plantea la presencia del crimen organizado.

La variable dependiente en este análisis es la frontera como espacio marcado por condiciones estructurales causantes de vulnerabilidad: pobreza, bajo nivel de desarrollo económico, composición étnica, factores geográficos y ambientales y la vecindad con Centroamérica, región que comparte la mayoría de estas características. Las acciones o la falta de acciones del Estado son consideradas como la variable independiente que incide en la situación de seguridad en la frontera sur. Sin embargo, es importante recordar que existe una interacción entre las variables y se forma una ecuación compleja: las condiciones estructurales no son estáticas, están en movimiento, y la acción del Estado no es la única variable que incide en la dirección o

velocidad de los cambios. El Estado, a través de las políticas públicas, es un actor principal, pero sus acciones están mediadas no sólo por la estructura de la frontera, sino también por la presencia de otros actores que pueden apoyar u obstaculizar su labor. Se considera al crimen organizado como una segunda variable independiente que impacta a la seguridad en la frontera sur mediante su accionar que se manifiesta en forma de amenazas. Así, la investigación aborda el análisis de las vulnerabilidades, las amenazas y la acción estatal en un contexto de frontera.

Es necesario explicar la heterogeneidad y complejidad de los procesos políticos y sociales en esta región para llegar a las raíces de la conflictividad que existe en algunas de sus subregiones y la persistencia de condiciones que obstaculizan el desarrollo. La principal aportación de este texto consiste en tejer esta relación entre las vulnerabilidades y las amenazas y analizar el impacto de las políticas del Estado mexicano para atenderlas. Se hace un recorrido desde las condiciones socioeconómicas en la región, las estrategias de sobrevivencia que se desarrollan en la informalidad – como el pequeño comercio fronterizo y los movimientos poblacionales transfronterizos sin documentación – hasta las distintas manifestaciones de actividad criminal manifestada en tráfico armas y drogas a través de la frontera y en delitos asociados a la migración. Son diversos temas en apariencia disímiles pero que convergen al aportar su cuota diferenciada al deterioro de la seguridad en la región. Si bien la frontera sur se mantiene con mayores niveles de seguridad en relación a otras regiones del país, es importante identificar los procesos que pueden incidir en un incremento de la inseguridad para analizar políticas de prevención y atención a los problemas detectados.

- **Organización del contenido**

El cuestionamiento principal de esta investigación se plantea de la siguiente manera: ¿Cuál ha sido la génesis de la problemática de seguridad en la frontera sur de México

y cuáles han sido los alcances y limitaciones de las respuestas del Estado mexicano ante ésta?

En el primer capítulo se presentan los tres ejes de análisis de la investigación: fronteras, seguridad y respuestas del Estado. Las fronteras son analizadas como procesos sociales; se utiliza un concepto de seguridad que da cabida a amenazas no convencionales y establece la relación entre seguridad del Estado y seguridad de las personas; y la aproximación al análisis de las políticas públicas permite entender la construcción de la agenda de seguridad en la frontera sur e identificar las prioridades gubernamentales.

Para el concepto de frontera, después de discutir diversas acepciones del término, se utilizan las aportaciones de Aansi Paasi y David Newman que argumentan la necesidad de estudiar las fronteras como procesos sociales, y de William Zartman que enfatiza la cualidad del “movimiento” como inherente a las fronteras y sus procesos. Así entendidas, es posible visualizar la importancia de las fronteras dentro de un contexto de globalización donde ciertamente han experimentado transformaciones sustanciales, pero contrariamente a lo que se predica desde visiones simplistas no han disminuido su importancia política ni están en proceso de desaparición.

En cuanto al concepto de seguridad, se retoman los planteamientos de Barry Buzan y Oli Waever para explicar el proceso de apertura y redefinición de los estudios de seguridad. Entender a la seguridad como una realidad subjetiva que se construye contextualmente, es importante para más adelante analizar las respuestas del Estado, ya que definir los temas de la agenda de seguridad implica determinar si representan un peligro, si son de importancia fundamental y si requieren acciones para evitar consecuencias inaceptables. La ampliación y profundización de la agenda de seguridad plantea nuevos retos para el Estado, ya que se incluyen nuevos actores y

temas que dan cuenta de un tránsito desde un concepto de seguridad centrado en el Estado hacia una visión abarcadora de distintos aspectos de seguridad hasta llegar a la seguridad de las personas. Asimismo, se hace la distinción entre vulnerabilidades y amenazas, pues la relación entre éstas es lo que caracteriza la problemática de seguridad en la región de estudio.

Respecto al análisis de las respuestas del Estado frente a los retos de la seguridad, se utilizan planteamientos sobre el carácter autoritario o democrático de las políticas, los contextos institucionales en que se despliegan y las posibilidades de esquemas de cooperación al tratarse de temas que rebasan el ámbito nacional. La fortaleza o debilidad del Estado, su capacidad para identificar riesgos transfronterizos y locales, su presencia institucional y su participación en la provisión de bienes y servicios a la población son factores que impactan a las sociedades fronterizas y sus condiciones de seguridad.

Una vez desarrollados los conceptos que fundamentan esta investigación, el segundo capítulo da cuenta de los principales procesos sociales que han incidido en la formación de la frontera sur de México, desde los más claramente “fronterizos” como la delimitación territorial, hasta los acontecimientos en los países vecinos que impactaron la situación en la frontera como lo fueron los conflictos armados en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Se muestra también la diversidad existente en la región que conocemos como frontera sur y se puede apreciar el movimiento y cambio a partir de los procesos de delimitación, de las políticas de colonización, poblamiento y modernización impulsadas principalmente desde fuera de la región y del relativo abandono por parte del Estado que se refleja en indicadores de bienestar menores que en otras regiones del país. Los procesos históricos y sociopolíticos reseñados conforman en la frontera sur un escenario donde están presentes riesgos para la seguridad.

El tercer capítulo está dedicado al análisis de las vulnerabilidades presentes en la frontera sur y el cuarto a las amenazas, que por su carácter transnacional, son por definición procesos que atraviesan fronteras. En cada caso se explica por qué se consideran de esa forma, ya que no se trata de realidades estáticas y pueden transformarse con el tiempo. Por ejemplo, el pequeño comercio fronterizo que se ha realizado desde hace casi un siglo para cubrir necesidades cotidianas, o el intercambio de servicios fuera de los marcos institucionales de cada país, no se consideran amenazas, han sido más bien estrategias para cubrir ausencias del andamiaje del Estado. Sin embargo, esos canales de informalidad y de funcionamiento al margen de la ley pueden ser un flanco vulnerable y tornarse peligrosos cuando son aprovechados por actores no estatales que se disputan la autoridad y el control.

Entre los factores que incrementan las condiciones de vulnerabilidad para los habitantes de la región fronteriza y para la población migrante que transita por ella se señalan la porosidad, el rezago socioeconómico, los fenómenos meteorológicos que se convierten en desastres por las condiciones de precariedad y la relativamente débil institucionalidad del Estado en la región. También se discuten algunos factores que desde Centroamérica y desde Estados Unidos impactan en la frontera sur de México.

Una región donde coinciden distintos tipos de vulnerabilidades – social, geográfica o política - es una ventana de oportunidad para las actividades del crimen organizado. El capítulo cuarto trata el tema del incremento de amenazas a la seguridad, específicamente de aquellas de carácter transfronterizo como el tráfico de armas, drogas, personas, y otros delitos asociados. Queda expuesto así el vínculo entre vulnerabilidades y amenazas y la complejidad de los desafíos a la seguridad que se le presentan al Estado mexicano en su frontera sur.

Los problemas y los retos a la seguridad discutidos en los capítulos tres y cuatro son el punto de partida para analizar las respuestas estatales, tema del quinto y

último capítulo. Revisar las principales acciones que desde el Estado se han impulsado para atender los problemas de seguridad en la frontera sur permite analizar si se ha establecido una agenda, se han priorizado los problemas y se ha avanzado hacia un esquema de gobernanza. Al tratarse de temas fronterizos se incluyen también los esfuerzos de cooperación regional.

En el apartado final de conclusiones se discute la pregunta central de esta investigación, referida a los alcances y limitaciones de las políticas que el Estado mexicano ha impulsado para responder a las vulnerabilidades y amenazas que plantean retos para la seguridad en la frontera sur. Para ello se analiza la amplitud y profundidad de la agenda de seguridad y la atención a las distintas dimensiones: desde la seguridad del Estado hasta la seguridad de las personas.

CAPÍTULO I. FRONTERAS Y SEGURIDAD: RETOS PARA EL ESTADO.

En este capítulo se presentan los ejes de análisis de la investigación: fronteras, seguridad y respuestas estatales; el estudio de las fronteras como procesos sociales, un concepto de seguridad que dé cabida a amenazas no convencionales y permita la relación entre seguridad del Estado y seguridad de las personas y un análisis de políticas que permita analizar la construcción de la agenda de seguridad en la frontera sur e identificar las prioridades gubernamentales.

Clarificar estos conceptos permitirá articular los capítulos siguientes para analizar:

- a) Los procesos sociales y políticos que han dado forma a la frontera sur
- b) La construcción de la frontera sur como un espacio de diversas vulnerabilidades
- c) La génesis de la problemática de seguridad, donde confluyen factores internacionales y domésticos
- d) Las respuestas del Estado mexicano que dan cuenta de la priorización de temas en la agenda de seguridad en esta región

Se trata de un capítulo conceptual, que proporciona los lentes para el análisis y discusión del tema central de la tesis.

1.1 Aproximaciones a estudio de las fronteras

Tomar la frontera como unidad de análisis implica una construcción y delimitación de los aspectos que se van a incluir, ya que los estudios fronterizos han evolucionado de la geografía a una variedad de disciplinas y combinaciones entre éstas; y se han diversificado al trascender los aspectos territoriales y dar cabida a dimensiones políticas, culturales y socioeconómicas.

Fronteras, regiones fronterizas, límites o márgenes son tópicos importantes en investigación. Cada concepto sugiere una relación particular entre lugar, espacio y población y puede ser punto de partida para reflexionar sobre la formación del Estado, el ejercicio de autoridad estatal, los nacionalismos, las comunidades, las relaciones interestatales, la identidad y la pertenencia. Cada uno de los temas de frontera ha producido su propio cuerpo de literatura académica desde distintas disciplinas y enfoques empíricos. El significado del concepto de frontera es plural y diverso. En castellano hablamos de “límites interestatales” o “líneas fronterizas” cuando nos referimos a la demarcación de una frontera, “zona fronteriza” al espacio inmediato a estos límites, o “regiones fronterizas” a porciones del territorio involucrados en cierta dinámica que tiene que ver con su situación cercana o adyacente a dicha franja. Sin embargo, estamos lejos de haber logrado claridad y en varias ocasiones los términos se utilizan de forma intercambiable.

En su análisis del concepto, Andrés Fábregas nos recuerda que desde la ecología cultural, el concepto de frontera se remonta a la tesis de Frederick Turner, quien se refiere a la frontera (*frontier*):

(el concepto) lo asimiló a la noción de “tierra vacía”, en el contexto de la formación del Estado nacional en Estados Unidos (...) Tierra desolada que invita al colono pionero a cimentar la civilización, los pueblos originales de América del Norte eran nadie en la visión de Turner (2005:21).

Las ideas de Turner son útiles para comprender las fronteras en el contexto del colonialismo y las fronteras como espacio de colonización, en su carácter de zonas de conflicto y de interrelaciones.

Por otra parte, la frontera como “límite” está asociada a la demarcación de los territorios que un Estado reconoce como propios. Vale la pena una cita amplia del análisis de Andrés Fábregas:

El término *límite* proviene del latín *limes*, que se refiere al camino que bordea un campo. El límite es una línea que se traza para marcar una situación: “este lado”, “el otro lado”, “antes”, “después” (...) Todo límite es intencional y los esfuerzos que se hacen para legitimarlo se expresan en un ritual o en un proceso político. La noción de la frontera como límite se manifiesta de distintas maneras, desde el concepto de límite político hasta el de límite étnico o límite cultural. En principio, el límite es la expresión de una forma de ejercer el poder: “mi propio territorio” *versus* “el territorio de otros” (2005:27)

El trazado de los límites entre Estados nacionales está vinculado a historias de poder particulares, a la formación y actuación de estructuras de dominio operando en territorios concretos. Hace tiempo que fue superada la discusión sobre “fronteras naturales”. Los límites entre los Estados nacionales no se trazan “al compás del medio ambiente o de sugerencias geográficas, sino de las acciones humanas sobre él” (Fábregas, 2005:29). Tampoco las regiones y sus fronteras están dadas naturalmente, son resultado de elaboraciones históricas y de procesos sociales concretos. Todas las fronteras, tanto las que se perciben como artificiales y “extrañas” a simple vista, como las que aparentemente están basadas en criterios objetivos como ríos o paralelos de latitud, son y siempre han sido construcciones humanas. El delineamiento de fronteras es subjetivo, artificioso, negociado y disputado (Diener y Hagen, 2010).

Por ejemplo, las fronteras como formalización de los límites de un imperio, son sitios de análisis que cuestionan la naturalidad del espacio nacional y revelan la imaginación cartográfica de reyes y emperadores, el trazado de mapas como proyectos políticos y sociales, y la producción de espacio-lugar como una continua actividad política y cultural (Feldman, 2010:235).

En los mapas, las fronteras aparecen como líneas unidimensionales, pero en el campo tienen muchas dimensiones. Las fronteras son límites en profundidad, espacios alrededor de una línea, el lugar donde “el Estado se encuentra con la sociedad” (Zartman, 2010). No es posible entender las fronteras y las relaciones entre sociedad y

estado contenidas en éstas, sin entender que significa vivir en las fronteras y reconocer las dinámicas específicas presentes en los espacios fronterizos.

Las fronteras son territorios habitados, generalmente localizados en los márgenes de un poder estatal central, o entre poderes centrales distintos. Se encuentran en continuo movimiento - unas veces acelerado, otras veces pausado – y cualquier representación estática de un momento, contiene ya los elementos del cambio subsiguiente. El cambio, enfatiza Zartman, es la cualidad inherente de las fronteras, que tienen que ser entendidas no como lugares, ni como sucesos, sino como procesos y relaciones sociales, que si bien son definidas en parte por el Estado, trascienden los límites físicos de éste e inciden en su estructura interna y en su relación con los Estados vecinos.

Una característica interesante de los estudios sobre temas espacio temporales es la interdisciplinariedad, ya que podemos encontrar estudios fronterizos en la geografía, ciencia política, antropología, sociología, historia o literatura. A través de distintos enfoques surgen interpretaciones de procesos y relaciones de poder, inequidades y gobiernos que caracterizan a las sociedades fronterizas. De este modo se ha superado la visión de las fronteras como unidades de análisis evidentes, claramente reconocibles y fijas en el espacio y se ha dado paso a investigaciones atravesadas por distintas disciplinas que abarcan los procesos y relaciones que caracterizan a las fronteras como espacios constituidos socialmente, experiencias vividas e imaginarios sociales (Feldman, 2010).

Los estudios fronterizos se han desarrollado desde varias disciplinas. Una de las más activas ha sido la antropología con análisis orientados a las fronteras sociales y culturales y los esfuerzos dirigidos a mantener su identidad y la formación de características sincréticas. La geografía también aportó su cuota al análisis de las fronteras, en un principio restringiéndose a los límites físicos, y más tarde la geografía

humana incorporó la discusión sobre fronteras naturales y artificiales y la relación entre criterios sociales y topográficos. Desde las ciencias políticas se agregó el tema del Estado como el agente que define los límites y las relaciones de autoridad, identidad, transacción y organización. Pero como bien recalca Zartman, el Estado no es un ente abstracto ni homogéneo, sino una serie de relaciones entre centro y periferia, donde el funcionamiento peculiar de esta periferia coincide con la ubicación física de las fronteras, cuyas características pueden rastrearse en las cronologías históricas que analizan desde áreas específicas las características diacrónicas de los eventos mundiales en los márgenes de estados, imperios y civilizaciones. Estas características involucran distintas dimensiones: identidad, relaciones sociales y económicas, ejercicio y relaciones de poder, seguridad y cultura.

La evolución del concepto y de los estudios de frontera desde la perspectiva de la geografía está muy bien documentada en el trabajo de Paasi (2005). Entre los clásicos cita el trabajo de Victor Prescott sobre la geografía de los límites y las fronteras a partir de la revisión de gran cantidad de material empírico para llegar al análisis de definiciones de categorías como frontera, límite y zona fronteriza. Prescott desarrolló este trabajo en la década de 1960, y en ese entonces concibió los límites y fronteras como fenómenos empíricos y concretos que tenían que ser estudiados a partir de material empírico. En esta perspectiva, las fronteras son realidades únicas y las generalizaciones son muy difíciles, por lo que se recomiendan aproximaciones históricas a las fronteras. Estudiar las actitudes de los pobladores de las regiones fronterizas aparece con algún posible significado, pero no es un tema que se desarrolle ampliamente.

También en la década de 1960, los estudios de Julian Minghi fueron importantes en los temas de frontera y son reseñados por Paasi (2005). Para este autor, en los estudios de frontera lo importante es la función y el proceso, y no tanto

la forma y la localización. Se insiste en la necesidad de generalizar a partir de objetivos de investigación. Las fronteras requerían estudios no solamente desde la geografía política, sino desde la sociología, la economía y la cultura.

El desarrollo de los estudios de frontera fue dejando en claro que los Estados y sus fronteras estaban en constante flujo y evolución. Tradicionalmente, las fronteras habían sido estudiadas desde la geografía política y las relaciones internacionales en la escala del “Estado”, ya que las fronteras internacionales constituyen una de las más explícitas manifestaciones de las conexiones entre geografía y política. A partir de la década de 1990 resurgió con fuerza el interés en el estudio de las fronteras desde diversos campos académicos. Las transformaciones territoriales en la escala global y los procesos de re-delimitación territorial en Europa del Este, plantearon preguntas en relación con los límites y las identidades territoriales. Desde la geografía y las relaciones internacionales, las fronteras son expresiones de la territorialidad de los Estados.

- **Las fronteras como procesos sociales**

Las fronteras estatales son también constructos sociopolíticos discursivos y no solamente categorías estáticas naturalizadas ubicadas entre los países. Las fronteras y sus significados son históricamente contingentes, y son parte de la producción e institucionalización de los territorios, la territorialidad y la nacionalidad. Aun cuando son líneas divisorias más o menos arbitrarias entre entidades territoriales, también tienen significados culturales, históricos y religiosos para las comunidades sociales. La dinámica fronteriza se manifiesta en numerosas prácticas sociales, políticas y culturales. Todas las fronteras son socialmente construidas, y por eso la cuestión del poder es crucial en el tema de la dinámica fronteriza (Newman y Paasi, 1998; Paasi, 2004; Newman, 2006). Sociológicamente, los flujos fronterizos entre personas y comunidades unifican y las políticas estatales dividen y delimitan.

Alejandro Grimson, en varios trabajos (2001, 2003) aborda el “problema” de fronteras, y propone para hacer operativo y útil el concepto de frontera como eje de investigación, no hacer un estudio histórico sobre los significados del concepto, sino abordar una diversidad de estudios sobre zonas fronterizas; no hacer una historia semántica, sino una “historia territorial, relacional, sociocultural, de espacios fronterizos específicos” (2001:90). El dilema que enfrentaron Grimson y los investigadores que optaron por esta vía, fue cómo enfrentar estas investigaciones con fuerte base empírica para en un futuro contribuir a las concepciones teóricas y metafóricas sobre fronteras. Es riesgoso hablar constantemente de fronteras sin conocerlas, por ello decidieron:

Ir a las fronteras estatales con una perspectiva abierta que permitiera detectar y comprender no sólo la multiplicidad y mixtura de identidades, sino también sus distinciones y conflictos. No sólo las combinatorias transfronterizas, sino también las lógicas locales de disputas interfronterizas. Ir a las fronteras para mostrar la contingencia e historicidad del límite no implicaba enfatizar exclusivamente su porosidad y sus cruces, sino también sus luchas de poder, los estigmas persistentes y las nuevas formas de nacionalismo (...) (Las) fronteras políticas ofrecían un territorio especialmente productivo, no sólo porque ahí convivían poblaciones que supuestamente adscribían a nacionalidades diferentes, sino también porque eran espacios con peculiar interés e intervención del poder estatal” (Grimson, 2001:90)

A las fronteras se les entiende enmarcadas en procesos concretos y dentro de contextos específicos. El concepto de frontera implica un enfoque regional para acercarse al análisis de la historia y las relaciones sociales. El ejercicio de delimitar la región fronteriza, en este caso, es un recurso metodológico para ampliar el conocimiento acerca de la dinámica en este espacio definido, a partir de las dimensiones espaciales, temporales y relacionales y los cambios que pueden visualizarse en los aspectos de seguridad.

A diferencia de los estudios tradicionales sobre fronteras, enfocados principalmente a análisis empíricos de casos fronterizos concretos, o a la aplicación de

perspectivas utilizadas para la solución de problemas, los estudios más recientes están dirigidos a investigar o teorizar sobre fronteras empíricamente, pero dentro del contexto de categorías sociales y políticas clave como “Estado”, “nación”, “nacionalismo”, “territorio”, “identidad”, “etnicidad” o “soberanía”. En el caso de esta investigación, el estudio de la frontera sur de México se hará a partir del eje analítico de seguridad.

En algunos círculos académicos se ha insistido en la necesidad de desarrollar una “teoría general de las fronteras”. Esto implicaría que las fronteras son objetos separados de investigación social susceptibles de expresarse en la forma de una teoría acabada. Sin embargo, una teoría general de fronteras sería un asunto muy problemático – no solamente porque las fronteras son únicas – sino porque solamente se podría teorizar sobre ellas como parte de un esfuerzo más amplio orientado a una gran teoría socio-cultural que combinara cuestiones como la producción y reproducción del territorio y la territorialidad, el poder estatal, la soberanía, la agencia y experiencia humana – y todos estos elementos son profundamente contextuales. Las fronteras pueden ser “únicas”, pero son escenario, producto y parte de procesos sociales, políticos y culturales que necesitan ser teorizados contextualmente (Paasi, 2005).

Las fronteras políticas constituyen un terreno sumamente productivo para pensar las relaciones de poder. La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en términos de protección social, pero los sistemas de control y represión (del pequeño contrabando fronterizo, de las migraciones limítrofes) tienden a reforzarse. Por ello, el Estado continúa teniendo un rol dominante como árbitro del control, la violencia, el orden y la organización para aquellos cuya identidad está siendo transformada por fuerzas mundiales. Las relaciones entre poder e identidad en las fronteras, y entre las fronteras y sus Estados respectivos, son problemáticas precisamente porque el Estado

no puede siempre controlar las estructuras políticas que establece en sus extremidades. Las fronteras son espacios de condensación de procesos sociales, políticos y culturales. Esas interfases tangibles de los Estados nacionales unen y separan de modos diversos, tanto en términos materiales como simbólicos. Hay fronteras que sólo figuran en mapas y otras que tienen muros de acero, fronteras donde la nacionalidad es una noción difusa y otras donde constituye la categoría central de identificación e interacción (Grimson, 2001:93). Esa diversidad que se encuentra en las fronteras, a su vez está sujeta a procesos y tendencias contradictorias. Paradójicamente, cuando se anuncia el “fin de las fronteras”, en muchas regiones hay límites que devienen más poderosos.

Las fronteras, incluso las fronteras políticas, tienen un aspecto social. Las fronteras políticas pueden o no coincidir con los *límites sociales*, entendidos como los criterios para señalar pertenencia o exclusión, evaluar desempeño y valores y para marcar las diferencias. Pero no todas las actividades fronterizas son realizadas por grupos étnicos u otras unidades sociales identificables como minoritarias o dominantes dentro de sus estados:

Las actividades transfronterizas y la dinámica general que producen, pueden ser realizadas por categorías socioeconómicas, como profesiones, ocupaciones, o clases, con poco sentido de identidad o pertenencia en comunidades o grupos. En realidad, algunas de estas actividades como el contrabando, el refugio, o la vigilancia fronteriza, crean sus propios agentes y no existirían si no fuera por las fronteras. Aunque para propósitos analíticos los estudios se centren en un grupo determinado, la realidad completa puede ser una mezcla de actores que solamente pueden ser entendidos como una malla. Toda la vida social es una malla (permeable), pero la mezcla de niveles, actores, identidades y actividades puede ser más visible cuando se activa por la intrusión de la división derivada de la línea fronteriza estatal. En resumen, las fronteras no son simplemente agentes pasivos, pues pueden actuar sobre ciertos grupos y favorecer el desarrollo de otras identidades (Zartman, 2010:4).²

² Traducción propia

Una fuente importante de la dinámica en las zonas fronterizas deriva de la evolución de los poderes centrales que la controlan. Cuando un poder central o Estado busca crecer, consolidar su autoridad o modernizarse, es probable que endurezca sus fronteras, centralice los suministros e intercambios económicos y/o trate de inhibir el control local de cooperaciones fronterizas. Esto genera nuevas situaciones en las regiones de frontera: los viejos hábitos de intercambios transfronterizos, la necesidad de mantenerlos, las distintitas respuestas de la población heterogénea, y el surgimiento de nuevos actores como señalamos en la cita anterior: trabajadores fronterizos indocumentados, comerciantes informales, contrabandistas, minorías indígenas, entre otros. Estas actividades son parte del constante cambio en las fronteras y pueden ser reducidas si el Estado tiene éxito en sus controles, o bien pueden convertirse en las relaciones dominantes en la región fronteriza y a la larga debilitar al Estado.

Un poder central débil tenderá a dejar sus regiones fronterizas sin mucha atención, o hará algunos esfuerzos para hacer valer su poder delegando responsabilidades en las autoridades locales o realizando algunas acciones visibles para hacerse notar por posibles enemigos. O puede optar por “saltarse lo local” (Zartman, 2010:12) y adherirse a normas, símbolos o tratados internacionales en un intento por recobrar autoridad. Si el Estado vecino también es débil, las características internas de la zona fronteriza – sean armoniosas o conflictivas - vienen a ser dominantes, los grupos locales cobran relevancia y llegan a especializar sus funciones como proveedores de servicios, productos y actividades.³ El Estado mantiene

³ Este puede ser el caso de la frontera sur de México, donde la presencia del Estado es débil y el vecino Guatemala es aún más débil. Otro sería el análisis para la frontera norte, donde a pesar de haber mayor presencia de instituciones del Estado Mexicano, el vecino Estados Unidos es fuerte y los conflictos en la región fronteriza cobran otro cariz, donde México a veces se ve forzado a plegarse a las decisiones estadounidenses y a sus políticas de seguridad fronteriza e inmigración.

relaciones diferentes con las poblaciones de frontera, y éstas a su vez pueden impactar al sistema político en general:

Las fronteras son territorios en los que la interacción de agentes internos y externos configura los acontecimientos locales (...) son espacios y ámbitos de imbricación social y cultural, de formación de sociedades y culturas particulares y de generación del cambio social. Las relaciones entre los Estados y las fronteras son distintas de las establecidas con el centro del sistema político de que se trate (de ahí) la importancia de las fronteras para entender la configuración de los Estados Nacionales (Fábregas, 2005:25)

En un análisis sobre las fronteras en América Latina, Briscoe (2008) sostiene que es precisamente en las zonas de frontera donde los contrastes entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales son más marcadas. Las crisis fronterizas en cada región tienen su propia dinámica y características, debido a que derivan de contextos en donde la economía, los poderes locales, la presencia de grupos armados y la relación de esas zonas con el poder central son marcadamente diferentes. No obstante, estos contextos diversos no han impedido la emergencia de características comunes marcadas por la violencia, el desplazamiento forzado de personas, la existencia de grupos ilegales y la corrupción estatal. La progresiva corrupción de las fuerzas policiales y las instituciones políticas, acompañada por un marcado empeoramiento de las condiciones de seguridad de los ciudadanos, puede ser también detectada en las regiones fronterizas de Guatemala, zona de paso de la cocaína proveniente de Colombia hacia México. La situación de inestabilidad en las fronteras es en cierto sentido herencia del desarrollo de Estados centralistas que han mantenido un débil control en la periferia.

La corrosión de las instituciones conforma la condición primaria a partir de la cual emerge la economía de la frontera asociada a actividades ilegales o incluso criminales. El contrabando, apoyado tácitamente por las autoridades, ha sido una

práctica tradicional, y las zonas fronterizas históricamente han sido espacios de flujos migratorios más o menos tolerados. Las condiciones económicas cambiantes y la conexión a circuitos comerciales regionales y globales permiten que en el contexto de procesos globalizadores estas regiones fronterizas queden dentro del novedoso circuito de las economías estimuladas por el narcotráfico, la trata y otras actividades criminales. En palabras de Briscoe:

Un elemento central de la expansión y consolidación de la economía política de las fronteras es la progresiva consolidación de grupos armados y redes criminales. La tradición de las prácticas económicas no del todo legales estimula y es estimulada por instituciones estatales vacías (...) Pero es la transformación y optimización de estas redes de contrabando a través de regiones sin presencia estatal (Colombia) o municipalidades cooptadas por mafias (Guatemala, México), ambas firmemente ligadas a circuitos económicos internacionales, que conforman el sistema económico de las fronteras. En este sentido, es interesante señalar la gran capacidad de diversificación de estas nuevas corporaciones delictivas y su destreza para ajustar sus sistemas logísticos a cualquier bien cuyo comercio sea prohibido. Las fronteras son así “lugares de explotación y de oportunidades” (2008:6).

Briscoe continúa su análisis estableciendo que las operaciones de trueque que caracterizan a esta economía transfronteriza que opera en las sombras puede ser interpretada a la vez como una alternativa y como un reflejo del avance de las ideas liberales impulsadas por la globalización. En esta perspectiva, los circuitos ilegales de mercancías y narcóticos suponen mecanismos de supervivencia para los excluidos y un nuevo modelo de economía política y organización económica que se ajusta a las reglas de la economía de libre mercado y al discurso del Estado mínimo.

- **Cambio y movimiento en las fronteras**

La frontera en sí misma, tiene un efecto sobre la condición de las regiones fronterizas. La frontera es una hechura humana, una línea artificial trazada a través de una región. Las fronteras pueden ser líneas claras y profundamente marcadas, donde la línea política se ve reforzada por distinciones naturales, sean cuerpos de agua, montañas u

otras características geográficas; o pueden ser indistinguibles sobre el terreno, sin correspondencia con diferenciaciones naturales, penetrables, no controladas. Por eso las fronteras unen y dividen, son los amarres en el interior y los vínculos con el exterior, pueden ser barreras o puntos de conjunción. Las zonas fronterizas pueden ser administradas para reforzar cualquiera de esas distintas funciones. Zartman (2010) plantea la necesidad de tomar en consideración dos características de las fronteras para analizar las regiones fronterizas: su naturaleza política y su profundidad.

La naturaleza política de las fronteras y regiones fronterizas puede explicarse por su relación con el poder central y la fuerza de su autoridad: la aplicación de la ley, la voluntad y capacidad para mantener la división fronteriza en áreas habitadas. Las fronteras pueden reafirmarse y mantenerse mediante una autoridad central fuerte que hace valer sus leyes en todo el territorio, o bien pueden estar solamente endorsadas por estados débiles, sin estar claramente demarcadas o administradas. Lo más común es que se encuentren en algún punto intermedio entre estos dos extremos. La “profundidad” de una frontera se entiende como el grado de diferenciación entre las poblaciones asentadas a ambos lados.

Las zonas fronterizas están siempre en movimiento; es este constante movimiento y no algún modelo preestablecido lo que caracteriza las caracteriza. Zartman afirma:

La realidad de las zonas fronterizas es una máquina en movimiento en todo momento, y cambia sus movimientos mientras transita por el tiempo, está en movimiento sincrónica y diacrónicamente. Debido a la complejidad de esta máquina, existe la tentación de observarla como un caos incomprensible, una serie de factores interminables, presentes al mismo tiempo que pueden describirse, pero no ordenarse. En vez de ello, el movimiento tiene que ser capturado para identificarse y describirse

mediante elementos de análisis particulares. El análisis tiene que abarcar tres dimensiones: tiempo, espacio y actividad (2010:9).⁴

Vale la pena explicar con algo más de detalle las dimensiones señaladas por Zartman (2010). En primer lugar el tiempo. Estudiar una frontera a lo largo de un periodo de 500 años obviamente diferirá en los detalles que pueden verse si se estudia una década.

El espacio es otro aspecto de las dimensiones de análisis. Las zonas fronterizas involucran las interacciones locales dentro de su enfoque principal. Pero éstas son afectadas por las relaciones que se dan con y entre los centros de poder (generalmente los Estados), y los Estados a su vez se ven influidos por aspectos regionales o globales con efectos que alcanzan a influir directamente en las interacciones locales. No hay una dimensión fija que pueda identificar una zona fronteriza; ésta puede definirse en múltiples formas, dentro de espacios más amplios o más acotados.

Los niveles de análisis en tiempo y espacio son complementarios para entender las zonas fronterizas, pero también pueden revelar algunas tensiones como parte de la propia dinámica. Son dimensiones importantes para esclarecer el análisis si lo que se busca es incluir tanto la naturaleza como la fuente de las dinámicas fronterizas. La tercera dimensión señalada por Zartman (2010) es la actividad: la naturaleza de la interacción que es el centro del análisis. En las ciencias sociales generalmente existe una competencia para definir cuáles son los elementos de análisis decisivos. En el nivel local podríamos señalar la producción económica, los intercambios comerciales formales e informales, la pertenencia social, leyes, ubicación geográfica (fija o

⁴ Para esta idea de caos, véase Grayson, 2003. En este mismo sentido podrían citarse los análisis que caracterizan a las maras como grandes consorcios transnacionales fuertemente estructurados, o los trabajos sobre seguridad en la frontera sur que son un listado de problemas más de corte alarmista que propositivo.

migratoria), lenguaje, comunicaciones y seguridad. Las características de las zonas fronterizas desde el nivel nacional incluyen presiones para “modernizarlas” y hacer valer el poder central. Distintas aproximaciones al estudio de las zonas fronterizas pueden enfatizar elementos de análisis particulares, pero los otros tienen también que mantenerse presentes, ya que es en la interacción y balance entre distintas variables donde pueden llegar a entenderse la dinámica de la zona fronteriza. Las interacciones son complejas, de ahí la necesidad de acotar los objetivos de la investigación y los resultados esperados.

No se puede soslayar la importancia de estudiar las regiones fronterizas como procesos sociales, dentro de un contexto histórico que conlleva lecciones aprendidas del pasado y visiones sobre la situación presente. Las políticas no pueden solamente responder al “momento” presente en las fronteras, están obligadas a tomar en cuenta los cambios constantes a través del tiempo. Se requieren políticas inteligentes, que no exacerbén los problemas en la dinámica fronteriza. No existe “una” política que pueda abarcar todas las situaciones en la frontera. La historia y las experiencias contemporáneas en las regiones fronterizas brindan algunas lecciones sobre la necesidad de integrar en las políticas la visión del constante cambio, siempre presente.⁵

- **Fronteras, globalización y Estado**

La tesis de la globalización, en su sentido más amplio, contrasta la naturaleza territorial del Estado frente a la naturaleza virtual, instantánea y sin fronteras de la globalización. El ámbito estatal se define por el espacio territorial delimitado por fronteras reconocidas; en este espacio, el Estado tiene la prerrogativa del ejercicio de

⁵ La colección de trabajos recopilados en dos textos recientes (Diener y Hagen, 2010; Zartman, 2010) presentan una gama muy amplia y diversa de casos de regiones fronterizas en diferentes localizaciones y etapas históricas, y dan cuenta del constante cambio y movimiento, influido por aspectos locales, nacionales, regionales y globales.

la autoridad y la soberanía. Pero esta soberanía, así entendida, puede verse cuestionada por procesos globalizadores que, a decir de algunos autores, debilitan el papel del Estado como punto de conjunción entre el ámbito doméstico, donde ejerce su función política, y el ámbito internacional, donde actúa en representación de toda la sociedad (Krasner, 2001; Sassen, 2001). Los temas migratorios y de seguridad son ejemplo de asuntos intermésticos – término acuñado por Rosenau (2003) para explicar temas abarcan al mismo tiempo factores domésticos e internacionales - presentes en distintas escalas y en distintos ámbitos.

Entre los aspectos que han modificado las formas en que los Estados pueden ejercer su autoridad, Rosenau (2003) señala: a) el surgimiento de asuntos y procesos políticos que operan a nivel global, como los problemas ambientales, el narcotráfico, los migrantes y refugiados que han incrementado las organizaciones y legislaciones de carácter internacional que limitan y comprometen la autonomía del Estado; b) la rápida expansión y aceleramiento de la economía global que ha debilitado la capacidad de los Estados para conjuntar recursos para proveer beneficios sociales, incluida la seguridad, y c) el desarrollo de organizaciones social y políticamente significativas - dado el avance de los procesos tecnológicos y de comunicación – tanto dentro de las sociedades y comunidades locales, como en el nivel global que trasciende los territorios nacionales. El Estado se encuentra en medio de presiones internacionales y de resistencias locales, lo cual seguramente ha impulsado cambios en su forma de ejercer el poder, pero no ha perdido su papel de actor central en el sistema internacional. Rosenau califica el proceso como fragmentación del poder del Estado.

Los estados nacionales retienen significancia política, militar y simbólica en sus fronteras, aunque éstas se han convertido en un tema problemático en una época de creciente globalización. La soberanía, el poder estatal y la territorialidad presentan

una relación mucho más compleja que en la época en que fueron formados los estados nacionales modernos. Por otra parte, no podemos olvidar que la presencia de las fronteras no depende de la existencia de un modelo particular de poder central o estado. Las fronteras han existido en todos los tiempos históricos.⁶ Imperios antiguos y modernos, bloques culturales y áreas civilizatorias incluso antes del tratado de Westfalia, todos han tenido sus fronteras.

La globalización y la regionalización son procesos simultáneos, junto al reordenamiento o la alteración de las fronteras. Pero como señala Fábregas (2005:31), estos procesos no se manifiestan de la misma manera en todas partes. Las diferencias resultan de contextos históricos específicos y de la formación, consolidación y cambio de sociedades y culturas concretas. La relación entre fronteras, regiones y nación está enmarcada en el proceso de la globalización, el cual no conlleva la desaparición de los Estados nacionales, de ahí la contradicción entre la voluntad expresada de abrir las fronteras y la voluntad real de cerrarlas ante los flujos migratorios y otros flujos no deseados.

Al reflexionar sobre el desarrollo de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otras instituciones supranacionales, algunos académicos han planteado una desterritorialización general de las economías nacionales, la soberanía estatal y las identidades sociales en un preámbulo de lo que sería un “mundo sin fronteras” (Pecoud y Gutchteneire, 2006). Si estas afirmaciones se proyectan acriticamente hacia el futuro podrían ser signo del fin del papel del Estado como unidad de organización principal en el espacio político global. Sin embargo, hay sólidos estudios que demuestran que esto no es una posibilidad inminente. Diener y Hagen (2010) lo exponen de la siguiente forma:

⁶ En el volumen coordinado por Zartman (2010) se incluyen estudios sobre las fronteras desde la época de los constructores de pirámides en Egipto hasta los conflictos fronterizos del siglo XXI, en un intento por demostrar la cualidad inherente a las fronteras: el cambio constante.

Procesos de transnacionalismo y transmigración, y términos como transfronterizo o trans-estatal, son significativos en tanto permanezca algo que de sentido al prefijo “trans” (por ejemplo: cruzar, alterar, extender). En resumen, las fronteras todavía importan (p.4)

El estudio de las fronteras ha experimentado un renovado impulso desde la década de 1990. El tema se ha enriquecido mediante la conjunción de distintas aproximaciones disciplinarias, y ha convocado a especialistas ya no solamente de la geografía y las relaciones internacionales, sino también de la ciencia política, la sociología, la antropología, la historia, la literatura, el derecho, e incluso de la administración y gestión de asuntos fronterizos. Este crecimiento en los estudios de frontera parece contradecir el discurso de los hiperglobalizadores que auguraban la desaparición de las fronteras. Tal vez ese gastado discurso fue un factor para el resurgimiento de los estudios de frontera.

El interés en las fronteras contemporáneas ya no se limita a los aspectos físicos y políticos. Los temas fronterizos han resurgido en también con un énfasis en las micro escalas de las actividades espaciales en el nivel local. La inherente dinámica de los procesos fronterizos ha reemplazado el predominio anterior de análisis de las fronteras como líneas divisorias de naturaleza estática. Actualmente, las preguntas de investigación sobre las fronteras se enfocan a los procesos mediante los que se han construido socialmente, a temas de gestión fronteriza, y al impacto que las dinámicas fronterizas tienen en la vida cotidiana de las zonas de frontera, que están en constante flujo.

En el nivel del Estado, la globalización contemporánea conduce a una reconstitución o reingeniería del poder, las funciones y la autoridad de los gobiernos nacionales. Aunque los Estados mantienen la supremacía legal sobre lo que ocurre dentro de sus territorios, existe una yuxtaposición, en diversos grados, con la expansión de la jurisdicción de instituciones de gobernabilidad internacional y las

obligaciones derivadas de leyes internacionales. La emergencia de formas de organización económica y política de carácter global - como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales o las agencias regulatorias internacionales - conducen a una concepción del mundo que ya no está centrada solamente en el Estado, pues la autoridad se ha tornado difusa y compartida entre instituciones públicas y privadas en los niveles local, nacional, regional y global. Aunque la soberanía formal aparezca intacta, los Estados nacionales ya no son los únicos que tienen el control sobre lo que fluye dentro de sus territorios. Los complejos sistemas globales, desde los financieros hasta los ecológicos, conectan el destino de las comunidades en una escala local, con el destino de comunidades en regiones distantes (Held y colaboradores 1999; Sassen, 2001).

Las migraciones, por ejemplo, proporcionan un nexo en la tensión generada por la globalización entre la desnacionalización del espacio económico y la renacionalización del discurso político. El propio Estado se ha visto transformado por su participación en la aplicación de leyes y reglamentaciones necesarias para la globalización económica y por su participación en la aplicación de los derechos humanos. No es viable que coexistan reglamentaciones distintas respecto de la circulación transfronteriza de capitales y de personas (Sassen, 2001)

La existencia de dos reglamentaciones diferentes, una para la circulación de capitales y otra para la circulación de inmigrantes, así como también de otras dos reglamentaciones diferentes para la protección de los derechos humanos y la protección de la soberanía del Estado, plantea problemas que no pueden ser solucionados mediante las antiguas reglas del juego. En este sentido, la inmigración constituye un ámbito estratégico para indagar acerca de los límites del nuevo orden: propicia la renacionalización de la política y del concepto de la importancia del control soberano sobre las fronteras y, sin embargo, se halla imbricada en una dinámica, de mayor alcance, de transnacionalización de los espacios económicos y de las legislaciones sobre derechos humanos (Sassen, 2001:18-19)

El camino emprendido por la globalización respecto de la migración internacional ha estado plagado de inequidades. Mientras se habla de la globalización como procesos de progresiva apertura (mercados, comunicaciones, derechos), los flujos migratorios, que también son procesos globalizadores, se enfrentan con políticas crecientemente restrictivas. La paradoja de la globalización consiste en pretender que las fronteras estén abiertas a la circulación de bienes y capitales, pero cerradas para las personas. Es decir, la globalización se considera una oportunidad, mientras que la migración es vista como un problema.

Esta paradoja se profundiza aún más, si consideramos que las empresas transnacionales, a través del papel que revisten en la internacionalización de la producción, sustituyen a los pequeños productores locales creando una mano de obra móvil y que la formación de polos productivos dirigidos a la exportación contribuye al surgimiento de conexiones entre países importadores y exportadores de capitales (Sassen, 2001). Se da por sentado que el Estado debe de intervenir en la organización de los flujos migratorios mediante reglamentaciones jurídicas de pertinencia exclusiva de la soberanía nacional, pero al mismo tiempo se pide una desregulación y apertura en el ámbito del mercado.

La cultura de los derechos humanos es parte de los elementos que intervienen en el proceso de transformación de los estados nacionales, que si bien no están condenados a desaparecer como auguran los globalizadores radicales, sí están – como sostienen los teóricos de la transformación social (Held y colaboradores, 1999) - en una dinámica que les obliga a adaptarse para lograr manejar los crecientes flujos de ideas, bienes, servicios y personas a través de sus fronteras y están cada vez más integrados en redes internacionales que los vinculan mediante instancias y arreglos institucionales de normas y procedimientos compartidos.

También en el tema de los derechos encontramos el texto de Will Kymlicka (2006), que critica la ausencia de cuestionamiento acerca de las fronteras en las teorías de la justicia. Si bien las teorías hablan de justicia para todas las personas, en la práctica de los Estados la justicia está limitada a quienes son ciudadanos de los propios Estados. Se genera así una especie de “conspiración silenciosa” sobre la función de las fronteras y sobre su trazado. El texto de Kymlicka es breve y conciso, y presenta una profunda reflexión desde la filosofía política sobre el papel de las fronteras, las dinámicas de inclusión – exclusión y la necesidad de repensar y construir una ciudadanía para nuestro tiempo que no se restrinja al lugar de origen de la persona, sino a los derechos que tiene por el hecho mismo de ser persona, independientemente del lugar en donde se encuentre.

La dimensión de seguridad, también está atravesada por el tema de los derechos humanos. El apuntar hacia los migrantes y refugiados como posibles delincuentes o terroristas, el mantener bajo detención más allá del tiempo legalmente establecido a los sospechosos con excusas disfrazadas de argumentos de seguridad, las prácticas de cohecho, entre otros muchos aspectos, hacen patente la necesidad de un análisis profundo de las implicaciones que traería la securitización de temas, sin un adecuado diseño de políticas.

1.2 Seguridad: contextos cambiantes y nuevos discursos

La seguridad y, particularmente, los estudios sobre la seguridad han sido objeto de debate en las últimas décadas. Los cambios de notable envergadura que se han producido en el sistema internacional (el fin del mundo bipolar, la aparición de nuevos actores y de nuevos escenarios) han obligado a los analistas a redefinir el concepto de seguridad. El nuevo eje de discusión es acerca de la necesidad o la

conveniencia de ampliar la agenda de seguridad y, consiguientemente, aceptar el desafío que la expansión de su definición implica para las políticas de seguridad.

El concepto de seguridad desde una perspectiva tradicional se definía en el nivel del Estado-nación y era vista principalmente como un asunto militar. Esta visión militarista, centrada en las amenazas externas a la seguridad nacional dominó el mundo académico y político durante el periodo de la Guerra Fría. Desde la década de 1980, y particularmente después del derrumbe de la Unión Soviética, desde el ámbito académico de las Relaciones Internacionales se ha discutido la necesidad de una concepción más amplia de la seguridad, bajo el argumento de que la visión reduccionista que limita la seguridad a las amenazas militares tradicionales contra la integridad del Estado no visualiza adecuadamente las amenazas no convencionales cada vez más presentes.

Una de las principales funciones atribuidas tradicionalmente al Estado es mantener el orden dentro de sus fronteras y proteger a sus ciudadanos de amenazas externas. El concepto de “seguridad” ha sido definido de distintas maneras en los estudios sobre seguridad nacional e internacional. Varias definiciones se han centrado en los temas de anarquía internacional, sobrevivencia, integridad territorial y poder militar. El fundamento teórico de estas aproximaciones al concepto de seguridad fue el realismo, que aunque presenta variantes significativas, se enfoca generalmente en el Estado como unidad de análisis, enfatiza las relaciones de competencia entre los Estados y los aspectos militares – y en menor medida políticos – de la seguridad. En esta visión, el Estado es fundamentalmente una institución de seguridad: el Estado ofrece orden y protección a la sociedad, y la sociedad le brinda los recursos necesarios para que cumpla con esta función. Esta concepción ha sido cuestionada por la realidad misma, y con el tiempo se ha reconocido que no se aplica a los retos presentes en la nueva agenda global (Griffith, 2003).

En este sentido, Helga Haftendorn (1991) sostiene que la discusión sobre el concepto de seguridad había estado centrada en el contexto de las democracias occidentales industrializadas. En los países menos desarrollados es lógico que la idea de seguridad abarque dimensiones sociales y económicas que inciden en la estabilidad del Estado. Propone que para superar el etnocentrismo se busque un paradigma común para la seguridad global que dé cabida a las diferencias regionales y nacionales. Economía, medio ambiente, tráfico de drogas y derechos humanos han sido temas que se han relacionado con la seguridad en la agenda política global.

- **De la seguridad del Estado a la seguridad de las personas**

Aunque se ha aceptado la necesidad de trascender la visión restringida de seguridad, los temas de que tan amplia o restringida debe ser la agenda de seguridad, y cuán incluyente debe ser el concepto, siguen abiertos a discusión.

Los planteamientos de Barry Buzan y Oli Waever explican el proceso de apertura y redefinición de los estudios de seguridad. Para estos autores, la seguridad no puede reducirse a un “fenómeno objetivo”, es una realidad subjetiva, una condición que se construye contextualmente. Implica definir cuáles son las amenazas y autorizar acciones para enfrentarlas. De acuerdo con Waever (1995), la seguridad refleja la noción de protección contra una amenaza, y en este sentido puede diferenciarse de ganar acceso a recursos (desarrollo), o resolver asuntos concernientes a la distribución de los recursos (políticas). Para considerarse temas de seguridad se toma en cuenta si representan un peligro, son de importancia fundamental y requieren acciones para evitar consecuencias inaceptables. El referente de la seguridad puede variar; las respuestas a qué seguridad, para quién y por qué medios no están dadas, son realidades situacionales.

La ampliación de la agenda de seguridad tiene consecuencias para el Estado, que se ve obligado a implicarse en nuevas áreas. Cuando se introduce una agenda ampliada y se establece una relación entre un sector de la seguridad y su objeto referente, se está securitizando un tema. Como explica Buzan (1998), la "seguridad" es el paso que emprenden los políticos más allá de las reglas establecidas del juego, y con ello transforman el tema escogido en un objeto especial de política o en algo que está más allá de la política. En teoría, cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que va desde la no-politización (el tema no es relevante) hasta la securitización⁷ (el tema se presenta como amenaza existencial) pasando por la politización (el tema es parte de la política pública). También es importante señalar que no es solamente el Estado quien puede politizar o securitizar un tema, este proceso puede darse a partir de organizaciones de la sociedad civil, o de presiones de la opinión pública.

En los análisis de Buzan y Waever el papel del Estado se modifica pero de ninguna manera desaparece en estas aproximaciones a la seguridad. A partir de la concepción tradicional de seguridad centrada en el estado, se da una extensión horizontal, una "ampliación" del concepto de seguridad para dar cabida a las amenazas no convencionales: crimen transnacional organizado, degradación ambiental, movimientos poblacionales masivos, inestabilidad política, entre otros. Se visualizan fuentes de posibles amenazas tanto dentro como fuera del Estado.

Al mismo tiempo en que se incluyen nuevos temas, se da también una extensión vertical, o "profundización" de la seguridad que se refiere a la responsabilidad política para lograrla. Ya no es solamente el Estado y su aparato militar el único responsable de la seguridad: hacia arriba se incluye la participación de

⁷ Aunque no existe el vocablo en castellano, utilizaremos el concepto de "securitización" para señalar el proceso mediante el cual un tema se incluye en la agenda de seguridad.

las instituciones internacionales, y hacia abajo los gobiernos regionales o locales; en ambas direcciones hay también participación de organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y opinión pública.

En este esquema queda plasmada la relación entre los distintos niveles de seguridad. Se reconoce que factores militares, políticos, económicos, sociales y ambientales inciden en la seguridad de las colectividades humanas. Estos factores no funcionan aisladamente, cada uno define un punto clave dentro del problema de seguridad, pero dentro de una red de interrelaciones donde el Estado sigue siendo actor clave (Buzan, 1998; Stone, 2009).

Otros análisis han ampliado aún más el concepto de seguridad para plantearlo como “seguridad humana”. Aunque en ámbitos académicos priva cierto escepticismo sobre la utilidad analítica o práctica del concepto. Nos parece importante retomarlo ya que se reconoce su importancia como un marco orientador para la generación de políticas (Suhrke, 1999).

Ya desde 1994, el Reporte de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (citado en Liotta, 2002: 476-477) reconocía el cambio conceptual en materia de seguridad:

El concepto de seguridad, por demasiado tiempo ha sido interpretado de una manera estrecha: seguridad del territorio frente a agresiones externas, o protección de los intereses nacionales en política exterior, o seguridad global frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad ha estado vinculada a los estados nacionales más que a la gente (...) Han quedado olvidadas las preocupaciones legítimas de la gente común que busca seguridad en su vida diaria. Para muchas personas la seguridad simboliza protección de la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen y el terrorismo, el conflicto social, la represión política y los daños ambientales.

El concepto de seguridad humana destaca cuatro aspectos: a) es una preocupación universal, relevante para las personas en cualquier parte, b) los componentes de la seguridad son interdependientes, c) la seguridad humana se logra más fácilmente con

acciones de prevención, y d) el objeto de la seguridad se desplaza desde los Estados hasta las personas.

No se trata solamente de ampliar la agenda, sino de cambiar la forma en que entendemos la seguridad: la seguridad basada en los derechos humanos y un concepto abarcador de la seguridad humana. Una aproximación así implica que las personas estén a salvo de amenazas violentas y no violentas; una condición caracterizada por estar libre de amenazas hacia los derechos, la seguridad y la vida de las personas. Se trata de una visión del mundo alternativa, donde el punto de referencia son las personas y no solamente los territorios o los gobiernos (Suhrke, 1999).

La seguridad humana privilegia la búsqueda de condiciones sociales, políticas y económicas básicas que aseguren el desarrollo de las personas. Tiene que ver con el hecho de que los ciudadanos no deban preocuparse por el miedo a la violencia o por la violencia misma. En una versión acotada, se enfoca en el impacto de las amenazas y los actos violentos sobre los individuos derivados de conflictos bélicos: genocidios, migraciones, epidemias; en una acepción más amplia, este concepto plantea que la agenda de riesgos y amenazas debe incluir el hambre, las enfermedades y los desastres naturales, en virtud de que estos factores son responsables de un mayor número de muertes que la combinación de guerra, el terrorismo y genocidios. En ambos casos, la seguridad humana hace referencia a la interrelación de seguridad, desarrollo y protección de la población civil (Human Security Centre, 2005).

De acuerdo con este enfoque, prevenir los riesgos a la seguridad nacional de los Estados no significa necesariamente prevenir los riesgos a la seguridad de las personas, pues si bien es cierto que la protección de los individuos de amenazas externas representa una condición necesaria para la seguridad de las personas, esto no es suficiente para garantizar y generar su desarrollo.

Peter Liotta, propone una clasificación de los varios conceptos de seguridad utilizados actualmente (cuadro1). En este esquema queda claro que la seguridad consiste en algo más que proteger a un país de amenazas externas; seguridad implica la protección de infraestructura, seguridad económica, seguridad social, seguridad ambiental y seguridad humana.

Cuadro 1. Conceptos alternativos de seguridad

Tradición y origen	Forma de seguridad	Énfasis específico		
		Enfoque	¿Qué está en riesgo?	Amenazas a la seguridad
Tradicional, de base realista	Nacional	El Estado	La soberanía y la integridad territorial	Otros Estados (y actores no estatales en periodo posterior a la II GM.
Tradicional y no tradicional, de base realista y de base liberal	Social	Naciones, grupos sociales, grupos de interés, visión de clase social y necesidades económicas.	La unidad nacional, la calidad de vida, la distribución de la riqueza	Los propios Estados, migrantes, culturas ajenas.
No tradicional, de base liberal	Humana	Individuos, humanidad, derechos humanos, estado de derecho	La sobrevivencia, desarrollo humano, identidad y gobernabilidad	El propio Estado, la globalización, cambio y catástrofes naturales
No tradicional, potencialmente extremo	Ambiental	Ecosistemas	Sustentabilidad global	La humanidad a través del agotamiento de los recursos, escasez, guerras y destrucción ecológica.

Fuente: Adaptado de Liotta (2002:475)

El debate sobre seguridad, desde los ámbitos académicos y de política internacional y el reconocimiento de las distintas dimensiones de la seguridad ha llevado a reconocer

con mayor énfasis la relación que existe entre seguridad y desarrollo, entre amenazas y vulnerabilidades.

Seguridad y desarrollo han sido conceptos estrechamente entrelazados desde que se diseñaron las políticas de ayuda internacional tras la Segunda Guerra Mundial. Al terminar la Guerra Fría se asumió una visión aún más amplia de la seguridad y el desarrollo que integraba ambas agendas: desde la década de 1990 varios documentos de las Naciones Unidas consideran la ayuda al desarrollo y el combate a la pobreza como estrategias para lograr un mundo más seguro.⁸ Entre los argumentos para enfatizar la importancia de tomar en cuenta factores socioeconómicos en los diagnósticos sobre seguridad y en el diseño de políticas para fortalecerla, sobresale la tesis de que a mayor vulnerabilidad, menor capacidad para enfrentar cambios provenientes de la presencia de grupos delictivos, y menor posibilidad de resistencia del tejido social frente a las amenazas emergentes.

- **Distinción entre amenazas y vulnerabilidades**

La distinción entre amenazas y vulnerabilidades resulta útil para analizar los problemas de seguridad y las posibles respuestas ante éstos (Liotta, 2002). Una amenaza es identificable –muchas veces de forma inmediata– y requiere una respuesta entendible y razonable. El Estado define la amenaza y decide los medios que va a emplear para hacerle frente, por ejemplo, el uso de la fuerza militar para defender la nación y el territorio de agresiones externas. En cambio, una vulnerabilidad es muchas veces un indicador, no claramente identificable, que se encuentra en una compleja interdependencia con temas relacionados y que no siempre tiene una respuesta correcta. En las vulnerabilidades, algunas veces el propio

⁸Además del citado Reporte de Desarrollo Humano de 1994, podemos señalar el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.” Asimismo, la “Declaración del Milenio,” signada por 189 países en el año 2000, propone una visión integral de la paz, la seguridad y el desarrollo.

Estado puede ser la causa, por ejemplo, la enfermedad, el hambre, el desempleo, el conflicto social, la inestabilidad e intolerancia política, entre otros, son temas de alguna manera relacionados que afectan la seguridad de los Estados y los individuos, pero su mejor respuesta, en términos de seguridad, no siempre es clara ni ampliamente aceptada por los actores afectados.

La seguridad es una cuestión relacional, en función de amenazas y vulnerabilidades, de ahí que sea necesario tener en cuenta el contexto en que se produce la interacción para tener el marco analítico apropiado (Buzan, 1998). Existen problemas que son generados fuera de una región y que llegan a representar retos para su seguridad. Por ejemplo, el endurecimiento de las políticas de inmigración en Estados Unidos no puede catalogarse como una amenaza para la seguridad de México, pero sí incrementa la vulnerabilidad de los migrantes mexicanos y centroamericanos, al aumentar los riesgos en el tránsito y la posibilidad de ser víctimas del crimen organizado. El narcotráfico, ahora considerado una de las mayores amenazas para el país y concretamente para la frontera sur, es un caso distinto. El que se haya convertido en una amenaza se debe a la presencia de vulnerabilidades como son la porosidad de la frontera, la débil presencia del Estado en la región y la fragilidad del tejido social e institucional reflejada en delitos comunes, además del consumo de drogas, la corrupción y la impunidad, entre otros. La corrupción puede verse como una vulnerabilidad de las instituciones, pero también puede llegar a convertirse en una amenaza, pues mina la capacidad del Estado para ejercer su autoridad, gobernar, y hacer efectivas sus políticas.

No existe consenso sobre la mejor forma de respuesta gubernamental ante la diversidad de retos a la seguridad, ni sobre las estrategias políticas más adecuadas. En algunos círculos se enfatiza la necesidad de un pensamiento holístico como imperativo para la seguridad nacional. Sin embargo, existe el riesgo de ampliar tanto

este concepto holístico de seguridad que llegue a convertirse en todo para toda la gente, o en nada para nadie, según el caso (Liotta, 2002). Con la creciente interconexión entre regiones, y los efectos transfronterizos de procesos globales, la distinción entre los temas relativos a la seguridad humana o a la seguridad nacional llega a parecer borrosa. Es necesario entonces un enfoque que abarque tanto la seguridad humana como la seguridad nacional, pues privilegiar un solo aspecto puede tener un efecto boomerang y un desequilibrio entre fines y medios para lograr un cambio en el ambiente de seguridad. Son necesarias distintas estrategias para lidiar con los problemas derivados de las amenazas y las vulnerabilidades, que consideren la convergencia de varios aspectos y niveles de la seguridad.

El concepto de vulnerabilidad hace referencia a la persistencia de la pobreza y la inercia que mantiene a los hogares indefinidamente, o de manera habitual, en condiciones de carencia a lo largo del tiempo (McCulloch y Calandrino, 2003). Resultados de la investigación de Hernández Laos (2006) indican que en México, un elevado porcentaje de los hogares se encuentra inmerso en situaciones permanentes de incertidumbre y riesgo de continuar indeterminadamente en condiciones de limitado bienestar económico. Esta situación se agrava en la frontera sur, debido a que comparte con los demás estados del sur y sureste de México, un menor desarrollo económico y tecnológico en comparación con las zonas centro, occidente y norte del país. Si tomamos en cuenta los vínculos entre seguridad y desarrollo, es importante considerar que la situación social y económica en la frontera sur, caracterizada por menores índices de desarrollo, poca infraestructura urbana, mínimo avance industrial, entre otros aspectos, no es una cuestión coyuntural provocada por una crisis particular, sino la expresión de problemas estructurales, que son muestra de la vulnerabilidad social prevaeciente en la región.

La vulnerabilidad se exagera también por la asimetría en derechos que viven amplias capas de la población. La actual fase de desarrollo e inserción global ha generado un inédito contraste entre mayor realización de derechos civiles, políticos y culturales, y retrocesos dramáticos en la realización de derechos sociales y económicos. La mayor asimetría se da en la brecha entre mayor integración simbólica (vía acceso a medios de comunicación de masas, educación formal, información y conocimientos), y menor integración material (por mayores brechas salariales, desempleo, informalidad y concentración de la riqueza, entre otros factores). Estas asimetrías frustran expectativas, debilitan la adhesión a proyectos nacionales y a la fuerza normativa de la ley y las instituciones, generando así nuevas vulnerabilidades. (Hopenhagen, 2001)

En términos generales, por vulnerabilidad se entiende el riesgo o probabilidad de que un individuo, un hogar o una comunidad, pueda sufrir daños a raíz de cambios en las condiciones del contexto en que se ubican o en virtud de sus propias limitaciones. En términos cuantitativos, la vulnerabilidad es la dimensión inversa de la capacidad de absorción o adaptación que tienen las personas, familias o comunidades ante los efectos adversos de los *shocks* de distinta índole (RENASES, 2003). En la frontera sur de México, la situación deprimida del sector agropecuario, la presencia de grupos que presentan rezagos sociales importantes, como los indígenas y los campesinos dedicados a cultivos de subsistencia, así como una presencia relativamente débil de la institucionalidad del Estado, y la vecindad con regiones de Centroamérica en situación de precariedad, son factores de vulnerabilidad que hay que tomar en cuenta al analizar la dinámica de seguridad. Están presentes vulnerabilidades y amenazas transnacionales, y la presencia del Estado es débil, impulsada de forma intermitente cuando las emergencias lo requieren. Esta discontinuidad es un factor de vulnerabilidad que obliga a analizar el impacto de las

amenazas no solamente con criterios cuantitativos (algunos problemas parecieran ser menores que en otras regiones del país), sino en el contexto de la función de las fronteras en la seguridad e integridad de la nación.

- **Seguridad en el contexto de la globalización**

El proceso de globalización ha afectado profundamente la geografía económica regional, ha influenciado la interacción entre los Estados, ha conducido a esquemas de cooperación o conflicto y ha elevado el status de nuevas redes y actores (organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, fuerzas económicas de mercado, opinión pública). Los cambios y heterogeneidades en la concepción de seguridad tienen efectos importantes en el nivel local, y cuestionan la idea de que los Estados y gobiernos son los únicos responsables de garantizar la seguridad.

El impacto de la globalización ha sido tema recurrente en las discusiones sobre seguridad; las amenazas a la seguridad y los medios para combatirlas se han modificado en las últimas décadas. En el contexto de la globalización cobran importancia las relaciones entre actores estatales y no estatales en el sistema internacional y el surgimiento e influencia de redes transnacionales e instituciones intergubernamentales que inciden en la política internacional.

Este impacto de la globalización sobre el crimen internacional organizado es analizado en el texto de Louise Shelley (2006). El crimen ha globalizado sus actividades por las mismas razones que lo han hecho las empresas multinacionales legítimas: desarrollan ramas en distintas zonas geográficas para aprovechar las ventajas de mano de obra barata y disponible o de mercados de materias primas. Los negocios internacionales – lícitos e ilícitos – establecen sus instalaciones alrededor del mundo para cubrir sus necesidades de producción, comercialización y distribución, gracias a los avances en las comunicaciones y transportes internacionales. El tráfico

de drogas fue el primer sector ilícito en maximizar sus ganancias en un mundo globalizado, pero cuando el mercado de drogas se hace más competitivo y aumenta el combate internacional en su contra, los beneficios pueden verse comprometidos y los riesgos de la actividad aumentan. Esto ha llevado a los narcotraficantes a incursionar en otras actividades ilegales facilitadas por la economía global: tráfico de armas, de personas, de especies en peligro de extinción, de arte y antigüedades robadas, falsificación, entre otras. El crimen organizado explota estas actividades, a veces en forma encadenada de acuerdo a criterios de reducción de riesgos y maximización de beneficios.

Esta situación presenta a los estados nacionales y las organizaciones multilaterales el reto de trascender el paradigma de seguridad que ve los conflictos entre naciones como la mayor amenaza a la seguridad internacional y asume que los Estados son capaces de ejercer el control. Como apunta Shelley (2006), las nuevas amenazas demandan una mayor cooperación internacional, armonización de leyes, y mecanismos para compartir información de inteligencia. Además, abordar la intersección entre crimen, terrorismo y corrupción en la arena global, requiere también abordar los factores políticos, sociales y económicos que contribuyen a su permanencia: las desigualdades entre países y la falta de oportunidades en vastas regiones del mundo.

1.3 El Estado y la gestión de seguridad en las fronteras

En los apartados anteriores discutimos el papel del Estado en las regiones fronterizas y en los temas de seguridad. Señalamos en ambos casos que la función del Estado como actor principal permanece, pero se ha modificado por los cambios que se han dado en el contexto internacional y por la propia dinámica y movilidad de los procesos fronterizos. La fortaleza o debilidad del Estado, su capacidad para identificar riesgos

transfronterizos y locales, su presencia institucional y su participación en la provisión de bienes y servicios a la población son factores que impactan a las sociedades fronterizas y a las condiciones de seguridad.

En los capítulos siguientes se analizarán los procesos sociales y políticos que han dado forma a la frontera sur de México. Se identificarán las vulnerabilidades y las amenazas a la seguridad, y las políticas que han surgido como respuestas. Esto nos permitirá entender, en el caso de la frontera sur, hasta donde ha llegado el proceso de ampliación y profundización de la agenda de seguridad del Estado mexicano; para ello será necesario conocer los programas y políticas que se han impulsado en las últimas décadas. En este apartado exponemos algunas consideraciones para su análisis.

- **Consideraciones para el análisis de las políticas públicas**

En términos generales, una política pública se define como una acción exclusiva de las instituciones de gobierno encaminada a la resolución de una determinada situación problemática. Los actores gubernamentales son el factor clave para el análisis de las políticas públicas, lo cual no significa restar importancia a la participación de la sociedad civil. Aunque generalmente son “acciones” también es posible que existan políticas derivadas de procesos de “no decisión”, y entonces la acción es precisamente la omisión gubernamental que puede deberse a distintas razones: errores involuntarios, decisiones deliberadas de no actuar sobre determinado problema, bloqueos políticos, entre otros factores. Las políticas públicas implican un proceso permanente de toma de decisiones que va más allá de la etapa de diseño de las políticas. El carácter cíclico de las políticas conlleva acciones de monitoreo, evaluación y rediseño constante, en donde los agentes involucrados se enfrentan a la necesidad de decidir sobre la marcha. Esto es cierto en todos los casos, pero particularmente en contextos fronterizos, que como se expresó al inicio de este

capítulo, están marcados precisamente por el movimiento y el cambio incesante. También es importante señalar que las políticas públicas son generalmente de carácter interinstitucional, al requerir acciones de diversas instancias gubernamentales (Pérez Sánchez, 2006).

El primer paso en el ciclo de las políticas públicas consiste en que un problema sea calificado de interés público y pase a formar parte de la *agenda* de gobierno. Enseguida aparece la *definición* de la política, el proceso mediante el cual una cuestión ya colocada en la agenda, es estudiada, explorada y organizada por los interesados, en el marco de un diagnóstico de sus probables causas, componentes y consecuencias (evaluación ex-ante). Del diseño surgen las estrategias a seguir, los objetivos generales y específicos, metas y temporalidad para cumplir con cada una de las acciones conducentes. La fase de *implementación*, abarca las acciones de actores públicos y privados enfocadas al logro de los objetivos. Como parte del diseño de las políticas públicas, se debe establecer cuáles serán los mecanismos de evaluación que comprobarán la eficiencia y eficacia de su aplicación, y paralelamente se deberá fijar la temporalidad con que habrán de ser valorados los resultados de la aplicación de la política pública en cuestión (evaluación ex-post), con el objetivo conocer si una política pública habrá de continuar, modificarse o terminar.⁹

El párrafo anterior resume el modelo que durante por lo menos tres décadas estuvo en boga, tanto entre la academia como entre tomadores de decisiones, para impulsar acciones de política pública en diversos ámbitos. Este modelo gerencial de políticas públicas planteó una fuerte crítica al modelo tradicional jerárquico-burocrático y buscaba su reestructuración mediante una reforma que apuntó a la eficacia y eficiencia de las acciones de gobierno, la racionalización del gasto y la

⁹ Los cinco tomos de la colección *Antologías de las Políticas Públicas*, coordinada por Luis Aguilar y publicada por Editorial Porrúa en 1993, recoge una completa selección de estudios sobre el ciclo de las políticas: agenda, formulación, diseño, implementación, análisis-evaluación.

coherencia entre diagnóstico de la problemática, el diseño de las acciones, el desarrollo de las políticas y la evaluación de los resultados. La visión se fundamentó en la cultura administrativa de las *E's* (economía, eficacia y eficiencia), que implicaba alto rendimiento, resultados para la ciudadanía, control de gestión, sistemas de información y evaluación, indicadores de desempeño precisos, empíricos y medibles, y asignación de presupuestos por resultados. Sin embargo, algunos de los principales exponentes de este modelo han reconocido que la situación ha cambiado, y que estos esquemas, contruidos para dar respuesta a la crisis del Estado Social y anticiparse al surgimiento de problemas previstos, se han visto cuestionados por la aparición de nuevos conflictos y limitantes en la relación gobierno–sociedad. En el centro de los planteamientos estaba la certeza de que un gobierno políticamente legítimo, democrático, financieramente robusto, gerencialmente eficiente y no intrusivo en el ciclo económico, sería más apto para dirigir y gobernar la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010). Estos elementos mantienen su importancia pero han demostrado no ser suficientes para la conducción de la sociedad.

En el modelo gerencial existe el supuesto de que los objetivos que se realizan de modo eficiente tienen significación social y cambian las condiciones sociales negativas e indeseadas. A pesar de esto, también existen programas costo-eficientes que no son socialmente eficaces, no arrojan beneficios sociales ni cambian las condiciones de vida social de sectores ciudadanos. El aporte del modelo gerencial es valioso e imprescindible en el terreno de la eficiencia gubernamental, pero no resuelve la eficacia integral o total de la acción de gobierno, que va más allá de los aspectos técnicos y financieros. La eficacia o causalidad gubernamental tiene una dimensión técnica y otra valorativa; es integral. Incluye objetivos programáticos y también valores políticos constitucionales que se tienen que expresar en los objetivos (Aguilar Villanueva, 2010:205-206).

En el plano de la gestión pública han surgido preguntas acerca de la suficiencia del modelo gerencial, no para negar su validez, ya que sus propósitos de eficacia, eficiencia y manejo de recursos no están en duda, sino para preguntarse si el cumplimiento del ciclo de las políticas garantiza la buena conducción de la sociedad. Se pasa entonces de la pregunta de la (in)eficiencia a la de la (in)suficiencia del gobierno, de su eficacia administrativa a su capacidad directiva, de un enfoque gerencial a uno de gobernanza (Aguilar Villanueva, 2010:198). Este modelo reconoce la responsabilidad directiva del gobierno y el aparato burocrático, pero se plantea la acción de gobernar como una actividad más amplia y compleja que ha de incluir las ideas, recursos y actividades de actores extra-gubernamentales, en este sentido un enfoque de gobernanza sería más apropiado para atender temas complejos de fronteras y seguridad.

Citando ampliamente a Luis Aguilar:

la capacidad administrativa del gobierno puede razonablemente resolverse mediante reglas, técnicas y cultura de la eficiencia. Pero la conducción de la sociedad, su gobernación/dirección/gobernanza, además de las normas técnicas o tecno-gerenciales de eficiencia, calidad financiera y administrativa, implica cuestiones institucionales sobre el tipo de diseño de la relación entre los poderes públicos, entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones de la sociedad, así como cuestiones sobre las prácticas políticas que llevan a cabo los gobiernos entre sí y con su sociedad. Podríamos añadir el diseño institucional y las prácticas de relación entre los estados nacionales y de éstos con los organismos internacionales 2010:199).

Por una parte, entonces, es necesario revisar objetivos, coherencia con el diagnóstico, diseño de estrategias, acciones de monitoreo y evaluaciones. Sería muy difícil evaluar las políticas y acciones de gobierno relativas a la seguridad en la frontera sur con base en el modelo gerencial. Los objetivos, como veremos en los capítulos siguientes, muchas veces están planteados de modo general, sin que puedan identificarse resultados medibles para evaluar su cumplimiento. Si existe una operacionalización

de los objetivos, no en todos los casos se encuentra la información disponible. No se conoce tampoco el ejercicio presupuestal que conllevó cada política, ni se sabe si a lo largo de su ejecución existió un programa de monitoreo y evaluación. No tendría mucho sentido presentar una lista de las políticas identificadas como relevantes para la frontera sur en las últimas décadas simplemente para concluir que no pueden ser evaluadas por no conocer en forma completa su proceso de diseño, implementación y evaluación.

Por otra parte, las aportaciones del esquema de gobernanza, son útiles para reflexionar sobre los problemas de seguridad descritos anteriormente. La crisis ha evidenciado la interdependencia que hay y que se requiere entre los actores públicos, privados, sociales, e internacionales para que la sociedad en que viven tenga un futuro de calidad progresiva y sustentable. Trataremos también de discernir estos aspectos en las políticas abordadas.

Un elemento adicional, necesario para el análisis de las políticas públicas, consiste en aproximarse a los principios y a la dinámica de la relación entre la esfera política y la acción pública. Las políticas públicas no son autónomas; dependen de los contextos políticos e institucionales en que se producen, esta es la hipótesis que retomamos de los trabajos de Pedro Medellín (2004), para preguntarnos si las políticas públicas –en las condiciones existentes en la frontera sur, muchas veces marcadas por la precariedad política y la informalidad– pueden lograr los cambios buscados. Existe una marcada diferencia en los procesos de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad.

Las políticas, entonces, tienen que ser entendidas en la perspectiva del régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. El régimen político define la

naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que nacen y se despliegan las políticas y las condiciones que determinan su ciclo de existencia. Analizar las políticas dando un papel central al régimen político y al grado de consolidación política e institucional permite dimensionar la capacidad estructural que tienen los Estados para desplegar las herramientas que tienen a su disposición para cubrir su territorio y actuar en él, para lograr que los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen un mínimo de principios y valores institucionales, y para producir los cambios que la sociedad les reclama.

La estructuración de las políticas no está determinada por la coyuntura particular que puedan atravesar los actores e intereses en un momento dado, sino que fundamentalmente lo está por la especificidad de los tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas, por los patrones particulares que regulan los comportamientos de esos individuos y por los dispositivos característicos que son utilizados en la conducción hacia un orden como miembros de una sociedad y ciudadanos de un Estado.¹⁰

- **Políticas y cooperación**

Dentro de un contexto fronterizo, la complejidad de las dinámicas que atraviesan más de una nación, exigen la construcción de enfoques regionales y bilaterales para el tratamiento de los temas fronterizos y de seguridad. Los espacios multilaterales son creados por un grupo de Estados para actuar colectivamente frente a temas que les conciernen. Su funcionamiento se basa en dos aspectos: el reconocimiento público de las reglas que surgen de sus intercambios, y la persistencia del esquema multilateral a lo largo del tiempo (Keohane, 2006). En este sentido, al analizar las políticas, veremos

¹⁰ Medellín (2004), presenta una tipología de países de acuerdo a la territorialidad e institucionalización del orden. Los divide en países de regímenes de obediencias sólidas, porosas y endebles, y sitúa a México como un país de obediencia endeble por carencias en su control territorial y debilidad de sus instituciones.

que instancias como los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza y la Conferencia Regional para las Migraciones, entre otras que tienen que ver con la dinámica de la frontera sur de México, cumplen estos requisitos. Sin embargo, las declaraciones y acuerdos muchas veces no logran reflejarse en acciones concretas, ya que las asimetrías entre los países involucrados llevan a un estancamiento.

Para enfrentar y superar las vulnerabilidades y amenazas a la seguridad presentes en la frontera sur de México, es necesario visualizar cuáles son los actores y las estrategias más adecuadas para mantener o recuperar la estabilidad. Estos dos elementos, fundamentales para el impulso de políticas claras y eficientes, son difíciles de identificar debido al carácter transnacional de los riesgos y vulnerabilidades. Los retos que presentan las amenazas, como las acciones del crimen organizado, o el incremento de movimientos poblacionales en condiciones de gran vulnerabilidad, rebasan las fronteras nacionales, y por tanto su atención requiere la inclusión de más actores y esquemas amplios de cooperación, es decir, una profundización de la concepción de la seguridad.

Los países dentro de una región, en este caso Centroamérica, México y Estados Unidos, comparten los problemas derivados de las amenazas que la atañen y encuentran que su seguridad es en cierto sentido interdependiente ya que las decisiones y políticas implementadas de cada uno afectan inevitablemente a toda la región. Esta interdependencia significa que ningún actor puede lograr sus objetivos de seguridad mediante estrategias aisladas y unilaterales, pero al mismo tiempo el proceso de cooperación en temas relativos a la seguridad es de naturaleza problemática. Se acepta fácilmente la premisa de que la cooperación amplia puede dar mejores resultados, pero el nivel de compromiso de los países involucrados se verá afectado por el funcionamiento interno de cada uno y de la percepción de si la

cooperación logrará fortalecerlo como país.¹¹ Entre los países centroamericanos, México y Estados Unidos existen asimetrías de poder que obstaculizan el funcionamiento pleno de los esquemas de cooperación. No es difícil visualizar temas donde los intereses de Estados Unidos dominan la agenda, como ha sido el caso de las propuestas de gestión y ordenación de flujos migratorios. En sentido contrario, la debilidad del Estado guatemalteco ha sido un impedimento para contar con una interlocución eficiente en los acuerdos de seguridad como el GANSEF. No se debe perder de vista que los principales agentes de política siguen siendo los Estados nacionales, con sus intereses y diferencias. Son los Estados los que pueden llevar a cabo las acciones derivadas de los acuerdos alcanzados. Si esto no es tomado en cuenta dentro de las discusiones y propuestas emanadas de los esquemas de cooperación bilateral o multilateral, prevalecen inconsistencias y en el mejor de los casos la política resultante es un listado de buenas intenciones.

La discusión de las tres dimensiones de análisis que fundamentan esta investigación: frontera, seguridad y respuestas estatales es la base para los siguientes capítulos, donde se abordaran para el caso concreto de la frontera sur de México. Se estableció en este capítulo que las fronteras son resultado de elaboraciones históricas y procesos sociales concretos; el siguiente capítulo da cuenta de la historia y los procesos que han conformado esta frontera.

¹¹ Este concepto de seguridad interdependiente ha sido desarrollado ampliamente por Barry Buzan y Ole Waever, (2003).

CAPÍTULO II. LA FRONTERA SUR DE MÉXICO: PROCESOS DE FORMACIÓN Y CAMBIO.

En el capítulo anterior, cuando se señala la pertinencia de abordar el estudio de las fronteras como procesos sociales, se afirma que el establecimiento de las fronteras se vincula a historias de poder particulares, a relaciones de dominación y resistencia que se dan en espacios territoriales concretos. El objetivo de este capítulo es presentar los aspectos históricos que permiten analizar un espacio específico donde se presentan dinámicas políticas, sociales y económicas que han dado forma a la región que hoy conocemos como “frontera sur de México”.

En términos generales, cuando se hace referencia a la frontera sur, se incluyen los actuales estados de Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas, que limitan geográficamente con Belice y Guatemala. Se trata de una extensión de 1,149 kilómetros, de los cuales 956 son frontera con Guatemala, y 193 con Belice (INEGI, s/f). La frontera México-Belice es casi totalmente fluvial y está marcada por el Río Hondo y el Arroyo Azul; en el caso de la frontera con Guatemala, el río Suchiate y un tramo del río Usumascinta (aproximadamente 385 kilómetros entre los dos) marcan parte de la delimitación fronteriza en el estado de Chiapas, el resto son fronteras terrestres: zonas montañosas y selvas principalmente. Los estados de Tabasco y Campeche colindan con la región selvática del Petén Guatemalteco.

Para incursionar en el análisis de la frontera, se presenta una breve periodización que parte de su delimitación y definición política a finales del siglo XIX hasta los problemas de seguridad que empezaron a anunciarse a finales del siglo XX. No se pretende profundizar en la historia de la región, sino retomar los aspectos que mayor impacto han tenido en su configuración. Se trata de entender el contexto histórico y los procesos sociales que han dado pauta a la existencia de condiciones de vulnerabilidad, al surgimiento de los problemas de seguridad y a las respuestas estatales para su atención en la actualidad.

2.1 La delimitación de la frontera sur: espacios que no se cierran

La frontera sur de México es un espacio marcado por la diversidad en muchos aspectos: en sus ecosistemas, cultura, etnicidad, procesos históricos, estrategias productivas, y también en su dinámica con los países vecinos: Guatemala y Belice. Es un espacio heterogéneo, cuya conformación no ha estado exenta de conflicto.

Desde los inicios de la vida independiente, México y Guatemala mantuvieron diferencias respecto a la situación de Chiapas y el Soconusco. Durante casi 20 años el conflicto se mantuvo con algunos vaivenes, hasta que en 1842 el presidente Santa Anna aprovechó la disolución de la Federación Centroamericana para ocupar definitivamente el Soconusco. Sin embargo, pasaron otros 40 años hasta que en 1882 con la firma del Tratado de Límites, Guatemala renunció a cualquier derecho sobre Chiapas y el Soconusco (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2006).

Por su parte, el proceso de delimitación de la frontera con Honduras Británica (hoy Belice) estuvo atravesado por la Guerra de Castas que asoló durante medio siglo la porción oriental de la Península de Yucatán, se trató de la más duradera experiencia de autonomía indígena en América, ya que la rebelión maya abarcó prácticamente toda la segunda mitad del siglo XIX. La incapacidad del gobierno central para controlar la selva oriental de la Península de Yucatán, aceleró las negociaciones con Gran Bretaña para la firma del Tratado de Límites México-Belice en 1893. La estrategia del gobierno mexicano para la recuperación de la región ocupada por los mayas necesitaba del respaldo y reconocimiento de Gran Bretaña y su colonia (Careaga, 1990).

Los procesos que llevaron a la definición de límites con Guatemala en 1882, y con Belice en 1893 fueron distintos. En el caso de México-Guatemala los grupos

sociales asentados a ambos lados compartían la misma herencia colonial, y características sociales, étnicas y culturales similares. En el caso de México-Belice, la presencia de los mayas insurrectos y su relación con las autoridades británicas fue determinante, los movimientos poblacionales derivados del conflicto tuvieron un efecto visible a ambos lados de la frontera, que si bien presenta un mayor grado de diferenciación étnica y organizativa, ha favorecido también el surgimiento de lazos históricos y familiares (Vallarta, 2001).

El relativo aislamiento de la frontera sur con el resto del país, generó el surgimiento de fuertes vínculos comerciales, laborales, sociales y culturales con Guatemala y Belice. En el caso de Quintana Roo, durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, el auge comercial del palo de tinte, la caoba y el chicle, en sus distintas etapas, provocó que pobladores de ambos lados de la frontera participaran activamente en las temporadas de corte o cosecha. La mayoría de los productos obtenidos de los bosques del centro y sur del territorio circulaba a través de Belice. Esta frontera no tenía todavía una fuerte presencia del gobierno nacional, y fueron empresarios ingleses y estadounidenses quienes realizaron inversiones significativas para la extracción de madera y chicle (Higuera, 1997).

Campeche no fue un espacio de inmigración centroamericana debido a la ausencia de vías de comunicación y a la selva alta que caracteriza la interfase México-Guatemala en esa región. Desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX las actividades forestales, madereras y chicleras, favorecieron la movilidad de trabajadores y el establecimiento de pequeños caseríos a ambos lados de la frontera (Arriola, 2010).

En el caso de Tabasco, el corredor Naranja-Ceibo en el Petén guatemalteco, frontera con el municipio de Tenosique, también tuvo presencia intermitente de asentamientos forestales a principios del siglo XX, y a partir de la década de 1960

experimentó un proceso de poblamiento con personas procedentes de otras regiones de Guatemala que buscaban tierras para actividades agrícolas y ganaderas (Arriola, 2008). Prácticas ilegales como el saqueo de piezas arqueológicas, abigeato, caza y comercialización de especies silvestres y contrabando de maderas preciosas prosperaron en esta región bajo la protección de la selva y la ausencia de controles estatales.

Chiapas históricamente ha sido escenario de significativas relaciones con Centroamérica; su riqueza natural favoreció actividades agrícolas que tuvieron un auge económico sobre todo en la región del Soconusco con los cultivos de cacao y café. Desde finales del siglo XIX, y sobre todo a lo largo del siglo XX existieron migraciones pendulares de trabajadores, y a veces familias, procedentes de Guatemala, especialmente en la temporada de pizca de café. Esto ha traído como resultado una vida transfronteriza muy intensa entre ambos países (INM, 2011). La migración estacional desde Guatemala, fue clave para el desarrollo de las fincas cafetaleras en el Soconusco.

Durante la primera mitad del siglo XX, los estados fronterizos del sur de México mantuvieron un ritmo de pequeñas transformaciones pausadas, derivadas de sus dinámicas sociales y económicas internas. El impacto de las grandes transformaciones nacionales como lo fue la Revolución Mexicana no se manifestó de forma intensa en esta región. La importancia que esta región tuvo para el gobierno central se basó en circunstancias coyunturales y por tanto la presencia del poder central fue intermitente. Las relaciones que los estados fronterizos establecieron con el “centro” fueron lineales y no como “región fronteriza”. Incluso la relación entre estos estados nunca fue significativa en términos económicos o políticos. La frontera sur no figuraba como prioridad en la agenda política nacional, se entendía como sinónimo de atraso, ruralidad y naturaleza agreste.

2.2 Proyectos de infraestructura y turismo: ¿avance hacia la modernidad?

La frontera sur ha sido vista como una región “atrasada” porque la “modernidad” fue concebida, desde el porfiriato y durante todo el siglo XX, como un ideal que se alcanzaría a través de una serie de políticas modernizadoras, que serían el motor del progreso.

México le apostó a la industrialización como vía para el desarrollo; el uso de nuevas fuentes energéticas y una creciente eficacia tecnológica fueron elementos primordiales en el modelo a seguir. Sin embargo, en los esfuerzos por imitar este proceso que se había dado en países europeos y en Estados Unidos, se omitió una reflexión más seria sobre el conjunto de condiciones históricas que lo hicieron posible en esas regiones del orbe. En el afán de modernizar el sureste mediante la construcción de presas hidroeléctricas, la instalación de ingenios azucareros y la promoción de enclaves petroleros y turísticos, se les dio la espalda y se excluyeron las tradiciones locales indígenas y mestizas presentes en la región. Los intentos de modernización de los estados fronterizos del sur muestran con claridad la preeminencia de los intereses de las compañías extranjeras y las élites nacionales dominantes para sacar provecho a través de la extracción de las riquezas naturales y prácticas comerciales. Esta estrategia negó cualquier aportación positiva de las sociedades tradicionales y no tomó en cuenta las necesidades de desarrollo local.

En las décadas de 1960, 70 y 80 varias zonas de los estados fronterizos fueron escenario de transformaciones derivadas de proyectos de modernización (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2006: 226-236):

- Las presas hidroeléctricas en Chiapas a lo largo del Río Grijalva (Malpaso en 1964, La Angostura en 1974, Chicoasén en 1980 y Ángel Albino Corzo en 1986).

- Los proyectos de exploración petrolera y apertura de zonas de explotación en áreas de Tabasco, Campeche y norte de Chiapas, desde la década de 1970.
- El mega proyecto turístico en Cancún, Quintana Roo, también en la década de 1970.

Ninguno de estos proyectos de desarrollo e inversión tuvo lugar en la franja fronteriza, pero todos ellos impactaron en la dinámica poblacional de los estados del sur, ya sea porque fueron factor de expulsión y reacomodo de comunidades, como en el caso de las hidroeléctricas, o porque catalizaron el proceso de poblamiento en zonas antes deshabitadas como Cancún.

Las décadas de 1960 y 1970 estuvieron también marcadas por los intentos de “transformar” el entorno del trópico mexicano mediante proyectos de colonización agrícola y reconversión productiva. Si bien en las selvas de Chiapas esta dinámica inició desde los años 1950, en Quintana Roo las colonizaciones dirigidas tuvieron auge posteriormente. El establecimiento de ingenios cañeros - Álvaro Obregón en Quintana Roo en 1977 y Huixtla en Chiapas en 1978 – dio impulso a la movilidad poblacional por la apertura de mercados laborales estacionales. En el caso de Huixtla se generó un mercado de trabajo para mano de obra guatemalteca durante las temporadas de zafra que hasta hoy persiste (Castillo, Toussaint y Vázquez, 2006). En la zona de Quintana Roo, la agroindustria azucarera floreció a ambos lados del Río Hondo. Del lado mexicano en el ejido Pucté se creó el ingenio Álvaro Obregón; del lado de Belice, ya existía el moderno ingenio Tom Hill en Orange Walk, y el de La Libertad (de corta existencia) en Corozal. Los tiempos de zafra se convirtieron en tiempos de migraciones temporales. En un inicio – por la instalación más temprana de los ingenios beliceños y la importancia nacional que tuvo el azúcar en la economía de ese país – fueron los mexicanos quienes acudieron atraídos por las oportunidades laborales. A comienzos de la década de 1980, debido a factores políticos y

económicos en ambos lados de la frontera, el flujo de la fuerza de trabajo se invirtió, y fueron ciudadanos de Belice los que pasaron del lado mexicano a trabajar en la industria azucarera, pero sobre todo, a buscar insertarse en la pujante economía del polo turístico en Cancún (Ken, 1991; Armijo, 2008).

El caso de Tabasco es paradigmático para apreciar los impactos contradictorios de los esfuerzos de desarrollo. Desde el Plan Chontalpa (1966) que pretendía una modernización agrícola y lo único que logró fue desatar un proceso de deforestación, ganaderización y concentración de la propiedad de la tierra, hasta la petrolización que inició en la década de 1970, con secuelas de contaminación y migraciones en condiciones precarias (Tudela, 1989).

La llegada de nuevos pobladores con distintas tradiciones productivas, los programas gubernamentales de apoyo a los desmontes, el reparto agrario con criterios agrícolas y no forestales y la creación de complejos agroindustriales para la producción de caña de azúcar y arroz en las tierras ribereñas, trajeron consigo un cambio drástico en el paisaje, una acelerada deforestación y el efímero espejismo de una “modernidad” que nunca cumplió sus promesas al reducirse a la idea de una mera modernización que dejó fuera aspectos sociales, culturales y ambientales, con la falsa pretensión de que el crecimiento urbano y la aplicación de tecnología en pequeñas áreas propiciarían automáticamente el progreso y el desarrollo. La mayor parte de la población local en zonas fronterizas quedó ajena a los beneficios de estas obras de desarrollo. Permaneció una dinámica de relaciones comerciales formales e informales, intercambios laborales y migraciones pendulares.

Actualmente, en las comunidades fronterizas con Belice los desplazamientos laborales son casi nulos y se trata de una relación de corte comercial, a través de un flujo constante para actividades comerciales legales que se han incrementado con el establecimiento de la zona libre, y, por otra parte contrabando hormiga a través del

río. Los principales productos que se comercian informalmente son alimentos, alcohol y gasolina. Laboralmente, Quintana Roo se ha convertido en destino de trabajadores centroamericanos que se mezclan con los flujos provenientes de estados del interior de la República para trabajar en la zona turística de Cancún y Playa del Carmen.

En Campeche, el cruce de personas es bajo e irregular entre comunidades que viven en ambos lados de una “frontera virtual”, como ocurre cerca de Candelaria y Calakmul. Estas regiones, de muy difícil acceso, escasa población y limitadas vías de comunicación en ambos lados de la frontera, están siendo utilizadas hoy por algunas organizaciones delictivas para actividades como el tráfico de drogas, armas y maderas¹² (INM, 2011).

En Tabasco la reconstrucción y puesta en funcionamiento de la carretera Ceibo-Naranja en años recientes ha favorecido una mayor dinámica migratoria, ya que esta carretera conecta vías de comunicación importantes en la zona y asentamientos de población más grandes. Tenosique se ha convertido en parte de un corredor migratorio importante para la población indocumentada en tránsito hacia Estados Unidos (Arriola, 2009).

En Chiapas persiste la constante movilidad desde comunidades de Guatemala, y de acuerdo a Castillo, Toussaint y Vázquez (2006), se puede hablar de un mercado regional de mano de obra de carácter transfronterizo donde los campesinos indígenas guatemaltecos constituyen el recurso humano esencial para el cultivo del café. En Tapachula y Tuxtla Gutiérrez también hay trabajadores del vecino país en actividades de construcción y en servicio doméstico (Castillo, 2008; Ángeles Cruz, 2009). Hasta el presente se mantiene un flujo de trabajadores con documentos o sin ellos que se ocupan ya no solamente en la agricultura, sino también en servicios y construcción.

¹² Entrevista con Nelia del Pilar Pérez Curmina, delegada del INM en Campeche, diciembre 2010.

Según la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur 2008 (EMIF SUR) del total de los guatemaltecos que cruzan a México, 94.6% lo hace con el propósito de buscar trabajo.¹³ Existen diferencias importantes entre los migrantes que cruzan diariamente a México y los que buscan quedarse por más de un día: los que solo permanecen un día en México se dedican en su mayoría al sector de comercio (45.3%) y a los servicios (37%); mientras que los que se quedan por más de un día (hasta un año) trabajan en su mayoría en el sector agropecuario (76.1%) seguido por el de servicios domésticos (8%), construcción (6.7%) y comercio (5%). A pesar de los mecanismos que se han creado para regular y proteger a los visitantes locales y a los trabajadores fronterizos, solo 10.7% de los que trabajan o permanecen en México más de un día, cuentan con algún tipo de permiso (pase Local, Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), o Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) para hacerlo.

Esta dinámica de frontera abierta, con escasa presencia del gobierno federal mexicano, ha experimentado un proceso de transformación hacia una frontera de seguridad a partir de las últimas dos décadas del siglo XX.

2.3 Impactos de la crisis económica regional y la inestabilidad en Centroamérica en la frontera sur

Cuando se analizan fronteras, los acontecimientos en ambos lados de la franja divisoria tienen un impacto en la región. Por eso es importante reseñar los procesos más significativos en el istmo centroamericano que se reflejaron en la dinámica fronteriza en el sur de México.

¹³ Del total de guatemaltecos que cruzaron para buscar trabajo en México, el 95% sí trabajó (INM, 2011).

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la región centroamericana se benefició de los efectos de una fase de prosperidad en la economía mundial. Se dio un proceso de modernización cuantitativa, aunque mediante procesos carentes de una visión redistributiva. Entre 1945 y 1980 la población pasó de poco más de 7 millones de habitantes a 20 millones. El nivel de urbanización subió de 14% a 43%, y en las capitales se llegó a concentrar más del 25% de la población total (Torres-Rivas, 2007). La producción tradicional se vio estimulada por la subida de los precios internacionales del café, carne y algodón y la reapertura de los mercados. A pesar del crecimiento exponencial, el equilibrio social se vio negativamente afectado con el surgimiento de empresas agrícolas de corte capitalista o relativamente más modernas, donde los campesinos relajaron los vínculos tradicionales con los patrones y en no pocas ocasiones se quedaron sin tierra y sin las viejas relaciones de trabajo. En este sentido se volvieron campesinos libres, pero más desiguales y más pobres.

Por otra parte, este ciclo de bonanza no fue prolongado, se trató de una coyuntura temporal de dos décadas gracias al dinamismo del mercado estadounidense, pero no tardaron en hacerse visibles las debilidades de este modelo al igual que en los demás países de América Latina: endeudamiento externo, déficit en la balanza de pagos, procesos inflacionarios, entre otros factores que llevaron a la crisis que resultó en los procesos de ajuste a partir de la década de 1980, con su secuela de pérdida de empleos, crecimiento de la economía informal y detención del crecimiento económico. Si a esto se agrega el deterioro de la situación política, el incremento de la violencia de los regímenes autoritarios y el crecimiento del descontento social que se aglutinó en los movimientos guerrilleros, se aprecia un panorama sumamente complejo en la región (Torres Rivas, 2007).

La región se vio impactada por la crisis económica y los enfrentamientos armados que en las décadas de 1970 y 1980 se dieron en Guatemala, El Salvador y Nicaragua y que extendieron su influjo a la región en su conjunto. El deterioro de la situación social, el estancamiento económico y el retroceso significativo del proceso de integración que se había intentado con la creación del Mercado Común Centroamericano, fueron impulsores también de movimientos migratorios masivos intra-centroamericanos y hacia el exterior de la región. La “década perdida” para toda la región latinoamericana se sumó a los grandes rezagos históricos acumulados y potenció las raíces políticas, sociales y económicas de la situación centroamericana. Además, la confrontación entre las grandes potencias terminó por involucrar a Centroamérica en sus disputas (SICA, 1999).

El cuadro 2 muestra la sangría de recursos económicos que significó la fuga de capitales en la región Centroamericana durante las décadas de 1970 y 1980, los datos muestran el impacto de la inestabilidad en el empobrecimiento de la región.

Cuadro 2. Fuga de capitales, deuda externa y producto interno bruto –millones de dólares–. Fuga acumulada 1971-1987. Cambio en la deuda externa 1971-1987. PIB 1987. Fuga acumulada, Porcentajes de Cambio en la deuda PIB.

PAÍS	Fuga acumulada capitales 1971-1987	Cambio en la deuda externa 1971-1987	PIB 1987	Fuga acumulada, porcentajes de	
				Cambio en la deuda	PIB
GUATEMALA	4,447	2,696	7,980	164.9	55.7
EL SALVADOR	1,547	1,537	4,214	100.8	36.7
HONDURAS	2,156	3,213	3,807	67.1	56.6
NICARAGUA	5,120	7,167	2,905	71.4	176.2
COSTA RICA	5,644	4,444	4,186	127.0	134.8

Fuente: Centroamérica en cifras, FLACSO. San José. 2000, en Torres-Rivas, 2007.

- **Las guerras civiles en la década de 1980**

Aunado a la crisis económica, a mediados de la década de 1970 la crisis política completó un largo ciclo de gestación y se conformó un desafío armado y masivo al orden institucional en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Las raíces de la crisis eran

largas y diversas y variaban de un país a otro. Lo que tuvieron en común era una clase agraria dominante, una oligarquía que cuidaba sus intereses económicos y dejaba el ejercicio del poder en manos de los ejércitos amigos, que no dudaban en ejercerlo con gran violencia. Un ambiente de guerra civil envolvió a estos países por factores distintos, pero al coincidir en el tiempo fue calificada por el gobierno de Estados Unidos como una conspiración comunista dirigida por Cuba y la Unión Soviética.

El 19 de julio de 1979 el Frente Sandinista de Liberación derrocó al gobierno somocista en Nicaragua lo que desató una guerra civil que duró hasta 1990. A partir de este momento Estados Unidos asumió que se enfrentaba a una Unión Soviética instalada en el Caribe y en Centroamérica por lo que no dudo en participar y apoyar a los grupos que desafiaban a los gobiernos socialistas. La situación en Nicaragua representó el detonante de la presencia socialista en Centroamérica y de la respuesta estadounidense para evitar una segunda Cuba, lo que resultó en una manifestación cercana a México de la tensión ideológica de la Guerra Fría, ya que para el entonces presidente estadounidense, Ronald Reagan, Centroamérica formaba parte de la seguridad nacional de Estados Unidos por lo que era básico que fuera parte de sus planes de defensa estratégica (Benítez Manaut, Lozano y Bermúdez, 1987:6).

En El Salvador desde 1970 empezaron a ser visibles organizaciones político-militares, la represión militar convirtió paulatinamente la protesta cívica en respuestas armadas, en las que cayeron centenares de militantes de izquierda, políticos, empresarios y militares del régimen. En marzo de 1980 fue asesinado monseñor Romero, obispo de San Salvador, crítico del régimen militar, en medio de un baño de sangre. En junio de ese año se unificaron los grupos guerrilleros en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y en enero de 1981 lanzaron la llamada ofensiva final. El FMLN, que tenía 2,000 hombres en 1981, terminó con cerca de 10,000 en 1991. La abierta cooperación norteamericana al

gobierno militar, reorganizó el ejército nacional que de 14,000 pasó a tener 45,000 hombres, helicópteros y armamento moderno. La ayuda de 35 millones (1981) subió a 67.5 (1982), 72.5 (1983) y 150.4 millones al año siguiente hasta alcanzar casi 700 millones y un centenar de asesores (Torres Rivas, 2007:115). Se peleó una guerra de posiciones en un escenario de extrema violencia.

Los conflictos internos en Guatemala comenzaron a gestarse desde 1954, cuando Estados Unidos intervino para derrocar a Jacobo Árbenz, que había ganado las elecciones en 1951. Árbenz como los gobiernos del corte de la época se dedicó a defender los intereses nacionales frente a intereses extranjeros y hacer reformas importantes en el sector agrícola. Desde los primeros años de la década de 1960 empezaron a surgir focos guerrilleros, que si bien no constituían una amenaza militar eran expresión del creciente descontento después de la caída de Árbenz. Estos levantamientos fueron rápidamente reprimidos entre 1966 y 1968, y la guerrilla se replegó a una estrategia de acumulación de fuerzas. En los años de 1970 reaparecen bajo nuevas figuras: permanecen las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) con participación de jóvenes de la Democracia Cristiana y sectores obreros, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), el grupo más importante al lograr el involucramiento de los indígenas del Altiplano, y finalmente, en 1979 la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), también con apoyo indígena en la región fronteriza con México. La represión en Guatemala fue la más sangrienta de la región y fueron asesinados cooperativistas, sindicalistas, periodistas, religiosos, estudiantes. La guerrilla nunca logró unificarse hasta después de su debacle militar. A principios de 1980 los tres grupos guerrilleros contaban a lo sumo 2,000 combatientes armados, que empezaron a recibir apoyo de unos 100,000 indígenas no combatientes en las superpobladas zonas de las tierras altas del centro y el norte. La derrota guerrillera en 1981-1982 se acompañó con una campaña de tierra arrasada en extensas zonas indígenas, con el

saldo de un genocidio de más de 50 mil indígenas civiles asesinados y un número mayor de desplazados y refugiados dentro y fuera del país (Torres Rivas, 2007).

- **Presencia de refugiados guatemaltecos en México**

En Guatemala, la violencia social y el conflicto armado entre insurgentes, ejército y paramilitares, alcanzó niveles muy profundos por las políticas que aplicó el gobierno en zonas rurales del norte y occidente del país para tratar de eliminar el apoyo a los grupos insurgentes, como ocurrió en parte de los departamentos de Petén, Quiché y Alta Verapaz. Esta situación de violencia, agresión y persecución de la población, sumada al deterioro de las condiciones de vida, provocó que cerca de 100,000 guatemaltecos,¹⁴ muchos de éstos indígenas, se desplazaran hacia la franja fronteriza del lado mexicano en Chiapas. En búsqueda de refugio llegaron individuos, familias y comunidades enteras.

Los guatemaltecos que buscaron refugio en México eran principalmente indígenas. Empezaron a cruzar la frontera desde 1981, sobre todo procedentes de los departamentos de Huehuetenango, el Quiché, San Marcos, Alta y Baja Verapaz y Chimaltenango, aunque algunos provenían de departamentos centrales de Guatemala. Según datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), hacia finales de 1982 existía un flujo semanal de 400 refugiados, que totalizaron 3,000 a principios de 1983, 15,000 a mediados del mismo año y 46,000 en 1984. Sin embargo, la diócesis local de la Iglesia Católica, que trabajó con estos refugiados, reportó un total de casi 93,000 para el mismo año (Freyermuth y Godfrey, 1993:23-24). México nunca se había enfrentado a una situación de ingreso masivo de refugiados en su territorio y carecía de una política clara que guiara a las autoridades

¹⁴ Las cifras oficiales reconocen entre 50,000 y 60,000 refugiados pero varios estudios señalan que estas cifras no representan la cantidad real de personas desplazadas. Aunque es difícil establecer una cifra exacta, los cálculos de organizaciones de apoyo a refugiados y de investigaciones independientes estiman entre 90,000 y 100,000 (Freyermuth y Godfrey, 1993; Castillo y Toussaint, 2008)

de migración locales; los primeros grupos de guatemaltecos que cruzaron la frontera en busca de seguridad, en febrero y mayo de 1981, fueron deportados (Aguayo, 1985).

Los campesinos guatemaltecos se establecieron a lo largo de la frontera en cuatro distintas áreas: la costa de Tapachula, el municipio de Frontera Comalapa y las selvas de Margaritas y Ocosingo. Las concentraciones más grandes se establecieron en la Selva Lacandona, en su mayor parte en el municipio de Ocosingo. Muchos de estos asentamientos estaban compuestos por indígenas que pertenecían a diversas etnias del tronco maya (kanjobales, mames, chujes, jacaltecos, quichés, kakchiqueles, choles y kekchis), procedentes de diversas regiones de Guatemala y en su mayoría monolingües y analfabetas. La gran mayoría de estos refugiados no habían tenido contacto previo con mexicanos. La población refugiada estaba conformada en 65% por infantes, 20% por mujeres y solamente 15% eran varones adultos, es decir, demográficamente estos flujos fueron muy distintos a los conocidos anteriormente en Chiapas a través de las migraciones laborales pendulares, donde la mayoría eran varones. En este caso, lo que buscaban era seguridad. Se calcula que para 1984 había de 80 a 92 campamentos improvisados por los refugiados en áreas muy cercanas a la frontera. La selva Lacandona, en el municipio de Ocosingo, se caracterizaba por su difícil acceso y la inexistencia de vías de comunicación, ahí se ubicaron los asentamientos mayores: Chajul, Ixcán y Puerto Rico (Freyermuth y Godfrey, 1993: 24-27).

Desde que empezaron a llegar los refugiados guatemaltecos a México en 1980, recibieron apoyo de distintos grupos y organizaciones. Los primeros en ofrecer su asistencia fueron los campesinos mexicanos que vivían en el área. Poco tiempo después de su llegada, la Iglesia Católica, a través de la Diócesis de San Cristóbal y el hospital de Comitán, fue la primera institución que brindó atención a los refugiados.

En 1983 el gobierno mexicano estableció una oficina de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)¹⁵ en Comitán y reorientó algunos servicios que ya existían, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para proporcionarles atención médica. Muchas de estas organizaciones fueron apoyadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Varias agencias humanitarias se sumaron después mediante sus propios programas de apoyo a los refugiados.

Si al principio la presencia de los refugiados fue vista como temporal y no se consideró la necesidad de diseñar soluciones durables, esta percepción empezó a modificarse en 1983, cuando quedó claro que los conflictos centroamericanos y los refugiados eran temas de largo plazo. Durante 1981 y 1982, el gobierno de Guatemala solicitó a México la repatriación de quienes habían cruzado la frontera, pero de ninguna manera se podía garantizar la seguridad de estas personas en caso de ser devueltas a su país. Las incursiones del ejército guatemalteco fueron frecuentes a inicios de la década de 1980. La COMAR estima alrededor de medio centenar de incursiones que ocasionaron la muerte de 20 personas. Entre 1982 y 1983 también se registraron incidentes de amedrentamiento de los refugiados (Castillo y Toussaint, 2010). Esta situación requirió la presencia del ejército mexicano en la frontera para garantizar mayor seguridad.

En 1984, ante la persistente ambigüedad demostrada por el gobierno guatemalteco, y ante la resistencia y la difícil condición emocional de los refugiados, el gobierno mexicano llegó a la conclusión de que la repatriación a corto plazo no era viable. Las incursiones armadas del ejército guatemalteco contra los campamentos de

¹⁵ La COMAR había sido creada en julio de 1980 como respuesta del gobierno mexicano ante la llegada de cientos de salvadoreños. Inicialmente era una institución pequeña con sede en la Ciudad de México. En 1982, ante la crisis del refugio guatemalteco se establece una oficina de ACNUR en México, y se fortalece la COMAR. A partir de 1984 esta institución es la encargada de coordinar diversos programas de atención y desarrollo para los refugiados. COMAR, s/f

refugiados hicieron urgente para el gobierno mexicano la búsqueda de alternativas, y se tomó la decisión de trasladar a los refugiados a nuevos campamentos en los estados de Campeche y Quintana Roo. Este proceso no fue aceptado por algunos grupos de refugiados, aunque las razones para la reubicación eran bastante claras. Desde un principio la presencia de los refugiados se consideró asunto de seguridad nacional porque generaba tensiones con el gobierno guatemalteco y afectaba el interés de México en buscar una solución negociada al conflicto centroamericano; por otra parte, los vínculos que podrían establecerse entre los refugiados y sectores políticamente independientes en Chiapas complicaba el panorama en un estado inestable debido a la pobreza e injusticia estructural. Campeche y Quintana Roo eran entidades poco pobladas que se verían beneficiadas con mano de obra adicional para los proyectos locales de desarrollo. Además, la inaccesibilidad y dispersión de más de 100 campamentos o asentamientos en Chiapas, hacía muy difícil la prestación de servicios. Campeche y Quintana Roo eran estados en donde el partido político gobernante tenía poca oposición, a diferencia de Chiapas, lo cual hacía que fueran opciones viables para la reubicación de los refugiados (Aguayo y O'Dogherty, 1986). Se calcula que un poco más de 18,200 refugiados fueron trasladados (aproximadamente 6,000 en Quintana Roo y 12,000 en Campeche), el resto permaneció en Chiapas, donde también se establecieron nuevos campamentos dentro del estado.

Una década de refugio sirvió para tejer nuevas redes entre Guatemala y México, así que cuando en 1993 se puso en marcha el programa de retorno voluntario, muchos decidieron permanecer en México, y algunos que se acogieron al programa, decidieron regresar al no encontrar condiciones favorables en Guatemala. Según datos de la COMAR, aproximadamente 42,700 personas se acogieron al programa de repatriación (COMAR, s/f). El regreso fue desde los campamentos de

Chiapas (60.2%), Campeche (21.2%) y Quintana Roo (18.6%) (Castillo, 2001). El número de refugiados en los campamentos se había incrementado por el nacimiento de hijos e hijas durante su estancia en México, y aunque no se conoce la cifra exacta, algunas fuentes calculan la permanencia de 30,000 ex refugiados en el país, ya que menos del cincuenta por ciento se acogió al movimiento de retorno colectivo y organizado (Duarte y Coello, 2004). Familiares de los ex refugiados llegaron para probar suerte en empleos agrícolas y en la pujante actividad de construcción en la zona turística de la Riviera Maya, Cancún y Cozumel (Cortez, Cáceres y Venegas, 2005).

No puede soslayarse el tema del refugio guatemalteco en México en el análisis de las dinámicas fronterizas que han incidido en aspectos de seguridad. Aunque han transcurrido tres décadas desde la llegada masiva de indígenas que huían de la violencia en su país, todavía pueden identificarse factores que cambiaron definitivamente la fisonomía de la frontera sur:

a) la frontera Chiapas-Guatemala adquirió una visibilidad que nunca había tenido a nivel nacional,

b) surgieron instancias gubernamentales que mantuvieron una presencia constante en la frontera para atender el tema de los refugiados, en zonas donde antes se carecía de cualquier presencia estatal

c) los flujos de migración laboral pendular existentes de larga data en la frontera se modificaron radicalmente ya que llegaron principalmente mujeres, niños y niñas en busca de refugio,

d) nuevos actores se hicieron presentes en la vida fronteriza desde la sociedad civil y las iglesias,

e) se presentaron retos diplomáticos y de seguridad a México, debido a la ambigüedad del gobierno guatemalteco que hizo inviable la alternativa de una repatriación rápida,

f) las incursiones del ejército guatemalteco en territorio mexicano para perseguir a supuestos insurgentes requirió de una fuerte presencia militar en Chiapas, elemento que no era común en la región,

g) la decisión de trasladar a los refugiados en Chiapas hacia campamentos en los estados de Campeche y Quintana Roo generó una movilización entre los estados fronterizos mucho mayor de la existente previamente, además de impulsar nuevos flujos migratorios desde Centroamérica hacia estos estados,

h) desde un principio la presencia de los refugiados se consideró asunto de seguridad nacional debido a las tensiones con el gobierno guatemalteco, al impacto negativo sobre posibles soluciones negociadas al conflicto y la posibilidad de relación de los refugiados con sectores opositores al gobierno presentes en Chiapas.

2.4 Contradicciones visibles: la década de 1990

Mientras Estados Unidos estaba preocupado por revertir el proceso revolucionario en Nicaragua e impedir un triunfo de los rebeldes en Guatemala y El Salvador, México se ocupaba de la búsqueda de la paz en la región y se oponía a las maniobras estadounidenses. Para Estados Unidos, los conflictos centroamericanos se debían a la presencia del comunismo internacional, pero para México éstos eran consecuencia de la situación de opresión política y social. (Herrera-Lasso, 1984:356).

El liderazgo de México fue visible al convocar a otros países de América Latina para fungir como mediadores e impulsar las actividades del Grupo Contadora, a partir de 1983. El Grupo Contadora se construyó como un esquema multilateral que

buscaba reducir las tensiones por medio del diálogo y alcanzar una solución pacífica a la situación de conflicto y polarización en Centroamérica. Contadora enfatizaba los principios de no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los Estados y solución pacífica de las controversias. Lamentablemente, los esfuerzos de Contadora se vieron entorpecidos por la actitud belicosa de la administración del presidente estadounidense Ronald Reagan contra el régimen Sandinista en Nicaragua y la desconfianza entre los Estados centroamericanos. Surgieron nuevos esfuerzos de pacificación desde los propios países centroamericanos, y finalmente en 1987 se firmó el “Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica,” conocido como Esquipulas II. De este plan se desencadenaron procesos diplomáticos que sumados a la distensión generada por la caída del Muro de Berlín en 1989, llevaron al logro de la paz mediante acuerdos firmados al inicio de la década de 1990 (Toussaint, 2007).

La pacificación de la región centroamericana no significó la superación de los problemas económicos y sociales que causaron el conflicto: el desempleo, la exclusión, la pobreza y la violencia siguen siendo parte del escenario regional, y los procesos migratorios se han incrementado dentro de la región, y, sobre todo, hacia Estados Unidos. La participación de México en la crisis de las décadas de 1970 y 1980 fue fundamental, y se desarrolló con independencia e incluso en confrontación con la política belicista de Ronald Reagan. En el presente, los retos se presentan en un contexto de creciente complejidad, e involucran a los países centroamericanos, México y los Estados Unidos en temas tan decisivos como la migración, la seguridad fronteriza y la seguridad regional.

La década de 1990, fue escenario de cambios en diversos aspectos. En el área económica se dieron procesos importantes de integración y se instauraron medidas de ajuste para estabilizar los indicadores macroeconómicos con resultados

heterogéneos. Estados Unidos y México firmaron un Tratado de Libre Comercio, al mismo tiempo que Estados Unidos endureció sus políticas de inmigración e intensificó las deportaciones. Los países centroamericanos se encontraron con el retiro abrupto de la atención de Estados Unidos, pues al finalizar la Guerra Fría la región dejó de ser prioritaria para sus intereses, y las frágiles democracias nacientes no tuvieron la capacidad para enfrentar los nuevos desafíos de la región y garantizar el cumplimiento de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz. Políticamente, el levantamiento zapatista en Chiapas puso de manifiesto la permanencia de deudas sociales no saldadas y las diferencias regionales en México. Adicionalmente, fue también en esta década cuando Estados Unidos, Colombia y sus aliados en El Caribe desarrollaron acciones en contra del tráfico de drogas que se daba principalmente por esa ruta, el resultado fue el fortalecimiento y mayor utilización del corredor Centroamérica-México por parte del crimen organizado. Guerra-paz, liberalización-endurecimiento, son procesos contradictorios que impactaron en la frontera sur de México, cada vez más visible en los grandes temas de la agenda de seguridad en el país.

- **Los Acuerdos de Paz y la permanencia de la inestabilidad**

La década de los 90 empezó para Centroamérica con buenas noticias: para Nicaragua febrero de 1990 significó el fin de la guerra de agresión de Estados Unidos y la desmovilización de "la contra". Poco después, en 1992, se sellaría en Chapultepec, México, el fin de doce años de guerra civil en El Salvador. Ambos acontecimientos generaron una dinámica conciliadora que desactivó uno de los conflictos regionales más críticos de la década de 1980; desactivación que se fortalecería con la progresiva desmilitarización de Honduras y, en 1996, con la firma de los acuerdos de paz en Guatemala. Sin embargo, el paso de la guerra a la paz, y de la dictadura a la democracia, no estuvo acompañado de ninguna transformación de las causas

estructurales que habían desatado el conflicto. Las experiencias represivas y autoritarias en El Salvador, Guatemala y Honduras no consolidaron precisamente una "cultura cívica". La guerra y las políticas económicas implementadas durante los años 80 no condujeron ni a un crecimiento económico equilibrado ni a mayor equidad. Además, en cada uno de los países centroamericanos se incrementó la dependencia y subordinación –tanto política como económica– a los Estados Unidos y a la comunidad de países donantes (Martí, 2000). La democratización política es muy difícil si no va acompañada de una democratización de toda la sociedad y de la reducción de las profundas brechas económicas y culturales.

Por otra parte, al desvanecerse la guerra fría, la administración estadounidense cambió notablemente su lectura de los conflictos centroamericanos, que ya no representaban una amenaza al orden internacional. Se puede decir que pasó de una política altamente injerencista, mediante la cual había inyectado miles de dólares para los ejércitos regulares y “la contra”, a un relativo abandono de la región y una disminución significativa del apoyo económico.

Las democracias, en muchos casos reducidas a dudosos procesos electorales, que surgieron de la paz, no habían sido el objetivo de ninguno de los conflictos bélicos que vivió la región. Para la izquierda –aglutinada en torno a organizaciones guerrilleras– el orden deseado implicaba la transformación social, económica y política. Por su parte, la derecha, encabezada por la oligarquía criolla y apoyada por los Estados Unidos, siempre se mantuvo anclada en una concepción autoritaria y elitista y nunca –hasta finales de la década de los ochenta– dejó de pensar en un retorno, aunque algo remozado, al "viejo orden". Los nuevos regímenes liberal-democráticos nacidos del desenlace bélico no podían satisfacer plenamente a ninguno de los dos bandos.

- **El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el control migratorio estadounidense**

En 1990, México inició negociaciones con Estados Unidos y Canadá para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN. El objetivo principal consistía en remover las barreras comerciales y los obstáculos para la inversión en un lapso de 15 años. Las negociaciones concluyeron en 1992, el TLCAN se aprobó en 1993 y entró en vigor el 1° de enero de 1994. De este modo se creó un bloque comercial que abarcaba a 360 millones de consumidores. Los resultados han sido diferenciados según sectores de la economía. El comercio creció significativamente, aunque más de forma bilateral con Estados Unidos y muy poco con Canadá. Los efectos en la economía rural, no fueron positivos por la ausencia de infraestructura agroindustrial y el desplazamiento de productores nacionales por importaciones.

Durante las negociaciones del TLCAN, representantes mexicanos pugnaron porque la migración fuera considerada como un problema regional que requería soluciones regionales, pero la postura de Estados Unidos fue mantenerla como un asunto doméstico, subordinado a la soberanía de su país (Rosemblum, 2002). En resumen, el TLCAN incluyó regulaciones para los espacios de trabajo, pero no para los flujos de trabajadores.

En 1994 México tenía un déficit comercial con Estados Unidos de 1,300 millones de dólares. En los años siguientes el balance comercial mejoró, ya que las exportaciones mexicanas crecieron de forma constante (U.S. Census Bureau, 2011; Villarreal, 2010). En 2008 el balance comercial era favorable a México en 84,000 millones de dólares. Es importante tomar en cuenta que las exportaciones desde México consistieron principalmente en petróleo y gas, seguidas de automotores y equipo de audio, video y comunicación, es decir, productos de la industria maquiladora. Las importaciones desde Estados Unidos consistieron en derivados de

petróleo y carbón, autopartes, químicos básicos, resinas y productos relacionados, oleaginosas y granos (Villarreal, 2010). Sin ser atribuibles directamente al TLCAN, el campo mexicano se sumergió en una grave crisis, el empleo agrícola disminuyó y los desplazamientos de población se incrementaron.

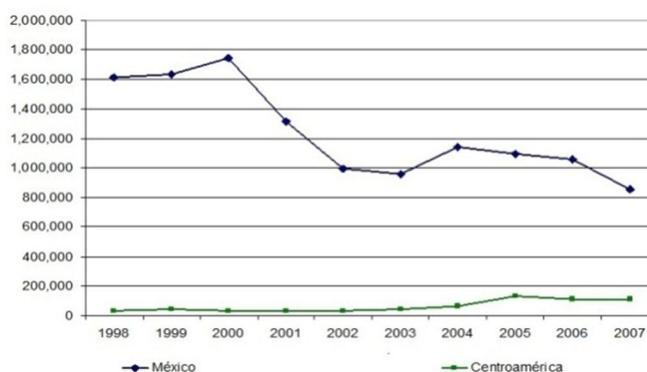
La década de 1990 se caracterizó también por una agresiva política estadounidense contra la inmigración. Varios programas y leyes lo comprueban: una es la Propuesta 187 de Pete Wilson en 1994 que buscaba negar los beneficios de salud y educación a los migrantes; otra la Ley de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad de Inmigrantes (IRIIRA, que entró en vigor en 1997).¹⁶ También en este periodo fueron implementadas varias políticas y operaciones en los cruces más utilizados: las operación *Blockade/Hold the Line* en El Paso (1993), *Gatekeeper* en San Diego (1994), *Safeguard* en Arizona (1994), y *Río Grande* en el sur de Texas. La estrategia consistía en construir bardas, incrementar los agentes y patrullajes fronterizos, iluminación, tecnología y equipo de vigilancia. Se pretendía la “prevención a través de la disuasión” al obligar a los migrantes a cruzar en zonas más remotas e inhóspitas (Cornelius, 2001).

La efectividad de estas medidas fue motivo de debate. La patrulla fronteriza tuvo éxito al crear una imagen de tener la frontera bajo control, mediante el desvío de los flujos migratorios a zonas más aisladas. Las detenciones de indocumentados, de los cuales 95% eran mexicanos y el resto centroamericanos, tuvieron visibles fluctuaciones. Entre los años 1994 y 2000 se incrementaron de 979,101 a más de 1,600,000 (68%); en 2002 bajaron bruscamente a 929,809, cantidad ligeramente menor que al inicio de las operaciones en 1994, a pesar de que en este periodo el número de agentes de la Patrulla Fronteriza se había casi duplicado hasta llegar a 10,000 y el presupuesto de la entonces Oficina de Inmigración y Naturalización se

¹⁶ Esta ley es considerada como una de las más antiinmigrantes y extremistas de la historia.

había casi triplicado. Las operaciones de control de la inmigración, tuvieron el efecto de disminuir notablemente los cruces indocumentados en los sectores donde se realizaron las operaciones, especialmente en San Diego y en El Paso (1993-1997), pero se incrementaron en otras zonas, principalmente en Arizona y el este de California. Algunos analistas equiparan estas medidas con la acción de “apretar un globo” y trasladar el aire de un lado a otro. Solamente cambia la forma del globo pero no se soluciona el problema (Dunn y Palafox, 2005).

Figura 1. Detenciones de Extranjeros en Estados Unidos 1998-2007



Fuente: *Yearbooks of Immigration Statistics*, Department of Homeland Security, 1998-2007.

La estrategia de empujar a los migrantes hacia las rutas del desierto, lejos de las rutas de tráfico tradicionales de San Diego y El Paso fue “exitosa”, pero tuvo como consecuencia el incremento de muertes de migrantes. Entre 1993 y 1997 se registraron 1,600 muertes, y en el periodo entre 1996 y 2000, 1,422 muertes. En respuesta, en 1998 se implementó la operación *Life Saver*, para rescatar migrantes en el desierto. Las autoridades migratorias estadounidenses culparon a traficantes sin escrúpulos de estas muertes y como evidencia del éxito de sus operaciones – por extraño que parezca el indicador - señalan el incremento en las cuotas para el cruce y la creciente participación de bandas de traficantes (Dunn y Palafox, 2005).

A pesar de que las cifras de detenciones de centroamericanos en Estados Unidos son significativamente menores a las de mexicanos, durante el mismo periodo

los aseguramientos de centroamericanos en México aumentaron y la frontera sur fue escenario de flujos crecientes y nuevas rutas.¹⁷ Paralelamente al aumento del flujo de centroamericanos indocumentados en tránsito por México, se incrementaron las políticas restrictivas en Estados Unidos, lo que ocasionó un problema mayor en México por su condición de país de tránsito. Esto generó presiones de Estados Unidos hacia México, no necesariamente explícitas, para controlar estos flujos. Durante el decenio de 1990, México implementó mecanismos de control en puntos estratégicos en las carreteras utilizadas por los migrantes y sus guías. Agentes migratorios y miembros de la Policía Federal Preventiva realizaron actividades de verificación y control de documentos en puntos específicos, pero también en lugares elegidos al azar. Esto se prestó a prácticas de corrupción, y favoreció el fortalecimiento de redes de traficantes de personas que se hicieron presentes en la frontera sur de México, donde inicia la travesía de muchos migrantes.¹⁸

La estrategia estadounidense de “apretar el globo” se tradujo en una creciente vigilancia fronteriza y por ende en una disminución de los puntos por donde los migrantes puedan cruzar en condiciones que garanticen su seguridad. Tal vez la crisis de seguridad y derechos humanos y la creciente vulnerabilidad de los migrantes centroamericanos en tránsito, sea un síntoma de la ruptura del “globo”, imagen que ha sido utilizada por varios analistas para explicar gráficamente la complejidad del tema migratorio y los ambiguos resultados de las políticas para atenderlo.

- **El levantamiento zapatista en Chiapas**

El 1° de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se hace visible en Chiapas mediante una declaración de guerra al gobierno mexicano y al ejército

¹⁷ Es probable que algunas de las personas procedentes de Centroamérica hayan declarado ser mexicanos al momento de ser detenidos para evitar ser deportados a sus países de origen.

¹⁸ El fortalecimiento de las redes de traficantes es tema del capítulo cuatro; y las políticas de migración y frontera del gobierno mexicano se analizan en el quinto capítulo.

federal. El conflicto de Chiapas fue el primero de la región que no se inscribió en el contexto de la Guerra Fría. Sus componentes fueron étnicos, culturales, sociales y políticos, pues se trató de una rebelión contra la segregación racial, la exclusión y la pobreza en la que vivían los indígenas. No hay enfrentamientos militares sino una gran guerra mediática y en el ciberespacio.

El levantamiento zapatista dejó de manifiesto que las regiones indígenas de México, particularmente las de la frontera sur estaban lejos de resolver los problemas de pobreza y aislamiento general que padecían. Varios factores confluyeron para evitar la confrontación armada en Chiapas, pero el conflicto generó un incremento de la presencia militar nunca antes visto en la zona. Según una investigación realizada por el Centro de Análisis Político e Investigaciones Sociales y Económicas A.C. (CAPISE, 2004), en enero de 2004 había 91 instalaciones del ejército y la Marina, desde los cuarteles, campos y destacamentos habituales, hasta puestos de control semipermanentes, bases de operaciones y puestos de labor social. Según reportan Carrasco y colaboradores (2006:16), la militarización en el estado de Chiapas se dio principalmente en zonas donde predominaba la población indígena, y aunque oficialmente se reconocía la presencia de unos 20,000 efectivos, la cifra podía triplicarse al considerar la información de organizaciones civiles nacionales e internacionales.

A pesar de numerosas iniciativas, tanto de los zapatistas como del gobierno, el movimiento nunca alcanzó sus objetivos en el ámbito jurídico y de la política institucional. La reforma constitucional de 2002 no respondió a las aspiraciones de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho ni de dar estatus legal a las autonomías comunitarias. Después de casi 20 años, se mantienen algunas regiones en el estado de Chiapas donde la organización se da con relativa autonomía y una relación de conveniencia mutua entre el Estado y los caracoles zapatistas. Esta

situación de facto parece prolongarse indefinidamente indefinidamente, y se trata de una experiencia plagada de claroscuros. Para ciertos sectores de la población indígena se ha traducido en la posibilidad de tener voz y desarrollar en el nivel local acciones de organización comunitaria para el trabajo. Son innegables los avances respecto al papel de las mujeres y control del alcoholismo y drogadicción, por ejemplo. Pero tampoco pueden desconocerse las contradicciones propias del desgaste, y los enfrentamientos entre comunidades por diferencias ideológicas y apoyos divorciados entre el zapatismo y el gobierno en turno.

Desde su levantamiento, el zapatismo ha sido definido como la articulación de dos corrientes distintas. De un lado, los zapatistas centraron el proceso de cambio social en las experiencias alternativas de las comunidades donde la construcción de la autonomía conllevaba al mejoramiento del nivel de vida de los indígenas. Por otro lado, desde su inicio, también se ha planteado el zapatismo como un actor del cambio a nivel nacional y global, en favor de la democracia y de la justicia, en contra del neoliberalismo y de la dominación del dinero (Pleyers, 2009).

Los zapatistas han permanecido en la escena nacional, pero no han logrado transformar las leyes ni las instituciones nacionales. Quedan más desencantos que esperanzas. Pero si el impacto político del zapatismo en la política institucional mexicana no ha estado a la altura de las movilizaciones durante los primeros años tras el levantamiento, sus alcances son considerables en el nivel micro de comunidades indígenas chiapanecas (Pleyers, 2009). Aunque como se mencionó anteriormente, también ha sido fuente de rupturas y divisiones, tanto por errores y luchas de poder internas, como por estrategias gubernamentales, como lo fue en su momento el apoyo al autodenominado Grupo Paz y Justicia, de corte paramilitar (Montemayor, 2010).

La presencia militar en Chiapas y las estrategias de seguridad surgidas a partir del zapatismo no tuvieron relación con los flujos migratorios que crecían al mismo tiempo, ni se concentraron deliberadamente en las entonces principales zonas de internamiento. Sin embargo, coincidió en el tiempo con otros sucesos que sí afectaron la migración: la firma del TLCAN y el endurecimiento de las políticas de inmigración de Estados Unidos. Por irónico que parezca, el incremento en los controles migratorios se dio paralelamente a la apertura y liberalización comercial, hechos que muestran las contradicciones de la globalización.

- **Repercusiones en México y Centroamérica derivadas de las estrategias del combate al narcotráfico**

Aunado a los flujos de migrantes indocumentados, armas, y mercancías ilícitas se encuentran las redes que se han ido tejiendo, desde Colombia hasta Estados Unidos, para el tráfico de drogas. El flujo de drogas es cambiante, pues siempre se buscan las rutas desde los centros de producción hasta los consumidores, por donde exista menos riesgo de intercepción por parte de las autoridades. Desde fines de la década de 1980, Estados Unidos y Colombia con la colaboración de otros países combatieron con fuerza el tráfico de cocaína que se trasladaba vía aérea y marítima a través del Caribe, fue entonces cuando empezó a cobrar importancia el transporte terrestre a través de Centroamérica y México. La geografía, porosidad, falta de vigilancia y ausencia de grandes centros de población a lo largo de la frontera sur de México ofrecían una buena oportunidad para el narcotráfico. Esta región fronteriza había estado relativamente abandonada por las autoridades centrales y sin muchas oportunidades de desarrollo económico, por lo que las autoridades locales muchas veces prefirieron no confrontar la naciente actividad, y en otras ocasiones se prestaron a prácticas de contubernio con el crimen organizado.

El tráfico de cocaína estaba estructurado en la década de 1980 como una industria vertical y dominada por un oligopolio de cárteles con base en las ciudades colombianas de Cali y Medellín. Estados Unidos era el principal mercado de cocaína. Sus estrategias de represión militarizadas así como el desafío abierto hacia las instituciones colombianas por parte de los carteles y la consecuente represión, provocaron varios efectos entre los años ochenta y a finales de los años noventa, que continúan en la presente década (Dreyfus, 2009):

- Una diversificación de las rutas, desde el Caribe occidental, hacia Centroamérica y México (con la consecuente entrada en el mercado de la costa oeste de Estados Unidos) luego hacia el Caribe oriental (pequeñas Antillas) y Venezuela.
- Una diversificación de los métodos de tráfico. De la preferencia por vuelos ilegales, los métodos se diversificaron hacia el uso de cargamentos terrestres vía México, el ocultamiento de grandes cargamentos en furgones con otras mercaderías y la utilización de rutas marítimas incluyendo lanchas rápidas a partir de zonas de lanzamiento en aguas territoriales de islas Caribe cercanas a la Florida y el uso de mini-submarinos a partir de los puertos del Pacífico colombiano para llegar a California.

La articulación de diferentes regiones de Latinoamérica a la industria de la cocaína tuvo un impacto en la organización de redes locales de distribución y en la conformación o mutación de grupos locales dedicados al crimen organizado. Esto es evidente en el caso mexicano, donde organizaciones pre-existentes que se dedicaban en las décadas de 1970 y 1980 al tráfico de heroína de baja calidad y marihuana, pasan a controlar las rutas y redes de distribución hacia y en Estados Unidos, donde el mercado está consolidado por elevados patrones de consumo. En este mismo mercado, las organizaciones criminales han incursionado en la producción y el tráfico de meta-anfetaminas.

La primera reacción de los entonces poderosos cárteles colombianos, el de Medellín y el de Cali, ante los embates a la ruta del Caribe, fue un incremento en la utilización de la ruta a través de Centroamérica y México cuando aumentó el riesgo de que los cargamentos de droga fueran interceptados. Sin embargo, cuando fueron seriamente golpeados en la década de 1990, el reemplazo lo tomó el cártel de Sinaloa. Éste dominó la región durante más de una década, hasta que en 2005 los *Zetas* se hicieron presentes y han consolidado su presencia con la violencia que los caracteriza.

No existen cifras exactas sobre la cantidad de cocaína traficada por el corredor Centroamérica-México, pero de acuerdo al reporte de Naciones Unidas, en 2007 la cantidad se había cuadruplicado respecto a 2004, y aproximadamente 88% de la cocaína que llegaba a Estados Unidos pasaba por Centroamérica (ONU, 2007). En Guatemala, estimaciones del gobierno de Estados Unidos calculan un crecimiento de 47% solamente entre 2006 y 2008, y una cantidad entre 180 y 400 toneladas de cocaína que transitan cada año por el país con un valor aproximado de 10,000 millones de dólares (Brands, 2010:13). Los cárteles mexicanos se aprovecharon de la situación en Guatemala para penetrar y consolidar su presencia, ya que el país recién salía de la guerra civil, y prevalecía una cultura de violencia, ex-militares desmoralizados, instituciones débiles, pobreza y corrupción.

El director de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Francisco Dall’Anese, expresa el problema de una forma muy gráfica cuando afirma que “cuando se fumiga sólo un piso de un edificio, las cucarachas y las ratas se van a los otros pisos”. Según el funcionario, esto es lo que ocurre en Centroamérica: hay importantes acciones contra el crimen organizado en Colombia y México y éste se traslada a la parte más vulnerable del continente (El Faro, 2010). La teoría de “apretar el globo”, mencionada en el apartado anterior, también aplica en el caso de las

políticas antidrogas: combatir las logra que en unas partes se reduzcan, mientras que en otras se expanden. Además de los factores mencionados, la relativa facilidad con que el narcotráfico ha asentado sus redes en Guatemala se debe a la existencia de estructuras de poder paralelas que se construyeron para penetrar las instituciones del Estado y garantizar la impunidad de quienes cometieron los peores delitos durante la época de la guerra. Estas estructuras nacieron con esa finalidad y cuando llega el crimen organizado solo necesita capturarlas, sin el esfuerzo de generarlas.

En esta apretada recapitulación de algunos procesos que se dieron en un siglo de historia se puede apreciar que la frontera sur adquirió su actual fisonomía y dinámica debido a factores internos y externos que la configuraron como un espacio vulnerable. Sin protagonizar grandes “sucesos nacionales”, el papel que se le dio a la región fronteriza, la presencia intermitente del Estado, el estilo de desarrollo impuesto que condenó al abandono de actividades más acordes con el entorno, y la vecindad con una Centroamérica conflictiva favorecieron la agudización de contradicciones que se expresaron en el levantamiento zapatista, y en la creciente presencia de organizaciones criminales que aprovechan los vacíos de poder y las necesidades no atendidas de la población.

La vida en la frontera sur transcurre con tranquilidad para gran parte de la población. Sin embargo, hay signos que permiten advertir el incremento de las vulnerabilidades y amenazas y por tanto de la generación de riesgos para la seguridad de las personas que habitan esta región, de las que transitan por ella y en último término, para el país en su conjunto. Estos son los temas que se abordarán en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO III. UN ESPACIO DE VULNERABILIDADES

En la frontera sur de México están presentes vulnerabilidades y amenazas, que por su carácter transnacional, son por definición procesos que atraviesan fronteras. Al mismo tiempo, en esta región la presencia del Estado es débil, impulsada de forma intermitente cuando las emergencias lo requieren. Esta discontinuidad es factor de vulnerabilidad que obliga a analizar el impacto de las amenazas no solamente con criterios cuantitativos (algunos problemas parecieran ser menores que en otras regiones del país), sino en el contexto de la función de las fronteras en la seguridad e integridad de la nación. En este capítulo se presenta un análisis de los factores que incrementan las condiciones de vulnerabilidad para los habitantes de la región fronteriza y para los y las migrantes que transitan por ella.

En primer lugar se presentan las características generales de la frontera sur, que hacen de este espacio una región porosa donde puede darse todo tipo de tránsito; después se presentan algunos indicadores socioeconómicos, ya que la situación deprimida del sector agropecuario, la presencia de grupos que presentan rezagos sociales importantes, como los indígenas y los campesinos dedicados a cultivos de subsistencia, así como una presencia relativamente débil de la institucionalidad del Estado, y la vecindad con regiones de Centroamérica en situación de precariedad, son factores de vulnerabilidad que hay que tomar en cuenta al analizar la dinámica de seguridad.

Seguidamente, se discute la vulnerabilidad de la frontera sur ante fenómenos meteorológicos que llegan a convertirse en desastres sociales y ambientales por la ausencia de mecanismos de prevención y esquemas de respuestas concertadas. Se considera también un factor de vulnerabilidad el fortalecimiento de los controles rígidos a la inmigración en Estados Unidos, el riesgo de deportaciones y la aparición de las maras, fenómeno asociado a los flujos migratorios y las deportaciones.

Discutimos entonces cómo las migraciones se han modificado en este escenario de mayor vulnerabilidad. Finalmente, se incluye un apartado sobre las escasas oportunidades de desarrollo en la región y cómo esta situación afecta a la seguridad.

3.1 Diversidad y porosidad en la frontera sur

Por su posición, forma geográfica y presencia de fallas geológicas, la frontera sur de México posee una condición privilegiada en cuanto a la diversidad biológica y de ambientes naturales. Presenta también la precipitación pluvial media más alta de todo el país (2,365mm anuales), con la cual se alimenta un gran número de corrientes fluviales, entre las que se encuentran: Grijalva-Usumacinta (Chiapas, Tabasco), Suchiate (Chiapas), Candelaria (Campeche) y Hondo (Quintana Roo). Los ecosistemas forestales se ubican desde el nivel del mar –en donde encontramos extensas áreas de manglar– hasta bosque mesófilo, bosque de pino-encino y bosque de pino en altitudes superiores a los 1800 m, pasando por selva baja, selva mediana y selva alta (Hernández, 2004).

La importancia de los recursos naturales ha conducido al establecimiento de áreas de conservación a ambos lados de la línea fronteriza. Por mencionar algunas: en Chiapas, la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules, la Reserva de la Biosfera Lacantún, el área de protección de flora y fauna de Chankin, los monumentos naturales de Bonampak y Yaxchilan; en Tabasco la Reserva de la Biosfera de los Pantanos de Centla; en Campeche la Reserva de Calakmul, y en Quintana Roo Sian Ka'an. En Guatemala, la reserva más importante para temas fronterizos es la Reserva de la Biosfera Maya, y en el pequeño país de Belice, existen más de 90 áreas protegidas terrestres y marinas con distinto grado de extensión e importancia. La naturaleza es entonces el primer elemento de diversidad en la frontera sur, pero

como señala Andrés Fábregas, los límites entre los Estados nacionales no se trazan “al compás del medio ambiente o de sugerencias geográficas, sino de las acciones humanas sobre él” (Fábregas, 2005:29). Las regiones y sus fronteras son resultado de elaboraciones históricas de procesos sociales concretos; la frontera sur como *región* está conformada por los cuatro estados fronterizos mexicanos (Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas)¹⁹ y los dos países más septentrionales de Centroamérica (Belice y Guatemala), aunque para diversas problemáticas, como la seguridad, también se incluye al resto de los países de América Central, principalmente los que integran el Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras. Las naciones vecinas han mantenido relaciones estrechas desde muchos años atrás con México, y las comunidades de la región establecieron, desde entonces, lazos familiares, comerciales y sociales que hoy siguen vigentes. Los procesos de poblamiento de territorios vecinos también han contribuido a conformar redes transfronterizas que no necesariamente obedecen a las divisiones políticas que, de uno u otro modo, se imponen a las dinámicas locales.

Como se puede apreciar en la Figura 2, se trata también de una frontera sumamente porosa: existen diez puestos fronterizos formales, siete en el estado de Chiapas, uno en Tabasco y dos en Quintana Roo. A lo largo de los 200 kilómetros de frontera con Campeche no existe ningún cruce formal. Además, son muy pocos los puestos fronterizos que cuentan con la infraestructura y el personal para cumplir con la función básica de una frontera internacional, es decir, la regulación de los flujos de mercancías y personas. Se trata de una frontera de contrastes entre unos pocos puertos y asentamientos permanentes y extensas áreas escasamente pobladas cubiertas de montañas y selva.

¹⁹ En algunos estudios se incluye al estado de Yucatán como integrante de la frontera sur, pero en esta investigación se decidió dejarlo fuera ya que las problemáticas estudiadas no han seguido necesariamente el mismo curso en Yucatán.

Figura 2. Puestos fronterizos y cruces informales en la frontera sur de México²⁰, 2008



Fuente: Instituto Nacional de Migración

La línea fronteriza del sur de México está claramente delimitada, sobre todo la frontera terrestre donde se han instalado los monumentos internacionales y se ha dado mantenimiento a la línea. En el caso de la línea divisoria terrestre México-Guatemala se han construido 1,700 monumentos distribuidos en 280 kilómetros. Los monumentos existen a lo largo de toda la frontera terrestre, pero con menor

²⁰ Cruces fronterizos formales existentes en los márgenes del Río Suchiate: 1) Cd. Hidalgo, México - Tecún Umán, Guatemala (Puente Dr. Rodolfo Robles), 2) Cd. Hidalgo, México - Tecún Umán, Guatemala (Puente Ing. Luis Cabrera), 3) Talismán, México - El Carmen, Guatemala (Puente Talismán). Cruces fronterizos formales existentes en la segunda línea geodésica: 4) Cd. Cuauhtémoc, México - La Mesilla, Guatemala, 5) Carmen Xhan, México - Gracias a Dios, Guatemala. Cruces fronterizos formales existentes en el primer paralelo: 6) Nueva Orizaba, México - Ingenieros, Guatemala. Cruce fronterizo formal existente en el margen del Río Usumacinta: 7) Frontera Corozal, México - Bethel, Guatemala. Cruce fronterizo formal existente en el meridiano de El Ceibo: 8) El Ceibo, México- El Naranjo, Guatemala. Belice: Cruce fronterizo vehicular formal: 9) Subteniente López, México - Santa Elena, Belice (Puente internacional vehicular sobre el Río Hondo). El puesto fronterizo de La Unión en Quintana Roo (10), no está considerado en la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Belice como un punto formal de internación, ya que no se han establecido las autoridades correspondientes a ambos lados del cruce. Sin embargo, en los documentos del Instituto Nacional de Migración sí se señala como tal (CILASUR s/f).

distancia entre ellos en la interfase Chiapas-Guatemala. En la frontera Campeche-Guatemala coinciden reservas naturales a ambos lados de la frontera, no hay caminos y el tránsito es difícil por las condiciones de selva, y la existencia de bajos y aguadas.

La condición étnica es un factor importante en la diversidad de la frontera sur. En los estados fronterizos del sur de México existen cuatro lenguas indígenas principales: maya yucateco (Quintana Roo y Campeche), chol (Campeche, Tabasco y Chiapas), tzeltal y tzozil (Chiapas). En Guatemala existen 21 lenguas mayenses distintas, numéricamente la principal es el maya-quiché, hablada por más de un millón de personas. El caso de Belice es un elemento adicional para la diversidad fronteriza, ya que es el único país de Mesoamérica donde el inglés es la lengua oficial, aunque se hablan otros idiomas, principalmente español y creole, y en menor medida, maya yucateco. Los siguientes cuadros (3 y 4) dan una idea de la diversidad étnica y cultural en la frontera sur de México.

Cuadro 3. Porcentaje de población hablante de lengua indígena en Guatemala, México, y estados fronterizos del sur de México (2010)

Países / estados	Porcentaje
Guatemala	40%
México	6.1%
Chiapas	25.2%
Tabasco	2.7%
Campeche	11.2%
Quintana Roo	14.9%

Fuente: Para México, INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, para Guatemala, Banco Centroamericano de Integración Económica, *Ficha estadística de Guatemala, 2010*.

Cuadro 4. Grupos étnicos en Belice y porcentaje en la población total (2000)²¹

Grupo Étnico	Porcentaje
Mestizo	48.7%
Creole	24.9%
Maya	10.6%
Garífuna	6.1%
“Otros” incluye asiáticos, árabes y personas procedentes de las Indias Occidentales.	9.7%

Fuente: Con base en *Central Intelligence Agency (CIA), “The World Fact Book,”* 2012

La diversidad étnica en la interfase México-Centroamérica obliga a pensar la región fronteriza más allá de su connotación político-jurídica y geográfica. Los procesos de diferenciación social, cultural, religiosa, étnica y lingüística, se fundamentan en la pertenencia a un determinado grupo y tienen impacto en lo cotidiano. En este sentido, la historia de relaciones entre los indígenas y los no indígenas presenta conflictos, despojos, explotaciones, discriminación, y conserva viejos rencores que perduran desde hace siglos. Este es un elemento imprescindible para ejecutar cualquier estrategia de desarrollo en la región.

Dentro de la gran diversidad que caracteriza la frontera sur, existen rasgos comunes en su grado de desarrollo, como la relativa falta de atención del Estado mexicano, la ausencia de procesos de industrialización, y la dependencia primero de las actividades agropecuarias y después de distintas actividades en las ramas de la construcción y los servicios. La capacidad de articulación con otros sectores económicos, como el de servicios para la agricultura, y la posibilidad de desarrollar actividades agroindustriales, es sumamente limitada. En esta región del país no existen centros urbanos que alberguen actividades manufactureras importantes. Además, el cultivo de café, principal producto de exportación que impulsó cierto crecimiento económico para algunos grupos de la población, no ha podido

²¹ No existen datos más recientes de Belice. Tanto las publicaciones oficiales del gobierno del país como los datos presentados por la CIA se refieren al censo de 2000. La página utilizada para elaborar este cuadro fue actualizada el 5 de julio de 2012.

recuperarse completamente de la crisis que se desencadenó a finales de la década de 1990 (Castillo, 2008).

Como se estableció en el capítulo anterior, la importancia de la frontera sur en materia energética, especialmente en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche, ha sido considerable en la generación de energía eléctrica y la extracción de petróleo y gas natural. A pesar del relativo impacto positivo en la generación de empleos por la construcción de grandes presas y complejos petroleros, la actividad ha causado daños irreversibles sobre los recursos naturales como resultado de las inundaciones de varias cuencas y de los desechos de hidrocarburos. Si bien ésta fue la forma en que se posibilitó el abasto de los energéticos para la industria, el consumo doméstico y la exportación, entre los saldos hay una creciente deuda social, usos de suelo incoherentes ecológicamente e inviables económicamente, y sesgos urbanos que han consolidado sistemas de ciudades que complican el ordenamiento territorial y refuerzan el fenómeno creciente de tercerización de las economías estatales. Ciudades como Tuxtla Gutiérrez, Villahermosa, Campeche, Tapachula, Cancún y Chetumal, más que por un proceso sostenido de industrialización, se han expandido a partir de su dinamismo comercial y de servicios, así como de un proceso acelerado de inmigración (Hernández, 2004).

3.2 Algunos indicadores socioeconómicos

Los índices de marginación y de desarrollo humano son indicadores que pueden utilizarse como herramienta para el diagnóstico de los estados y municipios en el país y para el análisis de prioridades en el diseño de políticas públicas. La concentración de población, el nivel de alfabetización, la escolaridad, las condiciones de vivienda, los servicios, y el nivel de ingresos, son los indicadores que se utilizan para construir el

índice de marginación, que se puede ver en el cuadro 5 por estados y municipios de la frontera sur.

**Cuadro 5. Grado de marginación.
Estados y municipios fronterizos del sur de México (2010)**

Municipio	Estado	Grado de marginación
	CHIAPAS	MUY ALTO
Suchiate	Chiapas	Alto
Frontera Hidalgo	Chiapas	Alto
Metapa de Domínguez	Chiapas	Medio
Tuxtla Chico	Chiapas	Medio
Unión Juárez	Chiapas	Medio
Cacahoatán	Chiapas	Medio
Tapachula	Chiapas	Medio
Motozintla	Chiapas	Alto
Mazapa de Madero	Chiapas	Alto
Amatenango de la Frontera	Chiapas	Alto
Frontera Comalapa	Chiapas	Medio
La Trinitaria	Chiapas	Alto
La Independencia	Chiapas	Alto
Las Margaritas	Chiapas	Muy Alto
Maravilla Tenejapa	Chiapas	Muy Alto
Ocosingo	Chiapas	Muy Alto
Benemérito de las Américas	Chiapas	Alto
Marqués de Comillas	Chiapas	Muy Alto
Palenque	Chiapas	Alto
	TABASCO	ALTO
Tenosique	Tabasco	Medio
Balancán	Tabasco	Medio
	CAMPECHE	ALTO
Candelaria	Campeche	Alto
Calakmul	Campeche	Alto
	QUINTANA ROO	BAJO
Othón P. Blanco	Quintana Roo	Bajo

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de Marginación por entidad federativa y municipio, 2010*

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se construye a partir de las variables de esperanza de vida, tasa de alfabetización, tasa de matriculación escolar y Producto Interno Bruto (PIB). Un valor de uno corresponde al máximo desarrollo, mientras que cero indica un desarrollo mínimo. Como puede verse en el cuadro 6, la mayor parte de los países centroamericanos está por debajo de los estados fronterizos del sur de México.

Cuadro 6. Índice de Desarrollo Humano en México, países Centroamericanos y estados fronterizos de México (2007)

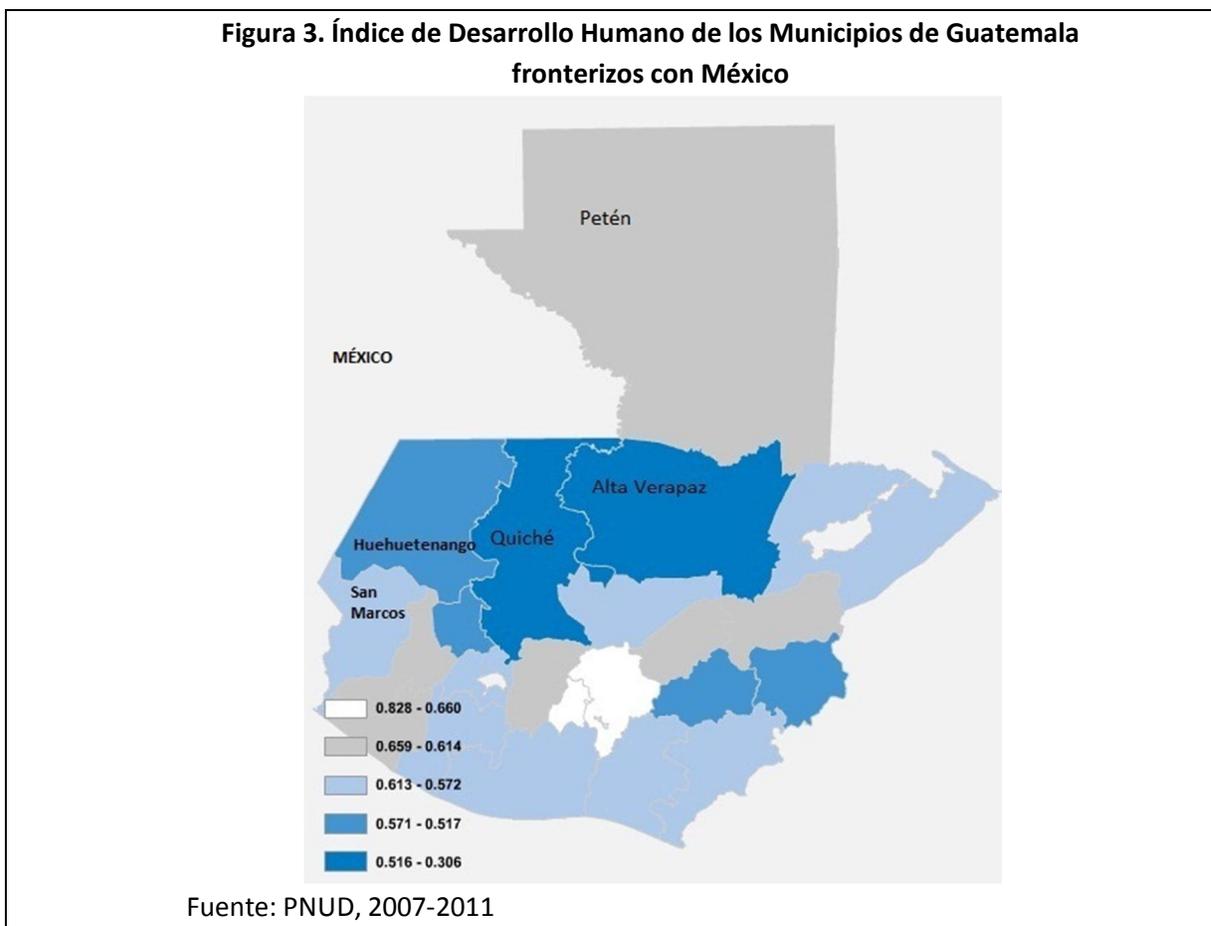
PAÍS / ESTADO	IDH
Quintana Roo	0.847
México	0.832
Campeche	0.831
Tabasco	0.818
Belice	0.772
El Salvador	0.747
Chiapas	0.746
Honduras	0.732
Guatemala	0.704
Nicaragua	0.699

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD.²²

En Guatemala, a excepción de la Zona Metropolitana (departamentos de Guatemala y Sacatepéquez), todas las regiones presentan un importante porcentaje de población en situación de pobreza general, 16 de los 22 departamentos tienen más del 50% de su población en condiciones de pobreza. Las más afectadas son la región Norte (Alta y Baja Verapaz) y la Noroeste (Huehuetenango y Quiché, fronterizos con México). En estas regiones más del 80% de la población está por debajo de la línea de pobreza, si tomamos en cuenta que el departamento de Guatemala tiene solamente 16.3% de población pobre, y que en el nivel nacional el porcentaje es 56%, la desigualdad estructural del país salta a la vista. En cuanto a la pobreza extrema, cabe destacar que Alta Verapaz es el departamento con mayor incidencia (41%) seguido por Quiché (33%) y Huehuetenango (30%), con valores muy por encima del nivel nacional (16%) (Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2005). La distribución espacial de la pobreza en Guatemala, puede apreciarse a través del IDH. Todos los departamentos

²² Los datos para México fueron tomados de “El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas,” PNUD, 2012. Los datos para los países centroamericanos provienen del documento “Informe sobre Desarrollo Humano,” PNUD, 2009.

fronterizos –incluso El Petén que tiene un mejor nivel que los demás (Quiché, Huehuetenango y San Marcos), están por debajo del IDH del país (0.673).



En el caso de Belice, el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza es 33.5%. Los distritos fronterizos con México, Corozal y Orange Walk, no son los más pobres del país (26 y 35% respectivamente), ya que la pobreza se agudiza en el distrito de Toledo, en el sur del país en la costa Atlántica, donde se concentra población maya y garífuna.

Como mencionamos en el apartado anterior, la región presenta una gran riqueza derivada de la diversidad tanto biológica como cultural, pero al margen de ésta, se presentan retos importantes a causa de la pobreza y marginación. Que la zona comparta algunas características y problemas no significa que la situación sea la

misma en ambos lados de la frontera. El relativo abandono de las comunidades fronterizas del sur de México por parte del Estado, se establece comparativamente con otras regiones del país, pero también pueden verse algunos avances y se han instrumentado políticas para atender la situación. A pesar de su pobreza, las poblaciones mexicanas están más desarrolladas que sus comunidades vecinas de Guatemala, como puede verse en los índices de desarrollo humano expuestos anteriormente. Una posible profundización de las diferencias entre los distintos asentamientos a lo largo de la frontera aumenta los incentivos para la migración.

3.3 Fenómenos naturales en condiciones de vulnerabilidad social

En América Latina se ha superado la concepción tradicional que atribuía a la naturaleza la responsabilidad total en los casos de desastre y se ha incorporado la noción de vulnerabilidad como fenómeno social relacionado a condiciones materiales de existencia.²³ El riesgo se asume como un fenómeno social que se convierte en desastre cuando un fenómeno natural se presenta en escenarios vulnerables. En Centroamérica, la vulnerabilidad regional frente a los desastres naturales ha sido también factor de freno para el desarrollo e impulsor de movimientos poblacionales.

Particularmente significativos para la dinámica migratoria en la frontera sur de México fueron los huracanes Mitch y Stan, ya que se presentaron en un tiempo en que los desplazamientos de población ya no se circunscribían en forma predominante dentro de la región, sino hacia el norte del continente. Los efectos de estos fenómenos profundizaron en todos los niveles los factores que explican y determinan los movimientos migratorios, acentuando las brechas del desarrollo económico y

²³ Los trabajos de FLACSO y de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina dan cuenta de una gran productividad en los estudios académicos desde esta visión alternativa. Sus publicaciones pueden consultarse en: <http://www.desenredando.org/lared/>

social entre los países y regiones, agravando los riesgos de las poblaciones más vulnerables, a lo que se agrega la incapacidad de los ecosistemas de las zonas afectadas para retener la población y reactivar las fuentes de empleo. El patrón migratorio extra-regional había iniciado su proceso de consolidación durante la década de 1980. La emigración hacia el norte, mayoritariamente hacia los Estados Unidos, y en menor medida México y Canadá se incrementó a tal grado durante el periodo de guerras civiles, que a inicios de 1990 superó el millón de personas, es decir, 4.5% de la población centroamericana. En este contexto se presentó en 1998 el huracán Mitch, precisamente cuando los países de la región intentaban consolidar sus incipientes y frágiles procesos democráticos, las economías nacionales no habían logrado recuperar su dinamismo y los empleos escaseaban (OIM, 1999).

En Honduras, la emigración hacia Estados Unidos se disparó después del Mitch, desde noviembre de 1998. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas de ese país, 11.3% del total de los hogares hondureños reportaba en 2006 tener uno o más miembros que había emigrado al extranjero en los últimos 10 años; los mayores contingentes salieron entre 1998 y 2005 (Bautista, 2007). Esto explica el incremento de aseguramiento de hondureños en México por el Instituto Nacional de Migración en años recientes.

Por su parte, el huracán Stan en 2005 modificó sustancialmente los flujos migratorios en el sur de México, y se sumó a los efectos que ya había tenido el huracán Wilma que azotó a Quintana Roo ese mismo año. Los pasos tradicionales de la frontera Chiapas-Guatemala, principalmente por la ruta de la costa, se modificaron cuando el huracán Stan dejó parte de esa zona incomunicada tanto del lado mexicano como del guatemalteco, y las vías que utilizaba el tren desde Ciudad Hidalgo quedaron inutilizadas. En octubre de 2005, los datos del Instituto Nacional de Migración, reflejaron una disminución de 36.7% de acuerdo a los datos de detención

de migrantes que bajaron de 10,025 en septiembre a 6,934 en octubre, presumiblemente por los daños ocasionados por Stan y la mayor dificultad en el traslado por las vías del ferrocarril.

Otro efecto asociado ha sido la búsqueda de nuevas rutas por parte de los migrantes lo que se reflejó en la entrada de los migrantes por el este de la frontera –incrementándose así los cruces por la selva–, en la parte oriente de Chiapas y los estados de Tabasco y Quintana Roo. Además, en el estado de Chiapas, las escasas oportunidades de empleo para los pobladores y la pérdida de gran parte de los cultivos de autosubsistencia empujaron a la gente a migrar internamente y hacia Estados Unidos. Había cierta tradición de migración hacia la zona turística de Cancún, y después del huracán Wilma, la recuperación de las actividades de construcción, aunada a las de reconstrucción fueron vistas como alternativa por algunos campesinos damnificados, lo cual resultó en un aumento de mano de obra chiapaneca y centroamericana –víctima del desastre– ocupada en tareas de albañilería o servicios en Playa del Carmen, Cozumel y Cancún.

Los fenómenos naturales que se convierten en desastres sociales han aumentado la sensibilización y sentido de responsabilidad común en las tareas de preparación, protección y ayuda para afrontar tales situaciones. Esta conciencia se confronta con el reto de gestionar las catástrofes antes, durante y después de que ocurran, lo que obliga a formular políticas que faciliten la elaboración de estrategias y tácticas eficaces. Cada vez más, la preparación y las acciones de socorro en casos de catástrofe se consideran desafíos de seguridad, y no solamente problemas humanitarios (Fidler, 2007).

Fidler afirma que como parte de la reformulación de la política en materia de catástrofes, en los análisis se comenzó a resaltar la importancia de la gestión a fondo de las acciones en casos de desastre, incluida la prevención (si posible), la protección

contra los desastres que no pueden prevenirse (por ejemplo, los terremotos), y la elaboración de medidas y capacidades de recuperación sólidas, a fin de paliar los daños causados por las catástrofes. Un factor fundamental para la preparación y la ayuda en casos de catástrofe y sus vinculaciones con las estrategias de desarrollo económico reside en el fortalecimiento de la capacidad operativa de los sectores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales de las catástrofes de gran envergadura, sobre todo la capacidad para controlar el riesgo y reducirlo.

En la discusión sobre el concepto de seguridad, mencionamos que una definición amplia de seguridad tiene relación con la salvaguarda y expansión de las libertades fundamentales de las personas, el fomento al respeto de los derechos humanos, el fortalecimiento del desarrollo humano y de los valores democráticos. Cuando se observa desde esta perspectiva, no es difícil visualizar los vínculos entre los desastres causados por fenómenos meteorológicos en condiciones de vulnerabilidad, el desarrollo y la seguridad.

Si retomamos las principales características que dan cuenta de una situación de vulnerabilidad social, podemos fácilmente entender por qué los fenómenos naturales se convierten en desastres:

La vulnerabilidad social de personas, hogares, grupos, comunidades o sectores de población se expresa ya sea como *fragilidad e indefensión* ante cambios en el entorno o en su propio seno; como *desamparo* ante el Estado, si sus instituciones no están organizadas para fortalecer ni proteger sistemáticamente a los ciudadanos; como *ineptitud interna* para, en cada caso concreto, aprovechar las oportunidades disponibles, actuales o potenciales; como *inseguridad permanente* que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar (RENASES, 2003:15)

Los fenómenos naturales que se presentan en localidades en condiciones de vulnerabilidad causan serios daños en las viviendas, los cultivos, la infraestructura gubernamental, la energía eléctrica y las comunicaciones, entre otros impactos. Si se

dan casos de saqueos, o de fugas de prisiones, la problemática se incrementa y los cuerpos de seguridad pueden verse desmoralizados si no cuentan con la capacitación y los elementos para responder a crisis causadas por este tipo de eventos. Por otra parte, la destrucción de infraestructura y la necesidad de reconstrucción, retrasa los objetivos de desarrollo ya que los recursos tienen que desviarse para atender la emergencia. Además, la destrucción de los medios de subsistencia, como la pérdida de cultivos por huracanes o inundaciones, deja a las personas en un estado de desprotección que puede orillarlas a la realización de actividades ilícitas para sobrevivir. Los desplazamientos impulsados por fenómenos meteorológicos también pueden convertirse en un problema de seguridad por varias razones: porque se realizan en condiciones de indocumentación y por tanto de vulnerabilidad para los migrantes; por la presión que se genera en las zonas de destino y muchas veces el rechazo a los inmigrantes,²⁴ y por la carencia de información sobre los y las inmigrantes, lo cual puede presentar el riesgo de que entre ellos se mezclen personas con la intención de participar en actos delictivos.

Experiencias documentadas por la Organización de Estados Americanos (Gyles-McDonnough 2005), muestran que las políticas de prevención y gestión de riesgo a desastres pueden ser una herramienta para fortalecer iniciativas que dejen en claro el vínculo entre seguridad, desarrollo y desastres.

²⁴ Este ha sido el caso en Cancún y Playa del Carmen en Quintana Roo, ya que la población culpa de todos los delitos a los migrantes tanto provenientes de Centroamérica, como a los trabajadores tabasqueños que han llegado debido a las inundaciones. Se han creado así estereotipos que conducen a la discriminación y a la aceptación de condiciones de vida muy precarias para estos trabajadores como algo “normal” o “merecido”.

3.4 Incremento en las presiones antiinmigración en Estados Unidos: impactos en la frontera sur.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos muchas veces son considerados como un parteaguas en los asuntos de seguridad; y efectivamente lo fueron, ya que definitivamente colocaron al terrorismo en el primer lugar de la lista de amenazas a la seguridad en ese país, que demandó el respaldo de la comunidad internacional en su enfrentamiento con las organizaciones terroristas y los países que las apoyaban. Sin embargo, no es correcto señalar al 9/11 como el origen de las políticas antiinmigrantes, pues ya hemos visto que por lo menos desde una década anterior los controles de inmigración habían presentado un endurecimiento, podría decirse que este proceso se intensificó con la creación en el año 2002 del Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés).

El DHS fusionó 24 dependencias con más de 180,000 empleados. Absorbió diversas funciones que correspondían previamente a otras agencias y se le encargó “dirigir el esfuerzo nacional unificado para dar seguridad a Estados Unidos (...) prevenir y disuadir ataques terroristas, garantizar fronteras seguras y dar la bienvenida a inmigrantes legales así como promover el libre flujo del comercio”. Además de estas labores, el Departamento de Seguridad Interna tiene capacidad para responder y recuperarse de terremotos, huracanes y otros desastres naturales. Para lograr sus objetivos el DHS, tenía en 2005, más de 11,000 agentes de la patrulla fronteriza a lo largo de ambas fronteras; 15% más que en 2001. Adicionalmente había por lo menos 8,000 agentes ocupándose de aprehender criminales, fugitivos e indocumentados (DHS, 2005).

El incremento en oficiales de la ley inmersos en temas de inmigración y el énfasis en un discurso político alrededor de la “seguridad de la patria” tuvieron una incidencia – aunque no directa ni lineal - en las presiones hacia los flujos migratorios y

su manejo, en el aumento de las deportaciones a México y Centroamérica e indirectamente tuvieron también un papel en la aparición de nuevos fenómenos, como la presencia de las maras, que en su momento impactaron la dinámica de migración y seguridad en la frontera sur de México. Estos son los temas que presentamos en este apartado.

- **Presiones para los flujos migratorios**

El mismo año que el DHS empezó a funcionar (2003), las remesas enviadas a México desde Estados Unidos superaron por primera vez los 10,000 millones de dólares. El presidente Bush propuso un programa de trabajadores temporales, pero recibió una fuerte oposición del Congreso, bajo el argumento de que un programa de ese tipo equivalía a una amnistía (PBS, 2010). Se profundizó la criminalización de la migración y los temas relacionados con este fenómeno y la seguridad quedaron inevitablemente vinculados al aprobarse el Acta Patriótica,²⁵ que incrementó las razones para deportar migrantes y abrió la posibilidad de detener a extranjeros durante largos periodos sin la mediación de un juicio previo.

En términos del impacto que las políticas adoptadas después del 9/11 tuvieron sobre la inmigración indocumentada, se puede decir que profundizaron los problemas que ya estaban en proceso desde la década anterior: utilización de rutas aisladas y peligrosas, crecimiento de las organizaciones de traficantes de personas y ruptura de la circularidad de la migración. Junto con los migrantes mexicanos, se vieron afectadas miles de personas procedentes de Centroamérica, principalmente de los países del triángulo del norte. El fortalecimiento discursivo del binomio seguridad-migración llevó a Estados Unidos a incrementar rígidos controles, en particular en la frontera terrestre con México para evitar que migrantes y narcóticos cruzarán la frontera. De

²⁵ PATRIOT es el acrónimo para *Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*.

ahí que a los estadounidenses les preocupará también lo que ingresaba por la frontera sur de México, incluso se ha utilizado el término de “la tercera frontera” para referirse a ésta (Grayson, 2003). El aumento de políticas restrictivas no ha servido como elemento disuasorio pues cientos de miles de indocumentados continúan entrando cada año a Estados Unidos, sin embargo, las rutas se han modificado: en 1995, prácticamente la mitad de los cruces (49.6%) se registraban en la zona oeste (Tijuana y Mexicali), mientras que por la zona este cruzaban 31.2% y por el centro 19.2%.²⁶ Para 2007, 70.1% cruzó por el centro, 20.1% por el este y 9.8% por el oeste.²⁷

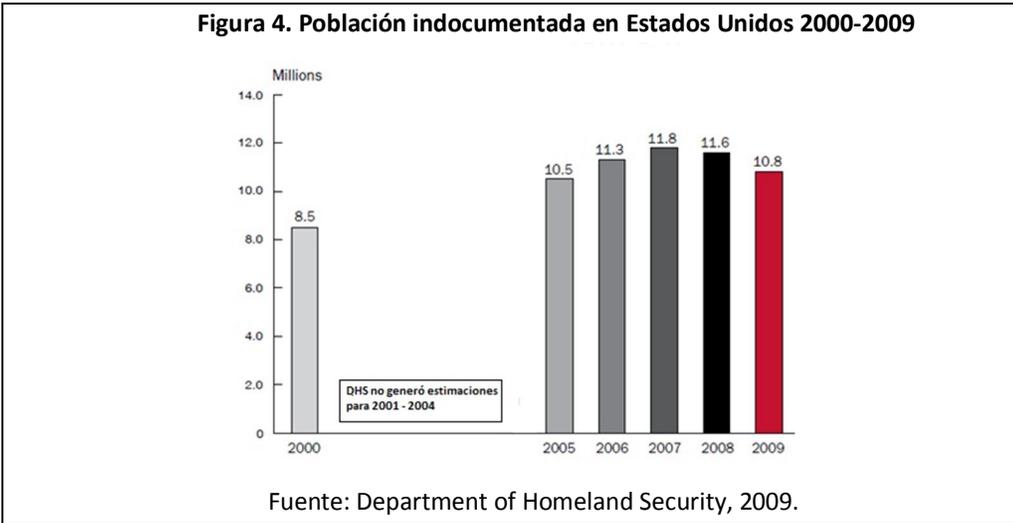
El 22 de marzo de 2002, México y Estados Unidos, establecieron propuestas para colaborar en materia de seguridad y al mismo tiempo favorecer la continuidad de los flujos económicos. Las propuestas se plantearon alrededor de tres ejes: mejorar y modernizar la infraestructura fronteriza acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral, flujo seguro de personas y flujo seguro de bienes. A diferencia del acuerdo con Canadá, donde el énfasis está en las medidas para evitar la entrada de terroristas, en el acuerdo con México se mencionan específicamente las preocupaciones sobre el tráfico de personas, el combate al fraude y al contrabando de mercancías. Se incluyen también mecanismos de financiamiento para desarrollar infraestructura de seguridad fronteriza en México (Gabriel, Jiménez y Macdonald, 2006).

²⁶ En 1995, 49.6% (205 980 cruces) de los migrantes que ingresaron a Estados Unidos y fueron detenidos y devueltos por la Patrulla Fronteriza lo hizo por la zona oeste (Tijuana y Mexicali), por la zona este (Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros) cruzó 31.2% (129,331) y por la región centro (Nogales y Ciudad Juárez) 19.2% (79,745). En 2002, después del 11 de septiembre y de las nuevas medidas restrictivas, el mayor flujo (49.1%) se concentró en la zona centro (357 869 cruces), seguido del flujo en el este con 26.1% (190 165 eventos) y en tercer lugar el del oeste con 24.8% (180 484), la principal zona de internación hasta 2001, (INM, 2009).

²⁷ Para 2007, 70.1% (661 493 cruces) fue por el centro, 20.1% (189 949) en el este y 9.8% (92 783) en el oeste.

El gobierno mexicano por su parte, avanzó en el mejoramiento de sus sistemas de información y registros migratorios. A pesar de estos esfuerzos, las políticas estadounidenses estuvieron marcadas por la unilateralidad y su frontera se vio invadida de avances tecnológicos y construcción de infraestructura de vigilancia. En 2006, el presidente Bush firmó la *Secure Fence Act*, donde se aprobaba la construcción de bardas dobles, barreras vehiculares, adquisición de tecnología de punta y contratación de 1,500 agentes fronterizos adicionales. Se aprobó un gasto de 1,200 millones de dólares para la construcción de 700 millas (1,100 kilómetros) de barda.

Los resultados de estas medidas son cuestionables, ya que los flujos migratorios no disminuyeron hasta 2008 cuando los efectos de la recesión económica se sintieron con fuerza y se contrajo el mercado laboral (ver figura 4). Por otra parte, llama la atención que estas políticas de restricción no hayan estado acompañadas de programas de regularización de los millones de indocumentados que residen en Estados Unidos, acción que reviste gran importancia si de lo que se trataba era de aumentar los controles y la seguridad sobre la población extranjera residente en ese país (Herrera-Lasso y Artola, 2011).



- **Deportaciones y presencia de maras**

Las restricciones a la inmigración, y sobre todo la política de deportaciones del gobierno estadounidense han sido señaladas como factores que favorecieron el surgimiento de las llamadas “pandillas transnacionales”, pero el problema parece derivarse de múltiples causas y en México se manifiesta de forma distinta a como se dio en los países centroamericanos, donde también las pandillas han adquirido rasgos distintos en cada lugar. La presencia de las maras generó respuestas desde el gobierno federal, y también acciones específicas del gobierno de Chiapas, estado donde se registró mayor incidencia de este problema.

A mediados de la década de los noventa, Estados Unidos incrementó la política de deportaciones de migrantes indocumentados que habían cometido delitos, principalmente a México y a los países centroamericanos. Esta política se reforzó al aprobarse la reforma a la legislación migratoria conocida como IIRIRA (Ribando, 2007) que hizo prácticamente imposible la obtención de residencia legal en el país a personas que hubieran cometido delitos, incluso menores, y facilitó la deportación de los convictos. Algunos eran miembros de las pandillas rivales de Los Ángeles: la “Barrio 18” y la “Mara Salvatrucha”, y se encontraban en prisiones estadounidenses, donde en no pocos casos completaron su formación criminal. Los gobiernos centroamericanos recibieron a los deportados sin advertencia alguna sobre sus antecedentes; y éstos, sin lazos previos con sus países de origen y sin mayores alternativas de empleo, se mezclaron tanto con los pandilleros tradicionales como con redes criminales que habían incrementado su presencia en la región. Se multiplicaron las *clicas* locales afiliadas a las estructuras mayores de la MS-13 y Barrio 18. Sin embargo, el grado de organización de las maras no llega a ser una estructura federal y mucho menos transnacional. Ninguna responde a una cadena de mando fuertemente establecida, y algunos expertos en el tema sostienen que la pertenencia a una

organización paraguas mayor es más bien simbólica debido a sus orígenes históricos y no tanto una representación real de unidad de liderazgo o acción: “la naturaleza federada de las maras es más una morfología social imaginada que un fenómeno real, y se basa en el hecho de que los flujos de deportados desde Estados Unidos comparten un lenguaje y puntos de referencia comunes” (Jütersonke, Muggah y Rodgers, 2009:380) . Algunos cálculos refieren que entre los años 2000 y 2004, fueron deportadas 20,000 personas que habían sido consignadas por delitos en Estados Unidos, a El Salvador, Honduras y Guatemala (Arana, 2005). Por su parte, un reporte de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) señala que fueron casi 46,000 convictos los deportados a Centroamérica entre 1998 y 2005, además de 160,000 inmigrantes que fueron detenidos por estar ilegalmente en el país. El Salvador, Guatemala y Honduras recibieron más del 90% de los deportados a la región (USAID, 2006:18-19).

El término *maras* tiene actualmente una connotación perversa, pero en su origen es el nombre que en algunos países de Centroamérica, principalmente Honduras, El Salvador y Guatemala se le daba a las pandillas juveniles tradicionales, que han existido en Centroamérica desde hace décadas, debido a varios factores: pobreza, condiciones precarias de vivienda, hacinamiento, violencia familiar, falta de acceso a la educación y desempleo. En la década de 1990 las maras empezaron un proceso de cambio acelerado que tuvo que ver con el fin de las guerras civiles, el acceso a armas, la cultura de la violencia que se generó en la región, y el aprendizaje que los deportados tuvieron en las calles y en las prisiones en Estados Unidos. En el caso de El Salvador, Honduras y Guatemala, la política de deportaciones que Estados Unidos aceleró después de los acuerdos de paz, se señala como un factor en su transformación. Esto no aplica para el caso de México, país que rebasa la cifra de deportados y el porcentaje de los migrantes que cometieron delitos en Estados

Unidos (ver cuadro 7, figuras 5 y 6). Las deportaciones a México no han sido un factor determinante en el incremento de la delincuencia juvenil organizada.

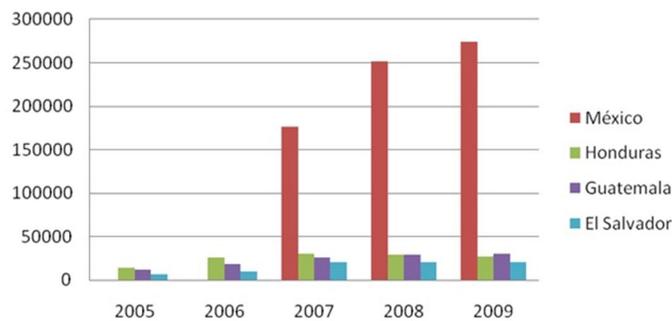
Cuadro 7. Deportaciones desde Estados Unidos a México y Centroamérica, 2005 – 2009

País	2005*	% Convictos	2006*	% Convictos	2007	% Convictos	2008	% Convictos	2009	% Convictos
México					176,815	42.7	251,875	33.8	274,577	37.9
Honduras	14,556	16.9	26,526	20.9	30,227	17.6	29,758	18.8	27,566	25.1
Guatemala	12,529	14.9	18,386	19.5	26,429	15.3	28,866	18.5	30,229	21.5
El Salvador	7,235	37	10,312	35.6	21,029	24.2	20,949	27.4	21,049	30.0

Fuente: Clare Ribando, Gangs in Central America," Congressional Research Service, 11 de enero de 2010

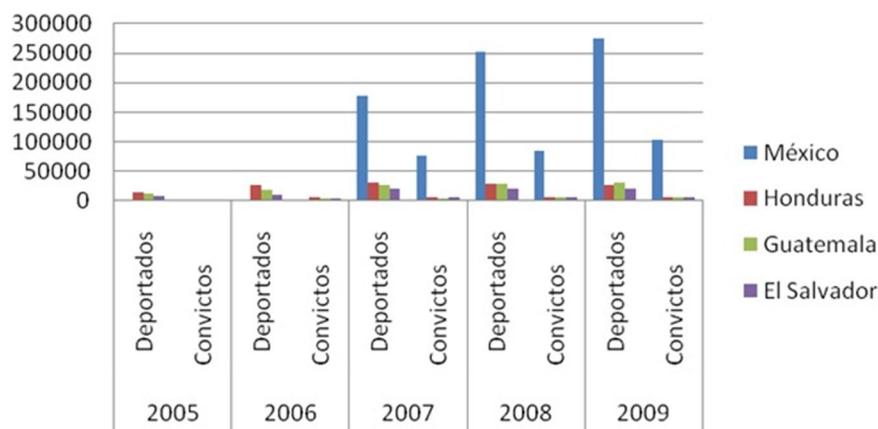
* Clare Ribando, Gangs in Central America," Congressional Research Service, 2 de agosto de 2007

Figura 5. Deportaciones desde Estados Unidos a México y Centroamérica 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Ribando 2010 y 2007.

Figura 6. Deportados y deportados convictos desde Estados Unidos a México y Centroamérica 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Ribando, 2010 y 2007

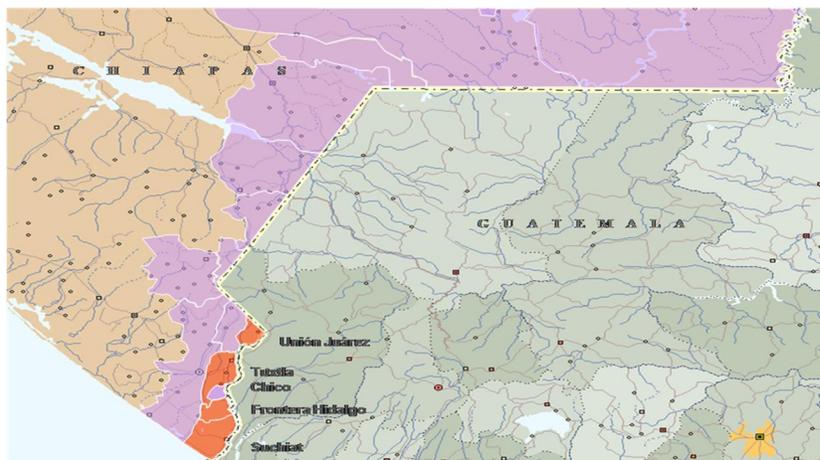
El fenómeno de las maras o pandillas en Centroamérica fue entonces una respuesta local a la situación causada por problemas estructurales de corte socioeconómico y cultural, y a la situación volátil que permaneció una vez terminados los conflictos civiles. En cada país las maras adquirieron su propio carácter, aunque compartieron ciertos códigos de conducta, ritos de iniciación, apariencia física y organización interna.

Los primeros análisis sobre las maras enfatizaban el incremento en la violencia en comparación con las pandillas tradicionales, y un mayor grado de institucionalización y jerarquización que sin embargo, no logra un control absoluto. Aunque varios reportes califican de alarmante el vínculo entre las maras y el crimen organizado, la mayor parte de los estudios cualitativos han encontrado que las maras y pandillas en la frontera sur de México están principalmente involucradas en delincuencia y crímenes locales, principalmente asalto, robo y violaciones. También se dedican a la extorsión, a la venta forzada de seguridad a los negocios locales y medios de transporte. La letalidad de sus acciones se ha incrementado debido a la portación de armas de grueso calibre como AK-47 y granadas de fragmentación (Jütersonke, Muggah y Rodgers, 2009:381). En Guatemala no hay evidencia de que las maras tengan algún vínculo orgánico con los cárteles del narcotráfico, ya que estos están situados precisamente en las áreas donde se ha reportado menor presencia de maras. En Honduras la relación parece ser más estrecha principalmente en tareas de sicariato, y es en El Salvador donde se ha demostrado más relación (Dudley, 2010). En general, participan en las ventas de drogas al menudeo, pero su apariencia y modo de actuar les da cierta visibilidad que las hace fácil blanco de la policía. Los crímenes y asesinatos cometidos por las maras no parecen responder a ninguna agenda política (ONU, 2010).

- Las maras en México

Dos son los factores principales que favorecieron la presencia de las maras en la frontera sur de México. Por una parte, muchos mareros deportados no lograron integrarse en sus lugares de origen en Centroamérica e inmediatamente emprendieron el viaje de regreso a Estados Unidos, lo que los obligaba a pasar por México, principalmente por el estado de Chiapas. Por otra, las políticas antimaras de corte represivo, que con distintos nombres se impulsaron en El Salvador, Honduras y Guatemala a partir del año 2003,²⁸ empujaron a los pandilleros a salir de sus países y buscar otros lugares desde donde operar. Los principales puntos de concentración de maras identificados por las autoridades, previo a su internación en territorio mexicano, se ubican a lo largo de la parte sur de la franja fronteriza de Chiapas con Guatemala, particularmente en torno a los cruces localizados en Suchiate, Frontera Hidalgo, Tuxtla Chico y Unión Juárez (PGR, 2010).

Figura 7. Puntos de concentración de maras en Chiapas.



Fuente: Procuraduría General de la República, 2010

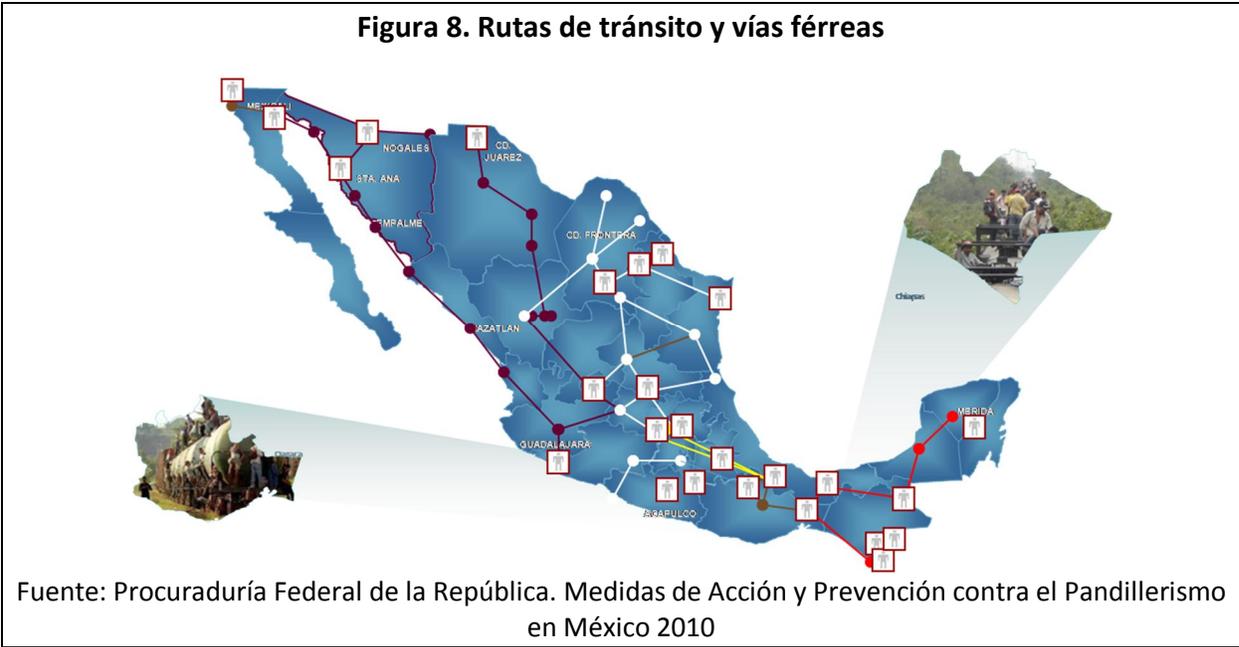
²⁸ Las políticas antimaras más conocidas fueron *Mano Dura* y *Súper Mano Dura* en el Salvador en 2003 y 2004, *Operación Escoba* y *Mano Dura* en Guatemala a partir de 2003, y en Honduras en el mismo periodo *Operación Trueno* y *Cero Tolerancia*. Estas leyes permitieron incrementar el número de detenciones, incluir causas y aumentar las penas de cárcel.

El primer lugar donde se reportó presencia activa de maras en México fue la ciudad de Tapachula, y hasta allá se trasladaron las rivalidades entre la MS-13 y el Barrio 18. Un atractivo para los mareros fue que Tapachula era el punto de arranque de la línea del ferrocarril para dirigirse al norte vía Veracruz y Tamaulipas. Entre 1996 y 1997 algunos hablaban de las maras, que operaban en grupos pequeños, de cuatro o cinco integrantes que se mezclaban con indocumentados a bordo del tren de carga de la empresa Chiapas-Mayab, o en las inmediaciones de las estaciones y vías donde cometían sus fechorías. Los años 2004 y 2005, que coinciden con el pico en el número de transmigrantes en México, fueron la época de mayor presencia de la MS-13 en el control del flujo de migrantes: cobro de “derecho de paso” de la frontera y uso del tren, que por entonces adquirió el nombre de “tren de la muerte” por la cantidad de mutilaciones y muertes que sufrían los indocumentados, a veces por accidentes, otra vez por ser arrojados al no cumplir con las demandas de los mareros. Por su parte la pandilla del Barrio 18 se instaló en el centro de Tapachula y sus alrededores (Perea, 2006). Las clicas se multiplicaron, algunas integradas en su totalidad por centroamericanos, otras por mexicanos y algunas más por la mezcla de unos y otros. La presencia de mareros tatuados, rodeados de leyendas sobre ritos de iniciación y peligrosidad, atrajo a sectores de jóvenes marginales mexicanos, algunos se integraron a las maras, pero también se dio el fenómeno de “clonación social”, es decir, surgimiento de grupos que se tatuaban, vestían y actuaban como maras, sin estar afiliados a ninguna de las dos principales.

En 2005 las autoridades chiapanecas identificaron presencia de Maras en 24 municipios: 53 clicas o pandillas de las cuales 37 pertenecían al Barrio 18 y 16 a la MS-13. El tamaño de las clicas era de 8 a 80 individuos. Para Agosto de 2006, los CERESOS en Chiapas tenían detenidos a 278 pandilleros, de los cuales 46 eran salvadoreños, 28 guatemaltecos, 26 hondureños, 4 nicaragüenses y 174 mexicanos. La mayor parte de

los internos cumplían penas por portación de armas y robo (32% y 27% respectivamente). En los 12 CERESOS de Chiapas había población marera (Armijo, Benítez y Hristoulas, 2009).

La presencia de maras en México solamente era numerosa en la frontera sur, aunque se había extendido su actividad a otras partes del territorio nacional. Se ha reportado avistamiento de maras en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. La ausencia de controles efectivos en el transporte ferroviario ha provocado el surgimiento de serios focos de inseguridad para las poblaciones localizadas en torno a instalaciones férreas del país. Según la Procuraduría General de la República, los sitios de paso y patios de maniobra son refugio de clicas de la MS-13 (figura 8).



Entre 2004 y 2006 el gobierno mexicano llevó a cabo operaciones para combatir a las maras²⁹ y esto, aunado al paso del huracán *Stan*, trajo una significativa disminución de la presencia de estas pandillas en Chiapas. En octubre de 2005, *Stan* azotó la región y destruyó gran parte de la infraestructura de Tapachula, incluidas las instalaciones migratorias y las vías del tren. Al destruirse el puente que conectaba la vía férrea a través del río Comitán cambiaron los desplazamientos de migrantes, que se vieron obligados a llegar hasta Arriaga y tomar el tren que se dirige hacia el norte vía Oaxaca. Fue también entonces cuando empezó a cobrar mayor fuerza la ruta a partir de Tenosique, Tabasco. Las maras quisieron reproducir ahí su actividad de tráfico de migrantes aprovechando la experiencia en Centroamérica y Chiapas, pero el fortalecimiento de los *Zetas* en la zona, en el contrabando de armas y drogas, muy pronto los desplazó (Dudley, 2010:12, 20). Las acciones de las maras en México no son comparables a la intensidad que tienen en Centroamérica, y como apunta Perea, la tan mencionada invasión marera sobre México nunca llegó a los grados que la prensa le adjudicó. Sin embargo, la presencia de las maras y la tal vez exagerada atención que los medios de comunicación les dedicaron, fueron elementos que contribuyeron a la criminalización y rechazo a los migrantes por parte de algunos sectores de la sociedad mexicana.

3.5 Variaciones en los flujos migratorios en la frontera sur

El concepto y percepción de la frontera sur se ha transformado en los últimos años como resultado de cambios de diverso orden que han ocurrido en la región. Entre éstos, es necesario considerar las modificaciones en los flujos migratorios y los programas y políticas que ha implementado el gobierno mexicano con el objetivo de regular y controlar estos flujos. Las migraciones en sí mismas no representan un

²⁹ Este tema se trata en el capítulo 5.

problema de seguridad. Sin embargo, el incremento de los delitos asociados a la migración, y la creciente vulnerabilidad de los migrantes hacen necesaria una referencia amplia al tema cuando se analiza la frontera sur.

Al mismo tiempo en que se firmaron los acuerdos de paz en Centroamérica, fue cobrando fuerza el modelo económico neoliberal con los consecuentes costos económicos y sociales para una proporción importante de la población. Fue en la década de 1990 cuando empezaron a hacerse visibles nuevos flujos migratorios, derivados de los problemas económicos en los países centroamericanos. Las migraciones ya no provenían solamente de Guatemala, sino también de El Salvador y Honduras, con la intención de llegar a Estados Unidos, aunque en algunos casos el destino final fue México. En el transcurso de dos décadas, las migraciones en la frontera sur experimentaron un acelerado proceso de transformación.

La transnacionalización de las economías y de las sociedades del área cambió el patrón migratorio cualitativa y cuantitativamente. En este nuevo arreglo económico de apertura comercial, Estados Unidos vende mercancías y Centroamérica exporta mano de obra barata directamente a través de las migraciones, e indirectamente a través de la industria maquiladora.

El incremento de los procesos migratorios como estrategia de supervivencia ante la contracción económica en los países de origen fue visible en vastas regiones del mundo. En el caso de América Latina, en un lapso de 25 años, las remesas recibidas en la región aumentaron de 1,120 millones de dólares en 1980 a más de 40,000 millones en 2004, y prácticamente se han duplicado cada cinco años. Aunque se han extendido a más países, se trata de un fenómeno social y económico que se focaliza en unos cuantos. México, Brasil y Colombia concentran 60% del total de las remesas, y 20%, es captado por Guatemala, El Salvador y República Dominicana

(CEPAL, 2006). En el caso de Centroamérica, el incremento ha sido una constante (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Remesas recibidas por países de Centroamérica en millones de dólares 2001-2004

PAÍS	2001	2002	2003	2004
Guatemala	584	1,690	2,106	2,681
El Salvador	1,911	2,206	2,316	2,548
Honduras	440	770	862	1134
Nicaragua	660	759	788	810
Costa Rica	80	135	306	320
Panamá	----	----	220	231
Belice	----	----	73	77

Fuente: Adaptado de Agunías, 2006.

Guatemala y El Salvador reciben casi 64% del total del flujo de remesas que llegan a Centroamérica. Estos datos son estimaciones oficiales, y por lo tanto no se contabiliza el dinero que llega por mecanismos informales, como visitas a casa, o periodos de retorno en las migraciones pendulares. En el caso de Belice, las remesas no llegan ni a cien millones de dólares anuales, lo que es explicable por la baja cantidad y densidad de población y el pequeño tamaño de su economía. La principal fuente de estas remesas es Estados Unidos, aunque en el caso de Nicaragua se estima que la tercera parte de las remesas oficiales provienen de Costa Rica,³⁰ y seguramente una mayor cantidad por mecanismos informales. México es el segundo destino en importancia para los migrantes guatemaltecos después de Estados Unidos, por lo cual puede asumirse que una parte de las remesas que se reciben en Guatemala provienen de México. Pero el impacto de las remesas no está dado simplemente por la cantidad de dinero que ingresa, sino en su significado dentro de economías deprimidas (cuadro 9).

³⁰ Según el BID, 1,500 millones de dólares de los 32,000 millones que la región recibía en 2002, provenían de migraciones interregionales (Agunías, 2006).

Cuadro 9. Proporción de las remesas en México y países centroamericanos respecto al Producto Interno Bruto (PIB), la Inversión Extranjera Directa (IED), la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y los ingresos por turismo, 2004.

PAÍS	REMESAS RECIBIDAS (millones de dólares)	% del PIB	% de la IED	% de la AOD	% de los ingresos por TURISMO
México	16,613	2.5%	100%	24888%	154%
Guatemala	2,681	10%	2,145%	3052%	348%
El Salvador	2,548	16.0%	655%	6620%	756%
Honduras	1,134	17.8%	310%	127%	432%
Nicaragua	810	15.1%	582%	385%	286%
Costa Rica	320	1.7%	55%	7960%	24%
Panamá	231	1.8%	49%	6435%	35%
Belice	77	6.8%	253%	1556%	58%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005

Con la excepción de México, Costa Rica, Panamá y Belice, las remesas equivalen a por lo menos 10% del PIB, lo que deja en claro una fuerte dependencia de éstas dentro de la dinámica económica. Excepto en Costa Rica y Panamá, las remesas superan las inversiones extranjeras y los fondos que entran como ayuda al desarrollo. En el caso de Guatemala, las remesas son 21 veces mayores que la inversión extranjera directa y 30 veces mayores que la ayuda oficial al desarrollo. En Belice, a pesar de que las remesas no son significativas en valores absolutos, son dos veces y media mayor que la inversión extranjera y 15 veces la ayuda al desarrollo.³¹ Los ingresos por turismo tampoco logran competir con la entrada de remesas en los tres países del triángulo del norte y Nicaragua.

Estados Unidos es el país que ha registrado los mayores flujos de migrantes entre 2005 y 2010. En números absolutos ocupa el primer lugar en población inmigrante, 43 millones de personas. Es también la principal fuente de remesas en el mundo; 48,000 millones de dólares fluyeron en 2009 al exterior desde este país, de

³¹ Por el tamaño de su economía, México no es considerado un país objetivo en los esquemas de ayuda oficial para el desarrollo, lo que explica que las remesas sean casi 250 veces mayores que este rubro.

un total de \$416,000 millones de dólares en remesas calculadas para ese año en el mundo. El corredor México-Estados Unidos es el principal corredor migratorio en el mundo, ya que en 2010 la cifra de migrantes fue de 11.6 millones de personas.³²

Cuadro 10. Remesas en México y países centroamericanos, 2009 y 2010, en millones de dólares

PAÍS	2009	2010*
México	21,153	22,572
Guatemala	4,026	4,255
El Salvador	3,531	3,648
Honduras	2,553	2,622
Nicaragua	803	803
Belice	80	88

Fuente: Elaborado con datos del Banco Mundial, 2011.

*Datos estimados por el Banco Mundial con información hasta Octubre 2010

México, es el único país de la región de América Latina y El Caribe que se encuentra entre los 10 principales destinatarios de remesas en el mundo.³³ En la región ocupa el primer lugar como receptor, y en el grupo de los 10 principales se encuentran también Guatemala, Honduras y El Salvador.³⁴ Sin embargo, cuando se relaciona el monto de las remesas con el PIB, México ya no figura, pero Honduras y El Salvador aparecen entre los 10 primeros del mundo.

El cuadro 11 muestra los 10 principales países destinatarios de remesas en 2009 en relación con el PIB en la región de América Latina y El Caribe. Honduras ocupa el primer lugar, y registró un incremento en la relación remesas-PIB respecto a 2004.

³² El corredor El Salvador-Estados Unidos, alcanzó en 2010, 1.1 millones de personas (Banco Mundial, 2011).

³³ Solamente por debajo de la India (55,000 millones de dólares) y China (51,000). Datos para el año 2010.

³⁴ Los 10 destinatarios de remesas principales en 2010 (miles de millones): México (US\$22.600 millones), Brasil (US\$4.300 millones), Guatemala (US\$4.300 millones), Colombia (US\$3.900 millones), El Salvador (US\$3.600 millones), República Dominicana (US\$3.400 millones), Honduras (US\$2.700 millones), Ecuador (US\$2.500 millones), Perú (US\$2.500 millones), Jamaica (US\$2.000 millones). Datos de 2009, (Banco Mundial, 2011).

El Salvador y Guatemala mantienen casi la misma proporción que presentaban en 2004, y solamente en Nicaragua la relación disminuyó en 5 puntos porcentuales.

Cuadro 11. Principales países destinatarios de remesas respecto al Producto Interno Bruto, en la región de América Latina y El Caribe, 2009.

PAÍS	Porcentaje que representan las remesas recibidas respecto al PIB
Honduras	19.3
Guyana	17.3
El Salvador	15.7
Haití	15.4
Jamaica	13.8
Nicaragua	10.3
Guatemala	9.8
Granada	8.7
Rep. Dominicana	7.3
Saint Kitt y Nevis	7.3

Fuente: Elaborado con datos Banco Mundial, 2011

México es el principal receptor de remesas, pero por el tamaño de su economía, éstas solamente equivalen aproximadamente a 2% del PIB.³⁵ El porcentaje en relación a la inversión extranjera directa es mayor que en Costa Rica y Panamá, pero significativamente menor que en los demás países centroamericanos. Es claro que las disparidades económicas entre México y sus vecinos más cercanos del sur permanecen como un factor de atracción para la migración, además de ser el paso obligado para personas del istmo que buscan llegar a Estados Unidos, que se mantiene como el principal destino de inmigración en el mundo.

En el pasado, la presencia de centroamericanos en la dinámica económica de la frontera sur, no había sido considerada como un problema en la región, ni había causado actitudes de rechazo de la población local hacia ellas. La situación de indocumentación de muchos trabajadores había dado cabida a abusos y explotación

³⁵ Los datos de CEPAL (2006), estiman en 1.7% del PIB el significado de las remesas en México. El Banco Interamericano de Desarrollo estima esta proporción en 2.5% (BID, 2005).

por parte de empleadores, pero en general la gente en las localidades fronterizas no se sentía amenazada por la presencia de extranjeros. Las preocupaciones y actitudes de rechazo por parte de ciertos sectores de la población empezaron a notarse a principios del siglo XXI, con el incremento de la presencia de migrantes indocumentados en tránsito (Castillo, 2001:2), al mismo tiempo que la situación de seguridad de la vida fronteriza sufría un deterioro por diversas razones.

El cuadro 12, muestra dos aspectos de la inmigración en la frontera sur: por un lado, los trabajadores fronterizos documentados, prácticamente todos de nacionalidad guatemalteca, y por otro, las personas procedentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Belice que ingresaron sin documentos y fueron detenidas y devueltas a sus países de origen por las autoridades migratorias.³⁶ Puede observarse que el año 2005 registró el mayor número de devoluciones de centroamericanos, el flujo se incrementó 56.4% respecto a 2001. En ese mismo periodo, el ingreso de trabajadores documentados creció solamente 12%. Esto da cuenta de las transformaciones en los flujos migratorios. Después se hace notorio un descenso en ambos procesos, para 2010, el porcentaje de trabajadores fronterizos habían disminuido 37% respecto a 2005, mientras que las devoluciones lo hicieron en 66%. Hay varias explicaciones posibles para esta contracción tan significativa: desde una mayor eficacia de los controles fronterizos, hasta las repercusiones de la contracción económica y por tanto la disminución de los empleos en Estados Unidos y en México.

³⁶ Las devoluciones son solamente un indicador de la inmigración indocumentada, ya que no es posible contabilizar a aquellas que lograron evitar su detención.

Cuadro 12. Formas Migratorias de Visitante Agrícola (FMVA) y Trabajador Fronterizo (FMTF) otorgadas a personas centroamericanas y devoluciones de personas centroamericanas por la autoridad migratoria 2001–2011.

Año	FMVA ⁱ y FMTF ⁱⁱ otorgadas	%	Centroamericanos ⁱⁱⁱ devueltos ^{iv} por el INM	%	Total
2001	40,640	23.6	131,245	76.4	171,885
2002	38,693	26.7	106,247	73.3	144,940
2003	45,561	20.6	174,697	79.4	220,258
2004	42,895	17.3	204,434	82.7	247,329
2005	45,518	16.9	223,347	83.1	268,865
2006	40,244	18.3	179,345	81.7	219,569
2007	27,840	20.2	109,733	79.8	137,573
2008	23,322	21.8	83,616	78.2	106,938
2009	30,678	32.8	62,773	67.2	93,451
2010	28,544	31.0	63,342	69.0	91,886
2011	29,980	34.0	59,305	66.0	89,285

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración (2001-2012).

ⁱ Hasta 2007, se consideran las expediciones de Forma Fronteriza de Visitante Agrícola (FMVA), a la que tenían derecho ciudadanos de Guatemala, residentes en la región fronteriza con México.

ⁱⁱ A partir de 2008 se modificó la FMVA, por la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), y en 2010 se amplió a trabajadores de Belice y se amplió a residentes de municipios del interior de Guatemala.

ⁱⁱⁱ Se consideran las devoluciones de personas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Belice.

^{iv} A partir de 2007, para que los datos sean comparables con años anteriores, se suman las expulsiones de personas de Centroamérica con los eventos de salida del territorio nacional de ciudadanos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua que se acogieron a los Acuerdos de Repatriación Voluntaria.

Las rutas de ingreso de los migrantes también se han modificado. El Instituto Nacional de Migración establece cuatro rutas principales (. La Ruta 1 desemboca en los cruces de la frontera Ciudad Hidalgo-Tecun Uman y Talismán-El Carmen, colindantes con el Departamento de San Marcos en Guatemala. Se trata del corredor comercial y laboral más utilizado históricamente y sigue siendo la más importante para los trabajadores agrícolas documentados. Durante un tiempo también fue la vía preferida para los migrantes en tránsito, pero en los últimos años ha perdido relevancia para ciertos perfiles de inmigrantes. En la Ruta 2 o Centro, el principal cruce es Ciudad

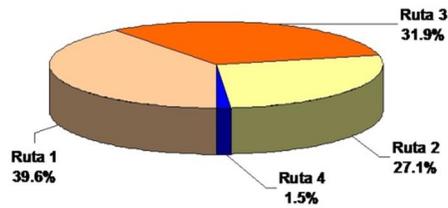
Cuauhtémoc-La Mesilla, colinda con los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y El Quiché en Guatemala, también una ruta muy utilizada por los trabajadores del café, migrantes indocumentados y aquellas personas con intenciones de dirigirse a trabajar a la zona turística de Quintana Roo. La Ruta 3 o Selva, parte de la carretera oriental de Guatemala paralela con las fronteras de El Salvador y Honduras y lleva a Tikal en el Departamento de El Petén. Desemboca principalmente en Chiapas en el cruce Frontera Corozal-Bethel y en Tabasco en el cruce El Ceibo y El Matillo-Naranja. Según la Encuesta de sobre Migración (EMIF), es una ruta muy utilizada por los hondureños. La Ruta 4 o Peninsular incluye los cruces informales en el estado de Campeche, principalmente Candelaria-Paxban, el Vértice Aguas Turbias o Tres Banderas (Guatemala-Belice-México), colindante con Petén, y los múltiples cruces por comunidades aledañas al Río Hondo en la frontera México Belice. La interfase con Campeche es de difícil acceso y se utiliza más por pobladores de las comunidades peteneras, en el caso del Río Hondo el cruce no es difícil y la ausencia casi total de vigilancia facilita el internamiento (Cortez, Cáceres y Venegas, 2005). Las rutas que más se han incrementado son las de Centro y Selva, y a la par ha crecido el riesgo y la vulnerabilidad de los migrantes.

Cuadro 13. Porcentaje de aseguramientos de centroamericanos según rutas de entrada terrestres y puntos de retención en los estados fronterizos del sur de México.

Ruta 1.		Ruta 2.		Ruta 3.		Ruta 4.	
2001	2006	2001	2006	2001	2006	2001	2006
54.6	39.6	19.1	27.1	22.8	31.9	3.6	1.5

Fuente: Instituto Nacional de Migración, 2007.

Figura 9. Eventos de Aseguramiento de Centroamericanos según rutas, 2006



Ruta 1. Entrada por la zona de Tecún Umán, El Carmen y Toquian Grande
Ruta 2. Entrada por la zona de La Mesilla y Gracias a Dios
Ruta 3. Entrada por la zona de el Naranjo, Bethel e Ingenieros
Ruta 4. Entrada por la zona de Escarcega y Chetumal

Fuente: Instituto Nacional de Migración, 2007.

Los datos discutidos en este apartado dan cuenta de que si bien los flujos migratorios parecen haber disminuido mantienen un dinamismo significativo y, como veremos más adelante, esta relativa disminución no ha estado acompañada de una mejoría en las condiciones de seguridad en las zonas fronterizas, por lo que las razones del deterioro en las condiciones de seguridad deben explicarse por otros factores.

La población centroamericana legalmente establecida en México ha aumentado. Después de Estados Unidos, Guatemala es el país de origen del mayor número de extranjeros residentes en México. A partir del censo de 2000, El Salvador aparece también en la lista de los diez principales países que aportan población extranjera a México. Más que los números, lo que habría que tomar en cuenta son los porcentajes: entre 1970 y 2000, la población de salvadoreños en México se incrementó en 448% al pasar de 1,213 a 5,537; mientras que la de origen guatemalteco creció dos veces y media (244%) al pasar de 6,969 a 23,957. En general, el porcentaje de extranjeros residiendo legalmente en México es muy pequeño, y solamente alcanza 0.51% de la población del país (Rodríguez Chávez, 2009).

La mayor parte de la migración centroamericana que entra a México de forma indocumentada, lo hace con la intención de llegar a los Estados Unidos, pero algunos se quedan en el país, principalmente en los estados fronterizos de Chiapas, Tabasco y Quintana Roo. Estos inmigrantes participan en las economías locales, sea como mano de obra para actividades agrícolas, o en la industria de la construcción en las ciudades y en la zona turística de Quintana Roo. Sin importar su estatus migratorio, un creciente número de personas de Centroamérica tiene ahora raíces en México y este hecho debe tomarse en cuenta para las modificaciones en las leyes de inmigración, residencia permanente y naturalización.

La elección de México o Estados Unidos como destino final de la migración obedece a factores demográficos, sociales, económicos y culturales. Los costos y riesgos de la migración a Estados Unidos pueden hacer que algunos prefieran emigrar a México. En algunos casos, al no contar con recursos suficientes los migrantes ven truncados sus planes de continuar hacia el norte y se establecen en las zonas fronterizas en México. La permanencia de los inmigrantes indocumentados en el país es muy difícil de cuantificar, lo que no quiere decir que no sea una realidad. En el caso de la frontera con Belice, a través de un estudio realizado en dos comunidades de la Ribera del Río Hondo (Cervantes y España, 2008), se puede observar un proceso creciente de permanencia en el país. Casi 80% de los entrevistados manifestó que su intención inicial era llegar a Estados Unidos, pero por diversas razones habían decidido permanecer en México.

Hacer visibles estos casos de permanencia de migrantes indocumentados es una tarea importante. La situación de indocumentación aumenta su vulnerabilidad y en no pocas ocasiones les margina de servicios básicos. En algunos casos, principalmente en localidades fronterizas, estos migrantes cuentan con redes familiares y logran integrarse a la vida cotidiana. Pero no todos corren con la misma

suerte, y muchos son víctimas de redes de tráfico y trata. La situación se agrava en los estados de la República que son parte de la ruta de tránsito; los controles cada vez más rígidos en la frontera norte, incrementan el riesgo para los que permanecen en México y, al mismo tiempo que surgen en México actitudes de xenofobia o racismo que antes no eran frecuentes.³⁷

3.6 Ausencia de oportunidades de desarrollo

A lo largo de este capítulo hemos presentado algunos indicadores que dan cuenta de la pobre presencia del Estado en algunas zonas de la frontera sur. Hablamos de debilidad, ausencia o intermitencia de la presencia del Estado porque éste no ha sido capaz de proveer los bienes y servicios indispensables para mejorar los índices de desarrollo humano en la región. En algunos municipios ha habido franca mejoría, como en Tuxtla Gutiérrez, pero en el estado de Chiapas, como un todo, se ha profundizado la desigualdad. No es una novedad la pobreza y la falta de oportunidades de desarrollo en la sureste del país. Sin embargo, es importante tratar el tema aún en un escrito sobre seguridad, ya que la ausencia de desarrollo genera vulnerabilidad social y si persiste una sensación de abandono por parte del Estado, se crean espacios de oportunidad para el incremento de la presencia del crimen organizado.

El vínculo entre seguridad y desarrollo existe, aunque no se establezcan relaciones lineales causa – efecto. Si se pretende que las políticas públicas realmente logren mejorar las condiciones de seguridad, se tiene que incidir en el reforzamiento de las instituciones locales y regionales, el mejoramiento de la calidad de vida de la

³⁷ Como ejemplo están las declaraciones de la entonces comisionada del Instituto Nacional de Migración, donde se refirió a los migrantes varados en la frontera norte como un “tapón”, una “enorme nata” que afecta el desarrollo de México (Martínez, 2007).

población, el incremento en la cobertura de servicios públicos y la promoción de la actividad económica. No es solamente el aparato de seguridad del Estado el responsable de prevenir la violencia y la seguridad ciudadana. De hecho así lo han entendido algunos tomadores de decisiones ya que se han impulsado programas ambiciosos que se plantean la integralidad como el Plan Puebla Panamá en sus diferentes versiones y el Programa de Reordenamiento Integral de la Frontera Sur.³⁸

La gestión de la seguridad en la frontera sur de México es un tema complejo, relacionado con aspectos técnicos e institucionales que es necesario reforzar, pero también deben considerarse los factores socioeconómicos de una zona con población dispersa, economía local y regional poco integrada a los mercados regionales e internacionales, extensión territorial y características geográficas que favorecen la porosidad y el tráfico ilegal, las escasas oportunidades de empleo, la vulnerabilidad de la población local respecto a actividades económicas informales al margen de la legalidad, y la potencial violencia e inseguridad ciudadana.

- **Contrabando de mercancías y recursos naturales**

Parte de la dinámica cotidiana de la frontera sur de México es el intercambio comercial que con distinta intensidad se da entre las comunidades fronterizas de México, Guatemala y Belice. Estos intercambios responden a acuerdos locales de convivencia, cotidianos que están basados en factores de conveniencia, compadrazgos u otro vínculo informal, y se establecen como la “normalidad” para acceder a bienes y servicios de uno y otro lado de la frontera. Esta actividad por sí misma no representa un riesgo para la seguridad, se trata de una estrategia de vida cotidiana para satisfacer necesidades de la vida diaria. Sin embargo, al desarrollarse fuera de los marcos legales, se genera la percepción de que las leyes están hechas para no cumplirse, y esto llega a convertirse en un problema cuando el comercio ya

³⁸ En el capítulo final de esta tesis se analizan estos esfuerzos de desarrollo.

no abarca únicamente insumos para la vida diaria, sino que se incursiona en el tráfico de mercancías ilegales o se realiza contrabando en dimensiones mayores, ya no para surtir a las comunidades fronterizas sino para trasladar los productos fuera de la región. Autoridades de Belice, Guatemala y México han señalado el riesgo de que dentro de la dinámica de comercio informal, largamente tolerada, puedan esconderse drogas o armas traficadas en pequeña escala.³⁹

En el caso de la frontera Chiapas–Guatemala, es claro el movimiento constante que se da a través del Río Suchiate. Entre los productos que han generado polémica están el maíz y el cemento que pasan de México a Guatemala; las cifras son muy difíciles de calcular y los datos presentan gran variación, además de que no se trata de datos oficiales. Aduaneros y transportistas de Guatemala han expresado su preocupación por el ingreso de estos productos mexicanos de forma irregular. En sentido contrario, se habla del incremento de contrabando de azúcar guatemalteca a México. Desde hace tiempo es común encontrar este producto en tiendas y farmacias de Tapachula, Huixtla y Pijijiapan, pero se cree que ahora el azúcar de Guatemala ha encontrado su ruta hasta Tabasco, por la diferencia de precios (Cadena, 2010).

A lo largo de la frontera con Belice, en la Ribera del Río Hondo, existe también comercio informal tradicional, aunque últimamente se han incrementado los casos de introducción ilegal de ganado en los tres principales puntos de la Ribera: Álvaro Obregón, Francisco Botes y La Unión. La preocupación de las autoridades está enfocada en el crecimiento del contrabando de artículos procedentes de Asia que se triangulan desde China hacia Centroamérica y de ahí a México. Belice, por la existencia de la Zona Libre de Corozal, se ha convertido en centro comercial de contrabando principalmente de ropa y calzado que ingresa por la frontera con

³⁹ Esta preocupación fue expresada enfáticamente por autoridades de Aduana y de Inmigración de Belice en la frontera con México durante entrevistas realizadas al Sr. Gonzalo Rosado y la Sra. María Marín en diciembre de 2009.

Chetumal, según el presidente del Instituto para la Protección Privada de la Propiedad Intelectual y el Comercio (IPPPIC), Tony Kury Alam, la falta de infraestructura y vigilancia en la frontera sur genera un corredor de comercio ilegal que llega a todos los estados fronterizos. Los productos contrabandeados son principalmente de China, pero también los hay manufacturados en Vietnam, Sri Lanka, Malasia e Indonesia (Cámara Nacional de la Industria del Vestido, 2008). Funcionarios de la aduana en Subteniente López reconocen que ha sido imposible frenar el contrabando hormiga, y sugieren que son miles de personas involucradas en el tráfico a pequeña escala, que posteriormente entregan la mercancía a contrabandistas mayores. Las mismas autoridades han sido acusadas de estar involucradas en la actividad. Los mayores decomisos en la zona han sido realizados por personal de la Armada de México, quienes al parecer tienen mayor independencia frente a los delincuentes (Panorama Quintana Roo, 2011; Periodistas Quintana Roo, 2010; entrevista a Luis Ortiz Cardín, 2010).

El tema del contrabando de gasolina merece ser mencionado. En el caso de Belice y Quintana Roo, éste ha variado de acuerdo a la fluctuación de precios en ambos lados, pero al parecer se ha logrado cierto control a partir de acuerdos entre autoridades de los dos países, y continúa a menor escala, principalmente a través del Río Hondo donde hay menor vigilancia. En cambio, las noticias al respecto que han ocupado los titulares se refieren a la incursión de los Zetas en el trasiego de gasolina mexicana desde Tabasco y Chiapas hacia Guatemala, en tambos y bidones transportados en camionetas y camiones por caminos de terracería y en balsas a través de los ríos limítrofes. Se trata de un negocio muy redituable, calculado en más de 18 millones de pesos mensuales, que autoridades y empresarios⁴⁰ calculan que son

⁴⁰ Declaraciones en este sentido han sido hechas por la Asociación de Empresarios Expendedores de Gasolina en Guatemala, la Asociación Nacional de Expendedores de Gasolina en Chiapas y Cámara de Comercio de Tapachula.

más de 5 millones de litros de gasolina los que entran ilegalmente a Guatemala. En México la gasolina es 25% más barata que en el vecino país. Además, para las organizaciones criminales asentadas en Guatemala, el contrabando es una de las mejores formas para abastecerse y garantizar su movilización (Tabasco Hoy, 2010; Expreso de Chiapas, 2011b).

Durante las décadas de 1980 y 1990 las noticias sobre contrabando de madera de Guatemala a México fueron motivo de preocupación. El tema ha perdido importancia mediática, y a decir de algunas autoridades es un problema que ha disminuido.⁴¹ Sin embargo, esto no quiere decir que haya desaparecido. Según el Ministerio de Medio Ambiente de Guatemala, el tráfico ilegal de madera entre México y Guatemala representa la pérdida de 30 millones de dólares anuales, producto de la tala ilícita de caoba, cedro y otras maderas finas. La apertura de carreteras ha sido aprovechada para expandir rutas de saqueo de madera y especies de fauna y flora con valor económico fuera de la región (Reforma, 2008). Por otra parte, la situación de ingobernabilidad en el Petén ha favorecido la presencia de taladores furtivos e incluso se habla de la incursión de redes del crimen organizado en la actividad, ya que cuentan con mejores equipos de comunicación que los vigilantes gubernamentales y han establecido vínculos con algunas personas de las pequeñas localidades peteneras que participan en la tala para obtener algún ingreso.

La presencia del crimen organizado cambia completamente el panorama de la tala de madera en esta región, y vuelve a surgir el riesgo de que los comerciantes informales tradicionales sean sustituidos por redes más organizadas y con mayor capacidad de control.⁴² Se presenta entonces una debilidad institucional que a su vez

⁴¹ Entrevista con Ing. Carlos Santibáñez, CILA, Tuxtla Gutiérrez, noviembre 2010.

⁴² Esto ha sucedido en algunas regiones como la Guajira colombiana, donde la población ha llegado al extremo de manifestarse y exigir su “derecho” a contrabandear (Briscoe, 2008).

favorece el fortalecimiento de actores no estatales que ejercen control sobre distintas actividades.

- **Inseguridad pública**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, define a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. La ley que regula este precepto constitucional señala que “las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.” Esta misma ley señala que al Estado en su conjunto (no precisa los órganos encargados) le corresponde combatir las causas de los delitos y fomentar el respeto a la legalidad (Cámara de Diputados, 2006).

La seguridad pública se refiere a la posibilidad de las personas para desarrollarse en un ambiente libre de amenazas y con posibilidades para aprovechar distintas oportunidades. García Ramírez (2002:81) señala que:

“La seguridad pública es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y por la presencia de condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad. La construcción de esta cualidad implica la participación de múltiples recursos de la sociedad y del Estado.”

Algunos datos que dan cuenta de la situación de la seguridad pública en los estados fronterizos son los índices de delitos y de homicidios. Las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad brindan las estadísticas más completas sobre delitos. Se consideran el robo, el secuestro, la extorsión, el fraude, las lesiones y los delitos sexuales. No se toman en cuenta los homicidios, pues se trata de encuestas victimológicas que recogen las experiencias de personas que han sufrido algún delito, pero se encuentran con vida.

En los cuadros 14 y 15 se puede apreciar que Quintana Roo es el único de los estados de la frontera sur que está por encima del promedio nacional en los porcentajes de víctimas de delitos. Por su parte, Chiapas aparece en todos los casos como el estado del país con menor presencia de delitos.

Cuadro 14. Porcentaje de personas de 18 o más años víctimas de algún delito en entidades federativas de la frontera sur de México, 2010

Entidad	Porcentaje de víctimas
Chiapas	12.9
Tabasco	25.1
Campeche	17.3
Quintana Roo	28.7
NACIONAL	24.0

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, INEGI 2011.

Cuadro 15. Porcentaje de hogares con alguna víctima en las entidades federativas de la frontera sur de México 2007-2009

Entidad	2007	2008	2009
Chiapas	5	5	5
Tabasco	8	ND	9
Campeche	5	11	9
Quintana Roo	11	12	15
Nacional	13	13	14

Fuente: Elaborado con datos de ICESI, 2011.

Cuadro 16. Porcentaje de delitos a mano armada en entidades federativas de la frontera sur de México, 2009

Chiapas	Tabasco	Campeche	Quintana Roo	Nacional
7.4%	24.5%	15.8%	20.5%	32.6%

Fuente: Elaborado con datos de ICESI, 2011.

En cuanto a la violencia manifestada en el delito (cuadro 16), ninguno de los estados fronterizos está por encima del promedio nacional. Nuevamente Quintana Roo

aparece con el mayor porcentaje de uso de armas en la comisión de un delito, y Chiapas con el menor porcentaje.

Un factor muy importante para analizar el tema de inseguridad pública es el alto porcentaje de delitos que nunca son denunciados. De acuerdo con las Encuestas Nacionales de Inseguridad, el porcentaje de denuncia efectiva de todos los delitos es de alrededor de 22% y no ha presentado variaciones significativas desde el año 2004. Si se consideran solamente las denuncias que conducen a que se abra una averiguación previa, el porcentaje es aún menor, y alcanza solamente el 15% de los delitos. Llama la atención también que Chiapas, entidad donde menos personas han sido víctimas de algún delito, es el estado donde la cifra negra es mayor: solamente 6.8% de los delitos son denunciados, como se aprecia en el cuadro 17.

Cuadro 17. Porcentaje de cifra oculta (delitos sin averiguación previa) en entidades federativas de la frontera sur de México en 2009 y 2010

Chiapas		Tabasco		Campeche		Quintana Roo		Nacional	
2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
93.2	88.7%	89.1	90.6%	85.1	82.6%	84.9	85.8%	85.2	87.7%

Fuente: Elaborado con datos de ICESI, 2011.

Los homicidios son otro indicador de las condiciones de seguridad pública. Los datos para Chiapas, tabasco, Campeche y Quintana Roo se presentan en el cuadro 18.

Cuadro 18. Tasa de homicidios por 100,000 habitantes en entidades federativas de la frontera sur de México (2000-2008)

Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chiapas	10.1	4.5	11.1	10.4	5.5	6.8	1.2	2.6	5.8
Tabasco	4.8	5.1	5.1	5.8	5.6	4.7	6.5	6.5	7.3
Campeche	8.7	7	7	5.1	4.4	6.4	4	5.8	6.3
Quintana Roo	8.9	9.8	6.6	11.7	11.2	6	5.5	9.5	11.3
NACIONAL	10.8	10.2	9.9	9.7	9	9.5	9.9	8	12.7

Fuente: INEGI, Estadísticas Vitales, en Hernández Bringas, H. y J. Narro Robles (2010)

Quintana Roo registra la tasa más alta de homicidios entre los estados incluidos. En cuanto a seguridad pública, es la entidad fronteriza donde hay más señales de alarma en general. Las estadísticas de Chiapas presentan contrastes importantes en los distintos años. Más allá de las cifras, el homicidio es la expresión de la extrema violencia contra un ser humano y es un fenómeno que se multiplica cotidianamente. En 2008 se observa un incremento en la tasa nacional de homicidios, así como en las entidades federativas, respecto al año anterior. A la falta de oportunidades y a la difícil situación socioeconómica que vive México, se agrega un trasfondo violento y un sentimiento de riesgo y vulnerabilidad que quebranta la cohesión social.

Los asesinatos relacionados al crimen organizado en la frontera sur de México no representan un porcentaje importante con respecto al total nacional. De acuerdo a la información publicada por la Presidencia de la República, a principios de 2011, la suma de los homicidios en los municipios con mayor nivel de riesgo (cuadro 19) representa el .15% del total de los homicidios contabilizados relacionados con el narcotráfico en el país (34,612 de abril de 2006 a diciembre de 2010). Si contabilizamos el total de muertes en todos los municipios fronterizos México-Guatemala (cuadro 19) aumenta a .49% del total.

Cuadro 19. Homicidios relacionados con el crimen organizado en los municipios fronterizos de alto riesgo abril 2006-diciembre 2010

Municipio	Estado	Total de Homicidios ⁴³
Frontera Comalapa	Chiapas	18
La Trinitaria	Chiapas	8
Tenosique	Tabasco	20
Balancán	Tabasco	6
Candelaria	Campeche	0
Total		52

Fuente: Presidencia de la República.

⁴³ Incluye la suma de ejecuciones, agresiones y enfrentamientos entre cárteles y autoridades de abril de 2006 a diciembre de 2010. Fuente base de datos Presidencia de la República.

Cuadro 20. Homicidios relacionados con el crimen organizado en los municipios fronterizos de Chiapas y Tabasco con Guatemala abril 2006 – diciembre 2010⁴⁴

Municipio	Homicidios
Amatenango de la Frontera	1
Frontera Comalapa	18
Las Margaritas	1
Motozintla	2
Ocosingo	2
La Trinitaria	8
Tuxtla Chico	14
Benemérito de las Américas	15
Marqués de Comillas	9
Balancán	6
Tenosique	20
Suchiate	30
Tapachula	46
Total	172

Fuente: Presidencia de la República.

A pesar de la evidencia de la presencia de cárteles en municipios fronterizos y en zonas claves para el tránsito de migrantes así como de la penetración de cárteles mexicanos en Centroamérica especialmente de Los Zetas y del Cártel de Sinaloa, los asesinatos relacionados al crimen organizado en la frontera sur de México no representan un porcentaje importante con respecto al total nacional. La frontera sur no es un punto de enfrentamiento entre cárteles sino geográficamente estratégico en cuestión de rutas y tránsito. La poca presencia de las autoridades y la facilidad para cooptarlas, ya sea por complicidad o amenaza, hacen que las redes delictivas encuentren una esfera de acción muy cómoda. Los enfrenamientos entre cárteles o entre éstos y las autoridades se dan en lugares donde se disputa una plaza para colocar la droga. Esto no sucede en los empobrecidos municipios fronterizos. En Quintana Roo, la violencia asociada al narcotráfico no ha crecido en el fronterizo municipio de Othón P. Blanco, sino en la zona turística de Cancún y la Riviera Maya, precisamente porque son mercados importantes para los traficantes de drogas,

⁴⁴ No se tienen datos de Campeche y Quintana Roo.

principalmente la ciudad de Cancún, que en parte explica los altos índices delictivos señalados en las ENSI.

- **Incremento en el consumo de drogas**

El contacto con las drogas en regiones donde el tráfico se consolida como una actividad lucrativa, tiene el efecto de aumentar el consumo entre la población. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica, la mayor dificultad para introducir la droga a México y Estados Unidos ha creado un excedente que se coloca internamente. Según el director de la CICIG, en Guatemala se han desarrollado *baby cartels*, dedicados a la distribución interna con la autorización de los grandes narcotraficantes (El Faro, 2010). El uso de crack se ha incrementado en El Salvador, en parte por el retorno de jóvenes deportados desde Estados Unidos donde adquirieron la adicción, y en parte porque los narcotraficantes han empezado a pagar mediante drogas los servicios prestados para facilitar el transporte y la vigilancia durante el tráfico. Los efectos de este incremento en el uso de drogas todavía no son visibles pero son causa de gran preocupación (Dudley, 2010). También encontramos referencias de un incremento en el uso de drogas en algunas zonas de la frontera sur y su impacto en la seguridad pública, como se discutió en el apartado anterior, pero vale la pena revisar algunas cifras.

En el caso de las drogas ilegales, en México se ha generado un mercado de consumidores que genera daños crecientes a la salud, la armonía social y la gobernabilidad. Las cifras de la última *Encuesta Nacional de Adicciones* (Secretaría de Salud, 2008) muestran que cada vez existe mayor exposición, y que dos estados fronterizos tienen el mayor consumo, Quintana Roo en el sur y Tamaulipas en el norte, con una incidencia de 11.2 y 11.1 por ciento respectivamente, muy por encima de la media nacional que es de 5.7%. Las encuestas anteriores no obtuvieron datos por estado, por lo cual no es posible graficar las variaciones. Sin embargo, los datos

recogidos en la encuesta publicada en 2008 dan una idea de la situación en los estados del sur (cuadro 21).

Cuadro 21. Incidencia en el uso de drogas en la población total entre 12 y 65 años de edad y en la población joven entre 12 y 25 años de edad.

Estado	Porcentaje de población total entre 12 y 65 años	Porcentaje de población joven entre 12 y 25 años
Quintana Roo	11.2	9.4
Tabasco	6.4	5.0
Campeche	5.3	6.0
Chiapas	2.2	1.9
NACIONAL	5.7	5.1

Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008
Secretaría de Salud

Quintana Roo, debido a su posición geográfica y al auge de su actividad turística se ha convertido en uno de los estados donde se ha incrementado el tráfico y consumo de estupefacientes, donde ocupa el primer lugar a nivel nacional con 11.2% de incidencia entre la población rural y urbana entre 12 y 65 años de edad. Las drogas ilegales más consumidas fueron la cocaína (73.4%), el crack (61.8%) y la marihuana (55.8%). La droga de impacto, que motivó la búsqueda de ayuda, en los hombres y en las mujeres fue la cocaína (65.6% y 58.8%, respectivamente).

Tabasco también tiene un consumo superior a la media, 6.4% de incidencia, y las drogas ilegales de preferencia también son la cocaína (61.1%), la marihuana (52.2%) y el crack (48.3%). Campeche está ligeramente debajo de la media con 5.3% de incidencia y las preferencias de consumo son las mismas, cocaína (58.4%), la marihuana (46.9%) y el crack (43.8%). Chiapas es el estado con menor consumo en todo el país, con una incidencia del 2.2%, y también con la cocaína (30.3%), la marihuana (29.1%) y el crack (14.1%) en orden de preferencia.

Quintana Roo y Tabasco están ubicados en el grupo de los 14 estados de la República con mayor consumo, Campeche está en consumo medio y Chiapas en el más bajo. Cuando se toma en cuenta solamente a la población más joven, entre 12 y 25 años de edad, Campeche aparece por encima del promedio, lo que sugiere que las cifras de consumo aumentarán en las siguientes encuestas. Otro factor que afecta a Campeche es el tipo de drogas que prevalecen, pues cuando se consideran solamente las drogas ilegales sin tomar en cuenta los medicamentos tranquilizantes o estimulantes sin prescripción, vuelve a aparecer en el grupo de consumo mayor a la media nacional.

- **Falta de oportunidades para la juventud: abono para el crimen organizado**

Según la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, al menos 23 mil jóvenes han sido reclutados por las organizaciones criminales durante la actual administración, lo cual constituye un dato alarmante por el problema generacional que esto significa (La Jornada, 2011). Ya desde 2009, después de una visita a entidades fronterizas, la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados había alertado sobre el reclutamiento de jóvenes que realizan los cárteles del narcotráfico en estados de la frontera sur de México, principalmente Chiapas y Tabasco. La falta de oportunidades para continuar con sus estudios, la escasez de fuentes de empleo y la desesperación generada por la pobreza, que se agudiza por el contexto de la crisis mundial, son aprovechados por las organizaciones criminales para reclutar a menores de edad, hombres y mujeres (El Universal, 2009).

Detrás del fenómeno de abandono social de las instituciones del Estado se encuentran la desigualdad social, el desempleo, el fracaso del sistema educativo y, muy particularmente, la falta de políticas públicas focalizadas y efectivas para ofrecer oportunidades a este sector de la población, que orillan a muchos jóvenes a incorporarse a actividades delictivas.

Si las estrategias para conseguir condiciones de seguridad son de carácter eminentemente policiaco o militar, no se atienden las causas de fondo que producen la proliferación del crimen organizado, que tienen que ver sobre todo con la falta de oportunidades de estudio, de orden laboral, de canales de comunicación y de superación personal. En México el crimen tiene lo que pudiera llamarse una 'base social' o un mercado de potenciales adeptos, ya no digamos sólo entre los miles de jóvenes que consumen algún tipo de estupefaciente, sino entre los millones de jóvenes que carecen de empleo, de opciones en la educación formal y que, por tanto, están desprovistos de toda esperanza de una vida medianamente digna. Para muchos de ellos, el narcotráfico o cualquier otra actividad ilícita puede ser una alternativa, seguramente por un tiempo corto y a costa de su salud, su libertad o su vida.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud, en 2010, 7.8 millones de jóvenes de entre 12 y 29 años no estaban incorporados al sistema educativo ni al mercado de trabajo (INJUVE, 2011). A la falta de opciones en la educación formal, se agrega la inexistencia de una formación sólida en valores de la convivencia: ésta no se da en la escuela y muchas veces tampoco en las familias. Se privilegia el interés material, a veces a costa de lo que sea. En la frontera sur no existen los índices de violencia juvenil similares a las ciudades más violentas del norte de México, como Ciudad Juárez y Tijuana, pero pueden observarse aspectos que conducen a un deterioro de las condiciones de la juventud, especialmente el fuerte incremento en el consumo de drogas, el crecimiento de las actividades del narcomenudeo y el abandono del campo mexicano.

En este capítulo ha quedado claro que factores geográficos, sociales, políticos económicos y culturales hacen de la frontera sur de México un espacio de vulnerabilidades, que es aprovechado por actores que representan amenazas a la seguridad, tema del siguiente capítulo.

CAPÍTULO IV. AMENAZAS A LA SEGURIDAD

En el primer capítulo se explicó que la seguridad se entiende como una cuestión relacional, en función de amenazas y vulnerabilidades, de ahí que sea necesario tener en cuenta el contexto en que se produce la interacción para tener el marco analítico apropiado. En el capítulo anterior se expusieron las vulnerabilidades presentes en la frontera sur de México. Al identificar distintos factores causantes de vulnerabilidades, quedó delineado el escenario donde se registran las acciones del crimen organizado que atraviesan las fronteras y constituyen claras amenazas para la seguridad. Esta presencia del crimen organizado en la frontera sur es el tema de este capítulo. Se analiza la creciente presencia de actividades criminales: narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, extorsión y secuestro a migrantes y trata de personas. Antes de abordar cada uno de estos temas, se discute la complejidad de la interfase México-Guatemala, principalmente por la debilidad de la presencia del Estado en Guatemala y la intermitencia de la presencia estatal en la frontera sur de México. Esta situación ha favorecido el aumento de la inseguridad en la región.

4.1 Fortalecimiento de las redes criminales

Para entender el poder que han logrado acumular las redes criminales en la interfase México–Guatemala, es importante analizar el factor de la debilidad del Estado que genera espacios de ingobernabilidad. Un problema fundamental consiste en la existencia de amplias zonas en Guatemala donde la presencia del Estado es prácticamente inexistente, “espacios vacíos” donde priva la ingobernabilidad, donde las instituciones no tienen capacidad de actuar y el gobierno central no puede ejercer la soberanía. Rand Corporation, desarrolló un estudio a petición de la Fuerza Aérea de Estados Unidos para examinar las características de los “espacios de

ingobernabilidad” donde se utilizan cuatro variables: 1) el nivel de penetración del Estado en la sociedad; 2) el monopolio estatal para el uso de la fuerza; 3) la capacidad del Estado para controlar sus fronteras; y 4) la posibilidad de intervención de otros Estados. Las tres primeras variables están presentes en Guatemala (Rabasa, 2009; Greco, 2009).

En las comunidades fronterizas, el Estado guatemalteco no ha sido capaz de proveer los servicios básicos a la población. Es cierto que tampoco las localidades mexicanas tienen resueltas sus necesidades, pero no existe grado de comparación. En el caso de Guatemala, los ejemplos de abastecimiento “trans-comunitario” de agua y de electricidad en la frontera son ilustrativos.⁴⁵ En México, las aguas son nacionales, así está establecido constitucionalmente y reflejado en la Ley Nacional de Aguas. En teoría, el mismo caso se da en Guatemala, pero no se vive así en las comunidades fronterizas. Por la topografía de la región fronteriza, el agua escurre desde las partes altas de Guatemala hacia Chiapas y las comunidades han establecido acuerdos locales para que la captación de agua hacia las comunidades chiapanecas se haga desde territorio guatemalteco, ya sea por trueque, venta o negocio de líderes comunitarios o ejidales. Estos “pasos fronterizos de agua” son de larga data, y en ocasiones han generado conflicto por el cambio de autoridades locales, pero la Federación no puede intervenir en ellos. Se tienen identificados 20 de estos pasos de agua: 19 de Guatemala hacia México y solamente uno desde México hacia Guatemala, en Santo Domingo, Unión Juárez, zona del Tacaná. Por problemas internos de la comunidad, alguien hizo la denuncia de que México le estaba regalando agua a Guatemala, el caso llegó a la prensa y la Comisión Nacional del Agua tuvo que intervenir y cerrar la toma que salía desde México. Las comunidades guatemaltecas expresaron gran

⁴⁵ Se tuvo conocimiento de estos casos mediante entrevista con el Ing. Carlos Santibáñez Mata, director de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala-Belice, realizada en octubre de 2010.

inconformidad ante lo que consideraron una injusticia, ya que la mayor parte de ellas da agua a México. Cuando México cortó el abastecimiento de agua a la comunidad guatemalteca, Guatemala amenazó con cortarlo también a las comunidades mexicanas, pero no tuvo manera de hacerlo, pues las propias comunidades guatemaltecas se lo impidieron al sentir que se atentaba contra sus intereses pues al proporcionar agua a las comunidades mexicanas reciben beneficios en una especie de trueque, ya sea por luz, servicios de educación o de salud. Que el gobierno Guatemalteco no pueda regular aspectos de la vida cotidiana de sus comunidades fronterizas, es señal de una presencia estatal débil.⁴⁶

Otro caso muy visible fue cuando los gobiernos de México y Guatemala modificaron el acuerdo que tenían las comunidades fronterizas para intercambiar agua por electricidad. Localidades guatemaltecas, que no están atendidas por su gobierno, recibían electricidad desde México, e incluso pagaban a la Comisión Federal de Electricidad. Ante esto, se hizo un acuerdo entre México y Guatemala para vender legalmente energía a través del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) de Guatemala. México entregaba la energía en bloque, y el INDE se comprometía a distribuirla en las comunidades fronterizas. Cuando el acuerdo empezó a funcionar, las comunidades guatemaltecas se levantaron en protestas contra su gobierno, ya que en su país la energía eléctrica no está subsidiada y el precio les resultaba mucho mayor que cuando la recibía de México “por la libre” por lo que dejaron de pagar.

La incapacidad del gobierno de Guatemala ejercer autoridad en la frontera es evidente. Los recorridos binacionales que deben de hacerse por parte de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) en la frontera sur, no pueden hacerse del lado

⁴⁶ En septiembre de 2010, los gobiernos de México y Guatemala firmaron un acuerdo donde se comprometen a realizar obras de captación de agua en sus respectivos territorios, pero mientras tanto los pasos transfronterizos de agua se mantendrán sin que las comunidades sean sancionadas (El Orbe, 2010).

guatemalteco, ya que el personal de ese país prefiere que se haga todo del lado mexicano por temor a las actividades del crimen organizado. Cuando se ha solicitado presencia de autoridades guatemaltecas para brindar seguridad, se han establecido puestos del ejército, pero son puestos que se quedan fijos en un lugar, no hacen recorridos y los grupos delincuenciales simplemente evitan pasar por donde se hace la guardia. Incluso en informes oficiales se ha registrado la negativa de autoridades locales fronterizas guatemaltecas a permitir el acceso de personal binacional a sus comunidades para realizar labores de verificación de ningún tipo.⁴⁷

Estos ejemplos dan cuenta de la imposibilidad que tiene el gobierno Guatemalteco de controlar incluso temas cotidianos en sus comunidades rurales de frontera. Por supuesto que la variable de “monopolio de uso de la fuerza” es un tema mucho más grave, y se relaciona con la variable de la “capacidad para controlar las fronteras”. Esto nos lleva al tema de la presencia de cárteles de narcotraficantes y el poder que han acumulado en las zonas fronterizas. Existe un riesgo que hay que contemplar y cuidar: en la teoría del poder, cuando un poder no se ejerce, siempre hay alguien que ocupa ese espacio. El riesgo es político: que la población quite legitimidad a las instituciones públicas y la traslade a un ente exógeno.

4.2 Narcotráfico

El narcotráfico y el crimen organizado son componentes críticos para entender el impacto en la seguridad en la frontera sur a partir de procesos globales. Inevitablemente, la fiscalización de estupefacientes ha generado un mercado delictivo de dimensiones macroeconómicas que usa la violencia y la corrupción para mediar entre la demanda y la oferta.

⁴⁷ Entrevista citada con el Ing. Carlos Santibañez. Octubre de 2010, Tuxtla Gutierrez, Chiapas.

México participa en un mercado de drogas diversificado. Según la Oficina contra las Drogas y el Crimen de las Naciones Unidas, desde 2003, ocupa el tercer lugar en producción de opio, después de Afganistán (que produce casi el 90%) y Myanmar. La producción mexicana ha crecido y se estima que en 2008 alcanzó las 325 toneladas métricas, muy cerca a la producción de Myanmar. En cuanto a drogas sintéticas, se han detectado un mayor número de laboratorios de anfetaminas en México –principalmente en la frontera norte– a partir de 2005, cuando las sustancias precursoras fueron controladas en Estados Unidos. Asimismo, el mercado de las metanfetaminas ha tomado fuerza en el mercado mexicano: en 2007 México fue el sexto país con mayor decomiso de metanfetaminas en el mundo (ONU, 2010).

El tema del narcotráfico en México es sumamente complejo y cambiante. Durante 2009 y 2010 se incrementaron las acciones del gobierno mexicano en contra de los cárteles, y también se registraron tensiones y reacomodos en la operación de las distintas organizaciones criminales. El principal problema de México y Centroamérica dentro de la lógica del narcotráfico es su posición geográfica entre Colombia y Estados Unidos. A partir de la década de los noventa, después del proceso de desmilitarización de Centroamérica, se abrió la ruta de la cocaína por esta región del continente. En 2008, a nivel mundial se decomisaron 711 toneladas de cocaína. En América del Sur se decomisó la mayor cantidad, 48% del total (323 toneladas). En América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) se decomisaron 199 toneladas, 28% del total mundial, principalmente en Estados Unidos (148 toneladas), y México (48 toneladas). En la región de Centroamérica y El Caribe se decomisó el 15% del total mundial, la mayor parte de los decomisos en esta zona se dieron en Centroamérica (97 toneladas), y solamente 7 toneladas en la subregión de El Caribe. Los decomisos de cocaína en el Continente Americano concentraron el 88% del total mundial (ONU, 2009).

Las organizaciones de narcotraficantes han recibido serios golpes en su estructura debido a las acciones del gobierno mexicano y por lo tanto hay menores incentivos a que las facciones delictivas respeten acuerdos entre ellas. Esto ha disparado los niveles de violencia, principalmente en los estados del norte de México, aunque también en otras porciones del territorio nacional. Los estados fronterizos del sur de México no presentan grados de violencia comparables con los del norte, pero algunos eventos han tenido un impacto negativo sobre la seguridad en la región. La ruptura de los *Zetas* con el Cártel del Golfo desató una guerra entre ellos que se reflejó en la violencia en Tamaulipas, pero el conflicto se extendió a otros estados como Nuevo León, Hidalgo y Tabasco. El predominio de las *Zetas* en Centroamérica y su enfrentamiento con el cártel de Sinaloa marca la dinámica del narcotráfico en la frontera sur (figuras 10 y 11).



Figura 11. Rutas de la droga en México 2010

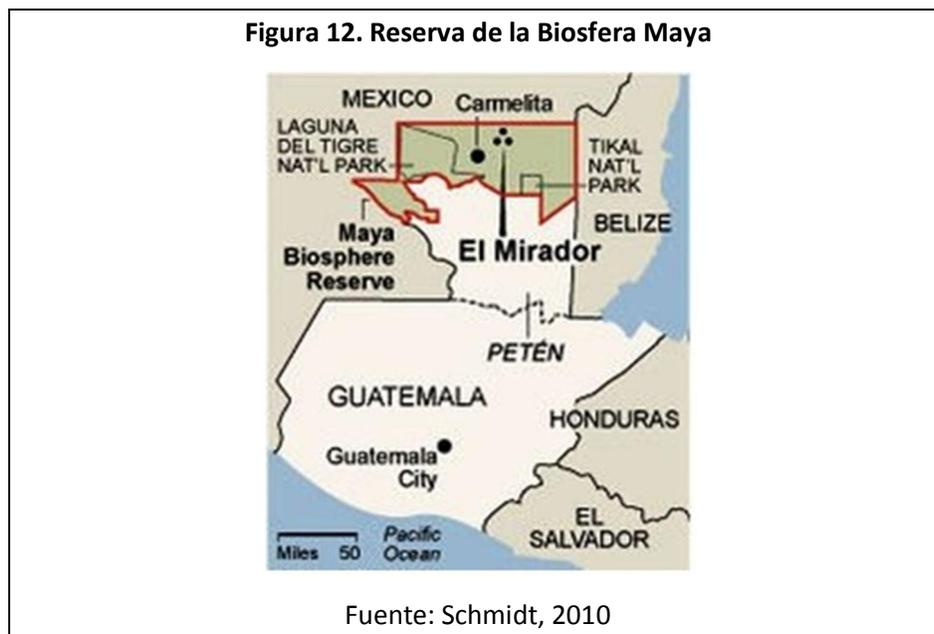


Fuente: STRATFOR, 2010:13

En Guatemala, el nortero departamento del Petén presenta una problemática muy aguda por la presencia del crimen organizado. Aunque en los últimos años ha experimentado un crecimiento poblacional importante, principalmente por la llegada de personas de otras regiones del país, sigue siendo un territorio selvático y de difícil acceso.

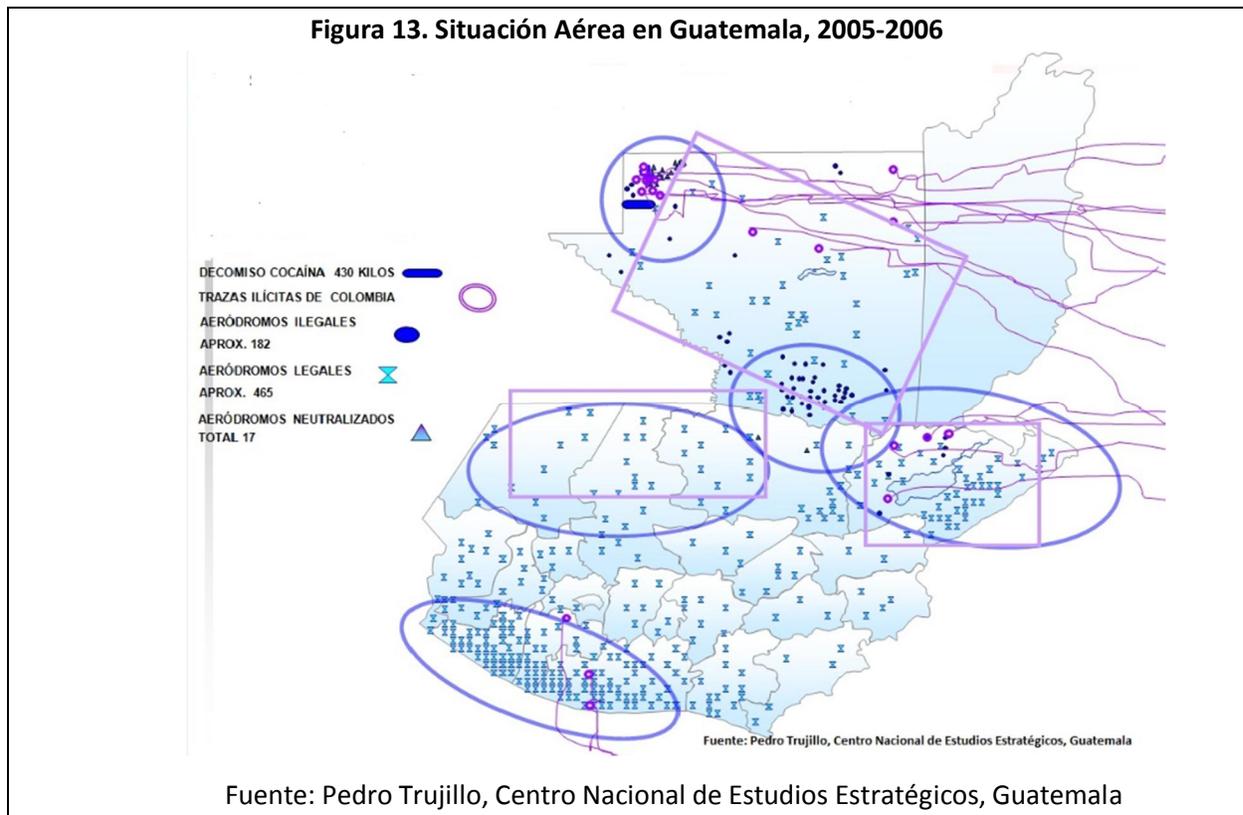
El relativo aislamiento de la región selvática en El Petén permitió la conservación de importantes recursos naturales, pero esa misma situación favoreció el crecimiento del crimen organizado lejos de cualquier esquema de control estatal. Parques naturales como Laguna del Tigre, El remate y El Mirador en la Reserva de la Biósfera Maya, son ahora zonas donde existen pistas clandestinas de aterrizaje y narcoactividad. Asimismo se reportan desplazamientos de población de las comunidades locales al ser forzadas a vender sus tierras a los narcotraficantes.

Asimismo, el deterioro ambiental y reducción del acceso de las comunidades campesinas guatemaltecas a los recursos naturales, ha generado la entrada no autorizada a territorio beliceño para extraer palma *xate* y otros recursos. En la interfase Guatemala-Belice, estos movimientos poblacionales han sido fuente de conflicto y permanecen como un desafío para las complejas relaciones entre los dos países que mantienen un diferendo fronterizo.



La porción sur del Petén, la Sierra Lacandona y la región fronteriza del Río Usumacinta, también son zonas hostiles a la presencia de fuerzas del orden (Greco, 2009). Sin embargo, no son únicamente las pistas clandestinas las que preocupan. En 2006 existían en Guatemala 465 aeródromos “legales” y se tenían ubicados aproximadamente 182 “ilegales”, de los cuales las autoridades habían neutralizado 17 (Trujillo, 2006.Figura 13). La mayor parte de las pistas se concentran en el Petén y en la región Costa-Pacífico. No es una situación que pueda ser fácilmente controlada. Los constantes aterrizajes de avionetas con droga son fuente de preocupación para el gobierno estadounidense, según expresó el encargado de negocios de la embajada de Estados Unidos en México en información revelada por wikileaks (El País, 2010). Las

autoridades estadounidenses consideran que 490 pistas en Guatemala son clandestinas, ya que no se tiene ningún control sobre ellas (Brands, 2010:15).



Anteriormente mencionamos la llegada de los cárteles mexicanos a territorio Guatemalteco, primero el de Sinaloa y después los *Zetas*. De acuerdo a Stratfor, agencia de información sobre inteligencia y seguridad (Stratfor, 2011), los *Zetas* dominan los departamentos norteños de Huehuetenango, Petén y Quiché, y el cartel de Sinaloa la mayor parte del departamento de San Marcos y la región Costa-Pacífico de Guatemala. Cabe resaltar que los *Zetas* habían colaborado en el pasado con las fuerzas especiales de élite, los *Kaibiles* guatemaltecos, que después de la desmovilización militar y los recortes a las fuerzas armadas han buscado colaborar

con el cártel mexicano. De esta manera, la violencia se ha expandido por la presencia de organizaciones con fuerte entrenamiento bélico.

La principal función de los cárteles en Centroamérica es transportarla desde los centros de producción hasta México para posteriormente ser introducida a Estados Unidos. Sin embargo, también han asumido la función de distribuidores locales, y en algunos casos, de proveedores de marihuana y amapola para la producción de heroína, e importadores de sustancias para las de drogas sintéticas que se fabrican en México. En 2009, se erradicó una superficie record de plantíos de amapola en Guatemala, 1,300 hectáreas, mientras que en Colombia solamente se erradicaron 546 hectáreas (Dudley, 2010).

Los medios utilizados por las organizaciones del narcotráfico para mover la droga son muy variados: desde las “mulas” que pasan pequeñas cantidades por aeropuertos comerciales y cruces fronterizos, hasta cargamentos significativos en camiones. La droga llega también a Puerto Quetzal y Puerto Barrios para de ahí continuar su distribución, o se utilizan lanchas rápidas en las costas y aguas continentales. Las avionetas entregan la droga en las áreas selváticas, a veces vuelven a utilizarse o son abandonadas (Brands, 2010:15).

La ocupación del territorio por parte del crimen organizado ha sido un proceso sostenido. Existe el riesgo de desplazamiento de las comunidades locales, ya que hay reportes de acaparamiento de tierras, por medio de compra o de violencia, y son cada vez más comunes términos como “narco-ganaderos”, o “narco-comunidades”. En 2007, según un informe del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, había 565 disputas legales en el noreste de Guatemala muchas de ellas derivadas de las apropiaciones realizadas por las bandas de narcotraficantes (Briscoe, 2008). Para otros campesinos, el narcotráfico representa la oportunidad de ganar dinero, ya sea por trabajar en desmontes para abrir pistas de aterrizaje, o poniendo sus tierras para

siembra de amapola. Centroamérica es una región donde la pobreza no ha disminuido, y Guatemala no es la excepción. En un Estado débil como el guatemalteco, la presencia de los cárteles no solamente afecta a los departamentos donde éstos se concentran. En diciembre de 2010, el gobierno de Guatemala declaró en estado de sitio el Departamento de Alta Verapaz, con el objetivo de contrarrestar la influencia de los *Zetas* en la región fronteriza con México. Esta medida, que estuvo vigente durante 60 días, permitió al ejército apoyar a la Policía Nacional en las operaciones antinarcoóticos y realizar búsquedas y detenciones sin órdenes judiciales (Prensa Libre, 2011). Se realizaron algunos arrestos, decomisos de armas y cinco avionetas. Aunque Alta Verapaz no está directamente en la frontera con México, es importante para el tráfico pues está en la ruta de transporte hacia el Petén occidental y el norte de Quiché, zonas fronterizas donde existe narcoactividad.

La zona más peligrosa en la frontera sur de México a causa de la presencia del narcotráfico es la frontera de Tabasco con Guatemala: el cruce de El Ceibo, San Pedro, y hacia el norte, donde hay presencia de narcotráfico. Es un escenario que se repite en otras zonas de la frontera con Guatemala. Uno de los puntos más transitados y también de alta peligrosidad es el de Santa Teresa Llano Grande (entre ciudad Cuauhtémoc y Comitán, frontera con Huehuetenango), ahí existen incluso tarifas establecidas para los pasos y tráficos diferenciados. Existe complicidad de las instancias gubernamentales con los narcos que operan en la frontera. Muchos de los narcotraficantes que se encuentran en la zona fronteriza de Guatemala son socios de mexicanos o son cárteles mexicanos que tienen una gran esfera de acción en la región. Las zonas de Miguel Hidalgo, Sacrificio; Estrella del Sur, Estrella del Norte y Narciso Mendoza, Santa Amelia están catalogadas también como de riesgo. Se ha detectado un incremento en los puntos informales de cruce en la frontera. En 2008 se

documentaron 43, y en 2010 ya se conocen 54. Son espacios donde existen caminos, donde se registra un tránsito constante y no hay presencia de autoridades.⁴⁸

La porosidad facilita que a lo largo de la zona fronteriza existan tránsito “casi libre” de bienes y personas, y esto abre paso a actividades consideradas irregulares. Las actividades ilícitas transfronterizas toman ventaja de las diferencias de leyes entre los países o de su aplicación desigual. Un contrabandista sabe que la probabilidad de que la ley de su país lo alcance, es muy baja. La disparidad en las normatividades y controles en torno a la posesión de armas en manos de civiles en Guatemala y México es un ejemplo a considerar. La población fronteriza del lado mexicano ve con preocupación que a los guatemaltecos se les permite la portación de armas de fuego de forma bastante laxa, lo que aunado a un clima de violencia, impunidad y una creciente ingobernabilidad en Guatemala, hace del espacio fronterizo terreno fértil para crímenes y hechos violentos (Arriola, 2009:32).

Para los habitantes transfronterizos las actividades irregulares son parte de la vida cotidiana y han sido aceptadas desde mucho tiempo atrás— incluso antes de que los gobiernos centrales pusieran atención a la región— y aunque sean incompatibles con la ley han adquirido legitimidad social por costumbre y aprobación colectiva y, por ausencia de controles estatales. Estas actividades son diversas: caza ilegal de fauna silvestre, desmontes de selva no autorizados, extracción clandestina de madera o servicios de traslado, alimentación y hospedaje a migrantes sin documentos. La propia dinámica de las actividades y las intermitentes respuestas del Estado determinan los alcances de la oportunidad. Cuando las autoridades colocan puestos de control en un lugar, las actividades se efectúan en otros puntos de la frontera. Existen fuertes vínculos transfronterizos entre las comunidades mexicanas y guatemaltecas, aunque no son tan visibles como los que se dan en la frontera México-

⁴⁸ Entrevista con el Ing. Carlos Santibañez, noviembre 2010

Estados Unidos porque no se compara la densidad de población y el grado de urbanización en ambas. Se trata de puntos de contacto de índole rural, dimensiones modestas, escasa visibilidad signados por las actividades subterráneas: mercados informales, contrabando, migraciones irregulares (Arriola, 2009:32-33). El desinterés, y en algunos casos la participación de las autoridades ha facilitado que estas actividades evolucionen a ámbitos de mayor riesgo y esto ha dado paso al tráfico de drogas y al trasiego de armas.

El narcotráfico ha tomado ventaja de la condición fronteriza descrita. Los cárteles empezaron a operar en Guatemala desde finales de la década de 1990 como parte del corredor intercontinental americano que conecta los centros de producción con los de consumo (Benítez Manaut, 2009). La porosidad hace de la frontera sur de México, especialmente en su interfase con Guatemala, un sitio estratégico para actividades ligadas a la narco-economía. Al igual que con otros ilícitos, los habitantes locales guardan hermetismo *hacia fuera* sobre lo que acontece localmente pero *hacia dentro* es de conocimiento público quién está involucrado, cómo se lleva a cabo toda la operación y donde se encuentra ubicado el área de cultivo, almacenaje o procesamiento, según sea el caso (Arriola, 2009: 36-37). El atractivo económico de la narcoactividad ha logrado atraer a las autoridades locales, que ya no solamente toleran o cobran cuotas moderadas, como sucedía con el contrabando hormiga, sino que participan activamente e incrementan sus exigencias económicas. Un caso muy sonado fue en 2007 en Tabasco, cuando se descubrió que desde la Secretaría de Seguridad Pública Estatal se encubrían las operaciones del narcotráfico mediante una agrupación llamada *La Hermandad*, donde participaban los principales jefes de la corporación (Gómez y Barbosa, 2007). La corrupción de autoridades es un tema presente en la prensa, en documentos políticos y en investigaciones académicas. Agentes del Instituto Nacional de Migración son frecuentemente señalados como

participes en hechos de corrupción, pero la responsabilidad alcanza también a militares y miembros de cuerpos policiacos federales, estatales y municipales (INM, 2011b).

En la figura 14 y en el cuadro 22 se pueden apreciar los puntos de mayor riesgos en la frontera marcados con rojo, con amarillo los de medio y con azul los puntos con menor nivel de riesgo. La frontera Campeche-Guatemala está señalada como de bajo riesgo, a pesar de no existir ningún cruce legal. Existen reservas naturales a ambos lados de la frontera, no hay caminos y el tránsito sería muy difícil por las condiciones de selva, bajos y aguadas.

Figura 14. Puntos de riesgo en la frontera sur de México



Fuente: Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México- Guatemala y México Belice.

Cuadro 22. Cruces fronterizos con alto nivel de riesgo en la frontera México-Guatemala

Cruce (México)	Cruce (Guatemala)	Tipo de Cruce	Estado	Municipio
Santa Teresa Llano Grande	Guailá	Informal	Chiapas	Frontera Comalapa
Dolores	Agua Zarca	Informal	Chiapas	La Trinitaria
El Recuerdo	Santa Teresa	Informal	Chiapas	La Trinitaria
Las Delicias	Chacaj	Informal	Chiapas	La Trinitaria
Vicente Guerrero	Río Jordán	Informal	Chiapas	La Trinitaria
El Ceibo	El Ceibo	Formal	Tabasco	Tenosique
Pedregal	La Profundidad/San Luis Frontera	Informal	Tabasco	Tenosique
Francisco I. Madero	Pacífico/ Buenos Aires/Cerritos	Informal	Tabasco	Balancán
Buenavista	San Jorge/La Paz	Informal	Tabasco	Balancán
Arroyo El Triunfo	Nuevo Paraíso	Informal	Tabasco	Balancán
Villa Quetzolcóatl	Nuevo Paraíso	Informal	Tabasco	Balancán
Miguel Hidalgo	Sacrificio	Informal	Campeche	Candelaria
Estrella del Sur	Estrella del Norte	Informal	Campeche	Candelaria
Narciso Mendoza	Santa Amelia	Informal	Campeche	Candelaria

Fuente: Elaborado a partir del Mapa de Riesgos de CILA.

Un tema que viene a agravar el problema del narcotráfico es la facilidad que Centroamérica presenta para blanquear el dinero proveniente del crimen organizado, precisamente por la ausencia de controles estatales que existen en México y en Estados Unidos. Los decomisos de grandes cantidades de efectivo son muestra del repunte de esta actividad. El manejo de dinero por el crimen organizado le permite controlar la economía en contra de las políticas estatales y aumenta su capacidad de corromper a las instituciones (El Faro, 2010). Es una simple operación matemática: se estima que el valor de la cocaína que pasa por Centroamérica antes de llegar a Estados Unidos asciende a 16,000 millones de dólares, cantidad que rebasa el gasto público de Guatemala, Honduras y El Salvador combinados (Dudley, 2010:27). La ganancia que queda a las organizaciones del crimen organizado es aproximadamente de 6,000 mdd (ONU, 2010).

La situación del narcotráfico en Belice no es comparable con la de Guatemala, aunque ha aumentado la preocupación por el crimen organizado que utiliza el país

como plataforma para sus operaciones. En la prensa constantemente hay información sobre declaraciones de funcionarios, reuniones de alto nivel estatal y regional, y operativos de seguridad. En 2008, ante la sospecha de contrabando de armas y sustancias precursoras para la fabricación de droga provenientes de China que llegaban a Belice para ser introducidas a México, autoridades de la Secretaría de Gobernación, la Defensa Nacional y la Marina Armada de México, sostuvieron reuniones con autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública de Quintana Roo, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Estado, Policía Fronteriza y Estatal de Belice. En estas reuniones se mencionó la existencia de puntos ciegos a través de la frontera y la importancia de hacer efectivo el acuerdo de cooperación binacional en materia de seguridad, GANSEF para sellar la “frontera líquida”. Poco antes, una avioneta procedente de Venezuela había aterrizado en una carretera beliceña, donde se habían descargado tres toneladas de cocaína base que no se recuperaron, y por otro lado, se había decomisado un contenedor con armas y efedrina, que posteriormente se extravió (El Quintanarroense, 2008).

En 2009 la frontera con Belice volvió a ser noticia por las reuniones que se realizaron entre elementos del FBI, la DEA y grupos antiterroristas de España con autoridades de Quintana Roo y Belice, por la posibilidad de ingreso de miembros de la ETA por esta vía terrestre. El objetivo fue intercambiar información sobre los acuerdos binacionales y la operatividad del combate al tráfico de drogas, armas y personas. Además, previa aprobación del Senado de la República, iniciaron ejercicios de capacitación militar entre México y Francia; en el país se realizaron en la 34 Zona Militar, en Chetumal, para el combate a la delincuencia y el narcotráfico (SIPSE, 2009). El tema se ha mantenido, por lo menos en el nivel de declaraciones, en febrero de 2011 el viceministro de Seguridad Pública de Belice, en reunión con autoridades de la Procuraduría de Justicia estatal, Allen Whyllie, confirmó que operan en ese país

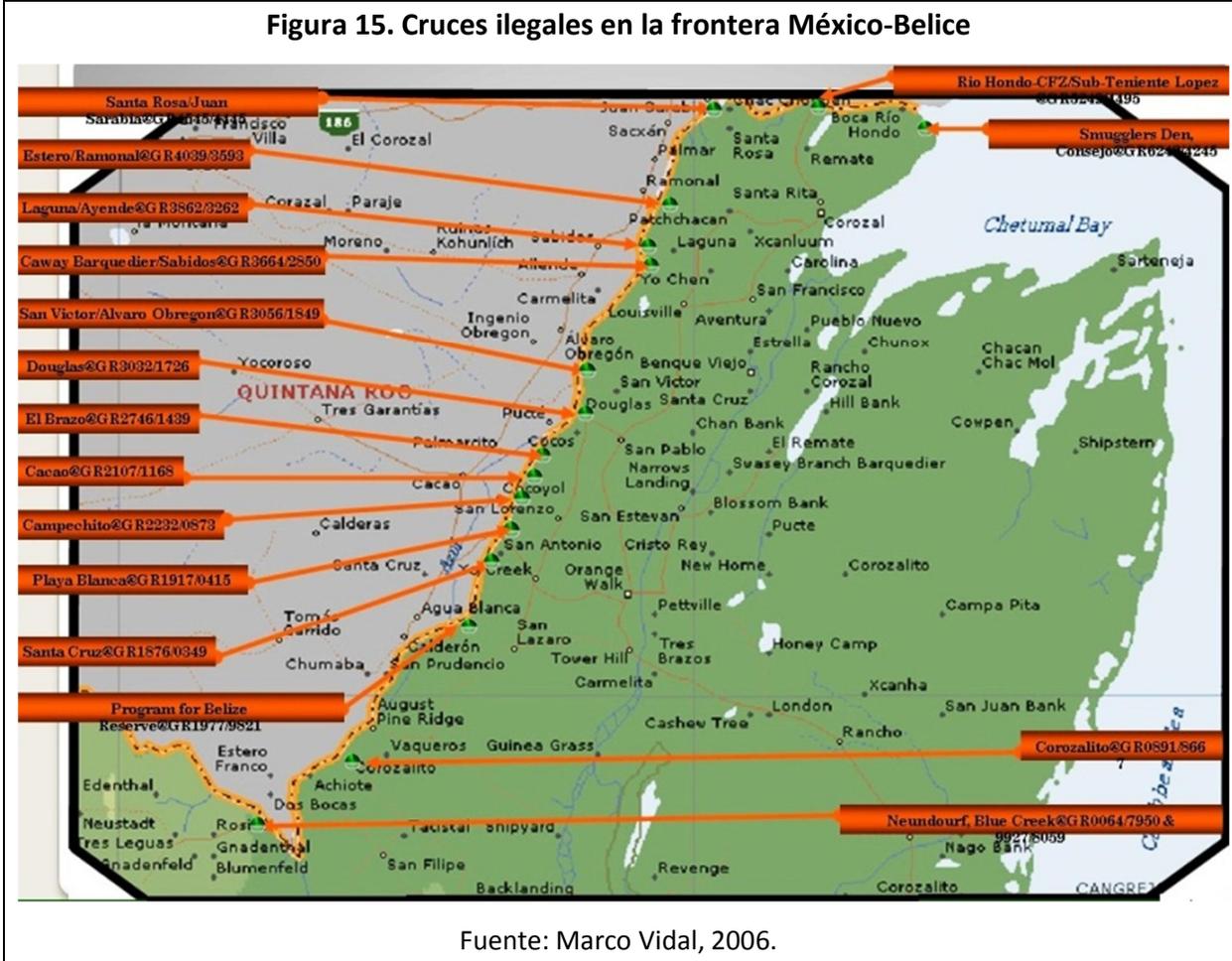
organizaciones de narcotraficantes de Colombia y Guatemala, que podrían estar funcionando en la frontera con Quintana Roo. Dijo que no se cuenta con recursos suficientes para combatirlos y que el apoyo del gobierno de Quintana Roo es imprescindible (SIPSE, 2011).

La vecindad con Guatemala es un factor de riesgo tanto para Belice como para México. En años anteriores Belice fue señalado por Estados Unidos como proveedor de mariguana, pero las autoridades han logrado frenar la producción. Ahora, la preocupación está en la frontera occidental de Belice con Guatemala, que son casi 960 kilómetros con un solo cruce legal en Benque Viejo. Desde finales de 2009, existe un equipo técnico coordinado por la Organización de Estados Americanos para administrar lo que llaman la *Zona de Adyacencia*, ya que Belice y Guatemala mantienen un diferendo territorial en su delimitación. Es una zona con presencia militar de ambos países, pero eso no ha impedido que la porosidad de la frontera se presente cada vez más como un desafío para la seguridad. En la parte beliceña se refieren constantes incursiones de población guatemalteca que buscan instalarse debido a los desplazamientos causados por el crecimiento poblacional en el Petén, la deforestación, la carencia de medios de subsistencia, la falta de acceso a tierras que han sido tomadas por el ejército guatemalteco y, a la presencia del crimen organizado. Cada vez más se considera que el problema del narcotráfico en el Petén se está convirtiendo en un problema para Belice.⁴⁹

La franja fronteriza México-Belice no se caracteriza por ser particularmente insegura, sin embargo, la vigilancia es muy escasa. Las autoridades beliceñas y mexicanas tienen identificados por lo menos 17 puntos de cruce que van desde la zona libre Corozal-Chetumal, hasta La Unión-Neundeorf. No existe la capacidad de

⁴⁹ Entrevista realizada con Miguel de Jesús Orantes en las oficinas de la *Zona de Adyacencia*, en febrero de 2010.

ninguno de los dos gobiernos para garantizar la presencia de fuerzas de seguridad en estos puntos ciegos (figura 15).



A pesar de estas “vecindades peligrosas”, los datos duros sobre presencia de drogas en la frontera sur de México cuentan otra historia (cuadro 23). Los municipios del sur de México no son productores de droga. Entre 2007 y 2010 no se reportó ninguna erradicación de plantíos de mariguana en los municipios fronterizos de alto riesgo de Chiapas, Tabasco o Campeche; en el municipio de Othón P. Blanco en Quintana Roo se han destruido pequeñas superficies, en total 9.14 hectáreas en ese periodo, y la mayor parte en 2008 cuando se reportaron 5.15 hectáreas de sembradíos de

mariguana destruidos.⁵⁰ En cuanto a decomisos de drogas, las cantidades de mariguana y cocaína tampoco son significativas, esto llama la atención cuando se analiza que el corredor del istmo se ha convertido en una de las principales rutas de la droga, especialmente de cocaína. Las pequeñas cantidades de droga que se incautan en estos municipios, tampoco son figuras importantes de la cantidad total que se decomisan en los estados. La excepción es Tapachula, ya que los operativos de los años 2008 y 2009 representaron el 98.7% y 66.7% del total de cocaína interceptada en el estado de Chiapas esos años, pero solamente alrededor del 3.5% de total nacional.

Cuadro 23. Incautación de mariguana y cocaína en municipios fronterizos con mayor nivel de riesgo

Año	Municipios	Candelaria Camp.	Balancán Tab.	Tenosique Tab.	Frontera Comalapa Chis.	Trinitaria Chis.	Tapachula Chis.	Othón P Blanco, QR	TOTAL
	Decomisos Kg.								
2007	Mariguana	0	0.28	4.05	0.24	0	4.65	376.49	385.71
	Cocaína	0	0	6.48	0	1.00	0.12	35.98	43.58
2008	Mariguana	12.68	5.00	0.21	0	0	12.2	68.06	98.15
	Cocaína	0	0	0.01	0	0	3625.91	184.58	3810.50
2009	Mariguana	6.24	2.41	0.77	0.40	0.10	28.74	154.02	192.68
	Cocaína	5.02	0	0.10	10.00	0.02	336.33	9.89	361.36
2010	Mariguana	0.40	0	0	0	0	22.95	20.24	43.59
	Cocaína	0.06	0.03	0	0.20	2.13	301.98	0.53	304.93

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

Surge inevitablemente la pregunta ¿cómo es que siendo señalada como “puerta de entrada” de cocaína al país, no se den decomisos mayores en la frontera sur? Es cierto que la mayor parte de la cocaína que transita por la región se transporta por vía marítima, pero reportes de Naciones Unidas, investigaciones académicas y análisis de especialistas enfatizan la importancia de atender la creciente actividad de los cárteles en el Petén, y la ruta terrestre vía el sur de México. La explicación reside en la ausencia de fuerzas de los Estados, o en el mejor de los casos, a una intermitente y

⁵⁰ Se tomaron en cuenta datos de los municipios de Frontera Comalapa, Trinitaria y Tapachula en Chiapas, Tenosique y Balancán en Tabasco, Candelaria en Campeche y Othón P. Blanco en Quintana Roo (ver cuadro 23).

poco efectiva, aunque muy publicitada presencia de las fuerzas del orden.⁵¹ Asimismo, la presencia de los cárteles y la visibilidad de sus actividades muchas veces rebasan la capacidad de las fuerzas de seguridad desplegadas en la zona, y se presenta entonces una progresiva corrupción, por necesidad, por ambición o por miedo. La droga que pasa por los estados del sur de México, casi no se ve, logra ingresar por la porosa frontera, y esconderse al sacar provecho de la geografía, de las redes de tráfico establecidas y de la ignorancia, anuencia o participación de las autoridades.

- **Narcomenudeo**

El crecimiento en el consumo de sustancias prohibidas ha convertido al narcomenudeo en el nuevo generador de inseguridad, de violencia y de crecimiento de los delitos del orden común. No se cuenta con datos precisos sobre la extensión del fenómeno del narcomenudeo específicamente en los estados de la frontera sur de México pero el análisis anterior sobre consumo de drogas da cuenta de la facilidad para acceder a distintos tipos de drogas. Asimismo, en declaraciones de autoridades, particularmente en Tabasco y Quintana Roo se habla de un crecimiento del tráfico de drogas al por menor. En el caso de Chiapas, existe preocupación por el crecimiento del narcomenudeo alrededor de los flujos migratorios, lo que ha hecho que los migrantes se vuelvan consumidores y algunas veces “mulas” para transportar pequeñas cantidades de droga durante su travesía hacia el norte. También existe preocupación gubernamental de que los narcomenudistas se hagan pasar por

⁵¹ Como ejemplo podríamos señalar los operativos de las fuerzas especiales guatemaltecas conocidas como *Boinas Verdes* (Amandala, 2011)

migrantes y consigan protección en centros de apoyo a migrantes, lo que implica aumentar la inteligencia y la vigilancia en estos lugares.⁵²

En la prensa local de los estados fronterizos abundan las noticias sobre “narcotienditas”, redadas, detenciones y pequeños decomisos. El crecimiento del narcomenudeo trae como consecuencia el incremento en los índices de delitos comunes como asaltos u homicidios. El narcomenudeo es un fenómeno cada vez más común que extiende sus lazos a todas las clases sociales e impacta las relaciones familiares, laborales o vecinales. Las mismas notas de prensa dan cuenta de la creciente inclusión del narcomenudeo en las demandas ciudadanas por seguridad pública, al denunciar la inacción de las autoridades a pesar de conocerse numerosos puntos de venta. Si el narcomenudeo continúa su expansión, es porque existen redes sociales que posibilitan su reproducción, a veces por simple tolerancia y otras veces por la participación directa en las ganancias resultantes del mercado negro de las drogas.

El narcomenudeo es un fenómeno que amalgama diversas actividades delictivas que tienen como finalidad proveer de drogas ilícitas a quienes las consumen. Es una relación de mercado, en la cual un vendedor (que muchas veces es también consumidor), ofrece la mercancía a un comprador que la consume. Esto es distinto a la relación establecida en el narcotráfico, donde los compradores son a su vez vendedores de la mercancía. En otras palabras, en la cadena de operaciones de mercado que se realizan en el tráfico de drogas ilícitas, el narcomenudeo es el eslabón final.

⁵² Entrevista a Andrea Hernández Fitzer, titular de la Secretaría de Desarrollo de la Frontera Sur, en Chiapas. La funcionaria reconoció que no se ha documentado el uso de migrantes como “mulas”, pero indicó que existe preocupación gubernamental al respecto.

En esta investigación, se ha establecido que en los estados de la frontera sur de México, la presencia del Estado ha sido intermitente e insuficiente. Por otra parte, en pocos años ha pasado a un esquema de descentralización del poder que ha fomentado la autonomía de las autoridades estatales y municipales. La desconcentración del poder ha permitido la generación de cotos y feudos que han sido muy atractivos para la delincuencia organizada, la cual ha buscado penetrar las frágiles estructuras municipales con su poder corruptor, para garantizar amplios espacios de impunidad. Incluso el poder corruptor ha llegado a los gobiernos estatales, siendo el caso más famoso el de Mario Villanueva Madrid, gobernador de Quintana Roo de 1993 a 1999, condenado a prisión por delitos contra la salud, delincuencia organizada y asociación delictuosa. No es raro, entonces, que la actividad del narcomenudeo haya crecido en la región.

4.3 Tráfico de armas

El narcotráfico y el tráfico ilícito de armas son fenómenos con características y dinámicas propias, pero estrechamente relacionados. Generalmente utilizan las mismas rutas, aunque la producción de armas y la demanda de drogas se encuentran principalmente en los países industrializados, y la producción de drogas y demanda de armas en los países en vías de desarrollo. El tráfico de armas en México es un tema sumamente complejo, con proveedores nacionales y extranjeros y un creciente número de usuarios-consumidores.

Las armas son comunes en algunas regiones de México, a pesar de que existe una legislación estricta de control de armas.⁵³ El mercado negro de armas funciona

⁵³ Solamente la Secretaría de la Defensa Nacional, a través de la Unidad de Comercialización de Armas de Fuego y Municiones (UCAM) está autorizada para vender armas para defensa personal o uso

principalmente con Estados Unidos y está estrechamente relacionado con el tráfico de drogas y la violencia asociada a esta actividad. Las drogas fluyen hacia el norte, las armas fluyen hacia el sur, y las ganancias envueltas en estos procesos son considerablemente altas. El precio de las armas vendidas en el mercado negro en México se incrementa un 300 por ciento de su valor comercial. Al igual que las drogas, las armas están sujetas a las leyes del mercado, y mientras exista la demanda es muy difícil controlar el tráfico: si se restringe la disponibilidad, los precios se elevan y crece también el incentivo económico para los traficantes (Burton y Stewart, 2007 y 2009).

Los cárteles de la droga son los principales involucrados en el tráfico de armas, ya que tienen los recursos para comprar armas en Estados Unidos e incluso pueden realizar operaciones de intercambio de drogas por armas: introducen droga y regresan con armas y dinero, muchas veces utilizando las mismas rutas y medios de transporte. El tráfico es facilitado por limitaciones tecnológicas y logísticas para la inspección vehicular y por prácticas corruptas de algunas autoridades fronterizas. Aunque es innegable que el flujo principal proviene de Estados Unidos, los cárteles también obtienen armamento a través de redes en Centroamérica, por la disponibilidad de armas, municiones y explosivos presentes en la región desde la década de 1980, cuando fueron importadas en grandes cantidades para los ejércitos y para los insurgentes. Los programas de desarme, supervisados por las Naciones Unidas en la década de 1990 tuvieron limitaciones, muchas armas quedaron en manos de ex-combatientes de ambos bandos y han venido a surtir a la delincuencia común y al crimen organizado. Este problema es incluso anterior al repunte del narcotráfico en la región, y fue un factor facilitador del crecimiento de las actividades delictivas.

recreativo. La Ley General de Armas de Fuego y Explosivos establece los modelos y calibres permitidos para uso particular y aquellos para uso exclusivo de las fuerzas armadas.

La proliferación de armas ilegales en Centroamérica es producto del proceso de desmilitarización y la poca capacidad de reinsertar a los ex militares en la sociedad. Según cifras del *Informe de sobre Desarrollo Humano para Centroamérica 2009-2010* la presencia de armas ilegales supera por casi el doble a las legales (Cuadro 24).

Cuadro 24. Armas Legales e Ilegales en Centroamérica, 2008

País	Armas legales	Armas ilegales
Nicaragua	90,133	160,000
Honduras	151,003	650,000
Guatemala	235,514	800,000
El Salvador	149,719	280,000

Fuente: PNUD, 2009:169

Según la Secretaría de la Defensa Nacional, en México, 30,000 personas adquieren un arma legal anualmente. Según el Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de Estados Unidos, alrededor de 300,000 nuevas armas cruzan ilegalmente la frontera hacia México cada año (Sánchez, 2010). En este contexto, el tema de la proliferación y el uso ilegal de las armas pequeñas y livianas impera en toda la discusión sobre seguridad hemisférica y estabilidad de las democracias latinoamericanas, principalmente por las redes de condescendencia que se tejen alrededor de su comercio, el impacto en la población y la respuesta cuasi-militar adoptada por algunos gobiernos de la región para aplacar esporádicos o estructurados focos de eventual desestabilización.

Las transferencias de armas hacia los ejércitos y las organizaciones guerrilleras han sido reemplazadas por ventas comerciales entre actores privados. En 2006 había en Centroamérica más de dos millones de armas en circulación, sin contar los inventarios de armas pequeñas y ligeras de las fuerzas militares y de seguridad pública (De León Escribano, 2006). Por otra parte, el incremento en el crimen y la violencia por un lado, y la debilidad de las instituciones de seguridad pública por el otro, han

dado como resultado la multiplicación de empresas de seguridad privada con guardias fuertemente armados en Centroamérica. Los gobiernos no han tenido la capacidad de regular las operaciones de estas empresas, que muchas veces son fuente de empleo para ex militares y policías, y queda la pregunta sobre su posible participación en la comercialización ilícita de armas.

De acuerdo con el tercer informe de gobierno del presidente Felipe Calderón, del 1º de septiembre de 2008 al 30 de junio de 2009, se incautaron 9,745 armas cortas y 13,732 armas largas en México. El mercado negro de armas no se restringe a las grandes organizaciones criminales, también participan individuos o grupos pequeños que utilizan sus contactos en Estados Unidos o Centroamérica para introducir armas y venderlas en México. El robo es otro mecanismo para el comercio ilegal de armas. Los cárteles utilizan bandas de jóvenes ladrones para robar en Estados Unidos y revender las armas. Los robos a comercios de armas han aumentado en los estados fronterizos con México en Estados Unidos. Según reportes de inteligencia, los “zetitas” se dedican a esa actividad en las ciudades de Houston, Laredo y San Antonio, en Texas (Burton y Stewart, 2007).

No se puede obviar el peligro de la presencia de los *Zetas* en la frontera sur, varios eventos tanto en Guatemala como en México, dan cuenta del impacto de sus actividades en el tema de las armas. Por ejemplo, en marzo de 2009, las autoridades de Guatemala desmantelaron un campo de entrenamiento cerca de la frontera con México y recuperaron armamento que había sido robado al ejército y vendido a los *Zetas*. Otro caso similar fue la detención de dos guatemaltecos en Cárdenas, Tabasco y en la zona fronteriza con Chiapas (SIPSE, 2010; Tabasco Hoy, 2010b). Independientemente de la cantidad de armas y drogas confiscada, los hechos muestran que existe conexión de los *Zetas* con el tráfico de armas desde Centroamérica. Algunas de las granadas utilizadas en ataques del narcotráfico han

podido rastrearse hasta lotes vendidos a los ejércitos de Guatemala y El Salvador en décadas anteriores (Stratfor, 2010b; Stewart, 2010). Pero no solamente se utilizan armas que quedaron en circulación al finalizar las guerras civiles y otras que se obtienen mediante corrupción del personal del ejército; los cárteles tienen también la capacidad de obtener armamento moderno de otras partes del mundo para utilizarlas en la región.

La disponibilidad de armas de fuego genera un incremento sustancial de la violencia. Según el *Small Arms Survey*, del año 2004, las armas causan 200,000 muertes anualmente en el mundo sin contar a los caídos en conflictos bélicos. La región de América Latina y El Caribe tiene el mayor porcentaje, 15.5 por cada 100,000 habitantes y concentra el 42% de todos los homicidios por armas de fuego. Comparativamente, América del Norte tiene una tasa de 5.5 por cada 100,000 habitantes y solamente el 6% del total de homicidios. La región de Centroamérica y el Caribe es una de las más violentas, según el indicador de tasas de homicidios (cuadro 25). Guatemala y Belice, fronterizos con México, tienen índices muy altos, al igual que Honduras y El Salvador.

**Cuadro 25. Homicidios por 100,000 habitantes 2000-2008.
México y países de Centroamérica**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belice	19	25	30	24	27	28	31	30	32
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11
El Salvador	45	40	39	40	49	62	65	57	52
Guatemala	28	30	32	37	38	44	47	45	48
Honduras	-	-	69	65	35	37	46	50	58
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	13	13	13
Panamá	10	10	12	11	10	11	11	13	19
México*	11	10	10	10	9	10	10	8	13
México**	14	14	13	13	11	11	11	9	12

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 (PNUD, 2009:69)

* INEGI (Hernández-Bringas y Narro-Robles, 2010: 248-249)

** Sistema Nacional de Seguridad Pública (Hernández-Bringas y Narro-Robles, 2010: 252-253)

Las tasas de homicidio más altas no se encuentran en las ciudades, sino en áreas que tienen un valor estratégico para los narcotraficantes. En Guatemala, los municipios más violentos se distribuyen a través de lo que se denomina el “corredor de la violencia” que parte en la costa Atlántica, pasa por la zona oriental y la capital, recorriendo luego la zona de la costa sur hasta llegar a la frontera con México en Tecún Umán (Ayutla). Otra área de importancia en cuanto a la distribución de la violencia es El Petén. En ese departamento se ubican cuatro de los 15 municipios más violentos del país (Cuadro 26).

Cuadro 26. Los 15 municipios más violentos de Guatemala 2007

No.	Municipio, departamento	Población	Homicidios	Tasa de homicidios por 100,000 habitantes
1	San Benito, Petén	33,161	67	202
2	San José Acatempa, Jutiapa	12,993	21	162
3	Coatepeque, Quetzaltenango	104,371	164	157
4	San José, Petén	3,972	6	151
5	Sta. María Ixhuatán, Jutiapa	21,586	32	148
6	Santa Ana, Petén	16,182	23	142
7	Flores, Petén	34,238	48	140
8	Sto. Domingo Xenacoj, Sacatepéquez	8,798	12	136
9	Puerto Barrios, Izabal	89,845	114	127
10	Magdalena Milpas Altas, Sacatepéquez	9,232	11	119
11	Palín, Escuintla	40,731	48	118
12	Morales, Izabal	94,710	106	112
13	Amatitlán, Guatemala	91,831	102	111
14	Ayutla, San Marcos	30,401	33	109
15	Guatemala, Guatemala	1,071,391	1,161	108

Fuente: PNUD: Informe estadístico de la violencia en Guatemala (2007)

El incremento en los problemas de seguridad pública en Centroamérica es un fenómeno compartido, aunque en menor escala, en las comunidades fronterizas del lado mexicano. Las armas no solamente son un problema derivado de la presencia de los cárteles de la droga, la venta de armas no está restringida en Guatemala y es fácil portarlas con licencia o sin ella. El problema de fondo es la cultura de la violencia que se perpetúa con la presencia de las armas y el incremento de delitos asociados a su

portación. Una limitación de las acciones de las autoridades en contra del tráfico de armas es el énfasis que se da en los decomisos. Cuando el objetivo principal es confiscar el producto, sean armas, explosivos o municiones, no se aumenta el conocimiento sobre las tácticas, planes o estrategias de los grupos delictivos o criminales.

Si se hace un ejercicio sobre los decomisos en algunos municipios fronterizos señalados como de alto riesgo, surgen los siguientes resultados:

Cuadro 27: Decomisos de armas en municipios de la Frontera Sur 2007-2010*

	Candelaria, Camp.		Balancán, Tab.		Tenosique, Tab.		F. Comalapa, Chis.		Trinitaria Chis.		Tapachula, Chis.		Othón P. Blanco, QR		Total	
	AC	AL	AC	AL	AC	AL	AC	AL	AC	AL	AC	AL	AC	AL	AC	AL
2007	1	1	6	7	6	15	3	0	5	4	17	4	9	22	47	53
2008	0	2	4	7	6	4	4	13	1	0	7	0	3	6	25	22
2009	0	2	2	2	7	8	12	53	8	33	14	34	7	2	50	124
2010	1	0	1	0	9	2	2	0	1	2	15	28	6	3	34	35
Total	2	5	13	16	28	29	21	66	15	39	53	66	25	33	157	254

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

*Se trata de decomisos relacionados con el tráfico de estupefacientes.

AC Armas Cortas. AL Armas Largas

En números absolutos, los decomisos en estos municipios no representan ni el 1% del total nacional, pero esto no significa que no sean motivo de preocupación. Parte del problema radica precisamente en las carencias de infraestructura y personal para realizar una vigilancia efectiva, y precisamente porque las posibilidades de ser detectados son pocas, los traficantes aprovechan la porosidad de la frontera. Sin embargo, los datos permiten algunas reflexiones pertinentes cuando los analizamos en el contexto regional.

Cuadro 28. Armas cortas y largas decomisadas en municipios fronterizos 2007-2010

Armas	Total de armas decomisadas en siete municipios fronterizos		Chiapas (F. Comalapa, Trinitaria y Tapachula)		Tabasco (Tenosique y Balancán)		Quintana Roo (Othón P. Blanco)		Campeche (Candelaria)	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Cortas	157	100	89	56.7	41	26.1	25	15.9	2	1.3
Largas	254	100	171	67.3	45	17.7	33	12.9	5	2.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales.

Los datos muestran que los tres municipios señalados como los más peligrosos en Chiapas concentran más de la mitad de los decomisos de armas cortas y largas en la frontera, seguido por Tabasco. Más del 80% de todos los decomisos se dan en estos dos estados. Othón P. Blanco, el único municipio fronterizo en Quintana Roo, ocupa el tercer lugar, con alrededor del 15% del total de armas largas y cortas decomisadas, y muy por debajo está el municipio de Candelaria, en Campeche, con el 1% y 2% respectivamente.

Los tres municipios de Chiapas vuelven a hacerse notar cuando comparamos los decomisos respecto al total de decomisos en el estado; por ejemplo, en 2009, las armas largas decomisadas en Tapachula, Frontera Comalapa y Trinitaria (120 en total), representaron el 62% del total decomisado en Chiapas. La señal de alarma no está en la cantidad, sino en la generación de zonas de riesgo que pueden extenderse hacia el interior del estado, y también en el impacto que tienen sobre la seguridad pública en la zona.

4.4 Tráfico de personas

Otro de las problemáticas que encontramos en la frontera sur de México, producto de la porosidad y de la convergencia de flujos migratorios, es el tráfico y la trata de personas. En el *Protocolo para combatir el tráfico de personas por tierra, mar y aire*,

que complementa la *Convención de Naciones Unidas para combatir el Crimen Organizado Transnacional*, el tráfico de personas se define como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un país distinto al suyo, con el objetivo de obtener algún beneficio económico o material directo o indirecto”. Se trata entonces de un delito alimentado principalmente por la migración indocumentada, pero el protocolo no criminaliza a los migrantes ni está orientado a detener los flujos migratorios, sino a las personas y organizaciones delictivas que lucran con la migración internacional. Existen aproximadamente 50 millones de migrantes indocumentados alrededor del mundo que muy probablemente pagaron para ser transportados a otro país (ONU, 2010b).

En la región de México y Centroamérica, los migrantes utilizan rutas principalmente terrestres en su travesía hacia Estados Unidos, y se calcula que los traficantes de personas obtienen ganancias de 6,600 millones de dólares al año. Las cinco principales nacionalidades de migrantes que son detenidos y deportados en la frontera con Estados Unidos son: mexicana, guatemalteca, hondureña, salvadoreña y cubana (ONU, 2010b). La proporción de mexicanos es sustancialmente mayor, pero es importante notar que los otros cuatro países que encabezan la lista utilizan México como vía de paso. Esto es particularmente cierto para los centroamericanos, pero también se ha convertido en la ruta preferida para los cubanos a partir de los Acuerdos Migratorios con Estados Unidos de 1995.⁵⁴

⁵⁴ La Ley de de Pies Secos-Pies Mojados, como coloquialmente se la conoce, consiste en que los EE.UU sólo darán asilo a especial a los cubanos que lleguen a tierra firme en Estados Unidos. Quienes fueran interceptados en el mar serían deportados de vuelta a Cuba. Esta es una razón muy importante para entender la diversificación de destinos de los emigrantes cubanos. Se favoreció la ruta de Centro América, para así alcanzar territorio mexicano y de ahí los EE.UU; y también se utilizan las costas de Quintana Roo en el Caribe Mexicano como punto de entrada. El número de asegurados cubanos en México pasó de 582 en 2003, a 3294 en 2007, según cifras del INM (Moreira, 2010:349-371).

México es uno de los puntos más atractivos para esta actividad ilícita, ya que a partir de que Estados Unidos aumentó los obstáculos en su frontera los polleros han aumentado los precios para llevar a los migrantes a Estados Unidos, el precio oscila entre los 2,000 y los 6,000 dólares, dependiendo el punto de partida y el destino final del migrante. Muchas veces el costo es arbitrario y oscila de acuerdo a los riesgos y cuotas que los polleros tienen que pagar para poder llegar a Estados Unidos (García, Gaxiola y Guajardo, 2007:103). Sin embargo, más que el aumento en el número de polleros, lo que ha generado un incremento en la vulnerabilidad de los migrantes es el cambio en el carácter de su actividad.

El tráfico de migrantes siempre se ha considerado un delito, pero tradicionalmente se trataba de individuos o grupos relacionados de forma muy laxa, que prestaban un servicio solicitado por algunos migrantes para facilitar su entrada en Estados Unidos, principalmente porque poseían un conocimiento del terreno, las rutas y las actividades de los oficiales de inmigración. Este servicio terminaba sin mayor problema una vez logrado el objetivo de llegar al vecino país. Al cambiar las características migratorias en la frontera sur de México, al aumentar los controles en la frontera norte y al incrementarse el potencial lucrativo del tráfico de personas, la actividad ha evolucionado y ahora existen redes más organizadas en donde participan grupos delictivos de mayor envergadura como grupos ligados al tráfico de drogas en la zona. Los principales puntos de concentración son Tecún Umán, Ciudad Hidalgo, Puerto Madero y Tapachula en Chiapas. Las rutas y redes que utilizan los traficantes de personas son intermitentes y cambiantes y no siempre son las mismas que se utilizan para el tráfico de otros bienes, sin embargo, si utilizan la misma estructura utilizada por los narcotraficantes y por otras redes delictivas las cuales están establecidas, institucionalizadas y burocratizadas (Casillas, 2011).

Los migrantes que tradicionalmente cruzaban la frontera sur de México, para trabajar en la región del Soconusco generalmente lo hacían por su cuenta. La presencia de traficantes se hizo visible cuando la migración en tránsito cobró importancia.

4.5 Extorsión y secuestro a migrantes

La primera consecuencia del incremento en los controles fronterizos en Estados Unidos y la mayor presencia de fuerzas de seguridad en la frontera sur de México ha sido obligar a los migrantes a transitar por nuevas rutas, más solitarias y peligrosas, y a una mayor utilización de intermediarios o polleros, quienes a su vez han cambiado su perfil de prestadores de un servicio a traficantes que lucran con la necesidad de las personas. La industria de la migración se ha fortalecido, y lo que para algunos es una estrategia de sobrevivencia, para otros es la posibilidad de hacer negocios ilícitos. El contrabando de migrantes había sido una actividad dominada por individuos, algunas veces, veces con vínculos con la familia o comunidad del migrante que se encargaban de guiarlos en su cruce hacia Estados Unidos. Este tipo de polleros ha sido sustituido por unas cuantas organizaciones que operan a mayor escala, están mejor financiadas, presentan mayores grados de sofisticación, y por supuesto cobran cuotas más elevadas. Se trata de organizaciones guiadas solamente por el afán de lucro. Las condiciones del tránsito dejaron de ser un factor importante y aumentaron las noticias de migrantes abandonados en el desierto, encierros en cajas de camiones sin ventilación ni espacio suficiente y retención de migrantes hasta no obtener el pago

por parte de sus familiares. El tráfico de migrantes dio paso entonces a la industria del secuestro, y en algunos casos, a la muerte de migrantes.⁵⁵

En 2007, las cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos arrojaban un promedio de 200 centroamericanos muertos en México al intentar llegar a Estados Unidos, mientras que más de un centenar quedaron en calidad de minusválidos. Entre las causas de estos siniestros se señalaban persecuciones y abusos policíacos, actos delincuenciales o accidentes en los trenes. Reportes de organismos no gubernamentales y de gobiernos de Centroamérica revelaban que esa cifra podría superar los 450, ya que se reportaban cientos de desaparecidos cada año que nunca regresan a sus hogares ni tampoco llegan a Estados Unidos.⁵⁶ El 4 de noviembre de 2009, el Senado de la República, a través de la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, convocó al Foro de Análisis: “El Secuestro de Migrantes en México”, al que asistieron la CNDH, actores relevantes del ámbito académico, representantes consulares de Centroamérica, organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos expertos en el tema, con el objetivo de compartir experiencias y escuchar propuestas de solución que permitieran implementar acciones legislativas para abatir este delito. En este foro, se señaló que el secuestro de migrantes es una modalidad delictiva surgida a partir del año 2007 como una actividad colateral al fenómeno de la migración y que ha ido en incremento derivado de la ineficiencia del sistema de procuración de justicia para prevenir, investigar, perseguir y castigar este delito.

Durante los últimos años la situación ha empeorado. En el año 2010 el tema del secuestro de migrantes cobró gran relevancia en la opinión pública nacional e internacional. En primer lugar, en febrero se publicó el *Informe Especial sobre*

⁵⁵ Los migrantes mexicanos también son víctimas de secuestro, pero en este trabajo nos concentramos en la situación de la migración principalmente centroamericana, en tránsito por el país.

⁵⁶ Datos presentados en el estudio elaborado por el Grupo de Trabajo de Migración de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados, dado a conocer en un cable de Notimex el 14 de enero de 2007 (Armijo, 2008)

Secuestro a Migrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el cual señala que en el periodo de septiembre de 2008 a febrero de 2009 se registraron 198 eventos de secuestro donde se vieron afectadas 9,758 personas; casi el 95% de éstas fueron víctimas del crimen organizado, en los casos restantes hubo participación de funcionarios públicos. En el sur del país, fueron secuestrados 5,416 migrantes (55%); en el norte, 981 (11.8%); en la zona centro, 124 (1.2%), en tanto que no fue posible precisar el lugar en que fueron secuestradas 3,237 víctimas (32%). Por entidad federativa, los estados de Veracruz y Tabasco tienen las más altas cifras de migrantes secuestrados: 2,944 y 2,378, respectivamente. El resto de las víctimas fueron secuestrados en las siguientes entidades: Tamaulipas, 912; Puebla, 92; Oaxaca, 52; Sonora, 45; Chiapas, 42; Coahuila, 17; San Luis Potosí, 15; Estado de México, 6; Guanajuato, Nuevo León y Tlaxcala, 5 casos en cada uno; Chihuahua 2 y Distrito Federal 1. En el caso de 3,237 migrantes no fue posible identificar el lugar en el que fueron secuestrados. Las víctimas fueron en su mayoría de nacionalidad hondureña, seguidas por salvadoreña y guatemalteca (CNDH, 2010).

En marzo de 2010, se realizó una audiencia pública en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde organizaciones de la sociedad civil presentaron la situación de los derechos humanos de los migrantes a partir de la experiencia de casas de refugio atendidas por la iglesia católica. Poco después, en el mes de abril, Amnistía Internacional publicó el informe *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México* (Amnistía Internacional, 2010), un recuento de los peligros del viaje: secuestros, amenazas, agresiones, violencia contra las mujeres, desapariciones y muertes. El documento señala también el exceso en el uso de la fuerza y la extorsión como problemas que enfrentan los migrantes en los puestos de control de autoridades mexicanas.

En respuesta, el gobierno mexicano ofreció a la CIDH presentar un informe sobre secuestro a migrantes para dar a conocer las políticas y acciones gubernamentales orientadas a atender el problema del secuestro y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2010). El documento reconoce la importancia del informe de la CIDH para generar reconocimiento e interés sobre un problema grave, pero cuestiona la metodología utilizada y reconoce la carencia de instrumentos fiables para evaluar el tema. Destaca los avances en el marco normativo para la protección de migrantes: despenalización de la migración indocumentada⁵⁷, la adecuación del marco legal en materia migratoria, las leyes especiales que se han promulgado en algunas entidades federativas y la tipificación de los delitos de secuestro y trata de personas. También incluye las mejoras en el marco institucional para la protección de los migrantes: el plan integral para la frontera sur y las instancias que se han generado dentro del INM como los Grupos Beta, los Oficiales de Protección a la Infancia, la modernización de instalaciones migratorias, entre otras. Analiza los temas de secuestros y abusos, menciona las acciones que se han realizado para combatirlos y termina con una propuesta de política pública para atender con mayor eficiencia el problema. El informe se dio a conocer en el mes de julio de 2010.

Sin embargo, la situación no ha mejorado, los secuestros continúan, la matanza de 72 migrantes en Tamaulipas en agosto de 2010, y la desaparición de entre 40 y 50 en Oaxaca en diciembre de ese mismo año, son clara muestra de que el problema se ha agravado. Las medidas tomadas por el gobierno mexicano son importantes, pero como señala el citado informe de Amnistía Internacional, los abusos contra los

⁵⁷ El 21 de julio de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma de los artículos 118, 125 y 127 y la derogación de los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124 de la Ley General de Población. Antes de la reforma a la Ley General de Población la migración indocumentada era penalizada, la reforma establece que las sanciones serán ahora por una falta administrativa y la multa de 20 a 100 días de salario mínimo.

migrantes indocumentados no son prioridad para muchas autoridades estatales y federales, especialmente si no hay indicios claros de la participación directa de funcionarios. Aunque la responsabilidad principal sea de las bandas delictivas, la complicidad o indiferencia de las autoridades juega un papel importante. La incapacidad de garantizar la prevención, detección, investigación, sanción y reparación efectiva de estos abusos, genera un clima de desatención e impunidad (Amnistía Internacional, 2010).

Un segundo informe de la CNDH, que documenta los casos entre abril y septiembre de 2010 (CNDH, 2011), estima que el número de víctimas de secuestro asciende a más de 11,000. En 44.3% de los casos, se trata de hondureños, 16.2% de salvadoreños y 11.2% de guatemaltecos. El 67.4% de los eventos sucedieron en el sureste, 29.2% en el norte y 2.2% en el centro del país. En el resto de los eventos no se especifica la región. Los estados en que se presentó el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro, son Veracruz, seguido de los estados de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas. En los estados fronterizos, Tabasco presenta el mayor riesgo, lo cual puede explicarse por la incursión de Los Zetas en la actividad. En los estados fronterizos, los sitios de mayor peligrosidad según la CNDH son:

- Tabasco: Tenosique (cabecera municipal, Faisán Vía, Boca del Cerro, Pénjamo, Arena Hidalgo y Sueños de Oro), Balancán (el Barí, el Águila, el Pozo, Mactún y el Tinto), Macuspana (Buenavista), Teapa (a un lado de las vías del tren), Huimanguillo (San Manuel, estación Chontalpa, colonia Francisco Rueda).
- Chiapas: Palenque (Pakal-Na y Chacamax), Arriaga, Tapachula, Pijijiapan, Salto de Agua, Pichucalco, Estación Juárez y Playas de Catazajá.
- Quintana Roo: Cancún.
- No se señalan puntos de riesgo en el estado de Campeche

Figura 16. Mapa de zonas de alto riesgo de secuestro en la ruta migrante,



Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2011

La proporción de migrantes que utiliza polleros para cruzar de Guatemala a México es sumamente baja. Cuando se hace la diferenciación entre los flujos que tenían como destino principal México y aquellos que se dirigían a Estados Unidos la proporción es ligeramente mayor en éstos últimos. El tráfico de personas procedentes de Centroamérica es, entonces, un fenómeno estrechamente ligado a la migración de tránsito.

Cuadro 29. Porcentaje de migrantes guatemaltecos que utilizaron pollero para cruzar a México y para cruzar a Estados Unidos

	% de migrantes que utilizaron pollero para cruzar a México	% de migrantes que utilizaron pollero para cruzar a E.U.A
2004	2.8	39.2
2005	1.2	23.7
2006	1.5	27.7
2007	0.9	66.7

Fuente: Instituto Nacional de Migración, 2009b.

A partir de 2008, la encuesta brinda datos ya no solamente de población guatemalteca. Los resultados sobre uso de polleros indicaron que 50% de los hondureños, 58% de los guatemaltecos y 62% de los salvadoreños utilizaron servicio de pollero para cruzar a Estados Unidos. En términos globales, 60% de la población centroamericana encuestada en 2008, utilizó servicios de traficantes para su traslado a través de México (INM, 2011). Es interesante señalar que cuando las cifras de detenciones y aseguramientos caen, precisamente a partir de 2007, también es cuando se incrementa la actividad de los traficantes y empiezan a surgir graves problemas, como la multiplicación de las prácticas de extorsión, secuestro y muerte de migrantes.

4.6 Trata de personas

Aunado al tráfico de personas existe otro fenómeno que se denomina como la esclavitud contemporánea. Más allá de la retórica, lo cierto es que la trata constituye una violación simultánea de todos los derechos humanos de la víctima. Es, además una de las modalidades de crimen organizado que más rápidamente crece a nivel mundial, de forma sofisticada y clandestina. El tema de la trata de personas –un delito de larga data– ha incrementado su presencia en el debate de la agenda internacional de seguridad durante las últimas dos décadas. La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual ha sido el aspecto que ha recibido mayor atención, aunque la trata también incluye a hombres y niños con los mismos fines, el tráfico de mujeres y hombres para explotación laboral, el comercio de niños y niñas para ofrecerlos ilegalmente en adopción y el comercio ilícito de órganos humanos (Friesendorf, 2007).

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (ONU, 2000), conocido como “Protocolo de Palermo”,

es el principal instrumento internacional para combatir la trata, y se elaboró como complemento de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. En el protocolo de Palermo, se establece que por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción. Al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluye la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Las víctimas de trata, generalmente provienen de lugares donde la migración se ha convertido en una alternativa común ante las dificultades sociales y económicas. Las mujeres generalmente son reclutadas por personas conocidas o extrañas que les prometen trabajos bien pagados en el extranjero. Si viajan con documentos, éstos les son sustraídos al llegar a su destino y si acaso reciben alguna paga por su trabajo, nunca es suficiente para pagar las supuestas deudas que contrajeron durante el viaje. Aunque algunas personas tengan conocimiento de que irán a trabajar en la industria sexual no son conscientes de la explotación y la violencia que enfrentarán como víctimas de trata.

No existen datos precisos sobre la trata de personas, debido a la naturaleza clandestina de la actividad y a las dificultades para desarrollar investigaciones empíricas de forma sistemática. El gobierno de Estados Unidos estima que entre 600,000 y 800,000 personas en el mundo son víctimas de trata internacional, de las cuales 80% son mujeres y más de 50% son menores. La mayoría de las víctimas son introducidas a la industria sexual, y calculan que las ganancias alcanzan casi los 10,000

millones de dólares anuales (U.S. Department of State, 2005). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo reporta que de los 12.3 millones de personas que desarrollan trabajos forzados, 2.4 millones son víctimas de trata, cifra que incluye a víctimas en el ámbito doméstico e internacional. Los beneficios que obtiene el crimen organizado son estimados en 32,000 millones de dólares anuales, lo cual convierte a la trata en la tercera actividad ilícita más lucrativa después del narcotráfico y el tráfico de armas (OIT, 2005).

Varios países de América Latina son lugares de origen, tránsito y destino de víctimas de trata, y son una fuente principal para Estados Unidos, donde de las estimaciones oficiales calculan que 17,500 personas ingresan anualmente al país con fines de trata. En 2007, 41% de las personas que calificaron para ser atendidas como víctimas de trata procedían de América Latina, y México aportó 23% de las víctimas extranjeras según datos del Departamento de Estado (Ribando, 2009). Por otra parte, el Reporte Anual sobre Trata de Personas que el Departamento de Estado está obligado a presentar al Congreso estadounidense, ubica a Belice y Guatemala –los dos países fronterizos con México – en la penúltima escala, en una clasificación que establece cuatro niveles de acuerdo a los esfuerzos realizados para combatir la trata (U.S, Department of State, 2009).

La carencia de información suficiente y de calidad sobre la trata y consecuentemente la inexistencia de sistemas de información no permite dimensionar el alcance y la magnitud de la problemática. Sin embargo, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el propio gobierno federal, reconocen a México como país de origen, destino y tránsito de víctimas de trata.

Los grupos considerados más vulnerable son mujeres, niños, niñas, indígenas y migrantes sin documentos (Global Rights y Sin Fronteras, 2005). Los casos más documentados son los relativos al comercio sexual de niños y niñas; se calcula que en

México hay entre 16,000 y 20,000 víctimas mexicanas y extranjeras cada año, según diversas fuentes citadas por la organización “End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes” (ECPAT). La mayoría de las víctimas extranjeras provienen de Centroamérica, particularmente de Guatemala, Honduras y el Salvador, muchas de ellas en tránsito por México en su intento por llegar a Estados Unidos.

En los flujos migratorios centroamericanos, se ha observado una tendencia creciente de migrantes menores de edad que viajan sin acompañar, lo cual representa una mayor vulnerabilidad frente a tratantes, particularmente en la frontera de Chiapas-Guatemala. También existen casos de víctimas de América del Sur, el Caribe, Asia y Europa Central, para explotación sexual en México, o en tránsito hacia Estados Unidos. Niños mexicanos son traficados del sur al norte de México para trabajos forzados. El turismo sexual que involucra menores de edad se desarrolla especialmente en las zonas turísticas como Cancún y Acapulco, y en ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez, donde acuden principalmente turistas de Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental (U.S. Department of State, 2009).

En el sur, se han hecho visibles casos de niños, especialmente guatemaltecos, que trabajan en condiciones de explotación laboral en regiones agrícolas de Chiapas o en el servicio doméstico. También se les obliga a mendigar y a trabajar en el ambulante y en los basureros municipales (Duarte y Coello, 2007). La trata de personas es un delito que a veces se comete totalmente dentro del territorio nacional, pero también trasciende fronteras, ya sea con la introducción al país de víctimas de trata para ser explotadas en México, o con el traslado de víctimas mexicanas y extranjeras a otros países con fines de trata. Las condiciones de vulnerabilidad en todos los casos son extremas, y en el caso de migrantes sin documentación se agravan aún más por la práctica imposibilidad de denunciar el

delito y continuar con el proceso penal si acaso se logra presentar la denuncia. Esta situación es reconocida por el gobierno mexicano como una fuerte limitante para la obtención de datos cuantitativos confiables sobre la magnitud del problema (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2010).

El estudio más completo sobre trata de personas en la frontera sur se realizó en la ciudad de Tapachula en el estado de Chiapas, la investigación señala que en la región del Soconusco, en Chiapas, hay al menos nueve puntos donde se ejerce la trata. En Tapachula prevalecen condiciones de alto riesgo, pues hay cinco expendios de bebidas alcohólicas por cada escuela, y en cada uno se explota a entre ocho y 14 niñas, adolescentes y mujeres, por lo que se calculan cerca de 21 mil las víctimas (Casillas 2006, 2011). Por otra parte, desde hace varios años Quintana Roo figura como una región donde la trata existe, principalmente en la zona turística de Cancún y la Riviera Maya. En las cúpulas de esta actividad, generalmente se encuentran personas con poder y recursos, por lo cual no es raro que prevalezca la impunidad.⁵⁸ No tenemos datos que demuestren los vínculos entre estas redes –que se nutren principalmente con mujeres de Sudamérica, Europa del este y Cuba– con los traficantes que operan en el sur del estado; pero de acuerdo a datos del trabajo de campo realizado en dos poblaciones fronterizas, de 100 mujeres indocumentadas entrevistadas, 30 se dedican principalmente a los servicios en cantinas y loncherías, y nueve de ellas pueden catalogarse como víctimas de trata que desde niñas fueron sustraídas de sus hogares y han transitado por el “corredor del sureste”, que abarca distintos lugares de la península de Yucatán, Tabasco y el sur de Veracruz (Cervantes y España, 2008); y las demás, por haber sufrido engaño durante el traslado para encontrarse ahora trabajando en la prostitución.

⁵⁸ Como muestra se puede citar el caso de Luis Martins Coggiola, en la trata de mujeres principalmente sudamericanas; o Succar Kuri y Keneth Lee Dyer en la corrupción de menores.

En Belice, un punto de riesgo para la trata de personas, tanto para casos de explotación laboral como sexual, lo constituye la Zona Libre de Corozal (ZLC) en la frontera con Chetumal, creada en 1994. Visitantes de Quintana Roo, Yucatán, Tabasco y Chiapas acuden a la ZLC para comprar mercancías de importación (no beliceña), y para visitar los casinos que han tenido éxito ante la prohibición existente en México para su operación. Las condiciones de la ZLC no cumplen con estándares sanitarios adecuados, falta agua y drenaje, entre otras cosas. La vida nocturna no tiene mucha vigilancia. La policía de Corozal, y autoridades de Quintana Roo consideran que la ZLC presenta problemas de seguridad, por el tráfico de migrantes indocumentados, la distribución de drogas a través de mexicanos que la obtienen ahí para introducirla a México, y la presencia de personas armadas, incluyendo policías mexicanos que no tendrían derecho de portarlas en la zona. Autoridades de la Agencia de Aduanas de Belice (BCA por sus siglas en inglés), consideran que han surgido negocios turbios, facilitados por la falta de alternativas para la población y la avaricia de los “empresarios”. Han documentado casos de trata con fines de explotación laboral en algunos negocios de hindúes y chinos, donde tienen personal trabajando a quienes se les han retenido sus pasaportes. La presencia de bailarinas de Europa del Este, principalmente rusas en los casinos, ha generado dudas respecto a su condición laboral, pero no se ha podido establecer legalmente que sean casos de trata de personas.⁵⁹

Un problema que queda claro al revisar los datos, es la dificultad para hacer justicia a las víctimas de trata. En México, desde que se promulgó la ley contra el delito de trata de personas en 2007, no se ha procesado ni sentenciado a nadie por dicho delito, como lo ha reconocido la Comisión Especial para la Lucha contra la Trata

⁵⁹ Entrevistas con Marcelino Miranda y María Marín, Belice, diciembre 2009.

de Personas de la Cámara de Diputados. A nivel mundial es un tema difícil, pero México está particularmente atrasado en su atención.

Cuadro 30. Personas procesadas y sentenciadas por el delito de trata de personas, 2008

Lugar	Personas procesadas	Personas condenadas
Europa	2808	1721
Asia del Este y Pacífico	1083	643
América Latina	448	161
México	24 (averiguaciones iniciadas)	0

Fuentes: Ribando, 2009; U.S Department of State, 2009.

No se cuenta con información concluyente sobre la realidad de la trata, pero están dados los cimientos para la generación de un conocimiento más amplio sobre el tema, llamar la atención de la sociedad y las autoridades y contribuir al entendimiento de las diversas modalidades de la trata de personas en México.

En este capítulo se presentaron datos que muestran las amenazas a la seguridad que están presentes en la frontera sur. No todas estas acciones se generan en la región fronteriza pero se trata de tráfico que impactan la seguridad al transitar por la región, están lideradas por redes que tienen poder para corromper a las autoridades y minar la ya de por sí débil presencia institucional. Afectan también la cohesión social al hacerse común la complicidad o la indiferencia de las sociedades y autoridades locales. La conjunción de vulnerabilidades y amenazas plantea la necesidad de acciones desde el Estado que den respuesta a la problemática de seguridad y promuevan el desarrollo de la región fronteriza. En el siguiente capítulo se analizarán las principales políticas orientadas a la seguridad en la región.

CAPÍTULO V. RESPUESTAS ESTATALES

En este último capítulo se realiza un recorrido por las principales políticas gubernamentales que han tenido como objetivo incidir en una mejoría de la seguridad en la frontera sur de México, o en una disminución de las acciones que generan inseguridad. Las políticas se presentan agrupadas de acuerdo a la finalidad principal expresada en estas mismas: atención a procesos migratorios, combate a la inseguridad y al crimen y, por último, políticas que buscan fomentar el desarrollo en la región sur de México. Esta distinción se hace meramente con fines analíticos, ya que en la práctica los temas están vinculados.

5.1 Políticas orientadas a la migración

Los procesos migratorios en la frontera sur fueron incluidos en el tercer capítulo de esta investigación, dedicado al análisis de las vulnerabilidades en esta región. Esto es así porque no se considera a las migraciones como una amenaza a la seguridad, sino como una estrategia de sobrevivencia utilizada desde que se delimitaron los límites fronterizos. Se ha visto que los procesos migratorios se han modificado, y que al no existir los marcos adecuados para una gestión de las migraciones en forma ordenada y segura, se ha convertido en un tema urgente de atención, debido a la situación de vulnerabilidad que enfrentan los y las migrantes en situación de indocumentación.

- Plan Sur

En julio del año 2001, comenzó la implementación del Plan Frontera Sur o Plan Sur que estuvo vigente hasta el año 2003. El principal objetivo fue el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia de los flujos de migrantes desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur. El Plan se proponía fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona del istmo, Golfo de México y Pacífico; unir los esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados;

optimizar los recursos disponibles de las delegaciones regionales en materia de inspección y control; e incrementar el número de asegurados y detenciones de traficantes de indocumentados. Para el logro de estas metas, se planteó la necesidad de sumar el apoyo de los gobiernos de los estados y de los municipios en un esfuerzo interinstitucional (INM, 2005; Casillas s/f).

Las estrategias de Plan Sur se expresaron de esta manera:

1. Lograr la real y efectiva coordinación interinstitucional entre SEGOB, SRE, PGR, SSP, CISEN y los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos.
2. Realizar un efectivo control de los flujos que la frontera sur por su naturaleza no permite, en la zona más estrecha del istmo, comprendida entre los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz.
3. Incluir labores de inteligencia interinstitucional; intercambio de información; unificación de la difusión e información; prevención, auxilio y rescate de migrantes; inspección y vigilancia conjunta; operativos conjuntos; todo ello bajo la coordinación del INM.

Los programas principales del Plan Sur consistieron en el establecimiento de cinturones de inspección, el fortalecimiento de los Grupos Beta, la adecuación, remodelación y modernización de las oficinas del INM en el sur del país, y el lanzamiento del Programa de Conducción de Migrantes Centroamericanos a sus países de origen.

El Plan Sur fue criticado por el énfasis que puso en la contención de la migración centroamericana, sin tomar en cuenta mecanismos que apoyaran la integralidad. Asimismo, fue cuestionado por responder a los intereses estadounidenses más que a los nacionales. Aunque el Plan se diseñó e inició su

implementación antes de los ataques del 11 de septiembre de 2001, hay que recordar que precisamente en ese periodo, el gobierno del presidente Vicente Fox había logrado avances en las negociaciones con Estados Unidos para que el tema de la migración mexicana a Estados Unidos volviera a la agenda bilateral. Tal vez el Plan Sur quería hacer méritos para lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos. Todo el proceso se interrumpió a partir de los ataques terroristas.

No fue posible encontrar alguna evaluación de los resultados de este plan, pero a partir de la información disponible puede establecerse que no fue diseñado para atender la situación de vulnerabilidad de los migrantes, sino que el énfasis se puso en el control y contención de los flujos migratorios. De esta manera, no se atendieron las causas estructurales del que se veía como “problema migratorio”, ni pueden visualizarse efectos positivos para la población migrante.

- **Política Migratoria Integral para la Frontera Sur de México**

En el año 2003, se sustituyó el Plan Sur por el proyecto “Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur” que incluyó diversas acciones, encaminadas, nuevamente, a mejorar y modernizar el proceso de documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales; se ampliaron los grupos de protección de migrantes denominados Grupos Beta⁶⁰ y se incrementaron los mecanismos de control de los flujos indocumentados de transmigrantes.

Desde el inicio del sexenio del presidente Felipe Calderón en 2006, se propuso un Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur, con el objetivo de articular los esfuerzos de distintas dependencias federales con los de las entidades federativas de la región y así incrementar el impacto de las acciones de los tres órdenes de gobierno. Mediante este plan se pretendía ordenar los flujos migratorios, mejorar la seguridad y

⁶⁰ La información sobre las reformas al Instituto Nacional de Migración, está disponible en la página electrónica de la institución: www.inm.gob.mx.

combatir la impunidad. Dentro de los ejes de este plan, el que presentó mayor avance fue el tema de migración, ya que desde 2005 el INM había convocado a organizaciones de la sociedad civil y académicos, tanto del Distrito Federal como de los estados fronterizos, para participar en foros de consulta para diseñar una Política Migratoria Integral para la Frontera Sur (INM, 2005).

La Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur cuenta con cuatro líneas estratégicas que se desagregan en programas, proyectos y acciones de corto y largo plazo. Las líneas son (INM, 2005):

1. Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur. Se centra en el mejoramiento de los procesos de registro de entradas y salidas de trabajadores agrícolas temporales, visitantes locales, turistas y visitantes de negocios; entre otros proyectos se planteó la regularización de trabajadores temporales y redefinición del otorgamiento de la Forma Migratoria para Visitantes Locales.
2. Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur. Las acciones se vinculan a la capacitación y supervisión de los agentes del INM en materia de derechos humanos de los migrantes, incluyendo la atención a personas víctimas de trata y tráfico, y atención a las violaciones de los derechos de los migrantes, procesos de aseguramiento y repatriación, así como de la labor de los grupos Beta.
3. Contribución a la seguridad en la frontera sur de México. Uno de sus programas incluye el fortalecimiento del control y verificación de la estancia legal de los extranjeros, y uno de sus proyectos es incrementar las acciones con el fin de disminuir el ingreso de extranjeros por la frontera. Otro de los proyectos se relaciona con la supervisión de los procesos de aseguramiento y alojamiento de migrantes indocumentados como las condiciones en las que se lleva a cabo la

repatriación a sus países de origen. Finalmente, se propone el combate a la corrupción e impunidad de los funcionarios del INM, así como la disminución de la discrecionalidad entre las autoridades migratorias.

4. Actualización de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria tomando en consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur. Se destacan el reacondicionamiento de la infraestructura de las oficinas del INM y la creación de nuevos puntos de internación, la modernización del sistema de documentación y registro de los flujos que se internan. Otro programa dentro de esta línea de acción, es generar información sobre la dinámica de la migración en la frontera sur y adecuación de la legislación y reglamentos en materia migratoria.

México ha adoptado en los últimos años algunas medidas para fortalecer la seguridad interna en el ámbito migratorio, a través del fortalecimiento del INM. La construcción de nuevos sistemas de información y bases de datos: en 2004, el INM diseñó y comenzó la implementación del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), un sistema computarizado de control de ingresos y flujos, repatriaciones, residencias, nacionalizaciones y trámites migratorios. Se ha fortalecido también el Centro de Estudios Migratorios para la generación de información. Se ha incrementado el personal en los puntos fronterizos, así como también se ha desarrollado mayor coordinación entre autoridades y un conjunto de fuerzas auxiliares (militares y policías federales, estatales y municipales). También se ha promovido la expedición de nuevas formas migratorias para facilitar la vida transfronteriza y el desarrollo regional (Herrera Lasso y Artola, 2011).⁶¹

⁶¹ Particularmente, la ampliación de la Forma Migratoria de Visitante Local, y la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo, que autoriza a personas de Guatemala y Belice para trabajar en cualquier sector de la economía en los cuatro estados fronterizos del sur de México, a partir de una oferta de trabajo de un empleador en México.

Debe reconocerse el esfuerzo de acercar las visiones locales con las respuestas federales. Los foros aportaron reflexiones y propuestas relevantes, y fueron importantes para la elaboración de la iniciativa de Ley de Migración que entró a discusión en el Senado a inicios de 2011. El diagnóstico que se realizó para la elaboración del programa es acertado y bastante completo, es valioso pues se trata del primer intento serio de tener una radiografía completa de la situación en la Frontera Sur de México, lo cual brinda una buena base diagnóstica. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado reflejarse en campo, la integralidad no es simplemente un adjetivo, requiere una armonización de competencias de los distintos sectores y niveles de gobierno aterrizada en el espacio territorial, esto sigue siendo una asignatura pendiente en la frontera sur.

En cuanto a las líneas estratégicas contempladas en la Política Migratoria Integral para la Frontera Sur, algunas inconsistencias saltan a la vista. En la primera línea –la facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur– se tienen como resultado las adecuaciones de las formas migratorias para visitantes y trabajadores, específicamente provenientes de Guatemala y Belice. Sin embargo, los propios datos del INM dan cuenta de la modificación de los flujos migratorios: la migración guatemalteca, aunque sigue siendo la más numerosa, ha decrecido, mientras que los flujos provenientes de Honduras son los que más han aumentado. Belice, no expulsa población cuyo destino sea México, prueba de ello es solamente una persona de nacionalidad Beliceña ha solicitado la FMTF (INM, 2001-2010). Para los grupos de personas de Honduras y Guatemala, las nuevas formas no facilitarán la legalización de las actividades realizadas en México.

La segunda línea, referente a la protección de los derechos humanos de los migrantes, aparece como un gran fracaso, como se verá en los apartados sobre tráfico

de migrantes, secuestro y trata. En las otras líneas existen algunos avances, en cuanto a generar información sobre la dinámica migratorio, lo cual se ha hecho a través de la EMIF; las modificaciones legislativas que condujeron a la descriminalización de la migración en 2008; la presencia de Oficiales de Protección a la Infancia en las estaciones migratorias, entre otros.

Por otro lado, no existe el presupuesto necesario y adecuado para la implementación de este programa: en ningún lugar del Presupuesto de Egresos de la Federación aparece ningún programa de los planteados en este plan. Solo aparece en los principales programas de Gobernación “Servicios Migratorios en Fronteras, Puertos y Aeropuertos”.⁶² El INM no tiene ningún reporte ni análisis de las acciones realizadas y los resultados de este programa.

Existen algunas deficiencias importantes que hacen difícil la implementación de este programa. Una de ellas es la falta de interlocución entre los tres niveles de gobierno, una de las propuestas derivadas de este programa es el establecimiento de puntos de control internos, no situados en la frontera, sino dentro de territorio mexicano, en lugares donde necesariamente confluyen los diversos tránsitos que se internaron ilegalmente al país. Se tienen identificados los sitios idóneos para ejercer este control, pero no ha sido posible establecerlos ya que se requiere la participación de los tres niveles de gobierno, la concurrencia de presupuestos, la compra de terrenos, construcción de instalaciones, entre otras cosas.⁶³ Una acción así, aunque

⁶² Posiblemente este sea el presupuesto para todos los programas del INM, sin embargo, el resto de las dependencias no tienen partidas específicas para los programas enlistados. (Cámara de Diputados, 2010).

⁶³ Entrevista con el Ing. Carlos Santibáñez. La CILA recomendó los siguientes puntos al interior de la línea fronteriza a 300 metros de la línea divisoria; Niquivil (que es importante por el cultivo de amapola) reunión de dos barrios Veracruz y San José (a 7.2 km en la carretera de Huixcla como frontera), en Santa Teresa Llano Grande y en el Río Usumacinta en Benemérito de las Américas.

esté fundamentada en un buen diagnóstico, se ha visto detenida por falta de presupuesto y por el involucramiento de muchos intereses diversos.

Otra dificultad es la ausencia de interlocutores confiables en Guatemala con los cuales coordinar ciertas acciones para proteger el paso de personas y mercancías en puntos específicos de la frontera, especialmente en la zona del Petén guatemalteco y en El Ceibo en la frontera de Guatemala con Tabasco. El Programa de Reordenamiento de la Frontera Sur puede ser punto de partida, tiene la ventaja de que surgió desde la máxima autoridad, la presidencia, y solamente así puede favorecerse la participación multisectorial e interinstitucional. Como instrumento de política, la Política Migratoria Integral para la Frontera Sur tiene limitaciones en cuanto a su alcance y cobertura por su misma naturaleza. El manejo del fenómeno migratorio recorre de manera transversal el ámbito de operación de diversas instituciones. La competencia del Instituto Nacional de Migración es muy clara y acotada: se trata de las funciones que le son delegadas por la Secretaría de Gobernación en materia de control y verificación migratorios, por lo tanto no puede pretenderse que solamente desde el INM se logre la política “integral”. La integralidad de una política migratoria debe abarcar los ámbitos de operación y las responsabilidades de diversas instituciones de la estructura del sector público (Castillo, 2008:90-91).

- **Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez: Proceso Puebla**

Las relaciones de cooperación entre México y Centroamérica tienen su base jurídica en el Acuerdo General de Cooperación entre los gobiernos de Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y México suscrito en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en enero de 1991, cuando se celebró su primera cumbre. En dicho evento se suscribió el Acuerdo General de Cooperación, en el que se acordó el Programa México-Centroamérica en las áreas política, económica, técnico-científica y educativo cultural.

En la II Cumbre (1996) se incorporaron Belice y Panamá; en 2009, durante la XI Reunión Cumbre, se unieron Colombia y República Dominicana (SRE, 2010).

Entre 1991 y 2010 se realizaron doce cumbres, en los que los temas principales fueron agricultura y ganadería, educación y cultura, medio ambiente, salud, turismo y prevención de desastres. Las cumbre constituyen el *Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*, que tiene la finalidad de ser el “máximo foro mesoamericano para analizar en forma periódica y sistemática los múltiples asuntos regionales, hemisféricos y mundiales de interés común; concertar posiciones políticas conjuntas; impulsar el libre comercio y la integración regionales; y avanzar en la cooperación en todos los ámbitos, en apoyo a desarrollo sostenible del área” (Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, 2001). Del *Mecanismo de Tuxtla* se han desprendido distintos esquemas de cooperación.

La Conferencia Regional de Migraciones (CRM) o *Proceso Puebla* fue uno de los resultados concretos de la segunda cumbre de presidentes, en febrero de 1996, conocida como Tuxtla II. En esa ocasión se dio especial atención a las cuestiones migratorias en el marco económico y social de la región. Para esta fecha ya eran visibles las transformaciones en los flujos migratorios de personas centroamericanas hacia y a través de México, y quedaba claro que los recientes acuerdos de paz logrados en la región no eran suficientes para garantizar a toda la población las condiciones que permitieran el arraigo en sus lugares de origen. En marzo de ese mismo año, la CRM celebró su primera reunión para dar seguimiento a los aspectos señalados por los presidentes.

La importancia del *Proceso Puebla* en el contexto regional radica en que participan Belice, Canadá, Costa Rica, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Esto es, por primera vez se conformó un marco de diálogo multilateral sobre el tema migratorio en el que

están presentes países de origen, tránsito y destino, que comparten una problemática común desde distintas perspectivas (OIM, 1999). De estos países, dos son considerados destino de migrantes: Estados Unidos y Canadá, lugares donde llegan migrantes de todo el mundo; Costa Rica ha sido país de destino de nicaragüenses, Panamá y República Dominicana son receptores de migrantes venezolanos y haitianos respectivamente, y a su vez expulsan población hacia el norte. México, Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua y Honduras son fuertes emisores de migrantes, aunque los tres primeros son también países de tránsito o tienen las tres características, principalmente México, considerado país de origen, tránsito y destino. Estas diferencias de flujos migratorios entre los países miembros de la CRM han producido asimetrías en los procesos de discusión, que han llevado al predominio de políticas propuestas por los países receptores más fuertes.

Desde la primera reunión del *Proceso Puebla* se señalaron seis temas prioritarios para la acción regional: políticas migratorias, vinculación entre migración y desarrollo, tráfico ilegal de migrantes, cooperación internacional para el retorno de migrantes extra regionales, derechos humanos y cooperación técnica (OIM, 1999). Desde la primera conferencia se habló de la necesidad de reducir los niveles de pobreza que motivan la migración, de combatir la migración indocumentada y a las organizaciones de traficantes, mediante la ordenación de los flujos. Asimismo, se reconoció el derecho soberano de los gobiernos para salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias. En la siguiente reunión, realizada en Panamá en 1997, se elaboró un Plan de Acción y se definieron las áreas de discusión que están vigentes hasta el presente: políticas y gestión migratoria, derechos humanos de migrantes y el nexo entre migración y desarrollo.

Dentro de la estructura de la CRM se abrieron espacios para redes que abordan temas relevantes como el tráfico y la trata de personas y mecanismos para la

participación de la sociedad civil. Algunos analistas llaman la atención sobre las relaciones jerarquizadas y excluyentes, ya que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es la única instancia no gubernamental con una función importante: la Secretaría Técnica; mientras que las organizaciones de la sociedad civil solamente pueden asistir a las reuniones de redes por decisión de los viceministros (Ramírez y Alfaro, 2010). En reuniones subsiguientes en el marco del *Proceso Puebla* se promovieron políticas de retorno y reinserción de migrantes, y programas de cooperación para el retorno asistido encausado por el “Programa Paisano” en México y similares en El Salvador y Honduras.

El retorno se ha mantenido como un tema importante en la agenda de la CRM, pero como se señala en el análisis de FLACSO (Ramírez y Alfaro, 2010), pareciera que a partir de los ataques de 2001 se dio un giro sustantivo hacia temas de seguridad: en 2002 el tema fue “Hacia una Solidaridad Regional en Seguridad y Migración” y se enfatizó la importancia de la atención a la migración en la seguridad regional, aunque se hizo la distinción entre el tratamiento a los flujos migratorios “benéficos” y los flujos ilícitos y negativos. En esta conferencia se aprobó la Declaración contra el Terrorismo, y al año siguiente, en Cancún, se aceptó la propuesta de Estados Unidos de incluir un proyecto piloto de capacitación para todos los países miembros sobre detección de documentos de fraudulentos viajes. Fue también a partir de 2001 cuando se instó a los países miembros a adherirse a dos protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; y Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Estados Unidos y Canadá fueron los primeros en firmar estos instrumentos, más tarde lo hicieron el resto de los Estados miembros: Costa Rica, México y Belice en 2003; El

Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá en 2004; Honduras y República Dominicana en 2008.⁶⁴

Cuadro 31. Reuniones y temas del Proceso Puebla (CRM)

AÑO	LUGAR	TEMA	ENFOQUE
1996	Puebla	Reducir la pobreza, ordenar la migración, salvaguardar fronteras.	Pobreza, orden, fronteras.
1997	Panamá	Políticas y gestión migratoria, derechos humanos, migración y desarrollo. Plan de Acción, estructura de la CRM.	Retorno y reinserción. Gestión y gobernabilidad de la migración
1998	Ottawa	Retorno de migrantes regionales y extra regionales y reinserción (regionales)	
1999	San Salvador	Reinserción de migrantes y a la evaluación de esquemas para su retorno, digno, seguro y ordenado.	
2000	Washington	"Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes Extra-Regionales" elaborado por la OIM.	
2001	San José	Programa de Cooperación para el Retorno y Reconocimiento de "buenas prácticas" de programas de retorno apoyado por la OIM y Estados Unidos.	
2002	Antigua	Políticas migratorias y seguridad regional. Declaración contra el terrorismo.	SEGURIDAD
2003	Cancún	Seguridad (contra la delincuencia internacional organizada).	
2004	Panamá	Seguridad (contra las maras y otros ataques contra migrantes en tránsito).	
2005	Vancouver	Seguridad (contra el tráfico ilícito de migrantes, trata, y por la migración ordenada y segura).	
2006	San Salvador	Se reconoce aportes de migrantes en origen tránsito y destino, y necesidad de programas de vínculos entre el Estado y la diáspora.	
2007	N. Orleans	Seguridad	
2008	Tela, Honduras	Seguridad y protección a migrantes.	
2009	Guatemala	Se reconocen aportes de los migrantes.	
2010	Tapachula	Seguridad (contra el incremento de los flujos extra-regionales).	

Fuente: Adaptado de Jacques Ramírez y Yolanda Alfaro, 2010, p. 4.

Otros temas presentes en las reuniones de la CRM han sido las maras, consideradas también otra forma de delincuencia transnacional organizada, la contribución positiva de los migrantes en países de origen, tránsito y destino, la vinculación con comunidades de origen y el fortalecimiento de la protección consular. En la última

⁶⁴ Jacques Ramírez y Yolanda Alfaro (2010) hacen notar que el Convenio para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, no ha sido suscrito por los países receptores de migrantes como Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, República Dominicana y Panamá; y lo que es peor: no consta en las declaraciones de la CRM un requerimiento para que lo suscriban. Esto lo señalan como una muestra de cómo funcionan en la práctica las asimetrías y relaciones de poder.

reunión realizada en octubre de 2010, el tema principal fue la preocupación por el incremento de flujos migratorios extra regionales y el reconocimiento del crimen organizado como la mayor amenaza presente en la región. También durante esa reunión los mandatarios se pronunciaron por la oposición a la legalización de las drogas (Ramos Pérez, 2010).

Desde sus inicios, la CRM reconoció que una de las grandes causas de la migración es la pobreza, pero ésta es un problema estructural, que se mantiene después de quince años de iniciado el Proceso Puebla. Aunque los flujos migratorios irregulares a través del corredor Centroamérica–México–Estados Unidos han disminuido a partir de 2007, siguen siendo muy significativos. En las reuniones se ha señalado la gestión y gobernabilidad de la migración como uno de los objetivos más importantes, lo cual implicaría la apertura de esquemas de empleo temporal en los países receptores: Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, estas acciones orientadas a mejorar la gestión de flujos y disminuir la situación de indocumentación son decisiones que se toman en el ámbito nacional, y no parece que haya intención de ampliar los cauces para las migraciones laborales. Más bien, se ha reforzado el discurso del control de fronteras bajo las premisas de la soberanía, la seguridad nacional y la aplicación de sus leyes de inmigración en un contexto de creciente violencia, sobre todo en los países de tránsito y las zonas fronterizas.

La importancia de la CRM radica en el reconocimiento de que los temas migratorios conciernen a países de origen, tránsito y destino. Las declaraciones que emanan de las reuniones no son vinculantes, pero tienen importancia política, y se expresan las tendencias de cada región. En este sentido, el predominio del tema de seguridad en las reuniones a partir del 2002, refleja la influencia de Estados Unidos, principal receptor de migrantes en la región, para promover su agenda. Esta afirmación no significa desconocer el papel que ha tenido la CRM en el impulso y

establecimiento de una plataforma de debate regional y la generación de pautas de acción y recomendaciones pertinentes. A pesar de las asimetrías de poder, se han hecho escuchar distintas voces gubernamentales y en algunos casos han quedado claras las diferencias entre las posturas presentadas por los países participantes. Sin embargo, los resultados derivados de las reuniones están mediados por las preocupaciones y capacidades reales de implementación por parte de los Estados.

- **Ley de Migración**

La presencia de México en la escena internacional en el tema migratorio ha tenido una importancia creciente. El país es signatario de diversos instrumentos internacionales que buscan atender las migraciones, los derechos de los y las migrantes y los problemas que se derivan de la falta de la ausencia de tratamientos adecuados para el ordenamiento de los procesos migratorios.⁶⁵ Sin embargo, en el país existía un desfase entre los compromisos internacionales y la legislación nacional. El tema migratorio estaba contemplado dentro de la Ley General de Población que data de 1974. En 2008 se reformó para descriminalizar la migración indocumentada, pero México seguía sin un marco legal que diera respuesta a la magnitud y las transformaciones del fenómeno migratorio.

Cada vez era más clara la complejidad del tema migratorio en México y el interés que generaba en distintos sectores de la sociedad y el gobierno. En octubre de 2005 se presentó el documento “México frente al fenómeno migratorio”, resultado de un ejercicio inédito que convocó a legisladores mexicanos, ejecutivo federal, expertos, académicos y representantes de organizaciones sociales, que después de

⁶⁵ Entre los principales, la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, especialmente de mujeres y niños y, el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, de la Convención contra el Crimen Transnacional.

varias sesiones lograron consenso en torno a un conjunto de principios y recomendaciones para adecuar la política migratoria mexicana a las condiciones y retos actuales. Su importancia estriba en su representatividad, oportunidad y pertinencia, y fue un paso importante para el diseño de una nueva política migratoria.

El documento incluyó varias recomendaciones: actualizar la política migratoria nacional mediante la adecuación de su marco legal y normativo; combatir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes; adecuar la política migratoria hacia los países vecinos del sur, bajo los principios de responsabilidad compartida y de respeto a los derechos humanos; fortalecer el orden y la seguridad en las fronteras norte y sur de México, atendiendo al desarrollo regional fronterizo; y fortalecer la cooperación con Estados Unidos y Canadá teniendo siempre presentes los intereses de México donde la migración se ha convertido en un fenómeno multidimensional (Grupo Coppan, 2005; Pérez García, 2010).

En enero del 2011 cristalizaron los esfuerzos por reformar la política migratoria mexicana mediante reformas a la Ley General de Población, la promulgación de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, y la entrada a discusión en el Senado de la Ley de Migración.

La Ley de Migración vino a llenar un vacío jurídico en México y tiene aspectos integradores al asumir la migración como un fenómeno multidimensional: México como país de origen, tránsito y destino de migrantes, tomando en cuenta la protección a los derechos humanos en el eje rector de la política migratoria y la unidad familiar. Además la ley establece obligaciones de coordinación de los tres niveles de gobierno (Cámara de Diputados, 2011; David David, 2011).

La ley ha sido objeto de críticas por parte de académicos y organizaciones sociales en algunos aspectos: a) la permanencia de facultades de autoridades distintas

al INM para detener migrantes indocumentados, ya que aunque es requisito que el INM solicite el apoyo de las instancias policiacas, en la práctica permanece la posibilidad de actuar por cuenta propia, b) una visión parcial de las migraciones de tránsito ya que solamente se atiende a aquellos que son víctimas de delito, c) la carencia de sanciones para empleadores que contratan a personas indocumentadas en condiciones laborales precarias (David David, 2011; Córdova Alcaraz, 2012).

Desde la sociedad civil han surgido críticas por la escasa participación de la sociedad en la discusión de la ley (Sin Fronteras, 2012), y se responsabiliza a esta ausencia de voces de la sociedad, de algunos de los vacíos que se detectan en la ley:

(la participación) se dio a partir de una “oferta gubernamental” sumamente limitada. Esto porque fue el Senado, a través de un grupo de senadores, quien se acercó a algunas organizaciones civiles y personas en la academia para pedir retroalimentación en ciertos aspectos de la Ley. En ningún momento ninguna de las dos cámaras ni el Ejecutivo realizó un ejercicio abierto y participativo no sólo para organizaciones civiles y expertos(as) en el tema, sino donde pudieran participar personas migrantes para dar una retroalimentación sobre el contenido específico de la iniciativa de Ley. Sin duda un ejercicio de esta naturaleza habría podido disminuir los riesgos de que la ley integrara artículos que contravinieran la Constitución y otros instrumentos internacionales de los cuales México es signatario (Córdova Alcaraz, 2012:156)

Es innegable que la promulgación de la Ley de Migración y su reglamentación constituyen un avance significativo en el diseño y construcción de una política migratoria en el país. Sin embargo, es un instrumento perfectible y no se le puede pedir a que resuelva todos los problemas no atendidos o que termine con inercias negativas que han permeado a las instituciones responsables de atender el tema migratorio. Su reciente promulgación no permite una evaluación sobre su impacto, pero esta necesario contar con un marco jurídico para atender un tema tan importante para el país. El reto persiste, ya que se corre el riesgo de que la ley quede en letra muerta. La ventaja es que se han abierto espacios para la participación de la ciudadanía mediante consejos ciudadanos y consultivos.

5.2 Políticas de seguridad en la frontera sur

En este apartado se presentan las políticas que el propio gobierno indica que están orientadas a los problemas de seguridad: operaciones contra las maras, el narcotráfico, el secuestro y la trata de personas. Asimismo, algunos esquemas de cooperación regional para la seguridad en la frontera.

- Políticas de combate a las maras

El tema de las maras está incluido en el capítulo tercero, referente a las vulnerabilidades, ya que en esta investigación no ubicamos estas pandillas como una amenaza, sino como un signo preocupante de la falta de oportunidades para los jóvenes y del deterioro de condiciones sociales y de convivencia en la región. Los casos más violentos y claramente identificables como amenaza pueden caer dentro de los temas de tráfico, extorsión y secuestro a migrantes, y son amenaza porque son delitos que atentan contra la seguridad y la integridad de las personas y no por el hecho de que participen o no jóvenes mareros. Sin embargo, los programas que desde el Estado mexicano se pusieron en marcha para combatir la presencia de maras fueron de corte represivo y a cargo de las instituciones de seguridad.

A pesar de que el tema de las maras se ha diluido y sólo esporádicamente vuelve a encenderse la alarma por declaraciones de autoridades o representantes de organizaciones sociales (El economista, 2012), se considera necesario abordar el tema debido a las respuestas que suscitó por parte del gobierno mexicano y por el temor que generó en algunos puntos de la región fronteriza, como la ciudad de Tapachula y las vías del tren. Aunque no parece que hayan tenido el poder que los medios de comunicación les atribuyó, sí ha sido un tema que ha impactado la percepción de la seguridad en la frontera sur.

Debido al carácter transnacional del fenómeno de las maras, las posturas de los países afectados, incluido México, han sido diversas. Para los gobiernos centroamericanos un conflicto entre pandillas en el este de Los Ángeles, California, terminó como un problema de carácter transnacional debido a la política de deportaciones de Estados Unidos, que junto a los “indeseables” exportó también una cultura de violencia aprendida en las calles y en las cárceles. En contraste, el gobierno mexicano en su momento atribuyó el incremento de la presencia de estas pandillas en territorio nacional, a la aplicación de las leyes antimaras implementadas por los países expulsos (Iñiguez, 2005).

Cuando en los años de 2002 y 2003 se reconoció formalmente la problemática de las maras, los gobiernos de El Salvador y Honduras pusieron en marcha políticas de corte represivo, de “mano dura”. Por su parte, Guatemala y México expresaron la conveniencia de la cooperación internacional para enfrentar el fenómeno. Más allá del discurso político no se aterrizó ninguna acción concreta. La respuesta institucional de atención al problema de las pandillas, llegó en diferentes momentos para cada país afectado. En el caso de México las primeras acciones se dieron en 2004 y 2006 mediante los operativos Costa, Frontera Sur y Acero con participación de fuerzas de seguridad federales y estatales. La operación “Escudo Comunitario”, se desarrolló conjuntamente con autoridades de Guatemala y el Salvador en 2005. Estos operativos lograron la detención de 1,057 maras en país, de los cuales 935 fueron capturados en Chiapas (Perea, 2006).

En junio de 2005, representantes gubernamentales de Estados Unidos, México y Centroamérica realizaron una reunión en Tapachula con el tema de “Pandillas Transnacionales”, y acordaron solicitar a la OEA el apoyo para la creación de una red de expertos, autoridades gubernamentales y miembros de organizaciones de la sociedad civil para desarrollar un plan de acción para atender el problema.

A fines agosto de ese mismo año, bajo el Plan Internacional de Operaciones Simultáneas contra Pandillas, se realizó un operativo en cinco países, con la cooperación de la Fuerza Anti-pandillas (Anti-Gang Task Force) del FBI. Participaron 6,400 policías, y en un sólo día fueron arrestados 685 pandilleros: 262 en El Salvador, 162 en Honduras, 98 en Guatemala, 90 en México y 73 en Estados Unidos (Cevallos, 2007).

Un resultado no buscado de las políticas antimaras ha sido el fortalecimiento de una estigmatización de la juventud. En 2008, en los países del triángulo del norte de Centroamérica y en México, más de la mitad de los entrevistados por el Latinobarómetro consideraron que la juventud es un factor de riesgo que aumenta la posibilidad de ser detenido por la policía (cuadro 32).

Cuadro 32. Percepción sobre la vulnerabilidad de los jóvenes frente a detenciones policíacas: ¿La policía es más propensa a detener a un joven que a un adulto? 2008.

País	Porcentaje de respuestas: Muy de acuerdo y de acuerdo
El Salvador	65%
Guatemala	53%
Honduras	64%
México	63%

Fuente: Latinobarómetro 2008.

A partir de 2005, en las asambleas de la OEA, se tomaron acuerdos para la “Promoción de la cooperación Hemisférica para el tratamiento de las Pandillas” y en enero de 2009 se creó un grupo de trabajo con el mandato de elaborar una Estrategia Regional de Promoción de la Cooperación Interamericana para el Tratamiento de las Pandillas Delictivas, presentada y aprobada en la Asamblea General de 2010 (OEA, 2010).

También la Iniciativa Mérida⁶⁶ incluyó en sus objetivos ayuda para el combate a las maras en Centroamérica a través de la capacitación en temas forenses, seguridad de testigos y jueces, prevención y rehabilitación. Contempla también un financiamiento de 10 millones de dólares para la creación de un Fondo de Acción Comunitaria que atienda las raíces de la violencia juvenil mediante becas a jóvenes en riesgo y otras acciones educativas. Estos fondos estarían repartidos entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (Villiers Negroponete, 2009).

Además de las acciones coordinadas con los países vecinos, el gobierno mexicano impulsó, partir del año 2003, acciones preventivas, persecutorias y disuasivas para combatir la entonces creciente presencia de las maras en territorio nacional. Ante las perspectivas de un escalamiento del fenómeno, el tema del pandillerismo transnacional fue atraído por el Gabinete de Seguridad Pública, que encomendó a la Secretaría de Gobernación encabezar los esfuerzos del gobierno federal para la atención del tema. La base de ese trabajo fueron los Grupos de Coordinación interinstitucionales, espacios de comunicación e intercambio de información permanente entre autoridades federales, estatales y municipales, para conjuntar esfuerzos destinados a la ejecución de acciones operativas y cumplir con objetivos específicos (OEA, 2005).

Un primer programa, de corte persecutorio fue el *Operativo Acero* en el que participaron más de 1, 200 agentes de los tres niveles de gobierno. El objetivo prioritario de este programa consistió en frenar los asaltos y agresiones que las maras realizaban en la ruta del ferrocarril desde Ciudad Hidalgo hasta Arriaga, así como combatir las acciones delictivas de estas pandillas y atacar el problema del tráfico de personas. Mediante las acciones inscritas en los operativos *Acero*, la policía sectorial,

⁶⁶ Más adelante en este capítulo se analiza este programa de cooperación.

la Secretaría de Seguridad Pública de Chiapas, la Agencia Estatal de Investigación y la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tapachula, arrestaron a 130 mareros en *Acero I* (2003); 137 en *Acero II* (2004) y alrededor de 600 en *Acero III* (diciembre de 2005 a junio de 2006) (Armijo, Benítez y Hristoulas, 2009).

De manera complementaria, a partir de noviembre de 2004, el gobierno instrumentó el *Operativo Frontera Sur-Costa* en quince municipios de Chiapas –y más adelante en 23 estados de la República– con el fin de ubicar y aprehender a integrantes de las maras y perseguir el lenocinio y el tráfico de personas. Se trató de una política con participación de los tres niveles de gobierno y se reporta que tuvo aceptación por parte de la sociedad.

También en 2004, a propuesta del entonces Procurador de Justicia del Estado de Chiapas, Mariano Herrán Salvatti, se instrumentó el *Plan de Acción para el Control de la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur*. Este Plan incluyó la participación de 16 instituciones federales y estatales. El objetivo fue lograr la coordinación de las autoridades para ejecutar acciones de combate a la delincuencia generada por pandillas. El diseño del programa contó con estrategias y acciones preventivas (vigilancia, creación de las Bases de Operaciones Urbanas, acopio de información proveniente de las distintas instituciones); persecutorias (procuración de justicia); y disuasivas (participación y denuncia ciudadana) (Presidencia de la República, 2003).

En el diseño del *Plan de Acción* se dio peso a los componentes de investigación, contención e inspección. En cuanto a las acciones de prevención, se mencionan la instalación de centros de integración juvenil, la realización de foros de prevención del delito y de las adicciones, y la promoción del deporte y de las actividades culturales. Sin embargo, el grueso de las acciones proyectadas se concentró en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (persecución del delito) y no en las agencias de gobierno que pudieran darle a la estrategia una visión preventiva e

integral. Asimismo, a pesar de la aceptación del *Plan* por parte de las instituciones participantes, es difícil establecer hasta dónde llegó el alcance de coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno porque no se conocen evaluaciones de resultados. El *Plan* contemplaba el fomento a la denuncia, especialmente la de los migrantes indocumentados que sean objeto de violencia de las pandillas. Sin embargo, no se pudo avanzar mucho en este rubro, debido a la desconfianza por parte de los migrantes en los cuerpos de seguridad pública y al temor a ser deportados.

El tratamiento que se le han dado al tema de las maras, tanto en la frontera norte como en la sur, ha sido de corte punitivo. Desde esta perspectiva, los objetivos de las políticas específicas para “combatir” a las maras, principalmente en Chiapas, lograron cumplirse. Se expresaron en términos de detenciones de pandilleros y freno a los asaltos y actividades delictivas en el tren y en los alrededores de Tapachula y otros puntos del sur de Chiapas. Además de los operativos, otros factores como el huracán Stan en 2005 contribuyeron a debilitar las áreas de acción de las maras. Las operaciones Acero y Costa plantearon con claridad sus objetivos, y si se analizan en ese marco pueden catalogarse de “exitosas”, lo cual no quiere decir que con estas medidas se resuelva de fondo el problema del pandillerismo juvenil. Igualmente, han surgido algunas críticas por el carácter “tardío” de estas políticas, ya que según reportes oficiales de la Coordinación de Inteligencia para la Prevención de la Policía Federal Preventiva, desde 1996, se había detectado la presencia en México de integrantes de la *Mara Salvatrucha* y la *Pandilla Barrio 18*, y se calculaba en ese entonces que cada organización contaba con alrededor de 70 miembros (Ángeles Cruz, 2009).

De acuerdo al esquema de gobernanza, la participación de los propios jóvenes en programas de prevención de conductas violentas es una vía de solución que

presenta varias ventajas. Por un lado, la involucración de los jóvenes en política pública y, por otro, en el mejoramiento de la imagen que la sociedad tiene sobre los jóvenes, a fin de evitar estigmatizaciones que asocien pobreza y juventud con violencia y delincuencia. Las acciones de combate frontal a la delincuencia asociada a las maras son necesarias, pero no suficientes. Éstas son las que han prevalecido, y no se ha prestado suficiente atención al desarrollo de estrategias complementarias, que son de mediano y largo plazo, generalmente son más frágiles y son las primeras que se abandonan. No se cuenta con liderazgos fuertes que realmente den impulso a las políticas preventivas que permanezcan largo tiempo y cuenten con presencia significativa en los espacios locales.

El reto es llevar a cabo políticas que trasciendan los periodos de gobierno e involucren distintos actores. De no hacerlo, se incrementa una tendencia a la privatización de la seguridad— como ha sucedido en Centroamérica— y de efectos negativos a largo plazo. Represión y prevención no necesariamente se contraponen, sin embargo, aisladamente, las políticas de corte represivo no solucionan el problema y también generan otros como la estigmatización de los jóvenes y el deterioro de las redes de convivencia. En este sentido, vale la pena retomar algunos puntos derivados del seminario sobre pandillas juveniles realizado por FLACSO y la cooperación española (Rojas Aravena, 2007): a) la necesidad de una precisión conceptual cuando se aborda el tema, hacer diferencia en las actividades y ubicación geográfica de las pandillas juveniles; b) cuidar los métodos de combate a las pandillas, porque un excesivo peso en acciones represivas puede llevar a excesos que descuiden factores imprescindibles en un régimen democrático como lo es el respeto a los derechos humanos y la garantía de un debido proceso legal; y, c) generar un mayor conocimiento sobre el tema que sea útil para la elaboración de políticas públicas.

- **Operación Sellamiento**⁶⁷

La década de 1990 representó fuertes cambios en la dinámica fronteriza del sur de México, como se discutió en la primera parte de este documento: el levantamiento zapatista, el incremento de la presencia del crimen organizado en el corredor Centroamérica-México, persistencia de la migración centroamericana e incremento en la migración de tránsito, entre otros. Concretamente en contra del narcotráfico, el presidente Zedillo impulsó el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, dentro de este marco se impulsó la *Operación Sellamiento*.

En la Operación Sellamiento participaron la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (PGR, 1998). El objetivo de la Operación Sellamiento se expresó así: “Evitar que la frontera sur, la Península de Yucatán y el Golfo de California, se utilizaran como rutas para el tráfico de drogas”. En los informes gubernamentales (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1999) se señalan que las estrategias fueron:

1. Combatir al narcotráfico con base en un enfoque integral.
2. Establecer el concepto de intercepción en los tres ámbitos geográficos: terrestre, aéreo y anfibio.
3. Realizar operaciones intensivas en el Istmo de Tehuantepec.

⁶⁷ Los delitos de tráfico de drogas y armas son de orden federal, y por lo tanto, su combate se inscribe en estrategias de alcance nacional. Sin embargo, también han existido esfuerzos focalizados en la frontera sur. Esas son las políticas que consideramos para esta revisión. Asimismo, algunas políticas abarcan más de una problemática; por ejemplo, en el marco del GANSEF se incluyen temas migratorios y de combate a la trata de personas. Optamos por incluir las políticas dentro del apartado de su propósito principal.

Los programas:

- Creación de 11 Grupos de Coordinación Regional y 31 Grupos de Coordinación Local, para impulsar la coordinación interinstitucional. Estos grupos fueron los responsables de las operaciones de *Sellamiento* aplicadas en la fronteras norte y sur del país: Península de Baja California, Mar de Cortés, Península de Yucatán y los litorales del Pacífico y Golfo de México, así como de las operaciones intensivas de intercepción en el Istmo de Tehuantepec.
- Reforzamiento de 36 grupos anfibios de Fuerzas Especiales y fortalecimiento de la operación Candado, intensificando las revisiones en el sistema ferroviario nacional.

Según fuentes oficiales, en este programa participaron más de 22 mil elementos, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, a la PFP y a la PGR. Se logró disminuir el tráfico aéreo de cocaína proveniente de Sudamérica, así como una notable reducción del tráfico en la Frontera Sur, el Caribe y el Golfo de California. Durante el periodo que se informa se adquirieron helicópteros y equipos de alta tecnología para la detección de drogas en puertos, aeropuertos, carreteras y cruces fronterizos (Sevilla, 2002).

El resultado más importante de la *Operación Sellamiento* fue dificultar la introducción de drogas por vía terrestre y lograr la incautación de un mayor número de embarques de droga. Sin embargo, el ejercer presión vía terrestre hizo que el uso de vías marítimas, como las localizadas en Quintana Roo, se intensificaran, al igual que la técnica del bombardero en lugares aislados de la frontera con Guatemala. Como consecuencia, esta operación tuvo que enfocarse a incrementar el número de efectivos en las rutas marítimas del Golfo, cuestión que a su vez redireccionó el tráfico marítimo hacia las rutas del Pacífico. Otro de los problemas a los que se enfrentaron las dependencias mexicanas durante la implementación del programa fue que las unidades móviles se vieron limitadas a las condiciones del terreno y, por otro lado, la

falta de técnicos y revisiones de carácter permanente hicieron que el uso de esta tecnología fuera escaso o nulo.

En el último informe de gobierno del presidente Zedillo se expresa que el fortalecimiento de la estrategia de intercepción dentro de la *Operación Sellamiento* resultó en significativos aseguramientos de cocaína, marihuana y goma de opio, y que se notó un impacto en las rutas y métodos de tráfico utilizados por las organizaciones criminales. Se reportó haber eliminado el tráfico aéreo de cocaína proveniente de Sudamérica, y una reducción del tráfico en la Frontera Sur, el Caribe y el Golfo de California (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2000).

La Operación Sellamiento también se menciona en un boletín de la embajada estadounidense (s/f) que abarca la cooperación binacional entre México y Estados Unidos contra las drogas ilícitas. Se cita que durante 1998 el gobierno mexicano fortaleció sus sistemas de detección y redefinió la orientación de las estrategias de intercepción aérea, terrestre y marítima, y da cuenta de la adquisición de equipo con tecnología de punta entre los que se encuentran 5 sistemas Mobile Search, 21 sistemas Secure 1000 y 31 equipos Buster. De igual manera destacan las “Operaciones de Intercepción Intensivas” en el Istmo de Tehuantepec, programa de revisión carretera encaminado a cerrar las rutas de tráfico aéreo y terrestre por territorio mexicano. No habla de resultados sobre la implementación del programa solo lo menciona.

Algunas fuentes periodísticas critican la Operación Sellamiento por la falta de modernización de equipos y por no haber blindado la frontera de Quintana Roo con Belice, utilizada para introducir la droga que llegaba en avionetas a la zona fronteriza. El Plan Sellamiento estableció una base de intersección ubicada en el aeropuerto de Chetumal, actualmente en desuso por falta de recursos y capacidad tecnológica. El combate al narcotráfico en la frontera sur se vio debilitado por el abandono gradual

de las Bases de Intersección Marítima y Terrestre en Chiapas y Quintana Roo (El Qunitanarroense, 2006).

La Operación Sellamiento dejó de funcionar como tal en 2003. Se retiró el cinturón de seguridad del Istmo de Tehuantepec que funcionaba como cuello de botella para el paso de flujos ilícitos. No se sabe qué paso con el equipo que se adquirió para la implementación de esta operación, algunas fuentes afirman que fueron enviados a bodegas o entregados a la SEDENA (Castillo y Chávez, 2006).

La *Operación Sellamiento*, respondió a un diagnóstico acertado sobre el incremento del tráfico de drogas y la mayor utilización del territorio mexicano en su tránsito hacia Estados Unidos. Se trató de una política de combate y contención que utilizó el despliegue de personal y tecnología en puntos considerados vulnerables y de riesgo. En el caso de la frontera sur, su implementación duró 5 años (1998-2003).

En los dos últimos informes de gobierno del presidente Ernesto Zedillo hay referencias a esta política a la que se cataloga como “exitosa”. Sin embargo, es difícil evaluar sus alcances ya que no hay información disponible sobre los resultados de las acciones de intercepción. En el caso de Quintana Roo, con la salida de Mario Villanueva se cortaron algunos apoyos al cártel del Golfo que ya estaban muy “oficializados”, pero no se puede decir que se haya detenido el tráfico. En cuanto a la tecnología y equipos adquiridos para este programa, según fuentes periodísticas fueron abandonados o destinados a otros lugares, pero no se tiene la información oficial. Lo que sí queda claro es que en el caso de la frontera sur, no se cumplió el objetivo de “evitar que sea utilizada como ruta para el narcotráfico”, pues la presencia de las organizaciones criminales se ha incrementado. Una de las principales debilidades de esta política fue su falta de seguimiento y continuidad.

Se encontró una petición del IFAI a la PGR en donde se solicitaban los resultados del programa: el número de personas, militares y civiles, que participaban en estas acciones; cuántos y qué clase de vehículos se ocuparon en esta operación. Respecto de los resultados el solicitante pidió de manera detallada la cantidad y tipo de droga asegurada, el tipo y número de vehículos asegurados, número de detenidos, número de acciones por año y el total, número de detenidos y cuántos recursos se destinaron anualmente para este programa u operación. Después de la indagación en distintas subdirecciones y áreas de la PGR llegaron a la conclusión de que no tenían información que proporcionar.⁶⁸ La única información que se dio referente a la Operación Sellamiento fue que el Quinto y Sexto Informe de Gobierno del Presidente Zedillo daban algunos resultados de la implementación del Programa y se recomendó que se acudiera a la Secretaría de Marina y de la Defensa Nacional para mayor información. De igual forma cada área de la PGR recomendaba que se pidiera más información a otras de las áreas de la misma procuraduría. Al recibir esta respuesta el ciudadano pidió un recurso de revisión ante el IFAI en contra de la información entregada. La segunda sesión de respuestas volvió a tener las mismas características: que la información era inexistente.⁶⁹ El recurso se utilizó una tercera vez, y la conclusión de cada una de las áreas de la PGR fue que no se contaba con la información porque era inexistente.

Si tomamos como cierta la respuesta de la PGR de que la información “no existe”, la *Operación Sellamiento*, no cumple con los estándares del ciclo de las políticas, ni siquiera para ser evaluadas en forma “clásica” con el modelo gerencial. Se

⁶⁸ Solicitud del C. Gustavo Castillo, a la PGR vía IFAI:

www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Transparencia/1700114606.pdf.

⁶⁹ Esta vez el recurso de revisión se le solicitó a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; al Titular de la Agencia Federal de Investigación; a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales y, a la Dirección General de Programación y Presupuesto.

trató de un programa que involucró a varias dependencias y debió contar con una asignación de responsabilidades entre éstas, más allá de las labores específicas de intercepción de drogas. La memoria institucional es imprescindible para que las políticas sean también una experiencia de aprendizaje para plantear acciones posteriores que continúen, modifiquen y mejoren los resultados. De no existir este monitoreo se mantiene la inercia institucional de actuar “como si se estuviera atendiendo el problema”, sin mayores cuestionamientos, y de esta manera se diluyen responsabilidades.

Desde el enfoque de la gobernanza, la experiencia del ciudadano solicitante de información deja claro que en esta política no se atendió adecuadamente la necesidad de involucrar a la ciudadanía. La relación entre gobierno y sociedad no quedó suficientemente atendida. Cuando se habla de gobernanza, no quiere decir que en todas las políticas tiene que haber participación “directa” de la sociedad. Obviamente en las estrategias de combate al narcotráfico son las instituciones del aparato gubernamental de seguridad las que llevan a cabo los operativos. Sin embargo, es importante generar el consenso social alrededor de la estrategia, y generar en la ciudadanía el sentimiento de que esa política es útil y tendrá como resultado beneficios para la vida social. El flujo de información es elemento clave para la generación de confianza. Por supuesto que hay aspectos que no pueden propagarse abiertamente por el carácter mismo de las acciones, pero el dar a conocer con precisión los resultados, el costo y los beneficios de las acciones de política sería una forma de fortalecer consensos sociales y recuperar la capacidad del Estado para conducir el país. De otro modo, lo que se genera es un sentimiento de frustración y exclusión que en nada favorece la vida democrática.

La Operación Sellamiento, en su vertiente en la frontera sur surge de la necesidad del Estado mexicano de impedir el crecimiento del narcotráfico en esta

parte de su territorio, pero se da en el marco de un tejido institucional y territorial muy complejo. En el caso de Quintana Roo, su gobernante era considerado un aliado de las fuerzas que se pretendía combatir. El “caso Villanueva” estuvo plagado de complicidades, apoyos y traiciones que se dieron dentro del propio partido entonces gobernante. La operación puso en movimiento tensiones y conflictos que “idealmente” debieron estar considerados en la estructuración de esta política para incluir escenarios de recuperación de cierto equilibrio. Sin embargo, no se conoce si esto estaba considerado en el diagnóstico previo al lanzamiento de la *Operación Sellamiento*.

- **Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF)**

El Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) es el principal esquema de cooperación entre México-Guatemala y México-Belice, específicamente orientado al tema de seguridad fronteriza. Su origen data del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Vicente Fox (2000-2006), cuando se definieron como prioridades de seguridad del gobierno mexicano: el tráfico de drogas, armas y personas, la delincuencia organizada y las redes del terrorismo internacional. De modo específico, el PND señaló la necesidad de controlar el creciente tráfico ilegal de drogas, personas y armas en esa frontera. Con la intención de mantener el control fronterizo, México formalizó con Guatemala la operación del GANSEF en octubre de 2002 y en junio de 2005 hizo lo mismo con Belice (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2006; Villafuerte, 2007; Castillo y Toussaint, 2010).

El GANSEF se estableció con la intención de establecer un mecanismo formal de cooperación fronteriza con Guatemala en materia de seguridad, para diagnosticar el comportamiento de los flujos fronterizos. El grupo sesiona a nivel de titulares de Gobernación de los dos países –México y Guatemala–, pero también en reuniones técnicas y en subgrupos de trabajo: a) Migración, Derechos Humanos y Asuntos

Fronterizos; b) Terrorismo Internacional; c) Crimen Organizado y Cooperación Jurídica; d) Seguridad Pública; y e) Aduanas. Con la firma del tratado se firmó un plan bilateral de seguridad en la frontera común cuyos objetivos fueron:

- 1) Institucionalizar la cooperación bilateral en materia de seguridad
- 2) Facilitar la interlocución entre autoridades nacionales y locales en el ámbito fronterizo
- 3) Promover el flujo ordenado y seguro de personas y bienes
- 4) Abatir los flujos ilegales de personas y productos

En 2003 este mecanismo estableció el Protocolo de Operaciones Coordinadas de Seguridad en los puntos fronterizos, cuyo principal alcance es el establecimiento del Mecanismo Bilateral de Respuesta Temprana en materia de terrorismo internacional, que comprende dieciséis acciones coordinadas (Carreón, Córdova y Herrera-Lasso, 2009). En octubre de 2004 se estableció la Coordinación Bilateral de Alerta y Respuesta Temprana (COBART), como el órgano encargado de prevenir, disuadir y reaccionar en forma inmediata frente a las amenazas en materia de terrorismo y región fronteriza.

En junio de 2005, los gobiernos de México y Belice firmaron un “Acuerdo de Cooperación Fronteriza y Seguridad” con el propósito de llevar a cabo acciones conjuntas de vigilancia y supervisión. Vicente Fox, entonces presidente de México, expresó que con este acuerdo México selló y blindó ya sus tres fronteras con Estados Unidos, Guatemala y Belice, contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y de personas. Este acuerdo abarcó cinco áreas de trabajo: migración, aduanas, seguridad pública, procuración de justicia y terrorismo internacional. Este Acuerdo derivó en el establecimiento de un GANSEF México-Belice, similar al que existía con Guatemala.

Si bien ambos GANSEF son de carácter bilateral debido al diferendo territorial entre Belice y Guatemala, en algunas ocasiones y a instancias de México, se han llevado a cabo reuniones trilaterales para examinar la situación en toda la frontera sur de México. La primera fue en febrero de 2006 en la ciudad de México donde se instauró la COBART.

Es difícil realizar una evaluación del GANSEF, ya que la información disponible se refiere a reuniones ministeriales, intersecretariales, juntas de comandantes militares y reuniones de carácter técnico y acciones de capacitación en temas diversos relacionados con la seguridad: información migratoria, trabajo policial, combate a la trata de personas y tráfico de migrantes, discusión de estrategias de combate al narcotráfico. En el caso del GANSEF con Belice, el Ejército Mexicano ha apoyado a la Fuerza de Defensa de Belice en la capacitación de especialistas y entrenamiento en materia de protección civil en caso de desastres. Constantemente se refiere como resultado de las reuniones la necesidad de fortalecer e institucionalizar los mecanismos de cooperación, objetivo que no se ha logrado del todo. Una acción que ha generado expectativas positivas ha sido la negociación de convenios de intercambio de información en materia de seguridad mediante la “Plataforma México”,⁷⁰ creado en 2007 como un sistema único de información criminal de interconexión nacional que reúne bases de datos sobre investigaciones, fichas criminales, armas, vehículos robados, internos en penales y registros de policías.⁷¹ Las

⁷⁰ Entrevista con Charles Peyreffite, Ministerio de Seguridad Nacional en Belice, diciembre 2009

⁷¹ El Tercer Informe del presidente Felipe Calderón solo menciona al respecto que la SSP efectuó el 27 de junio de 2009 la conexión de aplicativos de Plataforma México en su Oficina de Representación en Guatemala e instaló la herramienta “Comunicator” en tres oficinas del gobierno de ese país con el objetivo de facilitar el intercambio de información (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos 2009). Sin embargo, fuentes periodísticas critican el enorme gasto en esta plataforma y los pocos resultados que se han generado de compartir información por esta vía. Según analistas la SSP no cumplió con su labor de supervisar los sistemas nacionales de emergencia telefónica y los centros de atención a víctimas del delito. Tampoco logró establecer mecanismos de control y seguimiento sobre las

bases de datos pertenecen al Sistema Nacional de Seguridad Pública, al de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigaciones; asimismo, el 100% de las entidades federativas están conectadas al módulo de “CONSULTAS”, el cual permite acceder a las bases de datos integradas a la Plataforma México. Esta plataforma es operada por la Secretaría de Seguridad Pública. Se ha informado que Belice, Colombia, Guatemala y El Salvador tienen las aplicaciones necesarias para conectarse, mientras que Costa Rica, Panamá y República Dominicana trabajan para incorporarse próximamente. Sin embargo, según entrevistas con autoridades de Belice⁷², el proyecto de integración a la Plataforma México, está estancado.

En las entrevistas realizadas, algunas personas mostraron cierto escepticismo ante las posibilidades de que el GANSEF pudiera realmente cumplir con sus objetivos, en algún caso se le calificó de prácticamente inexistente, debido a la carencia de interlocutores, sobre todo en el caso de Guatemala. Se mencionó que personas responsables cambian con frecuencia y eso dificulta el seguimiento de los acuerdos bilaterales, ya que para impulsar acciones conjuntas se necesita una interlocución permanente con un alto grado de confianza. De otro modo no se dan las condiciones ni siquiera para compartir información de seguridad.⁷³ Estas apreciaciones sobre la debilidad de la interlocución son explicables. En el diagnóstico se mencionó la incapacidad del Estado guatemalteco para tener presencia en algunos espacios de su frontera norte, incluso para temas de administración de servicios públicos.

En algunos casos, se han logrado consensos importantes y se valora conjuntamente la problemática de seguridad. Por ejemplo, en reuniones del GANSEF se propuso construir en el lado mexicano (no en la línea fronteriza), un punto de

acciones de coordinación que realiza para la protección de las personas, así como generar información oportuna y suficiente para su atención (Velasco, 2010).

⁷² Entrevistas con Charles Peyrefitte y Elton Bennett, 8 y 9 de diciembre de 2009)

⁷³ Entrevista a Andrea Hernández Fitzner, Secretaria para el Desarrollo de la Frontera Sur, Chiapas, noviembre 2010.

control que evitara los flujos ilegales por Santa Teresa Llano Grande. Se ubicó el terreno y se realizó un diseño de las instalaciones necesarias para que autoridades de las fuerzas de seguridad, migración y aduanas tuvieran una presencia constante. Una acción de esta magnitud requiere apoyo desde el más alto nivel. La CILA emitió un acta de la reunión del 4 de marzo de 2004, donde se planteó la exigencia de medidas de seguridad tanto en México como en Guatemala para proteger los trabajos de construcción en el punto de control y una protección permanente para mantener su funcionamiento. Nunca se pudo obtener garantía de esta seguridad y por lo tanto no se realizó la construcción del punto de control. En este caso el problema no es de diagnóstico o de ausencia de información, se tienen mapeados y documentados los cruces informales, se conocen los tránsitos y el aforo vehicular, pero no se dan las condiciones para actuar en consecuencia.⁷⁴

De acuerdo a la información disponible, en el caso de GANSEF México-Guatemala, se han logrado algunos avances en cuanto a la evaluación de las condiciones de los cruces fronterizos, y campañas de información sobre el Plan Integral de Reordenamiento de la Frontera Sur en México. En 2008, el acuerdo binacional se amplió y se transformó en GANSEG para abarcar cooperación en seguridad más allá del ámbito fronterizo (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

Los acuerdos que México ha promovido con Guatemala y Belice de los cuales surgieron los grupos de alto nivel expresan la importancia de la frontera como espacio de vecindad económica, cultural, física y comercial, y la necesidad de proporcionar la seguridad, que es en definitiva un bien público sin el cual no puede existir desarrollo. El tema migratorio está incluido en los acuerdos adecuadamente, pues no se vincula a la seguridad mediante la criminalización de los migrantes, sino que se reconoce la

⁷⁴ Entrevista con el Ingeniero Carlos Santibáñez, CILA, Chiapas, noviembre de 2010.

necesidad de gestionar los flujos y velar por los derechos humanos de los migrantes. Asimismo, queda clara la necesidad de fortalecer la cooperación en materia de seguridad fronteriza mediante planes institucionales conjuntos, armonización de políticas y ejecución de programas específicos acordes con las respectivas legislaciones nacionales y con los tratados internacionales vigentes para los países involucrados.

El tránsito del GANSEF de su plano conceptual al operativo no ha sido fácil, ya que encontramos temas que involucran asuntos tan complejos como el combate al crimen organizado y la seguridad de regiones de tránsito de migrantes en condiciones precarias y sin la infraestructura necesaria. El problema no radica en el establecimiento de objetivos, es fácil estar de acuerdo en la promoción de la seguridad, la dificultad radica en la capacidad de diseñar y operar mecanismos concretos, más allá de las reuniones. Las políticas públicas y de cooperación se basan en el supuesto de que el Estado (o los Estados) cubre su territorio y tiene capacidad para actuar en él, y posee la legitimidad para hacer valer un mínimo de reglas del juego político e institucional. Cuando el Estado no tiene estas capacidades, como parece ser el caso de Guatemala, las políticas lógicamente se ven obstaculizadas en su implementación. En el caso de Belice, al tratarse de un Estado pequeño y sin muchos recursos, las autoridades reconocen y valoran la necesidad de esquemas de cooperación. Incluso han tenido un papel proactivo para llamar la atención de México para generar acciones conducentes a la seguridad de su frontera común (Hernández, 2008).

- **Iniciativa Mérida**

En octubre de 2007 el presidente George Bush solicitó al Congreso de los Estados Unidos el financiamiento de un nuevo programa de cooperación en seguridad Estados Unidos-México-Centroamérica, la Iniciativa Mérida. Mediante este programa se

pretendía la transferencia de equipo y recursos técnicos, capacitación e intercambio de expertos, con el fin de combatir a las organizaciones criminales, fortalecer el control de las fronteras, mejorar los sistemas de justicia de la región y reducir las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de estupefacientes en la región. Para esto se estableció un fondo de 1.4 millones de dólares por tres años (Ribando y Finklea, 2010, Rodríguez Luna, 2010, Castillo y Toussaint, 2010).

La novedad de la Iniciativa Mérida consistía en el reconocimiento de la corresponsabilidad de Estados Unidos, México y los países centroamericanos tanto en el origen como en el combate al crimen organizado. Sin embargo, al finalizar la primera etapa la estrategia sufrió modificaciones que refuerzan la relación bilateral México-Estados Unidos, por sobre la visión regional:

A partir de 2010 el Congreso creó un fondo específico con \$83 millones de dólares para Centroamérica, denominándolo *Central American Regional Security Initiative*. Así, con un enfoque formalmente bilateral hacia México por parte de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida 2.0, como es conocida en el ámbito estadounidense, adquiere un tono relativamente diferente. En el comunicado oficial, producto de la II Reunión del Grupo de alto Nivel de la Iniciativa Mérida en México, el 23 de marzo de 2010, se anunciaron cuatro objetivos estratégicos para esta nueva etapa, 1) Desmantelamiento de las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) Fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada; 3) Desarrollo de la frontera del siglo XXI que facilite el flujo legítimo de mercancías y personas y; 4) Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas. (Rodríguez Luna, 2012: 107-108)

En sus dos versiones, la Iniciativa Mérida ha mantenido la política de criminalización de las drogas y por lo tanto ha dado mayor peso presupuestal y táctico a las fuerzas de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia; de este modo vuelven a quedar relegadas las medidas relacionadas con la prevención. Como se ha

insistido en diversos análisis (Rodríguez Luna, 2010; Castillo y Toussaint, 2010, Benítez y Sotomayor, 2008) mientras la mayor parte de los recursos de los esquemas de cooperación se dirijan a las áreas de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia, y el énfasis esté puesto en el control de la oferta de drogas y la securitización de las fronteras sur y norte de México, lo que permanece es el viejo paradigma punitivo de cooperación. Incluir acciones de prevención no solamente se refiere a la disminución en el consumo de drogas, sino a la puesta en marcha de políticas que atiendan las condiciones sociales y económicas que favorecen la incursión de sectores de la población en el engranaje del narcotráfico.

En la Cuarta Reunión de Alto Nivel para analizar la Iniciativa Mérida, llevada a cabo en Washington en septiembre de 2012, no se pudo presumir ningún éxito concreto. Como reseña Ackerman (2012), el documento emanado de la reunión sostiene que: “en los cinco años desde que anunciamos la Iniciativa Mérida, nuestros esfuerzos han llevado a grandes avances cuantitativos y cualitativos en la cooperación bilateral en contra del crimen organizado transnacional. Ello ha ayudado a establecer una sólida fundación de confianza y coordinación entre las autoridades estadounidenses y mexicanas responsables de prevenir y combatir al crimen”. En otras palabras, el único logro material de la colaboración entre los dos países ha sido la misma colaboración.

- **Políticas y esquemas de atención para combatir los delitos de secuestro y trata de personas**

La legislación federal mexicana hace una clara distinción entre los delitos de secuestro y trata de personas. Ambos son delitos que vulneran la libertad, la dignidad humana, la igualdad y la no discriminación, y muchas veces son perpetrados por organizaciones criminales de alcance nacional y transnacional. La diferenciación entre estos dos

delitos es importante para efectos del diseño de políticas públicas específicas (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2010).

En el documento presentado por el gobierno mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se hace énfasis en la necesidad de diferenciar los dos delitos, al constatar que el tratamiento del tema del secuestro de personas migrantes se ha dado únicamente desde una perspectiva de trata y tráfico ilícito de personas, tanto por los países a nivel interno como por los organismos internacionales, sin considerar que la característica que lo diferencia del resto de los delitos cometidos contra la población es la situación de vulnerabilidad agravada que viven los migrantes indocumentados. Esta condición de vulnerabilidad extrema surge de la inexistencia de incentivos para denunciar el delito y continuar con el proceso penal una vez interpuesta la denuncia, y de la ausencia de registros institucionales de la presencia y tránsito de los migrantes indocumentados. Esta situación ha dificultado el desarrollo de métodos de investigación confiables y de medición cuantitativa del problema, y por ende, la instrumentación de políticas y acciones eficaces para combatirlo.

En el secuestro, el medio comisivo de la privación de la libertad es la violencia física o moral; en tanto que en la trata de personas la captación puede ser por medio de violencia física o moral, el engaño o el abuso de poder. El secuestro tiene como fines: a) obtener un rescate; b) que la autoridad o un particular realice o deje de realizar algún acto; c) causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra; d) cometer secuestro exprés. Por su parte, los objetivos de la trata son: a) explotación sexual; b) trabajos o servicios forzados; c) esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud; d) servidumbre; e) extirpación de órganos, tejido o sus componentes.

Políticas contra el secuestro

El secuestro se encuentra tipificado en el artículo 366 del Código Penal Federal. Ese ordenamiento ha sido modificado para establecer sanciones más severas para el delito. La tipificación del secuestro tiene un carácter general y no específico sobre personas migrantes. En las 32 entidades federativas se ha tipificado el delito de secuestro y en todos los casos es considerado como grave, aunque las sanciones varían. En el cuadro 33 presentamos como está tipificado este delito en los estados fronterizos del sur de México.

El gobierno federal ha avanzado en el diseño de políticas y leyes encaminadas a combatir el delito de secuestro. En el informe citado en este apartado se mencionan leyes, planes de acción y esquemas de colaboración que ciertamente son importantes para fortalecer la institucionalidad y la necesaria coordinación en este rubro. Nuevamente la debilidad radica en la capacidad para implementar acciones específicas que traduzcan a la realidad los objetivos de brindar seguridad a la ciudadanía y particularmente a la población migrante.⁷⁵

Más allá de los códigos penales, el informe citado proporciona información sobre algunas acciones que se realizan en las entidades federativas para la protección de los migrantes y la persecución del delito de secuestro. Entre los estados fronterizos, destaca el estado de Chiapas, donde se ha establecido la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, el Mecanismo Interinstitucional de Atención a Migrantes del Gobierno de Chiapas, así como el Comité Interinstitucional sobre niños, niñas y jóvenes migrantes. También se ha avanzado en la persecución del delito con la creación de la Policía Estatal

⁷⁵ El secuestro es un delito que afecta a la ciudadanía en general, pero en las entidades fronterizas del sur, el tema se concentra en los abusos cometidos contra la población migrante, y a este fenómeno es al que se refiere fundamentalmente este apartado.

Fronteriza y la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de Inmigrantes. Se menciona también el Convenio de Colaboración Institucional “Red de Atención Integral para las Víctimas del Delito de Secuestro”, firmado en marzo de 2010 por el Ejecutivo del Estado, y la CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Respecto a Tabasco, se mencionan algunas acciones de seguridad instrumentadas por el gobierno del estado, como la vigilancia en las inmediaciones de la estación ferroviaria de Tenosique, y alrededor de la casa del migrante “Cristo Crucificado”. Sin embargo, no se menciona ningún convenio o plan de acción concreto.

En el caso de Campeche, no se mencionan acciones concretas, pero es el único de los estados fronterizos del sur que aparece en la relación presentada en el Anexo 6, sobre el “Marco institucional de las entidades federativas para la protección de las personas migrantes y la persecución del delito de secuestro”. En el Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015 del gobierno del estado, se mencionan acciones para que los flujos migratorios se den dentro de un marco de legalidad, seguridad y orden. Se menciona la intención de firmar un convenio con la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la intervención de la Procuraduría General de Justicia del estado para promover y atender los derechos de los migrantes.

Llama la atención que el estado de Quintana Roo no menciona más allá de los artículos del código penal que tipifican el delito de secuestro, y que en el cuadro comparativo lo sitúan como la entidad donde las penas mínima y máxima para este delito son las menores en toda la República.

Cuadro 33. Comparación de Códigos Penales de los estados fronterizos del sur de México que tipifican el delito de secuestro.

Entidad	Artículo	Tipicidad	Años de Prisión		Calificación del delito
			Min.	Máx.	
Campeche	194-199	Se aplicará de diez a cuarenta años de prisión y de doscientos ochenta a ochocientos ochenta días multa, a quien prive de la libertad a una persona con el propósito de: I. Obtener rescate. II. Tenerla en calidad de rehén o se amenace con privarla de la vida o con causarle un daño, sea a aquélla o a terceros, si la autoridad o un particular no realiza o deja de realizar un acto de cualquier naturaleza. III. Causarle daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra.	10	40	GRAVE
Chiapas	213-222	Al que cometa el delito de privación ilegal de la libertad en su carácter de plagio o de secuestro, se le impondrá de veinte a cincuenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa.	20	50	GRAVE
Q. Roo	118-119	Al que prive a otro de la libertad, se le aplicará prisión de cinco a veinte años y multa de veinticinco a ciento cincuenta días multa, si el hecho se realiza con el propósito de: I. Obtener un rescate; II. Que la autoridad realice o deje de hacer un acto de cualquier índole, o III. Causar daño o perjuicio al secuestrado o a persona distinta relacionada con él.	5	20	GRAVE
Tabasco	143-145	Se aplicará prisión de diez a cuarenta años y de cien a quinientos días multa, a quien prive de la libertad a una persona con el propósito de: I. Obtener un rescate, un derecho o el cumplimiento de cualquier condición; II. Que la autoridad realice o deje de realizar un acto de cualquier índole; o III. Causar daño o perjuicio al secuestrado o a otra persona.	10	40	GRAVE

Fuente: *Informe Especial del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes*, (2010: 65-71).

El reconocimiento de la gravedad del problema del secuestro y el impulso de políticas para atenderlo representan un avance respecto a la negación u omisión. Son un primer paso necesario, pero el logro de los objetivos de las políticas está condicionado a la obtención de resultados intermedios que no siempre se establecen con claridad. Un aspecto muy importante es la dispersión de información sobre la extensión del problema. Este fue el caso de las diferencias entre los informes especiales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el informe elaborado como respuesta por

el gobierno federal. En ambos casos, se reconoce que el subregistro debido a la desconfianza y/o el desconocimiento que las víctimas tienen de sus derechos y de las instancias responsables de garantizarlos, hacen muy difícil contar con la línea de base para el diseño e implementación de políticas. Mientras no se cuente con metodologías específicas para medir el problema es imposible dar un seguimiento sistemático o una evaluación confiable. Este tema está presente en las preocupaciones expresadas por el gobierno, y se ha propuesto utilizar instrumentos ya en marcha como la EMIF-SUR para incluir aspectos que den cuenta del problema de secuestro.

En cuanto a la gobernanza, las acciones propuestas para la implementación de las políticas y el diseño de una herramienta de medición, incluyen la participación de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales. El secuestro a migrantes es un tema muy sensible, que ha afectado la imagen del país en la comunidad internacional y ha generado fuertes cuestionamientos tanto en el país como en el exterior. Después del primer informe especial de la CNDH y de la respuesta del gobierno federal, los casos de secuestro a migrantes se han incrementado, con la gravedad de que en un mayor número de ocasiones el destino final ha sido la muerte.

El delito de secuestro es del fuero común, a menos de que sea realizado por el crimen organizado. En este sentido, es imprescindible la coordinación entre la federación y los gobiernos estatales. El gobierno federal informa que ha iniciado negociaciones para firmar convenios con los estados de la frontera sur y menciona Chiapas, Tabasco y Campeche, para lograr una mayor coordinación entre el INM y las procuradurías locales. Además de la necesaria coordinación entre federación y estados, sería conveniente impulsar esquemas horizontales entre los gobiernos estatales. Quintana Roo parece estar ausente de estos esquemas, a pesar de que se

ha señalado un incremento en las acciones del crimen organizado y de los “escándalos” por el tráfico de migrantes, principalmente en el Caribe.

Hay variables que se tienen que tomar en cuenta en el análisis de todas las políticas: la corrupción, la impunidad y la consecuente desconfianza en las instituciones encargadas de la procuración de justicia. El comportamiento de los cuerpos de autoridad es asistemático y cuestionable. Algo se pierde en el tránsito de la política enunciada a los responsables de su implementación. Este tema se tratará con mayor amplitud en la parte final de este documento, pero por ahora, es necesario señalar que la persistencia de los problemas de seguridad, en este caso el secuestro, no sería comprensible si no existiera la protección y colusión de algunas autoridades que minan la fuerza de las instituciones.

Políticas para combatir la Trata de Personas

El gobierno mexicano, ha impulsado acciones en el marco legal nacional para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos mediante el Protocolo de Palermo. En noviembre de 2007, se aprobó la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, que crea mecanismos federales en las áreas de prevención, protección y persecución criminal de la trata de personas en México. La Ley cubre la trata tanto transnacional como interna, llevada a cabo por personas físicas o por grupos de delincuencia organizada. La trata de personas es un fenómeno complejo que incluye desde aspectos penales hasta cuestiones relacionadas con la migración irregular, la pobreza, la desigualdad, la marginación y la violencia doméstica, entre otros. Constituye fundamentalmente un problema de derechos humanos. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, vigente en México desde 2007, establece como propósito salvaguardar la libertad y la dignidad de las personas. El bien jurídico protegido es el libre desarrollo de la personalidad. El Reglamento de la Ley contra la Trata de Personas se emitió hasta el 27 de febrero de

2009. Aunque en México, la trata de personas es un delito del fuero común, compete al fuero federal cuando corresponde a uno de los supuestos contemplados en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

La homologación de la legislación de las entidades federativas con el Protocolo de Palermo es una de las máximas prioridades del Gobierno y está prevista en el “Programa Nacional de Fomento a la Cultura en Derechos Humanos entre Servidores Públicos”, presentado por la Presidencia de la República el 17 de abril de 2008 (Secretaría de Gobernación, 2008). En los estados fronterizos del sur de México, la trata está tipificada en los códigos penales, además, Chiapas y Tabasco cuentan con leyes aprobadas desde 2009, y Quintana Roo aprobó su ley estatal al respecto en 2010. En el caso de Chiapas se cuenta también con el reglamento.

En enero de 2008 se creó la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA) para trabajar junto con la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y la Oficina de Cooperación Internacional de la Procuraduría General de la República, para perseguir delitos federales de trata de personas y asistir a las víctimas. A nivel estatal, varias procuradurías generales estatales han establecido unidades que se encargan de recibir denuncias relacionadas con delitos en contra de mujeres y trata de personas, y que cuentan con personal especializado para ayudar a las víctimas.

Entre los principales aportes de la FEVIMTRA está se cuenta la elaboración de un Protocolo para la Atención a Víctimas, efectuado por las tres áreas internas de la Fiscalía con el acompañamiento y aval de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Este instrumento está elaborado detalladamente y es considerado pionero en el país y en América Latina.⁷⁶

⁷⁶ Entrevista a Guadalupe Morfín Otero, titular de la FEVIMTRA de enero 2008 a septiembre 2009.

En julio de 2009 se instaló la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Trabajo y Previsión Social, Salud, Educación Pública, Desarrollo Social y Turismo, así como por la Procuraduría General de la República. Participan también los titulares del Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional de Población, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. La Comisión cuenta además con representantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la sociedad civil y el sector académico.

El objetivo de la Comisión es coordinar las acciones de sus integrantes para elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y para los programas permanentes que se realicen para prevenir el delito de trata de personas, y proteger, atender y asistir a las víctimas de este delito.

Entre sus estrategias y acciones mencionan:

- Elaborar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
- Desarrollar campañas de prevención, protección y atención en materia de trata de personas.
- Promover convenios de colaboración y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.
- Promover la investigación científica sobre la materia y recopilar los datos estadísticos.

- Sensibilizar a los empresarios sobre la responsabilidad en que pueden incurrir en caso de facilitar o no impedir las conductas inherentes a la trata de personas
- Informar los resultados obtenidos del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, al Presidente y al Congreso de la Unión.

Finalmente, en enero de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, con el propósito general de prevenir y combatir este delito, atender y proteger a las víctimas, y promover la coordinación y concientización de los sectores público, social y privado. El programa cuenta con 58 líneas de acción relacionadas con campañas de sensibilización, prevención y denuncia. Incluye también acciones de capacitación, la elaboración de un diagnóstico nacional del delito de trata de personas, diseño e implementación de un sistema para la búsqueda de personas desaparecidas, el impulso a un código de conducta con los medios a través del cual se comprometan a no difundir anuncios que fomenten la trata, así como la celebración de un convenio con los estados para prevenir y sancionar este delito (El Universal, 2011).

La atención al problema de trata de personas, requiere acciones de prevención, protección a víctimas y persecución del delito. En cuanto a prevención, el *Programa Nacional* contempla acciones de concientización sobre el problema y los derechos de las víctimas, y campañas para informar acerca de los métodos utilizados por los tratantes para reclutarlas. Las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, principalmente la OIM han participado activamente en estos esquemas de prevención. La CNDH también ha abordado intensamente el tema de la prevención.

En cuanto a protección, la ley establece medidas para proteger la privacidad e identidad de las víctimas y mecanismos para asegurarles asistencia, legal, migratoria y

de repatriación, vivienda, protección física, asistencia médica, psicológica y material. En el año 2009, la FEVIMTRA puso en funcionamiento un edificio destinado a ser un refugio de alta seguridad para las víctimas. Algunas organizaciones civiles cuentan también con albergues para alojamiento y asistencia. El INM ha formado, 32 Comités Interinstitucionales para Trata y Tráfico de Personas en los estados de la República, en los que participan agencias locales y federales. En algunos casos, estos comités han elaborado planes para que las diferentes agencias coordinen los casos de trata de personas y se encarguen de asignar responsabilidades como detección, alojamiento y asistencia psicológica y legal. En estos comités se han integrado algunas organizaciones civiles, aunque más de manera simbólica. Además, la CNDH ha organizado 10 comités regionales que incorporan un mecanismo de protección y prevención contra la trata de personas en su programa nacional de migración en Chiapas, Campeche, Tabasco, Veracruz, Aguascalientes, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua y Baja California (American Bar Association, 2009).

En el tema de persecución del delito, hasta ahora no se han emitido sentencias condenatorias por delito de trata. FEVIMTRA incrementó el número de casos investigados y se han logrado algunas consignaciones. Sin embargo, muchas veces se han tenido que turnar a las procuradurías estatales por motivos de competencia.⁷⁷

La Ley contra la Trata de Personas requiere que las autoridades federales adopten políticas y programas que faciliten la cooperación internacional en relación con la trata de personas. México ha celebrado acuerdos bilaterales con varios países, por ejemplo, con sus vecinos contiguos Guatemala y Estados Unidos, que contemplan el intercambio constante de información para mejorar la investigación y el enjuiciamiento de casos de la trata de personas, y facilitar la extradición de personas

⁷⁷ Entrevista a Guadalupe Morfín, ex de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) de la Procuraduría General de la República (2008-2009).

acusadas de delitos de trata de personas. La coordinación con los países de Centroamérica se ha establecido mediante los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza con Guatemala y Belice; la Conferencia Regional sobre Migración (CRM); y el Comité Regional contra la Trata de Personas en México, Centroamérica y el Caribe. Además, México forma parte de acuerdos bilaterales y regionales en las áreas de cooperación fronteriza, seguridad y repatriación ordenada, y asistencia legal mutua en asuntos penales (American Bar Association, 2009).

En el caso de la trata, nuevamente uno de los mayores retos que se presentan para hacer efectivos los avances en materia legislativa y programática es la carencia de documentación sistemática que cuantifique y clasifique los casos. No basta con reconocer que se trata de un “fenómeno extenso”.⁷⁸

La trata de personas se refiere a la trata interna, la trata de migrantes a México, y la trata de mexicanos a otros países, principalmente Estados Unidos. La forma en que se da trata es muy variable, puede ser en burdeles, en trabajo agrícola, en trabajo de maquiladoras, trabajo doméstico, mendicidad, construcción o en el comercio informal. La diversidad de las posibles víctimas y sectores indica la necesidad de crear programas especializados de prevención y protección, en vez de un enfoque general a través de campañas nacionales. En el caso de la frontera sur de México, la falta de oportunidades para migrar de forma segura a través de México aumenta la vulnerabilidad de las personas migrantes por la creciente utilización de traficantes, y el riesgo de ser víctimas de secuestro y ser sometidos a trabajos de servidumbre por deudas. En Chiapas, la situación de las mujeres, niños y niñas es una preocupación especial, y las condiciones que propician la trata para explotación sexual, trabajo doméstico y trabajos forzados en sectores agrícola e informal no

⁷⁸ En entrevista a Guadalupe Morfín, se mencionó como un logro la generación de diagnósticos confiables de alta calidad académica para el conocimiento de las distintas formas como sucede este delito. Específicamente de FLACSO.

cuentan con atención específica. En Quintana Roo, la cantidad de casos de trata de personas para explotación sexual comercial y trabajos forzados en el sector turístico es elevada. La situación de los centroamericanos que trabajan en la construcción también representa una preocupación especial. En el caso de Tabasco, la presencia de los *Zetas* y su creciente incursión en las redes de tráfico, secuestro y extorsión a migrantes, representa un foco rojo que merece atención inmediata.

Una limitante adicional para la persecución de los delitos de trata se refiere a los problemas institucionales y de políticas. Es necesario aclarar cómo se puede hacer más transparente en la práctica la determinación de competencia de la PGR y las procuradurías estatales. Si la baja denuncia es un problema, más lo es cuando los jueces no dan cauce al tratamiento por delito de trata y lo recalifican por delitos más comunes y con sanciones menos severas como el lenocinio.

Finalmente, los altos niveles de corrupción presentes en el sistema judicial, en otras instituciones como el INM y las policías de distintos niveles, fortalecen la actividad de las redes criminales y su extensión al tejido social. Surgen así complicidades por participación directa o indirecta, por utilización de los servicios, por omisión o por ignorancia de los alcances de la actividad delictiva (Casillas, 2011). La complicidad de autoridades con propietarios de clubes nocturnos, hoteles y burdeles perpetúa la impunidad. No se quiere decir que los gobiernos promuevan directamente la trata, pero en muchas ocasiones, como ha sido el caso de algunos escándalos en Quintana Roo, no se actúa con firmeza porque hay una gran cantidad de intereses involucrados, y se trata de una actividad muy redituable, con vínculo con otros sectores, como el turismo.

La existencia de tolerancia a la presencia de delitos por no considerarlos de fuerte impacto en la sociedad, como pueden ser casos de explotación sexual o laboral en ciudades fronterizas, sirve para fortalecer el crimen e incluso propicia que

delincuentes que actúan por su cuenta o en pequeños grupos sean fácilmente integrados, cooptados o desplazados cuando organizaciones criminales de mayor envergadura deciden entrar en el negocio.

- **Iniciativa federal para otorgar facultades concurrentes a los estados en el combate al narcomenudeo**

En abril de 2009, el Senado de la República aprobó la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2009), a las que se les ha denominado genéricamente “Ley contra el narcomenudeo”. Con este paquete se pretende sancionar tres conductas: comercio o suministro, aun gratuitamente del narcótico sin autorización; posesión del narcótico con la finalidad de comercialarlo o suministrarlo, aun gratuitamente, y la posesión simple del mismo. Un punto muy importante fue instituir la corresponsabilidad del gobierno federal y los gobiernos estatales en la investigación y castigo de estos delitos. También se enfatiza la obligación del Sistema Nacional de Salud de realizar acciones de prevención, tratamiento y control de las adicciones y se instruye al Ministerio Público para que no ejerza acción penal contra los consumidores que estén en rehabilitación.

La PGR integró la Estrategia Nacional Contra el Narcomenudeo, la cual se sustenta en cinco ejes rectores: 1) el impulso a las reformas legales en materia de narcomenudeo para regular la concurrencia de autoridades en su atención; 2) el combate a este delito, mediante la generación de inteligencia y la coordinación de autoridades; 3) la prevención de estas conductas ilícitas y de las adicciones que conllevan; 4) el establecimiento de un sistema de canalización de adictos para su rehabilitación; y 5) la construcción de un observatorio ciudadano de drogas y adicciones.

En el Tercer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón, se hace la aclaración de que las modificaciones a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales no significan despenalizar el consumo de drogas, sino que establecen los mecanismos para diferenciar el narcomenudeo del consumo individual de drogas en enfermos, adictos o consumidores y para establecer un sistema de tratamiento terapéutico obligatorio que sustituya a las sanciones a quienes se les detenga en posesión de una cantidad de drogas en dosis individuales, que justifiquen su dependencia directa a éstas o su uso para tratamiento médico; o bien, se trate, precisamente, de un uso por primera vez. Las modificaciones mencionadas fueron aprobadas por ambas Cámaras en el mes de abril de 2009. Cabe señalar que, una vez publicadas las modificaciones, se dio el plazo de un año para realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes estatales, mientras que las autoridades federales y locales en tres años tendrían que efectuar las modificaciones necesarias.

El tema del narcomenudeo ha sido central en las reuniones de procuradores del sureste de México, sobre todo a partir de enero de 2009, cuando la PGR presentó oficialmente la Estrategia Nacional Contra el Narcomenudeo, en la reunión realizada en Villahermosa. Los poderes judiciales no aceptaron con agrado la medida, pues sentían que se trasladaba una bomba de tiempo a los estados.⁷⁹ Entre los argumentos para oponerse a la ley, señalaban que con la posibilidad de que los jueces locales dicten sentencia contra los narcomenudistas, los capos de la delincuencia organizada se sentirán tocados en el último eslabón de sus emporios: la distribución de narcóticos. Esto genera temor en los jueces. Expresaron que los delitos contra la salud

⁷⁹ En entrevista con procuradores estatales la postura fue casi siempre la misma. Se consideraba una medida poco analizada y afirmaban la necesidad de hacer los cambios de modo paulatino y con el consenso de las autoridades estatales (Entrevista con Renato Sales Heredia, Campeche, diciembre 2010). Similares argumentos expresó Juan Ignacio Hernández Mora,

se encuadran en todas sus modalidades dentro de la delincuencia organizada, aun cuando se trate de narcomenudeo, pues éste forma parte y es el último eslabón de una estructura piramidal muy bien organizada. Destacaron que ninguna legislación sobre delincuencia organizada del fuero común considera dentro de su contenido a los delitos contra la salud, que siempre han sido de carácter federal (El Tiempo, 2010).

El tema de los recursos también generó incertidumbre en las procuradurías estatales. En agosto de 2010, el entonces procurador de Quintana Roo, Francisco Alor Quezada, expresó que para cumplir con las disposiciones de la ley se tendrían que crear varios juzgados para menores infractores, por lo menos tres agencias especializadas en atención y combate al narcomenudeo, incrementar el trabajo en los estados cuando la PGR les haga llegar las averiguaciones previas de narcomenudeo en marcha y dotar de recursos a las policías estatales y municipales para la nueva encomienda. También expresó que la Secretaría estatal de Salud tendría que hacer adecuaciones para la atención de menores y la creación de programas de combate al consumo. Cumplir con las disposiciones federales impacta a las secretarías de Seguridad Pública, las Procuradurías de Justicia y las Secretarías de Salud estatales. Sin embargo, en el caso de Quintana Roo en las mismas fechas en que el procurador expresaba su preocupación, el presidente de la Gran Comisión en el Congreso del Estado advertía que el Poder Legislativo no tenía contemplada ninguna reasignación de recursos para acatar las disposiciones federales (UNOMASUNO, 2010).

El artículo cuarto transitorio del Decreto que Reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Salud del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, establece en su artículo cuarto transitorio que a los estados se les dotará de presupuesto suficiente para hacer esas funciones, pero a juicio de varios procuradores no hay una garantía de que las dependencias estatales

vayan a ser dotadas de más recursos, pero sobretodo de más infraestructura y garantías a la seguridad de jueces, magistrados y agentes ministeriales.

Todo este asunto de la “Ley contra el narcomenudeo”, ha dejado clara la dificultad para la coordinación Federación-estados, y ha dejado al descubierto resentimientos, ya que algunos expresan que las nuevas disposiciones implican “hacerle el trabajo a la PGR”, y para que los estados puedan asumir esta responsabilidad se necesita infraestructura e inteligencia especializada en narcóticos, que actualmente no existe.

Por otra parte, el proceso ha sido conflictivo y llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la PGR presentó recursos de inconstitucionalidad en contra de las reformas aprobadas en materia penal y de salud aprobadas por los estados de Quintana Roo, Jalisco, Chihuahua y Campeche. La Corte determinó que los congresos locales tienen facultades concurrentes con el Congreso de la Unión para legislar en materia de narcomenudeo y que los plazos legales para la entrada en vigor de las reformas constitucionales en la materia es competencia exclusiva de los legisladores locales (Expreso de Chiapas, 2011).

El cambio en las políticas contra el narcomenudeo está en sus fases iniciales, es decir, la adecuación legislativa. No es posible entonces evaluar la pertinencia y la efectividad de estas medidas, pero la extensión del problema, las preocupaciones expresadas por las autoridades estatales, el poder de los cárteles que están detrás (o por encima) de la actividad delictiva y la falta de armonización de políticas con presupuestos dejan un gran espacio de incertidumbre.

- **Programa Nacional de Seguridad Pública**

En el periodo presidencial de Felipe Calderón, se elaboró el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (PNSP), que se desprende de los compromisos

establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En el PNSP (Secretaría de Seguridad Pública, 2008) se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción para la actuación de las dependencias y de los organismos públicos con el fin de contribuir a la seguridad de los mexicanos. Los ejes que se privilegian en el programa son:

- La coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno.
- La participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.
- El combate y sanción de la comisión de delitos mediante la modernización y mejora de los instrumentos empleados por las corporaciones en la operación policial.
- La modernización de los recursos tecnológicos para la prevención del delito y el combate frontal a la delincuencia.
- La generación de inteligencia policial a través de la integración y comunicación de información criminal.
- El fortalecimiento del sistema penitenciario en su función de reinserción social.

Al ser de alcance nacional, el PNSP involucra a las entidades federativas. Chiapas modificó la Ley del Consejo Estatal de Seguridad Pública en 2009, y cuenta además con el Programa Institucional del Consejo Estatal de Seguridad Pública 2007-2012. La Ley de Coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Tabasco data de 2006; la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche fue aprobada en 2008; la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo fue aprobada en 2005 y se hicieron reformas en marzo de 2011. Todo este cuerpo legal coincide

fundamentalmente con el diagnóstico nacional y en las legislaturas estatales se ha trabajado en la alineación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el PNSP. El trabajo interinstitucional e intergubernamental concibe la acción coordinada de las autoridades de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, como la columna vertebral de la política pública para garantizar la seguridad que demanda la sociedad.

Los principales objetivos en el PNSP, y en las leyes y programas estatales se refieren a la prevención y combate al delito, la reforma del sistema penitenciario, la modernización tecnológica en sistemas de información y telecomunicaciones, la profesionalización de los cuerpos policiacos, la recuperación de la confianza de la sociedad, y el establecimiento de sistemas de evaluación y seguimiento de las acciones de política.

La disminución de la incidencia delictiva se mantiene como prioridad en la agenda de los tres órdenes de gobierno, sin embargo, los datos presentados dejan claro que ese objetivo está lejos de lograrse. El propio PNSP reconoce que el punto de partida para la identificación de mecanismos y acciones concretas para afrontar la problemática delictiva, requiere de datos cuantitativos e información cualitativa sobre incidencia delictiva y sus consecuencias e impactos en la sociedad. En México sigue siendo un problema el contar con datos sólidos sobre delitos. Comparar la incidencia de la cifra oculta que arrojan las ENSI con la incidencia que proviene de la cifra oficial explica por qué los gobiernos sin importar su nivel (federal, estatal o municipal) son generalmente renuentes a aceptar las cifras de las encuestas, y en lugar de tomarlas como un insumo para la elaboración de políticas las descalifican desde un punto de vista político.

Más allá de las variaciones anuales, de los cambios específicos en los distintos indicadores, o de las entidades federativas de que se trate, los resultados de la serie

de las ENSI revelan que en México en los últimos ocho años no ha habido avance en la reducción de la victimización. Es necesario preguntarse por qué a pesar de cuantiosos recursos presupuestales, cambios legislativos, declaraciones públicas y una aparente preocupación social, no se registran avances.

La construcción de un ambiente general de seguridad pública implica la participación de múltiples recursos de la sociedad y del Estado. Cualquier política de seguridad debe tener un carácter integral. Pretender que se resuelva el problema exclusivamente con estrategias de carácter militar, policial, penal o sectorial es limitado. Existe consenso entre especialistas en que la seguridad empieza a nivel local y es el fundamento para cualquier estrategia a nivel nacional, y que no existe estrategia de seguridad que funcione si no se reducen los niveles de pobreza e inequidad social existentes. Para ello es necesario involucrar a varios actores y desplegar una serie de acciones en diversos ámbitos: salud, educación, desarrollo, seguridad y justicia, legislación, información y tecnología, medios de comunicación y participación ciudadana. Los principios para la ejecución de una estrategia de seguridad integral son liderazgo, coordinación, consenso, confianza y tecnología (ICESI, 2011:124). La frontera sur no había sido un tema de preocupación para la seguridad pública, pero desafortunadamente los índices muestran una situación lejos de la idoneidad. Existe el peligro de que aumente la inseguridad si no se atienden los rezagos históricos de la región.

El fortalecimiento del aparato de justicia también debería considerarse en una estrategia integral contra el crimen. Su actual debilidad es causa de impunidad y, por tanto, un estímulo al crimen organizado. Si, como se ha constatado, en México sólo se denuncia 22% de los delitos que se cometen, y sólo se abre una averiguación previa en 15%, la conclusión racional es clara: el riesgo de ser delincuente e ir a la cárcel es extremadamente bajo. Esto es así, a pesar de que las definiciones y las estrategias

federales y estatales se distinguen por actuar sólo en el ámbito penal. En este sentido, no es exagerado decir que las políticas de seguridad pública han fracasado.

El problema no radica en el diseño de planes, políticas y leyes. Estos instrumentos están generalmente bien estructurados. El reto es adoptar un enfoque integral, más allá del discurso, que pueda responder a las características culturales, políticas y técnicas de cada estado, de cada municipio.

De las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad, se desprende la conclusión de que los daños a la población, la desconfianza hacia las instituciones, el sentimiento de inseguridad y el miedo al delito anticipan un deterioro aún mayor de la percepción que se tiene de la democracia y un debilitamiento del tejido social.

La tarea que le queda al Estado, como responsable de garantizar la seguridad de la población, es enorme, pero no puede lograrla sólo, necesita sumar los esfuerzos de la sociedad civil. Esto se ha tratado de hacer mediante los consejos ciudadanos de seguridad, pero lamentablemente la participación muchas veces se limita a la queja, o a ser testigos mudos de la ineficacia de las políticas. No se trata de sustituir al Estado en materia de seguridad pública, pero empresarios, universidades, organizaciones sociales y cívicas tienen un papel en la generación de conocimientos y acción social para el diseño de una verdadera política de Estado en materia de seguridad pública.

Otro punto que es necesario señalar, es la crítica que se ha hecho a la estrategia de seguridad del Estado al dar prioridad excesiva al combate al narcotráfico mientras se ha descuidado la atención a los delitos del fuero común que son los que más afectan a la población.

5.3 Políticas orientadas a fomentar el desarrollo

Se expuso anteriormente, que por diversas razones, la frontera sur había estado fuera del radar estatal, y que fue a partir de las décadas de 1970 y 1980 cuando se reconoció a nivel nacional su importancia geoestratégica y se hizo objeto de atención por parte de diversas políticas. El reconocimiento de las condiciones de aislamiento y pobreza, la consecuente necesidad de transformarlas, y los acontecimientos regionales, como la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica que permitían vislumbrar mejores opciones de futuro para la región, condujeron al planteamiento de planes de desarrollo ambiciosos, donde la visión que prevalecía era una región mesoamericana próspera, integrada y pacífica. En el plano regional, el esquema de desarrollo propuesto se inscribió en lo que se conoció en un principio como “Plan Puebla Panamá”, y en el nivel nacional, a inicios de sexenio del presidente Felipe Calderón, se anunció el “Programa de Reordenamiento Integral de la Frontera Sur.”

- El Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica

En el contexto del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla surgieron iniciativas de cooperación e integración para el desarrollo de la región sur sureste de México y de los países centroamericanos.⁸⁰ El 15 de junio de 2001, en el marco de la cumbre en San Salvador, se puso en marcha la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) con el objetivo de impulsar el desarrollo, la integración regional y fortalecer el entendimiento político y la cooperación. El PPP integraba nueve estados del sur sureste de México: Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y siete países del istmo centroamericano: Guatemala,

⁸⁰ Desde mediados de la década de 1990, México firmó acuerdos bilaterales de libre comercio con la mayoría de los países centroamericanos: con Costa Rica entró en vigor en 1995, con Nicaragua en 1998, y con Guatemala, El Salvador y Honduras en 2001.

Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. Posteriormente se integró Colombia (Altmann y Beirute, 2007).

El PPP generó una serie de instancias para su funcionamiento: Comisión Ejecutiva, Grupo Técnico Interinstitucional, Comisión de Alto Nivel de Promoción y Búsqueda de Financiamiento. Los países miembros asumieron la responsabilidad en la conducción de cada una de las ocho iniciativas que fueron acordadas como parte del proceso de integración centroamericano. Belice fue responsable del turismo, Costa Rica de transporte, El Salvador de telecomunicaciones, Guatemala de energía, Honduras de facilitación comercial y competitividad, Nicaragua de desarrollo sostenible, Panamá de prevención y mitigación de desastres naturales y México de desarrollo humano (SRE, 2009).

En abril de 2007 en la Cumbre realizada en Campeche, los mandatarios acordaron un “relanzamiento” del PPP con el fin de fortalecerlo mediante el establecimiento de una Agenda de Trabajo que incorpora medidas para la consolidación de los mecanismos institucionales y para el impulso de áreas de interés. Un año después, en junio de 2008, durante la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en Villahermosa, Tabasco, se acordó que el PPP pasaría a ser el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, conocido como “Proyecto Mesoamérica”. Se reconoció que la primera etapa del PPP había contribuido al desarrollo regional mediante la construcción infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones y de transporte, condición necesaria para el impulso de programas más ambiciosos en el ámbito social. El Proyecto Mesoamérica (PM) se plantea la necesidad de programas de alto impacto en salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda, prioritarios para la región (SRE, 2009).

El PM comprende 45 proyectos que se dividen en dos grandes áreas temáticas:
a) Competitividad e Integración Productiva (transporte, energía, integración de los

servicios de telecomunicación, facilitación comercial y competitividad, biocombustibles); y b) Desarrollo Humano (salud, cambio climático, vivienda, desarrollo rural) (SRE, 2009). A mediados de 2009, un total de 25 proyectos estaba en ejecución (esto equivale al 55% del total de proyectos), cinco proyectos en gestión de financiamiento, trece en diseño y dos proyectos concluidos.⁸¹ Hasta mediados de 2009, se habían obtenido 7,284.5 millones de dólares de financiamiento, de los cuales casi la totalidad, 7,237.5 correspondieron al eje de Competitividad e Integración Productiva, y solamente 47 millones de dólares al eje de Desarrollo Humano.⁸²

La construcción de carreteras a lo largo de México y Centroamérica es una de las incitativas con mayor fuerza dentro del PM, y a su vez la que ha tenido más avances en los últimos años. A mediados de 2009, la inversión en proyectos de transporte alcanzaba 6,583 millones de dólares, es decir, el 90.3% del financiamiento obtenido para el PM. El área de transporte está compuesta principalmente por la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM). Ésta comprende unos 13,132 Km. de carreteras, distribuidas en cinco corredores: dos troncales (Pacífico y Atlántico), el Corredor Turístico del Caribe, los Corredores Interoceánicos, y los ramales y conexiones complementarias. Su fin es la construcción, rehabilitación y

⁸¹ Los proyectos concluidos son: “Respaldo al refuerzo del marco regulador e institucional de seguridad en el transporte aéreo”, concluido en 2005 con un financiamiento de 4 millones de dólares proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo; y “Ramales y Conexiones Regionales Complementarias: Extensión corredores hacia mercados del TLCAN. México”, con una inversión total de 1,667 millones de dólares por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México, dentro del Programa de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) (SRE, 2009).

⁸² Se consiguió financiamiento para Desarrollo Rural (1.3 millones), Desastres Naturales (13.7 millones) y Vivienda (32 millones), (SRE, 2009). Las cifras oficiales disponibles incluyen hasta el primer semestre de 2009. El último informe, correspondiente a 2009-2010 no brinda información sobre inversiones. En lo referente al tema de salud, señala que en junio de 2010 se creó la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015, que representa la consolidación de una aportación total de US\$150 millones por parte de la Fundación Bill & Melinda Gates, el Instituto Carlos Slim de la Salud y el gobierno de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2010:29)

mejoramiento de corredores viales, que permitan la integración regional de México a Colombia (ver figura 17).

En enero de 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó una donación de 2.6 millones de dólares para el desarrollo del Corredor Pacífico del Proyecto: inversión en infraestructura y seguridad vial, para facilitar el comercio, mejorar los procedimientos aduaneros, migratorios y cuarentenas (BID, 2010).

Tanto en su versión de Plan Puebla Panamá, como en la actual de Proyecto Mesoamericano, esta iniciativa ha generado diversas críticas, principalmente de organizaciones sociales que cuestionan el excesivo énfasis en aspectos comerciales y de infraestructura en una región que lo que más urgentemente requiere es inversión social. Se mencionan temas como la imposición de un modelo neoliberal de desarrollo, la afectación a los recursos naturales de la región, la definición de obras que si bien modernizarán la región no dejarán ganancias para los habitantes locales, los impactos negativos en la cultura y forma de organización indígena, entre otros aspectos criticables (CIEPAC, 2010; Altmann y Birute, 2007) .

Figura 17. Proyecto de Transporte—Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas



Fuente: CIEPAC, 2010

Debe tomarse en cuenta que la apertura de vías de comunicación para cumplir los objetivos de facilitación de flujos comerciales y promoción del turismo, ha de estar acompañada de un fortalecimiento de las instancias estatales responsables de garantizar el orden y la seguridad. En octubre de 2009 fue inaugurada la Carretera El Ceibo, Tabasco (México) - Lagunitas, Petén (Guatemala). Este cruce se ha convertido en uno de los más peligrosos en la frontera sur, y la débil presencia del Estado a ambos lados de la frontera ha sido un factor para que sean las organizaciones delictivas saquen provecho de las facilidades de comunicación.

Por otra parte, Chiapas sigue siendo una región donde existen problemas étnicos y divisiones entre grupos comunitarios, presentes desde hace décadas y perpetuadas por la no resolución del conflicto zapatista. Temas como desplazamientos de población debido a las obras y falta de consulta con comunidades afectadas en nada ayudan a la resolución de conflictos internos en la región. Las “Ciudades Rurales Sustentables” consideradas dentro de los proyectos de vivienda impulsados por el PM han sido objeto de los más grandes halagos como estrategia para combatir la dispersión de población y dotarla de los servicios básicos, pero también han recibido feroces críticas por el abandono de sus tierras que las familias se ven obligadas a realizar con el consecuente debilitamiento de la actividad agrícola como estrategia de sustento, y la dependencia de trabajos que les son ajenos (se habla del ensamblaje de carritos para venta de hot dogs) y salarios inseguros (Taniguchi, 2011).

Un ejemplo de la presencia de conflictos por el desarrollo de obras es la resistencia ante el proyecto de construcción de una autopista de cuota de 175 kilómetros entre San Cristóbal de las Casas y Palenque. En 2009 la construcción se detuvo por la oposición de grupos de ejidatarios indígenas contra lo que consideraban el despojo y la destrucción de sus tierras para desarrollar el proyecto. La resistencia se

concentró en la comunidad de Mitzitón, a 15 km de San Cristóbal, y en el ejido de San Sebastián Bachajón, en el municipio de Chilón, a 70 km de Palenque. El resultado fue cambiar los planes de construcción carretera e iniciarla por partes donde no se presenta oposición, y, por otro lado, el enfrentamiento entre los inconformes y el gobierno estatal derivó en detenciones y, nuevamente, en el recrudecimiento de las divisiones intracomunitarias bajo la apariencia de conflictos religiosos.

Las políticas encaminadas a la modernización son necesarias. El respeto a la cultura y a las tradiciones locales no significa una condena que implique la permanencia de situaciones de atraso y pobreza. Sin embargo, los objetivos de la modernidad no se pueden lograr a espaldas de la gente a quienes se pretende “modernizar”. México es firmante del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde se establece la obligación de consultar a las comunidades locales para el desarrollo de obras que afecten sus condiciones de vida. Como asentamos en el capítulo II, la imposición de la modernidad puede convertirse en una forma de dominación a través de un proceso complejo que soslaya las tradiciones indígena y mestiza, tan presentes en los estados del sur sureste mexicano y los países centroamericanos.

Tal vez en esta reducción de la modernización a procesos de industrialización radique parte de la respuesta al porqué no se han visto realizadas las promesas de la modernidad. Se han soslayado aspectos sociales, culturales y ambientales como si llegar a un “estadio superior del desarrollo” pudiera lograrse por medio de brincos o mediante la mera introducción de tecnologías. La experiencia histórica muestra más bien lo contrario, aunque la modernización sea un proceso simultáneo de destrucción y construcción, la incorporación masiva y sin suficiente control generalmente cancela las posibilidades para el desarrollo social en un grado mayor de las que abre.

El Proyecto Mesoamérica es un proyecto acotado a la generación de infraestructura que posibilite el desarrollo regional, pero para que éste sea posible es necesario buscar mecanismos de participación y de generación de consensos entre distintos actores. La existencia de inequidades históricas y de conflictos más recientes puede hacer que la inclusión sea difícil, pero obviar estas diferencias o ignorar los planteamientos alternativos por razones políticas o en aras de la eficacia, no conducirá a mejores resultados. Tanto en México, principalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, como en El Salvador y Honduras se han presentado problemas e inconformidades que no deben considerarse minucias. El PPP nació de un diagnóstico objetivo en cuanto a la situación de atraso en infraestructura y comunicaciones, pero no se incluyó la situación social y cultural predominante en la región.

- **Plan de Reordenamiento Integral de la Frontera Sur**

Al poco tiempo de haber tomado posesión, en diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón realizó una visita de trabajo a Talismán, Chiapas y ahí anunció la decisión de fortalecer el Programa de Reordenamiento de la Frontera Sur, con el objetivo de impulsar el desarrollo de la región y garantizar la seguridad para los habitantes y para el turismo extranjero. Dentro de este programa se impulsó la Política Migratoria Integral ya mencionada en este trabajo, y el Instituto Nacional de Migración fue la institución que más avanzó en la generación de propuestas de política para la región. En el Primer Informe de Gobierno, se comunicó que sería el INM la instancia responsable de perfeccionar las bases del Programa como plataforma para el Programa Integral de Reordenamiento, empezando por hacer más eficiente la gestión migratoria para facilitar los flujos migratorios documentados y desalentar cruces sin los documentos respectivos, con plena protección de los derechos humanos de los migrantes (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

No fue posible acceder a los documentos generados por este programa, solamente a la publicación específica y oficial sobre la Política Migratoria Integral para la Frontera Sur, producto de los talleres convocados por el INM (2005). Sin embargo, los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que el Programa de Reordenamiento tiene un diagnóstico de excelente calidad y está diseñado con base en la problemática real de la región fronteriza; lo catalogan como el primer intento serio de tener una radiografía completa de la frontera que incluso llega a señalar importantes líneas de acción en los temas de migración, seguridad y desarrollo. Sin embargo, los objetivos del plan no se han visto reflejados en las asignaciones presupuestarias.⁸³

Como ejemplo, se mencionó el problema de los cruces informales, que crecen constantemente tanto en número como en aforo. Sería impensable y poco práctico tratar de controlar los cruces en la línea fronteriza, ya que se requeriría la presencia de autoridades de ambos países y de una diversidad de instituciones. Como alternativa, se sugirió dentro del plan, el establecimiento de puntos de control internos, no situados en la frontera, sino dentro de territorio mexicano, en lugares donde necesariamente confluyen los diversos tránsitos que se internan ilegalmente al país. Se tienen identificados los sitios idóneos para ejercer este control, pero no ha sido posible establecerlos ya que se requiere la participación de los tres niveles de gobierno, la concurrencia de presupuestos, la compra de terrenos, construcción de instalaciones, entre otras cosas. Una acción así, aunque esté fundamentada en un buen diagnóstico, se ve detenida por falta de presupuesto y por el involucramiento de muchos intereses diversos.

⁸³ Entrevistas al Ingeniero Carlos Santibáñez, director del CILA Sur, y a la Licenciada Andrea Hernández Fitzner, titular de la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur, Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas, noviembre de 2010. Entrevista a Renato Sales Heredia, Procurador de Justicia del Estado de Campeche, y a Benjamín Marina Martín, delegado de la PGR en Campeche, diciembre, 2010.

En el diagnóstico también está señalada la necesidad de adecuar las instalaciones en el río Suchiate, pues la actual infraestructura no facilita el flujo legal de mercancías y por lo tanto se sigue estimulando la informalidad y la ilegalidad. Asimismo, se establece la urgencia de la construcción de estaciones navales avanzadas en Suchiate, Usumascinta y la Presa Angostura. En conclusión, el Programa es un buen diagnóstico, pero se necesitan acciones concretas.⁸⁴

Las personas entrevistadas reconocieron que este plan resultó ser un buen ejercicio de identificación de los problemas fronterizos, jerarquización de prioridades, e identificación de acciones. Esto confirma que el principal escollo para la implementación de las políticas públicas no radica en la falta de conocimiento de la problemática a atender, sino en la dificultad de articulación multisectorial, en la generación de arreglos institucionales que tengan la suficiente flexibilidad para actuar coordinadamente desde distintos ámbitos de competencia y en la concurrencia presupuestal.

Queda claro que las prácticas de informalidad/ilegalidad no favorecen ni la seguridad ni el desarrollo de la zona, y más bien han dejado el espacio para que crezcan los problemas presentados en este apartado: contrabando, inseguridad, consumo de estupefacientes, apatía política, desconfianza en las instituciones, en suma, descomposición del tejido social y disminución de la capacidad de incidencia de las políticas estatales. Si el Programa de Reordenamiento Integral generó un diagnóstico de excelente calidad, sería importante retomarlo como base para el diseño de acciones de corto, mediano y largo plazo que puedan reorientar la dinámica fronteriza hacia cauces legales y dinámicos (que reconozcan el constante cambio en los procesos fronterizos). Las personas entrevistadas también se refirieron a la

⁸⁴ Toda la información referente a las acciones identificadas en el Programa de Reordenamiento Integral de la Frontera Sur proviene de las entrevistas, ya que no tuvimos acceso a ningún documento escrito.

necesidad de garantizar la seguridad de la infraestructura que se lograra establecer en un programa de este tipo y del personal a cargo, pues la amenaza del crimen organizado es real y obviamente no se resignarán con facilidad a ver obstaculizada su fuente de ganancias ilícitas. Por ello se requiere la coordinación y el apoyo interinstitucional y la participación del aparato de seguridad conjuntamente con las instituciones administrativas.

CONCLUSIONES

En esta investigación, al analizar los procesos que han dado forma a la actual frontera sur de México se han puesto de manifiesto los cambios experimentados en las últimas décadas. Una vez resueltos los conflictos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los procesos y relaciones de poder que definieron a la frontera sur han sido más bien locales y estatales. Relativamente aislada de los problemas de seguridad, la presencia del gobierno federal ha sido débil, y se ha mostrado a través de políticas definidas en el centro del país, como los proyectos de “colonización”, la construcción de presas, infraestructura petrolera o turística, entre otros.

La frontera sur no es un espacio homogéneo. En distintas regiones de la frontera sur se generaron dinámicas propias; incluso las condiciones de vecindad con Centroamérica se han vivido con distintas intensidades a partir del establecimiento de relaciones familiares y económicas particulares y de actividades productivas distintas; algunas de carácter permanente, y otras –como las relacionadas con la selva y sus recursos– por periodos de tiempo específicos. Entre los estados fronterizos no ha existido gran interacción y hasta la fecha prevalece una ausencia de proyectos de gobierno integrales. Como señalamos en la introducción, el Estado es el agente que define los límites y las relaciones de autoridad, identidad, transacción y organización en las fronteras, pero si relaja su presencia, éstas se construyen localmente.

En consecuencia con la aproximación teórica al estudio de las fronteras que las define como procesos sociales en constante movimiento, se privilegió este continuo cambio en el análisis de los problemas de seguridad en este espacio. Se enfatizó el movimiento de la problemática de seguridad, sobre todo a partir de la década de 1980 para analizar si las respuestas del Estado a través de las políticas públicas fueron reactivas o si contaron con un diagnóstico que les permitiera anticiparse al problema

y ser proactivas. Se abordaron solamente las políticas directamente relacionadas con aspectos de seguridad o con impacto en la situación general de seguridad.

Como frontera política, la frontera sur siempre ha tenido un papel relevante, aunque no se expresara en una visible atención gubernamental. En las décadas de 1970 y 1980, factores derivados precisamente de su condición fronteriza impulsaron una serie de medidas políticas para atender el impacto que la conflictividad en la región centroamericana tuvo sobre el sur de México. Las respuestas del gobierno, vistas al paso del tiempo, pueden catalogarse como ágiles y adecuadas, a pesar de las dificultades iniciales, como fue el caso de la atención a los refugiados, o de no haberse logrado la concreción de todos sus objetivos, como sucedió con los esfuerzos del Grupo Contadora. Sin embargo, han sido respuestas a los problemas visibles en la región que no han llegado a constituirse en políticas de largo aliento que logren permear el desarrollo y la seguridad.

La década de 1990 se ha catalogado como contradictoria. Cuando los conflictos bélicos estaban en pleno desarrollo, la presencia y actividad política y diplomática de México fue relevante, pero en el periodo posterior a la firma de los acuerdos de paz, se percibe una retirada por parte de México, tal vez ocupado en otros temas entonces urgentes, como el levantamiento zapatista.

En su momento, una conjunción de factores internacionales, nacionales, estatales e incluso derivados del esquema organizativo del EZLN, lograron evitar que el levantamiento zapatista resultara en una confrontación violenta. Esto no significa que la ambigüedad en las relaciones entre los municipios autónomos y el gobierno y las continuadas divisiones intercomunitarias carezcan de importancia en el análisis de la seguridad. Parece ser que se ha optado por dejar sin atender la situación con la esperanza de que el tiempo desgaste y debilite la presencia zapatista, aunque por otra parte existen noticias de “golpes bajos” al zapatismo para acelerar este

proceso. Oficialmente, no se sabe cuál es la política gubernamental para resolver esta situación. En su momento, la mayoría de las demandas zapatistas fueron consideradas justas y fundamentadas, por eso se firmaron los acuerdos iniciales, pero el estancamiento ha sido la constante. Ante la ausencia, o la falta de información acerca de la postura o política del Estado sobre el tema del zapatismo, queda la idea de que lo que prevalece es la ambigüedad (mientras ésta no represente una amenaza visible), el fortalecimiento de la cultura de la simulación y la tolerancia a la informalidad tan común en distintos ámbitos de la frontera sur.

El tema migratorio también se tornó más complejo en la década de 1990, a la paz en Centroamérica no siguió una disminución de los flujos poblacionales, sino una modificación. Las migraciones estacionales tradicionales continuaron, pero se sumaron otras de índole diferente: la de personas en tránsito en su intento de llegar a Estados Unidos. A pesar de que las estadísticas migratorias dejaban claro el aumento en estos flujos, durante años no se diseñaron políticas para gestionarlos y se dejaron sin atención, lo cual generó problemas que a la fecha presentan rasgos sumamente graves: el incremento en la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito, la corrupción de distintos cuerpos del orden que empezaron a intervenir en el proceso, y posteriormente, la facilidad para el involucramiento de delincuentes en actividades de tráfico, secuestro y extorsión. Además de las consecuencias para los y las migrantes, la no atención de lo que estaba sucediendo con los flujos de tránsito tuvo impactos negativos en la imagen internacional de México. Recordemos que precisamente en este periodo fue visible el recrudecimiento de las políticas antiinmigrantes en Estados Unidos, y ante los reclamos de México por las consecuencias para los mexicanos en ese país, fueron comunes los cuestionamientos sobre la calidad moral para dichos reclamos cuando el país se estaba convirtiendo en una zona de riesgo para los centroamericanos. La primera política expresamente orientada a la atención de este

tema fue el Plan Sur, centrado en la contención de la migración. El resultado se vio en un mayor número de detenciones, pero la visión estrecha de la migración que permeó esta política no contribuyó al mejoramiento del tema migratorio.

El proceso de construcción de la Política Migratoria Integral para la Frontera Sur fue un ejercicio valioso con participación de personas de los gobiernos estatales, la academia y la sociedad civil. Un aporte importante que marca una diferencia con las aproximaciones anteriores al tema migratorio fue el reconocimiento de la compleja y polémica realidad migratoria del país, mismo que ha tenido un efecto visible a través de una serie de reformas incrementales a la política migratoria. Sin embargo, los cambios administrativos y reglamentarios se han dado de forma aislada, con un carácter reactivo, y no han logrado inscribirse en un marco político integral y congruente que se traduzca en cambios significativos en la práctica. Los problemas de coherencia y coordinación fueron retomados en el proceso de elaboración de la Ley General de Migración. El reto será superar la cultura de corrupción, la desconfianza en los servidores públicos y la actitud común hacia las leyes, de “están pero no están”. Los cambios normativos deben acompañarse con modificaciones sustanciales de prácticas, hábitos, usos, actitudes, culturas, costumbres y formas internas de organización. Las instituciones se caracterizan por ser resistentes al cambio, y el INM no es la excepción. Las burocracias desarrollan rutinas de trabajo que son muy difíciles de modificar, y los vicios de funcionamiento tienen que atacarse a todos los niveles de la jerarquía institucional.

En los temas de seguridad, algunas políticas específicas como la Operación Sellamiento y las diversas operaciones que se instrumentaron para combatir a las maras, tuvieron un efecto medible: cantidad de droga decomisada, equipo comprado, en el caso de la operación sellamiento, o número de pandilleros detenidos, en el caso de las operaciones antimaras. Políticas focalizadas son necesarias, pero mucho mejor

sería que estuvieran inscritas en un esquema más amplio. La falta de continuidad y de información sobre el destino de los insumos adquiridos durante la Operación Sellamiento incrementa la desconfianza ciudadana. En el caso de las operaciones antimaras, se cumplió el objetivo de detener pandilleros, pero para impactar realmente las condiciones de seguridad, deben estar acompañadas de esquemas de atención a la juventud.

Tres graves problemas de alcance nacional son también obstáculo para la efectividad de las políticas públicas en la frontera sur: la desconfianza en las instituciones, la corrupción y la impunidad. Estos tres factores impactan negativamente a la seguridad y forman un círculo perverso fortaleciéndose entre ellas. Por ejemplo, en el tema de seguridad pública, las personas no denuncian cuando son víctimas de un delito porque desconfían de las instituciones, y esto incrementa la debilidad de la procuración y administración de justicia.

La revisión de las políticas realizada en este trabajo, no permite concluir con una evaluación completa debido a carencia de información respecto a presupuestos asignados, evaluaciones institucionales y mecanismos de seguimiento. Sin embargo, se pueden reconocer objetivos encaminados a la resolución de problemas, y en algunos casos se han identificado acciones relevantes de política desde el más alto nivel, como lo son las iniciativas para reformar el sistema de justicia y la política migratoria. El reto que permanece es el fortalecimiento institucional en todos los niveles, con énfasis en los ámbitos locales, de otro modo, las leyes no logran traducirse en políticas, a pesar de surgir de diagnósticos acertados.

Las políticas de seguridad podrán ser exitosas en la medida en que se puedan articular acciones de combate a la delincuencia común y organizada dentro de un esquema de reforma integral en el ámbito jurídico - institucional, organizacional y ético. El proceso de actualización del marco jurídico es importante para contar con

políticas acordes con las nuevas realidades en los temas que inciden en la seguridad. El ámbito organizacional es más complejo, implica el impulso a una nueva dinámica más profesional, transparente y eficaz en las instituciones responsables de proveer seguridad. En la base está el ámbito de la ética, que implica combatir toda forma de corrupción y buscar mecanismos para transformar la cultura de la informalidad, la apatía y la tolerancia a la ilegalidad. Se ha avanzado más en los aspectos jurídico-institucionales, algo en la profesionalización de las instituciones, y muy poco en el espacio de la ética en la acción política. Esto significa que el problema no está en la ausencia de diagnósticos, incluso con fuerte contenido autocrítico que han llevado a propuestas desde los niveles gubernamentales más altos. Convendría realizar al mismo tiempo un trabajo de abajo hacia arriba: desde los espacios de interacción entre población y gobierno, desde los municipios y entidades, para que se dé un acercamiento entre el discurso y la acción. Deben fomentarse los procesos de descentralización, reforma del Estado y fortalecimiento de los gobiernos locales y redes transfronterizas. La seguridad fronteriza requiere la construcción de confianza, especialmente entre sus poblaciones e instituciones locales.

En la introducción señalamos la necesidad de considerar las políticas públicas en relación con el contexto político e institucional en que se producen. En el caso de la frontera sur, el control fronterizo y las políticas de seguridad cobran gran complejidad debido a factores estructurales y al arraigo de una dinámica que ha favorecido la informalidad y la baja valoración de los cauces legales, sea en términos de intercambios comerciales cotidianos o gestión de tránsitos fronterizos. En este sentido, la eficacia de las políticas públicas en la frontera sur, está mediada por las características económicas y sociales de la zona, dispersión de la población, poca relación con los mercados, porosidad debida a condiciones geográficas que favorecen la existencia de los pasos fronterizos informales, insuficiente infraestructura, escasas

oportunidades de empleo, y en consecuencia vulnerabilidad de la población local respecto a la inseguridad, a la creciente presencia del crimen organizado que diversifica sus campos de acción, y las actividades económicas informales.

Dadas estas condiciones, es pertinente afirmar que las políticas de seguridad tienen necesariamente que incluir acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población y que no pueden restringirse a mecanismos de control. Los diagnósticos tienen que abordar las causas que han llevado al deterioro de la seguridad, y las políticas tienen que aproximarse a esas causas y no solamente combatir los efectos visibles. Las personas se involucran en actividades delictivas de distinta gravedad, desde el contrabando en pequeña escala hasta la participación en redes de tráfico de drogas, muchas veces por la ausencia de oportunidades de desarrollo dentro de la legalidad. La gravedad está en la normalización de esas actividades y la tácita aceptación de que así son las cosas.

El combate al crimen en sus distintas manifestaciones, el fortalecimiento de medidas de control fronterizo y la gestión de flujos migratorios que reviertan la creciente vulnerabilidad de los migrantes, solo podrán ser políticas sostenibles si al mismo tiempo se fortalece la presencia de instituciones de desarrollo (salud, educación, empleo, esparcimiento), se fomenta el fortalecimiento de la sociedad civil y se implementan políticas preventivas en temas como la drogadicción y la delincuencia.

Han existido esfuerzos para comprender la problemática de seguridad en la frontera sur y buscar las estrategias para combatirla. Por ejemplo, durante los años 2010 y 2011 se llevaron a cabo una serie de reuniones convocadas por el gabinete de seguridad donde se contó con la asistencia de personas de la academia expertas en el tema. Se definieron 5 grandes ejes para analizar el tema y se plantearon preguntas generadoras para la reflexión:

1. Migración

¿Cómo entender la relación de los procesos migratorios con la problemática de seguridad?

2. Delincuencia Común y Crimen Organizado

¿Cuáles son los delitos federales y del fuero común que se generan por la dinámica fronteriza?

3. Integridad del Estado

¿Existen en la frontera sur actores que disputen el poder del Estado y amenacen su integridad?

4. Políticas Públicas

¿Las políticas migratorias, de seguridad pública y de combate al crimen organizado son las adecuadas para fomentar la seguridad en la FS?

¿Existe coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno?

5. Cooperación Internacional

¿Cuáles son los temas de seguridad que requieren la participación de los países vecinos?

¿Cuál es el estado de la cooperación entre México, Estados Unidos y los países centroamericanos?

Estos ejes de análisis permiten ver que en el caso de la frontera sur, la agenda de seguridad no se ha ampliado a otros temas relativos a la seguridad humana, y tampoco se considera una profundización en cuanto a la participación de organizaciones de la sociedad civil. El tema de la migración está presente, no porque

se considere una amenaza en la región, sino por la asociación que se da con actividades delincuenciales de las que los y las migrantes son principalmente víctimas.

En el desarrollo y la cooperación fronteriza es fundamental construir la institucionalidad que consolide, coordine y promueva las relaciones y la cooperación regional en ambos lados de una frontera, sin quedarse únicamente en las acciones y la institucionalidad estatal, sino promover los vínculos de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil. La coordinación con Guatemala y Belice es clave para que las políticas de seguridad y las iniciativas de desarrollo local puedan incrementar su impacto en la región. Sin embargo, los principales temas que impactan a la seguridad de México y su frontera sur en su interrelación con Centroamérica son parte de una dinámica más amplia que incluye a Estados Unidos, Canadá y a los países del Caribe. No es posible entender estos problemas en forma aislada de lo que sucede en este entorno geopolítico, sobre todo porque los temas son de carácter transnacional como migración, narcotráfico y seguridad, y requieren tanto acciones bilaterales como de carácter regional y subregional.

Los tres países que comparten frontera enfrentan diversos retos para vigilar las regiones contiguas. Ya sea por problemas de corrupción o ineficiencia, por esta frontera transita el 90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos, y hay también presencia de otras actividades criminales transfronterizas como el tráfico de armas y personas. Elevar la presencia del Estado en esta región no puede realizarse exclusivamente por las instituciones de seguridad, sino que tienen que participar instituciones de carácter social y articular una estrategia que reduzca la vulnerabilidad de las sociedades que habitan esta frontera.

Hablar de coordinación con los países vecinos nos lleva al tema de la necesidad de articulación entre la Federación y los estados fronterizos. La frontera sur padece los resabios del centralismo, y éste a su vez se refleja en la casi nula participación de

los municipios fronterizos en la definición de políticas que van a afectar precisamente a la población que ahí habita. Todo este análisis nos regresa a la hipótesis inicial de que las políticas públicas no son autónomas, sino dependen del contexto político y de la especificidad de los tejidos institucionales y territoriales en que se desenvuelven los individuos generadores y receptores de las políticas. Tener esto en cuenta puede permitir al Estado utilizar todas las herramientas a su disposición para lograr los cambios necesarios.

En la frontera sur la institucionalidad es frágil, y el modelo de las políticas públicas lineales reportadas en una secuencia de objetivos – medios – resultados – impactos, se ven alteradas por un conjunto de actores e instituciones cuyos intereses evolucionan de manera incierta. Es un escenario complejo donde no todas las variables pueden ser controladas. Esa situación muchas veces limita la movilidad de los recursos disponibles y subordina la consistencia y continuidad de las políticas públicas a los quiebres de coyuntura política. Ante esto, el cambio solamente podrá lograrse si existe el respaldo político del más alto nivel que garantice en el mediano y largo plazo la continuidad de las acciones de política.

La aproximación teórico metodológica que se utilizó para el análisis de la frontera sur deja en claro la necesidad de un abordaje estratégico en el diseño de políticas, donde se dé más importancia al enfoque regional como base para el análisis de las vulnerabilidades y amenazas que ponen en riesgo la seguridad nacional y regional. La agenda de seguridad de la frontera sur necesariamente tiene que incluir a los países vecinos, y no para quedarse en el reconocimiento de problemas comunes sino para definir intereses de seguridad regional común que se reflejen en la agenda de cooperación regional y en las políticas de cada país.

FUENTES CONSULTADAS

Fuentes Académicas

Aguayo, Sergio (1985), *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, México, Secretaría de Educación Pública.

_____ y Laura O'Dogherty (1986), "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", en *FI*, XXVI –2, octubre – diciembre.

Aguilar Villanueva, Luis (2010), "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en *Frontera Norte*, Vol 22, N°43, enero-junio, pp. 187-213.

_____ (1993), *Antologías de las Políticas Públicas*, 5 Tomos, México, Editorial Porrúa.

Agunias, Dovelyn (2006), *Remittance Trends in Central America*, Migration Information Source, Washington, D.C. Migration Policy Institute. Disponible en julio de 2011 en: <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?ID=393#top>

Allub, Leopoldo y Marco A. Michel (comp.) (1982), *Impactos regionales de la política petrolera en México*, México, Centro de Investigación para la Integración Social.

Altmann, Jossete y Tatiana Beirute (2007), *Cuadernos de Integración. Dossier Puebla Panamá, Guatemala*, FLACSO.

Ángeles Cruz, Hugo (2009), "Las múltiples dimensiones de la migración internacional en la frontera sur de México", en *Una aproximación a las migraciones internacionales en la frontera sur de México*, Javier Serrano y Germán Martínez (coord.), México, El Colegio de la Frontera Sur.

_____ Martha Rojas Wiesner y Donato Ramos (coord.) (2010), *Migraciones contemporáneas en la región sur-sureste de México*, México Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO y ECOSUR.

Arana, Ana (2005), "How Streets Gangs took Central America", *Foreign Affairs*, Vol.84, N°3.

Armijo Canto, Natalia (2008), "Dinámica fronteriza México – Belice: tema pendiente en la agenda de investigación sobre frontera sur", en *Migraciones en el Sur de México y Centroamérica*, Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar (coord.), México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa.

_____, Raúl Benítez Manaut y Athanasios Hristoulas (2009), "Las maras en el triángulo de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica", en *Democracias en Transición en Honduras y Nicaragua*, Carlos Barrachina (coord.), México, Universidad de Quintana Roo y Juan Pablos Editores.

Arriola, Luis A. (2010), "Fenómeno migratorio en Campeche. Una primera aproximación a su dimensión cultural", en *Migraciones: Mirando al Sur. Entrecruzamientos culturales en las migraciones*, Maryanna Villanueva y Sandra Cruz (coord.), México, Centro Cultural de España en México, Instituto Nacional de Migración.

_____ (2009), "Seguridad y migración en el espacio fronterizo Tabasco – El Petén", en *Migración y Desarrollo*, N°27, México, pp. 27-45.

_____ (2008), "Frontera-frente y territorialidad en el noroccidente del Petén, Guatemala", en *Revista Ciencias Sociales*, Universidad Arturo Prat, Iquique, Colombia, pp. 7-28.

- Bautista Sabonge, Kenia (2007), *Informe sobre juventud y migración en Honduras*, Presidencia de la República de Honduras, Instituto Nacional de la Juventud.
- Benítez Manaut, Raúl (2009), *La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Disponible en febrero de 2010 en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/crimen_organizado_benitez_fride.pdf
- _____ y Arturo Sotomayor (2008), *El dilema Mesoamericano: Entre la inseguridad interna y la vulnerabilidad externa*, Buenos Aires. Ed. Edhasa.
- _____, Lucrecia Lozano y Lilia Bermúdez (1987), *Estados Unidos contra Nicaragua*, Madrid, Textos Breves.
- Brands, Hal (2010), *Crime, Violence and the Crisis in Guatemala. A Case Study of the Erosion of the State*, Strategic Studies Institute, US Army College. Disponible en enero de 2011 en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB986.pdf>
- Hernández Bringas, Héctor y José Narro Robles (2010), *El homicidio en México 2000-2008* en *Papeles de Población*, N° 63, pp. 243 – 271.
- Briscoe, Ivan (2008), “Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina”, en Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE. Disponible en febrero de 2010 en: <http://www.fride.org/publicacion/459/conflictos-en-la-frontera:-las-nuevas-zonas-calientes-en-america-latina>
- Burton, Fred y Scott Stewart (2009), “Mexico: Economics of the Gun Trade”, en *Global Intelligence and Security Report*, Texas, Stratfor.
- _____ (2007), “Mexico: Dynamics of the Gun Trade”, en *Terrorism Intelligence Report*, Texas, Stratfor.
- Buzan, Barry (1998), *Security, a New Framework for Analysis*, London: Lynne, Rienner.
- _____ y Ole Waever (2003), *Regions and powers. The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Campos, María del Rayo (2000), “Expropiaciones y desarrollo nacional: las presas hidroeléctricas”, en *Boletín del Archivo General Agrario*, N° 10, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Registro Agrario Nacional.
- Careaga, Lorena (1990), *Quintana Roo. Una historia compartida*, México, Instituto José María Luis Mora.
- Carrasco, Tania, Raúl Benítez Manaut y Armando Rodríguez Luna (2006) “Chiapas: negociaciones de punto muerto y gobernabilidad político-social”, en *Pensamiento Propio*, N° 23, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-111.
- Carreón, Mónica, Rodolfo Córdova y Luis Herrera-Lasso (2009), “Frontera sur de México: migración y seguridad”, en *México, país de migración*, Luis Herrera-Lasso (coord.), México, Siglo XXI.
- Casillas, Rodolfo (2011), “Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas”, en *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, Natalia Armijo (coord.), México, CASEDE.

- _____ (2006), *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*, México, Organización de Estados Americanos e Instituto Nacional de Migración.
- _____ (s/f) "Semblanza de la frontera sur de México". Disponible en marzo de 2010 en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/migracion/frontera_sur.pdf
- Castillo, Manuel Ángel (2008), "La frontera México-Guatemala: un entorno de asimetrías, desigualdades sociales y movilidad poblacional", en *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*, UAZ, Sin Fronteras, INCIDE Social, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2001), "Los flujos migratorios en la frontera sur de México", en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers*. Disponible en enero de 2009 en: <http://alhim.revues.org/index603.html>
- _____ (1992), "Migraciones laborales en la frontera sur: ¿un fenómeno en proceso de cambio?", en *Población y Sociedad en México*, Muñoz García Humberto (comp.), México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- _____ y Mónica Toussaint (2008), *Diagnóstico sobre las migraciones centroamericanas en el estado de Chiapas y sus impactos socioculturales*, Proyecto Mirando al Sur, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- _____ y Mónica Toussaint (2010), "Seguridad y Migración en la Frontera Sur", en *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.), México, El Colegio de México.
- _____, Mónica Toussaint y Mario Vázquez (2006), *Espacios diversos, historia en común. México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Cervantes Estrella, Yuri y Neyfi España Álvarez (2008), *La permanencia de los migrantes centroamericanos en México. Estudio de caso en dos comunidades ribereñas: Botes y Álvaro Obregón*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Universidad de Quintana Roo.
- César Dachary Alfredo y Stella M. Arnaiz Burne (1998), *El Caribe mexicano. Una frontera olvidada*, Chetumal, Universidad de Quintana Roo.
- _____ (1985), *Estudios socioeconómicos preliminares de Quintana Roo, sector turismo*, Chetumal, Centro de Investigaciones de Quintana Roo.
- Cevallos, Diego (2007), "Mexico - Central America: Understanding the Maras", Inter Press Service (IPS). Disponible en mayo de 2009 en: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=36634> 00
- Cornelius, Wayne A. (2001), "Death at the Border: The Efficacy and 'Unintended' Consequences of U.S. Immigration Control Policy", en *Population and Development* N° 27, pp. 661-685.
- Córdova Alcaraz, Rodolfo (2011), "Delitos cometidos contra los migrantes en la frontera sur de México: la relevancia de la participación ciudadana para combatirlos y erradicarlos", en *Frontera Sur. Retos para la seguridad*, Natalia Armijo Canto (coord.), México, Secretaría de Seguridad Pública, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad de Quintana Roo.

- Cortez Daniel, Carlos Cáceres y Roselí Venegas (2005), *Diagnóstico general de los flujos de trabajadores de la frontera sur de México*, México, Instituto Nacional de Migración. Disponible en agosto de 2008 en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Avances_Investigacion/Trabajadores_Temporales.pdf
- De León Escribano, Carmen Rosa (2006), *Armas Pequeñas y Livianas en Centroamérica y Panamá. Informe Subregional*, FLACSO-Secretaría General; Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible IEPADES-Guatemala, San José, Costa Rica, FLACSO.
- De Vos, Jan (2000), “Raíces históricas de la crisis chiapaneca”, en *Chiapas. Los desafíos de la paz*, Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coord.), México, Miguel Ángel Porrúa, ITAM, Woodrow Wilson Center.
- _____, (1993), *Las fronteras de la frontera sur: Reseña de los proyectos de expansión que figuraron la frontera entre México y Centroamérica*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.
- Diener, Alexander and Joshua Hagen (editores) (2010), *Borderlines and borderlands. Political oddities at the edge of the Nation-State*, Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Dreyfus, Pablo (2009), “Vino viejo en odres todavía más viejos: tendencias regionales del crimen organizado en Latinoamérica en la primera década del siglo XXI y más allá”, en *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (editores), Bogotá, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Duarte, Rolando y Teresa Coello (2007), *Caso de los menores migrantes que laboran en el basurero municipal y en las calles de Tapachula*, Chiapas, Carta de Novedades 173, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH.
- _____, (2004), *La decisión de marcharse. Los pueblos indígenas migrantes de Guatemala y Chiapas*, Consejería en Proyectos, Guatemala. Disponible en enero de 2011 en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5826.pdf>
- Dudley, Steven (2010), *Drug Trafficking Organizations in Central America*, Washington, D.C. Woodrow Wilson Center for Scholars y Universidad de San Diego. Disponible en enero de 2011 en: <http://stevendudley.com/pdf/Wilson%20Center%20Central%20America%20Dudley%2005%2017%2010.pdf>
- Dunn, Timothy J. y James Palafox (2005) *Militarization at the Border*, Unitarian Universalist Association of Congregations, Immigration Study Guide. Disponible en junio de 2010 en: <http://www.uua.org/documents/washingtonoffice/immigration/studyguides/handout4.1.pdf>
- Fábregas, Andrés (2005), “El concepto de frontera: una formulación”, en *Fronteras desbordadas. Ensayos sobre la Frontera Sur de México*, Alain Basail (coord.), México, Juan Pablos Editores y Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Feldman, Shelley (2010), “Looking across the horizon”, en *Understanding life in the borderlands. Boundaries in depth and motion*, William Zartman (editor), Georgia, Georgia University Press.

- Fidler, David (2007), "Gestión de la ayuda en casos de catástrofe: seguridad y asistencia sanitaria y humanitaria", en *International Review of the Red Cross*, N° 866. Disponible en octubre de 2011 en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc-866-fidler.pdf>
- Freyermuth Graciela y Nancy Godfrey (1993), *Refugiados Guatemaltecos en México. La vida en un constante estado de emergencia*, México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Friesendorf, Cornelius (2007), "Pathologies of Security Governance: Efforts against Human Trafficking in Europe", en *Security Dialogue*, 38 (3), pp. 379-402.
- Gabriel, Christina, Jimena Jiménez y Laura Macdonald (2006), "Hacia las 'fronteras inteligentes' norteamericanas: convergencia o divergencia en las políticas de control de las fronteras", en *Foro Internacional*, N° 185, XLVI, pp. 549-579.
- García Janet, Elisa G. Gaxiola y Arnoldo Guajardo (2007), "Movimientos transfronterizos México-Estados Unidos: Los polleros como agentes de movilidad", en *CONfines*, N°3, Vol.5, México. Disponible en mayo de 2011 en: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos5/GaxiolaE.pdf>
- García Ramírez, Sergio (2002), "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", en *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas, México, UNAM.
- Grayson, George, W. (2003), "Mexico's Southern Flank. A crime ridden 'Third U.S. Border'", en *Hemisphere Focus*, Vol. XI, N° 32, Diciembre. Disponible en febrero de 2009 en: http://csis.org/files/media/csis/pubs/hf_v11_32.pdf
- Greco Mathew B. (2009), *Ungoverned Spaces in Guatemala and US National Security*, Master of Strategic Studies Degree, Research Paper, Pasadena, CA, US Army War College.
- Griffith, Ivelaw (2003), "The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge", en *The North South Agenda*, 63, septiembre, University of Miami.
- Grimson, Alejandro (2001), "Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur", en *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2003), "Disputas sobre las fronteras", en *Teoría de la frontera. Los límites de la política cultural*, Michaelsen, Scott y David E. Johnson, Barcelona: Gedisa, pp. 13-24.
- Gyles-McDonnough, Michelle (2005), "Explorando el vínculo desastre-desarrollo-seguridad", Presentación del Oficial de Enlace en Grenada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en mayo de 2008 en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_estadistica_gtm.asp
- Haftendorn, Helga (1991), "The Security Puzzle: Theory Building and Discipline Building in International Security", *International Studies Quarterly*.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton (1999), *Global Transformations. Politics, economics and culture*, Cambridge, Polity Press. Vol. 35, N° 1, pp. 3-17.
- Hernández, Salvador (2004), "Frontera Sur", en *Ecofronteras* N°23, México, El Colegio de la Frontera Sur.

- Hernández-Bringas, Héctor y José Narro-Robles (2010), "El homicidio en México 2000-2008", en *Papeles de Población* N° 63, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de Población, México, UAEMEX.
- Hernández Laos, E. (2006), "Bienestar, pobreza y vulnerabilidad: nuevas estimaciones para México". Disponible en febrero de 2009 en: <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0902.pdf>
- Herrera-Lasso, Luis (1984), "México y la distensión internacional en el periodo 1976-1982. Balance y perspectivas", en *Foro Internacional*, núm. 95, enero-marzo.
- _____ y Juan Artola (2011), "Migración y Seguridad: dilemas e interrogantes", en *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, Natalia Armijo (editora), México, CASEDE.
- Higuera, Antonio (1997), *Quintana Roo entre tiempos: política, poblamiento y explotación forestal 1872 – 1925*, México, Universidad de Quintana Roo.
- Hopenhayn, Martín (2001), "La vulnerabilidad reinterpretada: asimetrías, cruces y fantasmas", en *Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- Iñiguez Ramos, Martín (2005), *Los maras: problema de seguridad pública o nacional*, México, Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración.
- Jütersonke, Oliver, Robert Muggah y Dennis Rodgers (2009), "Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America", en *Security Dialogue*, Vol. 40, N° 4–5, pp. 373-397.
- Kauffer Michel, Edith (2005), "De la frontera política a las fronteras étnicas: refugiados guatemaltecos en México", en *Frontera Norte*, Vol. 15 N° 34, julio-diciembre.
- _____ (2002), "Movimientos forzosos en la frontera sur. Una visión comparativa de los refugiados guatemaltecos en el sureste mexicano", en *Identidades, migraciones y género en la frontera sur de México*, Kauffer Michel, Edith (editora), México, El Colegio de la Frontera Sur.
- Ken Rodríguez Crucita (1991), "Estudio comparativo de fuerzas laborales Mexicano-Beliceñas. 1950-1990", en *Frontera sur, Historia y Perspectiva*, CIQROO, Quintana Roo.
- Keohane, Robert (2006), *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, Garnet Working Paper 09/06. Disponible en febrero de 2010 en: http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/0906.pdf
- Kymlicka, Will (2006), *Fronteras Territoriales*, Madrid, Trotta.
- Krasner, Stephen (2001), *Soberanía. Hipocresía Organizada*, Barcelona, Paidós.
- Liotta, Peter (2002), "Boomerang effect: The Convergence of National and Human Security", en *Security Dialogue*, Vol. 33, N° 4, 2002.
- López, Julie (2013), *Organized Crime and Insecurity in Belize*, Inter-American Dialogue, Working Paper. Disponible en junio de 2013 en: http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD9014_Belize_Lopez_Paper_FINAL.pdf
- Martí, Salvador (2000), "¿Democracia en la región? Una década de paradojas", en *Revista Envío*, N° 220, Nicaragua. Disponible en enero de 2009 en: <http://www.envio.org.ni/articulo/1019>

- McCulloch, J. y Calandrino M. (2003), "Vulnerability and chronic poverty in rural Sichuan", en *World Development*, Vol. 31, No. 3, pp. 425-439.
- Medellín Torres, Pedro (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Serie Políticas Sociales N° 93, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Montemayor, Carlos (2010), "Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia", en *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.), México, El Colegio de México, México, pp. 41-59.
- Moreira Seijos, Onésimo J. (2010), "México en el tránsito de la migración cubana hacia los Estados Unidos: Conjeturas para el análisis" en *Migraciones Internacionales en el mundo contemporáneo*, México, Universidad de Quintana Roo.
- Newman, David (2006), "Borders and bordering. Towards an interdisciplinary dialogue", en *European Journal of Social Theory*, 9 (2), pp. 171-186.
- _____ y Aansi Paasi (1998), "Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography", en *Progress in Human Geography*, 22 (2), pp. 186-207
- Paasi, Aansi (2004), "Boundaries as social processes: Territoriality in a world of flows", en *Boundaries, territory and posmodernity*, David Newman (editor), Oxon: Frank Cash Publishers, pp. 69-78.
- _____ (2005), "Generations and the development of border studies", en *Geopolitics*, N° 10, pp. 663-671.
- Pecoud, Antoine y Paul de Guchteneire (2006), "International Migration, Border Controls and Human Rights: Assessing the Relevance of a Right to Mobility", en *Journal of Borderland Studies*, Vol. 21 N° 1, pp. 69-86.
- Perea Restrepo, Carlos Mario (2006), *Pandillas en México*, Informe de Investigación, Red Transnacional de Estudios sobre Maras, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Disponible en abril de 2010 en: http://interamericanos.itam.mx/maras/docs/Diagnostico_Mexico.pdf
- Pérez García, Nancy (2010), "La importancia de una ley migratoria en México", en *Migración y Desarrollo*, Vol. 7, N°15, pp. 187-202.
- Pérez Sánchez, Margarita (editora) (2006), *Análisis de políticas públicas*, España, Colección Manuales de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada.
- Pleyers, Geoffrey (2009), "A quince años del movimiento zapatista. Alcances y retos de un movimiento local en la edad global, en *Revista de Ciencias Sociales*, N°125, San José, Universidad de Costa Rica, pp. 11-22.
- Rabasa, Angel, Steven Boraz, Peter Chalk, Kim Cragin, Theodore W. Karasik, Jennifer D. P. Moroney, Kevin A. O'Brien y John E. Peters (2009), *Ungoverned Territories Understanding and Reducing Terrorism Risks*, Arlington, Virginia, Rand Corporation. Disponible en noviembre de 2010 en: http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG561.pdf

- Ramírez, Jacques y Yolanda Alfaro (2010), "Espacios multilaterales de diálogo migratorio: El Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración", en *Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, N°9, Ecuador, FLACSO.
- Ribando, Clare M. (2010), *Gangs in Central America*, Congressional Research Service Report for Congress. Disponible en octubre de 2011 en: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/cp23852-12.pdf>
- _____ (2009), *Trafficking in persons in Latin America and the Caribbean*, Congressional Research Service Report for Congress. Disponible en febrero de 2010 en: http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1797&context=key_workplace
- _____ (2007), *Gangs in Central America*, Congressional Research Service Report for Congress. Disponible en abril de 2008 en: http://assets.opencrs.com/rpts/RL34112_20070802.pdf
- _____ y Kristin M. Finklea (2010), "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond", *Congressional Research Service* (Julio 29, 2010). Disponible en agosto de 2011 en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/CRS_Merida%20Initiative%20and%20beyond_july2010.pdf
- Rodríguez Chávez, Ernesto (2009), *Aspectos generales de la inmigración actual en México: algunas tendencias y características de la población nacida en el extranjero residente en México, 2000*, Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, México, INAMI. Disponible en febrero de 2010 en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Avances_Investigacion/Aspectos_Grales.pdf
- Rodríguez Luna, Armando (2012), "Narcotráfico en la frontera sur de México", en *Frontera Sur. Retos para la seguridad* Natalia Armijo Canto (coord.), México, Secretaría de Seguridad Pública, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Universidad de Quintana Roo.
- _____ (2010), "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente", en Raúl Benítez Manaut (coord.) *Crimen organizado e Iniciativa Mérida*, México, CASEDE.
- Rojas Aravena, Francisco (2007), "Presentación" en *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y El Caribe*, Luis Guillermo Solís Rivera (coord) San José, Costa Rica, FLACSO y Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Rojas Wiesner, Martha y Hugo Ángeles Cruz (2002), *Participación de mujeres y menores en la migración laboral agrícola guatemalteca a la región del Soconusco*, Informe Técnico al SIBEJ, Tapachula, El Colegio de la Frontera Sur.
- Roseblum, Marc (2002), "Moving Beyond the Policy of No Policy", en *Latin American Politics and Society*, 46 (Winter), pp. 91-125.
- Rosenau, James (2003), *Distant proximities. Dynamics beyond globalization*, Princeton, Princeton University Press.
- Sánchez, Georgina (2010), "Las armas en México", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa, México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE.

- Sassen Saskia (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.
- Secretaría de Gobernación (2008), "Legislación en las entidades federativas", México, Unidad para la promoción y defensa de los Derechos Humanos, SEGOB. Disponible en agosto de 2010 en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Legislacion_en_entidades_federativas
- Shelley, Louise (2006), "The Globalization Connection: International Organized Crime", en *Global Issues*, Vol. 11, N°1
- Stewart, Scott (2010), "Mexico's Gun Supply and the 90 Percent Myth", Texas, STRATFOR.
- Stone, Marianne (2009), "Security according to Buzan: A Comprehensive Security Analysis", en *Security Discussion Papers Series 1*, Spring, Groupe d'Etudes et d'Expertise "Sécurité et Technologies" GEEST. Disponible en agosto de 2012 en: http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf
- Suhrke, Astri (1999), "Human Security and the Interest of States", *Security Dialogue*, Vol. 30, N° 3, pp. 265-276
- Thomas, Benjamin, (1995) *Tierra rica, pueblo pobre*, México, Grijalbo.
- Torres-Rivas, Edelberto (2007), *La piel de Centroamérica*, Costa Rica, FLACSO.
- Toussaint, Mónica (2007), "Centroamérica entre la guerra y la paz: del Pacto de Corinto a los Acuerdos de Esquipulas", en *Revista de Estudios Centroamericanos*, N° 45, México, UNAM, pp. 157-192.
- Trujillo, Pedro (2006), "Seguridad Nacional y Fronteras: Nuevos Debates", Seminario *Seguridad en la Frontera Sur*, Universidad de Quintana Roo, México. Asesor y profesor del área de planificación y estrategia del Centro Nacional de Estudios Estratégicos de Guatemala.
- Tudela, Fernando (1989), *La modernización forzada del trópico mexicano: el caso Tabasco*, México, El Colegio de México.
- Vallarta Vélez, Luz del Carmen, (2001) *Los payobispenses. Identidad, población y cultura en la frontera México-Belice*, México, Universidad de Quintana Roo.
- Vidal, Marco (2006), "Amenazas emergentes en la frontera México-Belice", ponencia presentada por Marco Vidal, inspector de la Policía de Belice en el *Seminario sobre Seguridad en la Frontera Sur*, Universidad de Quintana Roo, México.
- Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (coord.) (2008), *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y Miguel Ángel Porrúa.
- Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (2005), "Estado, economía y política en la frontera sur de México", en *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Azíz, Nassif Alberto y Jorge Alonso Sánchez (coord.), Tomo 1, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura/ CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Villafuerte Solís, Daniel (2007), "The Southern Border of Mexico in the age of globalization", en *Comparing border security in North America and Europe*, Emmanuel Brunet-Jailly (editor), Ottawa, University of Otttawa Press.

- _____ (2004), *La frontera sur de México. Del TLC México – Centroamérica al Plan Puebla Panamá*, México, UNAM, Plaza y Valdés.
- Villarreal, M. Ángeles (2010), *Nafta and the Mexican Economy*, Congressional Reserach Service. Disponible en enero de 2011 en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34733.pdf>
- Villiers Negroponete, Diana (2009), *Mérida Initiative and Central America*, Working Paper, N°3, Brookings Institution. Disponible en abril de 2010 en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/05_merida_initiative_negroponete/05_merida_initiative_negroponete.pdf
- Waever, Oli (1995), “Securitization and Desecuritization”, en *On Security*, Ronnie Lipschutz (editor), Nueva York: Columbia University Press.
- Zartman, William (editor) (2010), *Understanding life in the borderlands. Boundaries in depth and motion*, Georgia: Georgia University Press.

Documentos Institucionales

- Amnistía Internacional (2010), *Víctimas Invisibles, Migrantes en Movimiento en México*, Madrid, AI. México. Disponible en abril de 2011 en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/014/2010/en/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf>
- American Bar Association (2009), *Informe del instrumento para el estudio de las condiciones de la trata de personas en México*, Washington. Disponible en noviembre de 2011 en: http://apps.americanbar.org/rol/publications/mexico_2009_htat_es.pdf
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2005), *Mapas de pobreza y desigualdad en Guatemala*. Disponible en abril de 2010 en: http://www.ciesin.columbia.edu/repository/povmap/methods/Mapas_de_la_Pobreza_2002.pdf
- Banco Centroamericano de Integración Económica (2010), *Ficha estadística de Guatemala*. Disponible en junio de 2012 en: <http://www.bcie.org/uploaded/content/article/1285334126.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010), “BID aprobó donación para el Corredor del Pacífico del Proyecto Mesoamérica”, Comunicado de Prensa. Disponible en agosto de 2012 en: <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-01-08/bid-aprobo-donacion-para-corredor-pacifico-del-proyecto-mesoamerica,6342.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2005), *Remittances 2005. Transforming Labor Markets and Promoting Financial Democracy. Statistical Comparisons*. Disponible en agosto de 2012 en: www.iadb.org/document.cfm?id=639199
- Banco Mundial (2011), *Datos sobre Migración y Remesas 2011*. Disponible en agosto de 2012 en: www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2011), *Ley de Migración*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. Disponible en agosto de 2012 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

- _____ (2010), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2010*. Disponible en abril de 2012 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2010.pdf
- _____ (2006), "Seguridad Pública", Centro de Estudios Sociales y de Opinión, México, Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados. Disponible en noviembre de 2009 en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm>
- CAPISE (2004), *La ocupación militar en Chiapas: el dilema del prisionero*, San Cristóbal de las Casas. Disponible en junio de 2011 en: <http://enlinea.capise.org.mx/node/21>
- Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria CIEPAC (2010), "Integración para el despojo: El Proyecto Mesoamérica o la nueva escalada para la apropiación del territorio", *Boletín* N° 584, Chiapas, México. Disponible en junio de 2011 en <http://www.ciepac.org/boletines/chiapasaldia.php?id=584>
- Central Intelligence Agency (CIA) (2012), *The World Fact Book*. Disponible en agosto de 2012 en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Comisión Económica para América Latina CEPAL (2006), *Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y El Caribe*, Montevideo, CEPAL.
- Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (2010), *Informe Ejecutivo 2009-2010*, XII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Cartagena de Indias, Colombia.
- Comisión Internacional de Límites y Aguas México - Guatemala y México - Belice CILASUR (s/f), "Cruces Fronterizos Formales", México. Disponible en octubre de 2010 en: <http://portal.sre.gob.mx/cilasur/index.php?option=displaypage&Itemid=55&op=page&SubMenu=>
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados COMAR (s/f), *El Refugio Guatemalteco en México*. Disponible en octubre de 2010 en: http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2011), *Informe Especial de Secuestro a Migrantes*, México, CNDH. Disponible en agosto de 2012 en: <http://www.cndh.org.mx/InfEspecialSecuestroMigrantes7.pdf>
- _____ (2010), *Informe Especial de Secuestro a Migrantes*, México, CNDH. Disponible en agosto de 2012 en: <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010), *Índices de Marginación por entidad federativa y municipio, 2010*. Disponible en agosto de 2012 en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio
- U.S Department of Homeland Security (2009), "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009". Disponible en octubre de 2010: www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf

-
- _____ (2005), "DHS Announces Long-Term Border and Immigration Strategy". Disponible en febrero de 2008 en: http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0795.shtm
-
- _____, *Yearbooks of Immigration Statistics*, años 1998-2007.
- Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (2009), "Informe de Estado de la Cartera de Proyectos del Proyecto Mesoamérica", Unidad de Seguimiento de Proyectos. Disponible en mayo de 2010 en: <http://www.proyectomesoamerica.org/cartera.php>
- ECPAT s/f, End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes. Disponible en marzo de 2010 en: <http://www.ecpatmexico.org.mx>
- Embajada de Estados Unidos en México (s/f), *Principales resultados de la cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas 1995-2000*. Disponible en marzo de 2008 en: <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>
- Global Rights y Sin Fronteras IAP (2005), *La Trata de Personas: un reto para México y Centroamérica*, Informe presentado por organizaciones civiles mexicanas en el 123° periodo de sesiones de la CIDH, Washington. Disponible en abril de 2010 en: www.oas.org/atip/Regional%20Reports/Report%20TIP%20CIDH.pdf
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2010), *Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, México. Disponible en abril de 2010 en: <http://www.scribd.com/doc/35004119/Informe-de-Migrantes-CIDH>
-
- _____ (2009), *Tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*, Presidencia de la República, México. Disponible en enero de 2010 en: <http://tercer.informe.gob.mx/>
-
- _____ (2008), *Segundo Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*, Presidencia de la República, México. Disponible en marzo de 2009 en: http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M48-51.pdf
-
- _____ (2007), *Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa*, Presidencia de la República, México. Disponible en marzo de 2009 en: http://primer.informe.gob.mx/1.2_SEGURIDAD_NACIONAL/?contenido=154
-
- _____ (2006) "Seguridad, orden y respeto", *Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada*, México, Presidencia de la República. Disponible en marzo de 2009 en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>
-
- _____ (2000), "Combate al Crimen Organizado Narcotráfico y Fortalecimiento del Programa Nacional para Control de Drogas", *Sexto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, Presidencia de la República. Disponible en marzo de 2009 en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/index.html>
-
- _____ (1999), "Soberanía", en *Quinto Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, México, Presidencia de la República. Disponible en marzo de 2009 en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ar-pto2.html>

- Grupo Coppan (2005), "México frente al fenómeno migratorio". Disponible en enero de 2008 en: <http://www.seguridadcondemocracia.org/biblioteca/C109.pdf>
- Human Security Centre (2005), *Human Security Report, War and Peace in the 21st Century*, University of British Columbia, Canada. Disponible en enero de 2008 en: <http://www.humansecurityreport.info>
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad ICESI (2011), "Análisis de la Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-7/2010, México, Cuadernos del ICESI, N°9.
- Instituto Mexicano de la Juventud INJUVE (2011), *Encuesta Nacional sobre juventud 2010*. Disponible en noviembre de 2012 en: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2011), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Disponible en noviembre de 2012 en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabgeneral.aspx?c=28009&s=est>
- _____ (2010), *Censo General de Población y Vivienda*
- _____ (s/f), *Referencias Geográficas y Extensión Territorial de México*. Disponible en agosto de 2010 en: http://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/INTERNET/1-GeografiaDeMexico/MAN_REFGEOG_EXTTERR_VS_ENERO_30_2088.pdf
- Instituto Nacional de Migración INM (2011), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México*, México, INM.
- _____ (2001-2010), "Boletines estadísticos" *Estadísticas Migratorias*, México, INM Disponible en mayo de 2011 en: http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Estadisticas_Migratorias.
- _____ (2009) *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2007*, México, INM.
- _____ (2009b), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala – México, 2007. Series Históricas 2004-2007*, México, INM.
- _____ (2007), "Rutas y tendencias del aseguramiento de extranjeros indocumentados en México 2003 – 2006", *Dossier Anual*. Disponible en enero de 2008 en: http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Avances_Investigacion/Dossier_Asegurados.pdf
- _____ (2005), *Propuesta de Política Migratoria Integral de la Frontera Sur de México*, México, INM.
- Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (2001), Declaración de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, San Salvador, El Salvador, 15 de junio, 2001. Disponible en julio de 2010 en: <http://www.regiones.gov.co/Mesoamerica/Documents/tuxtla.pdf>
- Organización de Estados Americanos, OEA (2010), "Estrategia Regional para la promoción de la Cooperación Interamericana para el tratamiento de las pandillas delictivas", *Resoluciones de*

- la Asamblea General de la OEA. Disponible en julio de 2010 en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_resoluciones_pandillas.asp
- _____ (2005), Presentación de la representación del gobierno de México en la reunión “Pandillas Transnacionales”, Tapachula. Disponible en agosto de 2010 en: [http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Reuniones/Tapachula2005/Presentaciones/Mexico%20-%20PANDILLERISMO%20TRANSNACIONAL%20\(PROYECCION\)%20Ver%203.pdf](http://www.cicad.oas.org/Crimen_Organizado/ESP/Reuniones/Tapachula2005/Presentaciones/Mexico%20-%20PANDILLERISMO%20TRANSNACIONAL%20(PROYECCION)%20Ver%203.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones OIM (1999), *Migraciones en Centroamérica. Huracán Mitch – Proceso Puebla*, II Reunión del Grupo Consultivo del BID para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, Estocolmo, Suecia.
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2005), *A Global Alliance Against Forced Labour: Global Report Under the Follow-Up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Ginebra, OIT.
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2010), *World Drug Report 2010*, Viena, United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en mayo de 2011 en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf
- _____ (2010b), *The Globalization of Crime 2010*, Viena, United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en mayo de 2011 en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- _____ (2009), *Informe Mundial sobre Drogas 2009*, Resumen Ejecutivo. Viena, United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en septiembre de 2010 en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf
- _____ (2007), *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Nueva York. Disponible en septiembre de 2010 en: <http://www.unodc.org/pdf/Estudio%20de%20Centroam%99rica.pdf>
- _____ (2000), *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*. Disponible en septiembre de 2010 en: www2.ohchr.org/spanish/law/pdf/protocoltraff_c_sp.pdf
- Presidencia de la República (s/f), *Base de Datos de Homicidios presuntamente relacionados con la Delincuencia Organizada*, México. Disponible en agosto de 2010 en: <http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=119>
- Procuraduría General de la República PGR (2010), *Medidas de Acción y Prevención contra el Fenómeno del Pandillerismo en México 2010*, Secretaría de Conferencias y Reuniones, Organización de Estados Americanos. Disponible en abril de 2011 en: scm.oas.org/pdfs/2010/CP23852-9.ppt
- _____ (2006), Solicitud del C. Gustavo Castillo, a la PGR vía IFAI. Disponible en marzo de 2008 en: www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Transparencia/1700114606.pdf
- _____ (2000), *Boletín Decomisos*, México, PGR. Disponible en enero de 2008 en: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/delega00/cpindex.htm>

- _____ (1998), *Boletines de Informes*, México, PGR. Disponible en abril de 2008 en: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol98/dic/index.htm>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2012), *El índice de desarrollo humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*, Disponible en noviembre de 2012 en: http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Boletin_IDH.pdf
- _____ (2009), *Informe Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo*, Colombia, PNUD.
- _____ (2007), *Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala*, Guatemala, PNUD. Disponible en agosto de 2010 en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/national_activities/informe_estadistico_violencia_guatemala.pdf
- _____ (2007-2011), *Los Proyectos de Desarrollo y la Colaboración del PNUD*, Disponible en noviembre de 2012 en: <http://www.undp.org.gt/frmMapa.aspx>
- Red Nacional de Seguridad Social, RENASES (2003), *Vulnerabilidad Social: hacia un enfoque proactivo de la seguridad social en Guatemala*. Disponible en enero de 2008 en: <http://www.iepades.org/Manualfinal.pdf>
- Red Transnacional de Estudios sobre Maras (2006), *Informes y diagnósticos sobre las Maras en México y Centroamérica*, México, ITAM, Disponible en abril de 2009 en interamericanos.itam.mx/maras/docs/
- Secretaría de Salud (2008), *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*, México, Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Consejo Nacional Contra las Adicciones.
- Secretaría de Seguridad Pública SSP (2008), *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, SSP. Disponible en marzo de 2010 en: <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002>
- Sistema de Integración Centroamericano SICA (1999), *El Desarrollo Centroamericano en las últimas décadas*. Disponible en noviembre de 2009 en: <http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/anexo.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores (2010), "Programa Mesoamericano de Cooperación", *Proyecto Mesoamérica*. Disponible en agosto de 2011 en: http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex/pdf/Tarjeta_de_apoyo_Prog_Mesoam_de_Coop.pdf
- _____ (2009), Portal del Proyecto Mesoamérica, México. Disponible en junio de 2010 en : <http://mesoamerica.sre.gob.mx/>
- Stratfor (2011), *Mexican Cartels and Guatemalan Politics*, Texas, Stratfor.
- _____ (2010), *Mexican Drug's War: bloodiest year to date*, Texas, Stratfor.
- _____ (2010b), "Zeta-Guatemala Weapons Connection", *Mexico Security Memo*, STRATFOR, 6 de diciembre de 2010
- U.S. Agency for International Development USAID (2006), *Central America and Mexico Gangs Assessment*, Washington D.C. USAID.

U.S Census Bureau (2011), "Trade in Goods with Mexico, 1994", *Foreign Trade*. Disponible en: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html#1994>

U.S Department of State (2009) *Trafficking in Persons Report*, Washington. Disponible en diciembre de 2009 en: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/>

_____ (2005), *Trafficking in Persons Report*, Washington. Disponible en abril de 2008 en: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/>

Información de Prensa

Ackerman John (2012), "Fin a la iniciativa Mérida", en *Proceso*, 26 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=320880>

Amandala (2011), "Guate warns Belize of drug war spillover", por Adele Ramos, 22 de febrero, Belice. Disponible en: <http://www.amandala.com.bz/index.php?id=10915>.

Cadena, Carlos (2010), "Comentario Zeta" *El Orbe*, Chiapas. Disponible en: <http://elorbe.com/hoy-escriben/04/01/comentario-zeta-139.html>

Cámara Nacional de la Industria del Vestido CNIV (2008), "Cambian contrabandistas rutas de acceso", México. Disponible en: http://www.cniv.org.mx/detalleNoticias.php?id_nota=113

Castillo, Guillermo y Javier Chávez (2006), "Deja la PGR la frontera sur a merced del narcotráfico", *La Jornada*, 17 de octubre, en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/17/index.php?section=sociedad&article=049n1soc>

David David, Sami (2011), "Retos y desafíos de la ley de migración", *La Jornada*, 6 de junio de 2011, en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/01/opinion/023a1pol>

El Economista (2012), "Advierten presencia de Mara Salvatrucha en flujo migratorio", 8 de abril, Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/04/08/advierten-presencia-mara-salvatrucha-flujo-migratorio>

El Faro (2010), "Los cárteles mexicanos están moviendo su dinero a Centroamérica", 20 de octubre, <http://www.elfaro.net/es/201010/noticias/2623/>

El Orbe (2010), "Acuerdan México y Guatemala uso de agua en la frontera", 13 de septiembre. Disponible en: <http://elorbe.com/seccion-politica/local/09/13/acuerda-mexico-y-guatemala-uso-de-agua-en-la-frontera-sur.html>

El País (2010), "Narcos y contrabandistas toman la frontera sur de México", Madrid, 11 de diciembre,

El Quintanarroense (2008), "Blindan Frontera con Belice", 24 de junio, Chetumal, México.

_____ (2006), "Fracasa plan de sellamiento de la frontera sur", 25 de noviembre, México. Disponible en: www.noticaribe.com.mx/chetumal/2006/11/fracasa_plan_de_sellamiento_de_la_frontera_sur.html

El Tiempo (2010), "Poder Judicial Rechaza la ley contra el narcomenudeo, 15 de noviembre, Disponible en: http://www.elpineroelacuena.com.mx/epc/index.php?option=com_content&view=article&

id=14830:poder-judicial-rechaza-la-ley-contra-el-narcomenudeo&catid=65:noticias-veracruz&Itemid=84

El Universal (2011), "Publicarán programa contra trata de personas" por José G. Mejía, 6 de enero, México. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/182919.html>

_____ (2009), "Cárteles reclutan jóvenes en frontera sur, alertan", 16 de febrero, México. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/577360.html>

Expreso de Chiapas (2011), "SCJN: pueden los congresos locales legislar narcomenudeo" 29 de junio, Chiapas. Disponible en: <http://www.expresochiapas.com/noticias/justicia/19213--scjn-pueden-los-congresos-locales-legislar-narcomenudeo.html>

_____ (2011b), "Pese a reiteradas denuncias continúa contrabando...", 27 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.expresochiapas.com/noticias/estatal/17579-pese-a-reiteradas-denunciascontinua-contrabando-de-gasolina-hacia-guatemala.html>

Gómez, Francisco y Roberto Barbosa (2007), "Temen se *Tijuanice* la frontera Tabasco-Guatemala" *El Universal*, México. en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/149845.html>

Hernández, Silvia (2008), "El gobierno beliceño critica desdén de México a seguridad. Analiza pedir ayuda internacional para enfrentar control de la mafia", *El Universal*, 7 de abril, México. Disponible en mayo de 2008 en: www.eluniversal.com.mx/estados/68106.html

Instituto Nacional de Migración (2011b), "Migrantes... cadena de corrupción", Sala de Prensa, 10 de mayo, México. Disponible en junio de 2011 en: <http://www.inm.gob.mx/index.php/blog/show/Migrantes...-cadena-de-corrupci%C3%B3n.html>

La Jornada (2011), "El crimen organizado a reclutado 23,000 jóvenes en lo que va del sexenio", 25 de junio, México. Disponible en julio de 2011 en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/25/politica/014n3pol>

Martínez, Fabiola (2007), "Migrantes de CA afectan el tejido social de México: Cecilia Romero", *La Jornada*, 20 de noviembre, México. Disponible en enero de 2008 en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/20/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Panorama Quintana Roo (2011), "Reconoce la aduana de Subteniente López que ha sido imposible frenar el contrabando", México. Disponible en febrero de 2012: <http://www.panoramaquintanaroo.com/veamos.php?idnew=27886>;

Periodistas Quintana Roo (2010), "Desbarataron operación de contrabando", México. Disponible en diciembre de 2010 en: http://www.periodistasquintanaroo.com/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=6372:desbarataron-operacion-de-contrabando&catid=38:nota-abajo-editorial&Itemid=59

Prensa Libre (2011), "Gobierno publica prórroga de estado de sitio en Alta Verapaz", 20 de enero, Guatemala. Disponible en febrero de 2011 en: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Gobierno_prorroga_de_estado_de_Sitio_0_41_2158918.html.

- Presidencia de la República (2003), "Evalúan Plan de Acción contra la Delincuencia Juvenil en la Frontera Sur, *Las buenas noticias también son noticia*. Disponible en mayo de 2008 en: <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=4543&pagina=393>
- Public Broadcasting Service PBS (2010), "9/11 and Homeland Security, 2000 to the present", *Immigration Timeline*. Disponible en septiembre de 2011 en: <http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/mexico704/history/timeline.html#>
- Ramos Pérez, Jorge (2010), "Cumbre de Tuxtla rechaza legalización de drogas", *El Universal*, 27 de octubre, México. Disponible en noviembre de 2010 en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/719171.html>
- Reforma (2008), "Alertan tráfico de madera con Guatemala", 11 de junio, México. Disponible en agosto de 2008 en: www.reforma.com/nacional/articulo/445/889977/
- Schmidt, Blake (2010), "Ranchers and Drug Barons threaten Rain Forest", *The New York Times*, 17 de Julio. Disponible en Julio de 2010 en: http://www.nytimes.com/2010/07/18/world/americas/18guatemala.html?_r=2&scp=6&sq=guatemala&st=cse
- Sevilla, Ramón (2002), "Sube consumo de coca; alertan brote de heroína", *Reforma*, 5 de noviembre, México.
- Sin Fronteras IAP (2012), "Seguirán violaciones a derechos humanos de la población migrante, Ley de Migración y su reglamento no garantizan sus derechos", *Comunicado de Prensa*, 28 de mayo de 2012. Disponible en: http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1299/Comunicado_28Mayo_Final.pdf
- SIPSE (2011), "Operan en Frontera Sur carteles de Colombia y Guatemala", 11 de febrero. Disponible en: <http://www.sipse.com/noticias/32212-operan-frontera-carteles-colombia-guatemala.html>
- _____ (2010), "Detienen a pareja en Tabasco con arsenal para Zetas, 22 de octubre, México. Disponible en: <http://www.sipse.com/noticias/71624-detienen-pareja-tabasco-arsenal-para-zetas.html>
- _____ (2009), "Blindan contra terrorismo frontera sur" 30 septiembre. Disponible en: <http://www.sipse.com/noticias/13638--blindan-contra-terrorismo-frontera-.html>
- Tabasco Hoy (2010), "Dominan Zetas trasiego de gasolina", 27 de diciembre. Disponible en enero de 2011 en: http://www.tabascohoy.com.mx/noticia.php?id_nota=204318;
- _____ (2010b), "Inician proceso a dos colaboradores de los Zetas, 11 de diciembre, México. Disponible en diciembre de 2010 en: http://www.tabascohoy.com.mx/noticia.php?id_nota=203579
- Taniguchi, Hanako (2011), "Ciudad Sustentable: erradicar la pobreza a cambio de casa nueva", *CNN*, 14 de febrero, México. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/14/que-son-las-ciudades-rurales-sustentables>
- UNOMASUNO (2010), "No hay recursos contra el narcomenudeo", 3 de agosto de 2010, Quintana Roo. Disponible en: <http://unomasunocancun.blogspot.com/2010/08/no-hay-recursos-contra-narcomenudeo.html>

Velasco, Elizabeth (2010), "Plataforma México, inversión fallida y onerosa de la SPP contra el crimen", *La Jornada*, 4 de abril, México. Disponible en abril de 2010 en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/04/politica/006n1pol>

Lista de entrevistas

Belice

Sr. Gonzalo Rosado Marcelino Miranda	Belize Border Management, 9 de diciembre de 2009 Encargado de la sección de Asuntos Fronterizos. Embajada de México en Belice, 7 de diciembre de 2009
María Marin	Subdirectora, Belize Immigration Department, 8 diciembre 2009
Charles Peyrefitte Miguel de Jesus Orantes	Staff Officer Ministry of National Security, 7 diciembre 2009 Oficial de la OEA en la Zona de Adyacencia en la Frontera Belice - Guatemala

QUINTANA ROO

Luis Ortiz Cardín	Director de la Cámara Nacional de Comercio en Quintana Roo, 7 de julio y 18 de agosto de 2010.
Juan Ignacio Hernández Mora	Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública, 7 de febrero de 2011
Renato Sales Heredia	Procurador General de Justicia del Estado de Campeche, 8 de diciembre de 2010.
Benjamin Marina Martin	Delegado de la Procuraduría General de la República en Campeche, 8 de diciembre de 2010
Nelia del Pilar Pérez Curmina	Delegada del Instituto Nacional de Migración en Campeche, 8 de diciembre de 2010.

Chiapas

Ingeniero Carlos Santibañez	Director de la Comisión Internacional de Límites Aguas con Guatemala y Belice, 25 de noviembre de 2010.
Andrea Hernández Fitzer	Secretaria de Desarrollo de la Frontera Sur, 26 de noviembre 2010

México DF

Guadalupe Morfín Otero	Ex Fiscal Especial para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, noviembre 2010
------------------------	---