

## México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad

Raúl Benítez Manaut<sup>1</sup>

LA GEOPOLÍTICA DE LA INSEGURIDAD EN LAS FRONTERAS DE MÉXICO

179

Las dos fronteras de México se consideran espacios de vulnerabilidad para la seguridad nacional. La norte, que limita con los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas, vive intensamente los problemas generados por el establecimiento de las más importantes organizaciones criminales mexicanas en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa, y por el tráfico de armas, derivado en parte por la política de libre venta en Estados Unidos.<sup>2</sup>

De igual forma el tráfico de migrantes, principalmente centro y sudamericanos, se ha vuelto un grave asunto humanitario pues se ha desarrollado la actividad ilícita del tráfico de personas desde las fronteras de Guatemala y Belice hacia Estados Unidos. Los migrantes son víctimas de las organizaciones criminales ya que se ven orillados a utilizar sus servicios, debido a las dificultades derivadas del mayor control de la frontera sur de México, de las rutas de migración y de la frontera sur de Estados Unidos.

Este fenómeno se ha incrementado desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando se reforzó la vigilancia fronteriza por temor a un nuevo ataque y al ingreso de células terroristas desde Canadá y México. Esto conduce a un problema de “administración” de las fronteras para el gobierno mexicano, orientando las políticas para que dejen de ser fronteras abiertas y se puedan transformar en espacios binacionales legales con capacidad de control gubernamental.<sup>3</sup>

Los dos temas prioritarios para la seguridad de México en las fronteras, la migración y el crimen organizado, emergen con gran fuerza en la agenda del Estado mexicano. La migración confronta a Estados Unidos con la postura de México y los países centroamericanos. La potencia del norte, por su gran imán económico y de oportunidad para sectores de

<sup>1</sup> Presidente del CASEDE e investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: raulmanaut@hotmail.com

<sup>2</sup> Statement of Jess T. Ford, *Firearms Trafficking. U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*, GAO Report, Washington D. C., 19 de junio de 2009.

<sup>3</sup> Luis Herrera-Lasso, “México y la administración de sus fronteras: una mirada al futuro”, en Rafael Fernández de Castro y Erika Ruíz Sandoval (coordinadores), *La agenda internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006.

población de bajos ingresos, busca regularla, contenerla hasta donde sea posible, y trata de frenarla en el punto crítico: la frontera. México y Centroamérica, por sus debilidades estructurales, necesitan fronteras abiertas como “válvula de escape” para amplios sectores de la población, principalmente jóvenes que no tienen empleos en sus lugares de origen.<sup>4</sup>

En Estados Unidos, la primera ley para restringir el ingreso de mexicanos data de 1917, precisamente derivada de las elevadas migraciones producto de la expulsión de población por motivos económicos y políticos que provocó la Revolución.<sup>5</sup> A lo largo del siglo xx, el tema fue objeto de gran cantidad de negociaciones entre ambos gobiernos. El resto de los migrantes de América Latina –con excepción de los cubanos, que gozan de una legislación migratoria particular– se regulan tácitamente con la legislación general o la derivada de las negociaciones entre México y Estados Unidos.

En el caso de México, la ausencia de políticas migratorias es la característica de todos los gobiernos que tuvo el país durante el siglo xx. México buscó, durante un muy corto plazo de tiempo en el año 2001, que Estados Unidos debatiera el tema migratorio tomando en cuenta el punto de vista mexicano. Sin embargo, como las decisiones mexicanas son sólo “reactivas”, basadas en lo que David Ayón denominó “la política de la no política”, los planteamientos mexicanos no prosperaron.<sup>6</sup>

El crimen organizado no ha sido siempre una prioridad de la seguridad. Existía, pero no amenazaba ni la gobernabilidad, ni la estabilidad económica o política de los países. A fines de la década de los años noventa su crecimiento empezó a mostrar síntomas de gravedad.<sup>7</sup> A nivel global, a inicios del siglo xxi los análisis de seguridad internacional lo mostraban como una amenaza emergente e incluso en los foros internacionales se abrieron debates y se llegó a compromisos para combatirlo, como la Convención de Palermo.<sup>8</sup> Sin embargo, es hasta después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 cuando se percibe al crimen organizado como una amenaza de primer orden, entre otras razones debido a que crecen sus vínculos con organizaciones terroristas –principalmente en países del Medio Oriente y el sur de Asia– y porque se vieron favorecidas las actividades transnacionales por el proceso de globalización y apertura de fronteras en la última década del siglo xx. Así, el vínculo entre crimen organizado y migración crece en la primera década del siglo xxi al aparecer rutas de drogas, principalmente de cocaína, que coinciden con las de los migrantes en su trayecto hacia el norte.

<sup>4</sup> Alejandra Delano y Mónica Serrano, “Flujos migratorios y seguridad en América del Norte”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coordinadores), *Migraciones internacionales*, El Colegio de México, México, 2010.

<sup>5</sup> Carlos González Herrera, *La frontera que vino del norte*, Taurus, México, 2008, p. 109.

<sup>6</sup> David R. Ayón, “Taming the Diaspora. Migrants and the State, 1986-2006”, en Andrew Selee y Jacqueline Peschard (editores), *Mexico’s Democratic Challenges. Politics, Government, and Society*, Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press, Washington y Stanford, 2010, p. 232.

<sup>7</sup> John Bailey y Roy Godson (editores), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.

<sup>8</sup> José de Jesús Borjón Nieto, *Cooperación internacional contra la delincuencia organizada*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.

Noticias desclasificadas de *Wikileaks* dan cuenta de las abismales diferencias sobre la protección de las fronteras de Estados Unidos y de Guatemala con México. Se afirma que en los cuatro estados frontera entre Estados Unidos y México están desplegados 30 mil oficiales de las diversas agencias federales de Estados Unidos para cubrir 3,099 kilómetros, mientras que en la frontera sur de México sólo hay 125 oficiales de migración para cubrir sus 1,149 kilómetros de extensión. La información concluye que los aterrizajes de aviones con cocaína en Guatemala, cuando son en la noche, alcanzan el 100% de éxito para cruzar la droga a México.<sup>9</sup>

Esta misma hipótesis se podría aplicar para el cruce ilegal de personas, donde al existir muy pocos agentes de migración se debilita la cobertura del Estado mexicano en la línea fronteriza, dando pie a una sustitución de poderes en favor de las organizaciones de traficantes de personas, tomando en cuenta que para los transmigrantes no es problema cruzar la línea fronteriza México-Guatemala sino traspasar los puntos de control en las vías de comunicación férreas y carreteras para acercarse a Estados Unidos. El crimen organizado va cooptando –y en ocasiones raptando– migrantes en dichas rutas de forma creciente, convirtiéndose en un problema de seguridad pública y de derechos humanos para el Estado mexicano. Al respecto, cabe señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos así como múltiples organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de los migrantes han denunciado importantes violaciones a los derechos de los extranjeros durante su paso por México. De igual manera, los gobiernos de América Central han denunciado la desaparición de gran cantidad de personas víctimas de las organizaciones criminales, como los Zetas y el Cártel del Golfo, pues en las rutas carreteras que parten de Chiapas hacia Texas por los estados de Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas se ha detectado esta actividad de forma intensa. De esta manera, se ha *securitizado* el tema de la migración tanto en Estados Unidos como en México y Centroamérica.

### CENTROAMÉRICA Y LA FRONTERA SUR

El ingreso de cocaína a México llega principalmente por mar, básicamente en la costa del Pacífico en Chiapas, Oaxaca y Guerrero; por el Caribe en las costas de Quintana Roo; y por tierra a través de la frontera con Guatemala y Belice. Fuentes militares de Estados Unidos señalan que el norte de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables de la seguridad de Estados Unidos.<sup>10</sup> Debido a la crisis económica estructural que viven los países de Centroamérica ha aumentado la migración hacia el norte. Esto se agravó en 1998 con el paso del huracán *Mitch* por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Igualmente, por razones vinculadas

<sup>9</sup> “Narcos y contrabandistas toman la frontera sur de México”, *El País*, España, 11 de diciembre de 2010. Se menciona que estos aviones provienen principalmente de Venezuela.

<sup>10</sup> John A. Cope, “Una fórmula para proteger el acceso por el sur”, *Joint Force Quarterly* (versión en español), núm. 42, 2006.

a la debilidad del Estado y a la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policíacos de los países centroamericanos se produce un aumento inusitado del crimen organizado y del común; aparecen nuevas formas de delincuencia transnacional como las “maras”; y comienza a hablarse de nuevas amenazas emergentes en la región.<sup>11</sup>

Las maras son el resultado de una doble dinámica: en lo interno, una problemática social vinculada a los fenómenos de la posguerra y sociedades extremadamente polarizadas en distribución del ingreso, al mismo tiempo que el Estado y sus instituciones son incapaces de cubrir las necesidades de empleo, educación y recreación de la población joven empobrecida. Entre los factores externos se encuentran la dinámica transnacional de las migraciones y las políticas de deportación de delincuentes de Estados Unidos implementadas desde mediados de los años noventa, a los que se agrega el tráfico de drogas y los vínculos de las maras con organizaciones criminales, en las rutas de la cocaína entre Colombia, Centroamérica, el Caribe y México.

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados con Estados Unidos, para tener un mayor control de las fronteras.<sup>12</sup> Estos se sostienen en la creación de los Grupos de Seguridad Fronteriza Binacional. Las difíciles condiciones geográficas de la región –que es selvática y montañosa–, la deficiente cobertura de las instituciones y la corrupción constituyen escollos para que esos compromisos avancen en resguardar realmente la frontera. En el nivel retórico, los gobernantes se han comprometido a hacer legal la frontera sur de México, pero en la práctica este es un flanco vulnerable para la seguridad del país.

Un reciente informe de la ONU señala que el conjunto de la región centroamericana presenta gran proclividad al desarrollo de formas delincuenciales muy evolucionadas.<sup>13</sup> Se menciona como hipótesis que la alta incidencia de actividades criminales –como el tráfico de personas, drogas y armas de fuego, con el consecuente incremento de las tasas de homicidios y secuestros, lavado de dinero e índices de corrupción– representa un impedimento para el desarrollo económico y la gobernabilidad. Además, la población es proclive a desarrollar culturas de violencia debido a que los conflictos armados han finalizado muy recientemente, lo cual se suma a la limitada acción de la justicia penal y la policía. En este informe se menciona que los tres países en los que se presenta este fenómeno con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador. Las estadísticas que presenta el informe muestran que en la mayoría de los casos, en términos cuantitativos, los problemas descritos se presentan sobre todo en Guatemala.<sup>14</sup>

Sin embargo, existe una polémica sobre el aumento de las tasas de delito en los países centroamericanos. Funcionarios policiales de El Salvador afirman que las pandillas causan

<sup>11</sup> Nielan Barnes, *Resumen ejecutivo: pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*, Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM, México D. F., 2007, disponible en <http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>

<sup>12</sup> A su vez, los países de Centroamérica también han firmado numerosos acuerdos de cooperación con Estados Unidos, especialmente para el combate contra el terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición *sine qua non* para que se firmara el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos.

<sup>13</sup> Oficina contra la Droga y el Delito, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, ONU, Nueva York, 2007, p. 18.

<sup>14</sup> *Idem*.

más de 50% de los homicidios, mientras otras fuentes, como el Instituto de Medicina Legal, sostienen que solamente el 10% de éstos son causados por maras.<sup>15</sup>

En el caso de Guatemala, el gobierno y el Congreso, reconociendo la gravedad de la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado, aceptaron el 19 de noviembre del 2006 la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).<sup>16</sup> Llamar a la ONU para colaborar en el combate contra el crimen significa un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras gubernamentales para cumplir esta tarea. Guatemala es considerado un país con una gran debilidad del Estado, lo que favorece a los llamados “poderes ocultos” o “poderes informales” que lo controlan y a su vez reproducen muchas de las condiciones prevalecientes durante la época del dominio de los militares con gran impunidad. Estos poderes se vinculan con las estructuras del crimen organizado para reproducirse.<sup>17</sup> En Guatemala también se han desarrollado las actividades de los cárteles mexicanos, principalmente los Zetas, y las autoridades temen un incremento de la violencia similar a la que existe en México.<sup>18</sup>

En Centroamérica se estimaba que hacia el 2010 existían más de 70 mil pandilleros organizados como maras.<sup>19</sup> En México, las autoridades policiales calculan que las pandillas agrupadas de forma similar a las maras suman cuatro mil y que este fenómeno de *imitación* se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en el sur del país debido a su condición de transmigrantes de Centroamérica a México.<sup>20</sup> En el caso particular de Chiapas, por ejemplo, las autoridades han identificado la presencia *marera* en 24 de alrededor de 130 municipios del estado. Hay 53 *clicas* o pandillas en Chiapas, de las cuales 37 pertenecen al Barrio-18 y 16 a la Mara Salvatrucha-13. Estas clicas varían en tamaño de ocho a 80 individuos con grupos de edades distintas, pero se estima que 49% de los pandilleros son menores de 18 años; 40% están entre los 18 y los 25 años; 7% se encuentran entre los 26 y los 30 años y sólo el 4% son mayores de 30.<sup>21</sup>

Estas nuevas formas de actividad delictiva, que vinculan tanto al crimen común como al organizado, tienen muy elevados costos económicos. Hay estudios que estiman que para los

<sup>15</sup> Javier Martínez Ventura, *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional*, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, noviembre de 2010, p. 12.

<sup>16</sup> Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala Relativo al Establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Nueva York, 19 de noviembre de 2006, disponible en [www.cicig.org](http://www.cicig.org)

<sup>17</sup> Susan Peacock y Adriana Beltrán, *Poderes ocultos en la Guatemala post conflicto. Grupos armados ilegales y las fuerzas detrás de ellos*, Washington Office on Latin America, Washington, D. C., 2005.

<sup>18</sup> Jennifer Griffin, “America’s Third War: Fighting Drug Cartels in Guatemala”, *Fox News*, 13 de diciembre de 2010, disponible en [www.foxnews.com/us/2010/12/13/americas-war-fighting-drug-cartels-guatemala](http://www.foxnews.com/us/2010/12/13/americas-war-fighting-drug-cartels-guatemala)

<sup>19</sup> “Combating Gangs. Federal Agencies Have Implemented a Central American Gang Strategy, but Could Strengthen Oversight and Measurement of Efforts”, *GAO Report*, Washington D. C., abril de 2010, p. 6.

<sup>20</sup> Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor, “El dilema mesoamericano: entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna”, en Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa-Fundación Grupo Mayan, Buenos Aires, 2008.

<sup>21</sup> Athanasios Hristoulas, “Las maras en México: perspectivas, percepciones oficiales y política pública”, documento de trabajo del proyecto de investigación “Red Transnacional de Análisis sobre Maras”, ITAM, México, 2007, disponible en [www.interamericanos.itam.mx/maras](http://www.interamericanos.itam.mx/maras)

países desarrollados, los costos de la actividad del crimen alcanzan en promedio el 5% del producto interno bruto (PIB). En promedio, en los países atrasados alcanzan el 14% del PIB.<sup>22</sup> Una estimación reciente calcula que en Centroamérica los costos al sistema de salud, los costos institucionales (legales, judiciales y policiales), los costos preventivos en seguridad privada (en hogares y empresas) y las pérdidas materiales suman el 7.7% del PIB.<sup>23</sup>

Este fenómeno, que en su origen es de seguridad pública, puede afectar la seguridad nacional de México. Ello debido a que las políticas de mano dura aplicadas en Guatemala, Honduras y El Salvador –como la Mano Dura y la Súper Mano Dura de El Salvador, el Plan Escoba en Guatemala y Libertad Azul en Honduras– expulsan a los delincuentes hacia lugares más seguros, como México. Estas políticas no han logrado el éxito esperado y, por el contrario, han aumentado los niveles de criminalidad asociada a esta actividad delictiva,<sup>24</sup> que se agrega a los crecientes problemas de inseguridad pública endógenos que están impactando en la gobernabilidad de la región México-Centroamérica.

En los países de América Central la inseguridad es de doble vía: los cárteles mexicanos se vinculan a grupos criminales centroamericanos, mientras los gobiernos de la región afirman que el aumento del crimen organizado proviene de México. Además, la debilidad del Estado, principalmente en Guatemala, favorece a su vez el asentamiento de los cárteles del narcotráfico y la actividad de las maras.<sup>25</sup> En los países del istmo cuatro son las actividades principales del crimen organizado: narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas y homicidios. De estas actividades, las tres primeras tienen como causas fundamentales la ubicación geográfica del istmo así como los fenómenos criminales originados en Colombia, México y Estados Unidos. Es decir, son de origen externo.<sup>26</sup>

Desde Centroamérica y América del Sur ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes.<sup>27</sup> México, a su vez, exporta sus cárteles a Centroamérica, principalmente los de Sinaloa, el del Golfo y los Zetas, que actúan en Guatemala. Al mismo tiempo, la población transmigrante sufre la extorsión de los traficantes y de las autoridades gubernamentales corruptas. Asimismo, México envía grandes cantidades de narcóticos hacia Estados Unidos, de donde proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, además de otro factor que alimenta a toda la criminalidad común y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en territorio estadounidense.

<sup>22</sup> Carlos Acevedo, *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, Consejo Nacional de Seguridad Pública, San Salvador, 2008, p. 6.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>24</sup> Esta hipótesis se desarrolla en Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría, “Desmystifying the Maras”, *Americas Quarterly*, vol. 1, núm. 2, 2007, pp. 64-65.

<sup>25</sup> “Guatemala pone presión a los Zetas”, *El Nuevo Herald*, 5 de mayo de 2009.

<sup>26</sup> Max Alberto Loria Ramírez, “La seguridad de Centroamérica con énfasis en el crimen organizado”, en Hans Mathieu y Catalina Niño (editores), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, 2010, p. 416.

<sup>27</sup> Carmen Rosa de León Escribano, “Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional”, en Pablo Dreyfus et. al., *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), San José de Costa Rica, 2007, pp. 259-334.

Así, problemas como el narcotráfico y la nueva delincuencia transnacional se trasladan desde las fronteras sur y norte de México hacia las ciudades del interior. En el caso de los cárteles del narcotráfico, hay investigaciones que sostienen que las organizaciones “familiares” y las alianzas transnacionales de las organizaciones mexicanas las llevan a establecer aliados en las rutas de tránsito entre Colombia, Centroamérica y Estados Unidos. Así, por ejemplo, se menciona que la organización más poderosa, la Federación de Sinaloa, encabezada por Joaquín “El Chapo” Guzmán, tiene alianzas con la Familia Michoacana y mantiene presencia en todos los países de Centroamérica además de en Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y en 80 ciudades de Estados Unidos. En el caso del Cártel del Golfo y de los Zetas (divididos en 2009) tienen vínculos, además de estos países, en Italia, España y 43 ciudades de Estados Unidos. El Cártel de Tijuana, liderado por la familia Arellano, actúa también en Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y 17 ciudades de Estados Unidos. La Familia Michoacana, por su parte, está presente en las ciudades de Chicago y Atlanta. El Cártel de Juárez tiene actividades en El Paso, Texas, y presencia en Argentina y Colombia. Siendo el narcotráfico la actividad más importante del crimen organizado, su “derrame” involucra el tráfico de personas, el tráfico de armas y el lavado de dinero.<sup>28</sup>

Un diagnóstico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México sostiene que los tres puentes y cinco cruces fronterizos con Guatemala padecen gran inseguridad, saturación de servicios, congestión vehicular, falta de instalaciones apropiadas y de telefonía. Asimismo, se menciona que dos millones de centroamericanos cruzan legal e ilegalmente la frontera anualmente y que esas condiciones propician el crecimiento de las actividades criminales.<sup>29</sup> Es claro que las rutas de los migrantes coinciden con el tránsito de la cocaína desde la frontera sur hasta la frontera norte de México. En partes del territorio y en algunas vías de comunicación, las organizaciones criminales han sustituido al Estado o tienen comprados a miembros de las instancias de seguridad desplegadas para (supuestamente) evitar el tráfico de personas y drogas. Con ello han aparecido notables crisis humanitarias afectando la vida de los transmigrantes, principalmente centroamericanos, que se trasladan del sur al norte.<sup>30</sup>

### ESTADOS UNIDOS Y LA FRONTERA NORTE

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos introdujeron como prioridad el tema del terrorismo en la agenda bilateral y desde entonces la cooperación para su combate se volvió una prioridad absoluta. Se desplegó inmediatamente un plan militar

<sup>28</sup> Sam Logan, “Narco Networks in the Americas”, *Americas Quarterly*, primavera de 2010, p. 76.

<sup>29</sup> Estudio citado en “Carece de vigilancia frontera sur”, *Reforma*, México, 16 de noviembre de 2010.

<sup>30</sup> Maureen Meyer, “A Dangerous Journey through Mexico: Human Rights Violations against Migrants in Transit”, Washington Office on Latin America-Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México, diciembre de 2010.

de protección de las plataformas petroleras en la Sonda de Campeche por la Armada de México; se protegieron todas las instalaciones estratégicas mexicanas, principalmente las energéticas, con prioridad en la frontera; se colaboró en un rápido intercambio de información de tránsito aéreo y se ayudó a proteger la frontera principalmente en sus puntos críticos (Tijuana-San Diego; Ciudad Juárez-El Paso; Nuevo Laredo-Laredo) respondiendo a los requerimientos estadounidenses de control de tránsito de personas y bienes. Extraoficialmente se fortalecieron al máximo los intercambios de información sobre tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia, y se cooperó intensamente con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA, etcétera). Por ejemplo, casi inmediatamente se implementaron programas de entrenamiento de personal de seguridad de aeropuertos y fronteras de México con apoyo del FBI.

Después del 11 de septiembre se produjo en Estados Unidos una reforma total del sistema de seguridad nacional para combatir la amenaza terrorista. Dos son los ejes de esta revolución doctrinaria: la Defensa de la Patria (*Homeland Security*) y la Doctrina de Acción Preventiva (*Preemptive Action*).<sup>31</sup> Ambas están íntimamente vinculadas; sin embargo, la primera tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos e implica una reordenación burocrática total, mientras que la segunda se dirige a las acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etcétera. Para colaborar en la protección del “*Homeland*” de Estados Unidos, la participación de México y Canadá es vital. En este contexto, la frontera con México se convierte en un tema de gran relevancia para los intereses de seguridad de Estados Unidos.

Actualmente se puede afirmar que todas las corporaciones de seguridad pública, migración, procuración de justicia e inteligencia de México han participado en dichos programas de cooperación.<sup>32</sup> Por ejemplo, en el caso del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), para fortalecer la cooperación en materia de seguridad e inteligencia entre México y Estados Unidos se trabaja con la Dirección Nacional de Inteligencia para reforzar las actividades de la Iniciativa Mérida; con la Agencia de Control de Drogas (DEA) y el Buró Federal de Investigaciones (FBI); con las oficinas de Inmigración y Aduanas (ICE) y de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF); con el Departamento de Seguridad Interior (DHS); con la oficina de Nuevo México del programa para Áreas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas (HIDTA) de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas; con el Departamento de Seguridad Pública del gobierno de Texas, en materia de terrorismo y crimen organizado; y con programas como *Global Entry*.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, septiembre de 2002, disponible en [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf)

<sup>32</sup> Peter Andreas, “A Tale of Two Borders: The U. S.-Canada and U. S.-México Lines after 9-11”, en Peter Andreas y Thomas Biersteker (editores), *The Rebordering of Northamerica: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Routledge, Nueva York, 2003.

<sup>33</sup> Secretaría de Gobernación, *Cuarto informe de labores*, México, 2010, p. 21.

La frontera es la línea donde se hace “real” la relación de seguridad México-Estados Unidos.<sup>34</sup> Con Canadá, en diciembre de 2001, Estados Unidos firmó el acuerdo de “Fronteras inteligentes” que consta de 30 puntos. Con México, la firma de este compromiso se dio en marzo de 2002 y tiene 22 puntos. Estos acuerdos sellan la cooperación contra el terrorismo y hacen que la participación de todo el sistema de seguridad nacional de México sea muy intensa en apoyo a la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es la parte “cooperativa” de la relación bilateral, la que verdaderamente vale: la implementan por la parte estadounidense el Departamento de Seguridad de la Patria (*Homeland Security*) y sus dependencias, además del Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y todo el sistema de inteligencia vinculado a la cooperación con México: CIA, DIA, DEA, migración, etcétera.

En la parte mexicana la ejecutan principalmente tres dependencias federales: la Secretaría de Gobernación –el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), principal servicio de inteligencia de México–; la Procuraduría General de la República y las dos secretarías de Estado militares: la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. En ambos países también tienen participación activa los gobiernos estatales, sobre todo los ubicados en la frontera, y los cuerpos de seguridad pública; en el caso mexicano la Policía Federal Preventiva (PFP), transformada en Policía Federal (PF), debió adaptarse para el combate al narcotráfico.

A mediados de la década comenzaron a aparecer tendencias aislacionistas y racistas en Estados Unidos, en parte producto del efecto mediático de la guerra al terrorismo, pues se señaló a la facilidad de ingresar a su territorio de forma ilegal como una de las causas que volvieron vulnerable el país.<sup>35</sup> De esta manera comenzó a darse una ola anti-inmigrante que afecta directamente a las poblaciones de México, Centroamérica y en general a América Latina, que viven en ese país de forma indocumentada.<sup>36</sup>

Este sentimiento fue expresado por Jan C. Ting de la siguiente forma: “La ola de inmigración ilegal debe ser atajada para poder asegurar a Estados Unidos contra el terrorismo”.<sup>37</sup> Un reporte de 2009 de la influyente Corporación Rand señala en el mismo sentido: “El movimiento ilegal hacia Estados Unidos desde México es una clara amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Los terroristas pueden usar las redes de los traficantes de personas para lograr ingresar a Estados Unidos. El tráfico humano alimenta el crimen y presenta oportunidades adicionales para expandir sus operaciones en el país”.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Esto es analizado a detalle en José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

<sup>35</sup> Christopher Rudolph, *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*, Stanford University Press, Stanford, 2006.

<sup>36</sup> Samuel P. Huntington, “The Hispanic Challenge”, *Foreign Policy*, núm. 141, marzo-abril de 2004.

<sup>37</sup> Jan C. Ting, “Immigration and National Security”, *Orbis*, invierno de 2006, p. 41.

<sup>38</sup> Agnes Gereben Schaefer, Benjamin Bahney y Jack Riley, *Security in Mexico. Implications for U. S. Policy Options*, Rand Corporation, Santa Mónica, 2009, p. 25.

Con el ascenso de estas posiciones en contra de la inmigración este tema se volvió el de mayor conflicto entre los gobiernos de Estados Unidos, México y América Central. Debido a lo anterior, las posibilidades de que se pudiera implementar una legislación federal comprehensiva a favor de la regularización de los indocumentados se alejan. A nivel estatal, poco a poco, por impulso de las fracciones conservadoras, principalmente republicanas, se desarrollan en muchos estados –como Arizona– legislaciones restrictivas de los derechos de los inmigrantes indocumentados. Incluso estos sectores los perciben como una invasión del “tercer mundo”.<sup>39</sup>

Durante la administración de George W. Bush (2001-2009), los sectores conservadores lograron imponer una agenda para el reforzamiento de la frontera con México, que se sostuvo en intensos debates sobre la construcción de un “muro”. Este planteamiento, de hecho, ha incrementado los presupuestos, la tecnología empleada y el número de funcionarios federales que protegen la frontera. Pese a ello, el desarrollo de redes criminales que realizan el tráfico de personas no ha disminuido sino que, por el contrario, aumenta. La razón se debe al hecho de que al estar más protegida la frontera es mucho más difícil cruzarla de forma individual, por lo que los inmigrantes se ven obligados a contratar a las redes de traficantes para lograr su propósito.<sup>40</sup> De igual manera, se ha consolidado la percepción de que las pandillas y las organizaciones criminales de México se han vuelto una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.<sup>41</sup>

Aunque la administración del presidente Barack Obama, iniciada en enero de 2009, ha tratado de impulsar en el nivel federal la idea de una legislación incluyente que procure la regularización de los inmigrantes indocumentados, ello no ha podido concretarse debido a la influencia de los sectores conservadores, como se mostró en las elecciones congresionales de medio término de noviembre de 2010. Lo que conduce no sólo a favorecer las tendencias antimigración sino a vincular el problema con la seguridad nacional, donde incluso hay voces influyentes que sostienen que se debe emplear una fuerza directa de intervención en México con *Marines* para combatir a las organizaciones criminales en las ciudades mexicanas de la frontera, aduciendo la incapacidad de las autoridades de México. Esta propuesta la realizó recientemente el gobernador de Texas, Rick Perry.<sup>42</sup>

#### LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA COOPERACIÓN: INICIATIVA MÉRIDA

A fines de 2006, una vez declarado presidente electo de México y antes de tomar posesión del cargo, Felipe Calderón viaja a la ciudad de Washington para discutir con el presidente

<sup>39</sup> Patrick J. Buchanan, *State of Emergency: The Third World Invasion and Conquest of America*, Thomas Dunne Books-St. Martin's Press, Nueva York, 2006.

<sup>40</sup> Statement of Richard Stana, “Alien Smuggling. DHS Could Better Address Alien Smuggling along the Southwest Border by Leveraging Investigative Resources and Measuring Program Performance”, *GAO Report*, Washington D.C., 22 de julio de 2010.

<sup>41</sup> Robert Killebrew y Jennifer Bernal, *Crime War: Gangs, Cartels and U.S. National Security*, Center for a New American Security, Washington D. C., 2010, disponible en [www.cnas.org/node/5022](http://www.cnas.org/node/5022).

<sup>42</sup> “Ve Perry a milicia de Estados Unidos en México”, *Reforma*, México, 19 de noviembre de 2010.

George W. Bush las posibilidades de la cooperación con México. Calderón hizo énfasis en que el fenómeno del narcotráfico podría rebasar las capacidades del Estado. Después, en marzo de 2007, se acuerda implementar un nuevo marco de cooperación integrado por programas de transferencia de recursos para poder combatir a las organizaciones criminales, el tráfico de drogas y el de armas. Para distinguirlo del Plan Colombia se le denominó Iniciativa Mérida. Originalmente este programa tuvo, en el año fiscal de 2008, un presupuesto de 1.6 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. Se incluyeron recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México se le asignaron 1.4 mil millones de dólares.

Cuatro son los objetivos estratégicos de la Iniciativa Mérida para enfrentar el poder de las organizaciones criminales. El primero es actuar para acotar el poder de los cárteles y la impunidad y protección de que gozan por parte de autoridades corruptas. Para ello se necesitaba como primer paso fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano, conformado principalmente por las fuerzas armadas, la Policía Federal, los organismos de inteligencia y todo el sistema de justicia penal. Como segundo propósito, la Iniciativa Mérida pretende fortalecer el control de la frontera México-Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología. El tercero es mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal a través de reformas institucionales y administrativas para implementar los juicios orales. Y como cuarto aspecto, controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir su demanda.<sup>43</sup> También la Iniciativa Mérida incluye el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). El componente geopolítico se incluye con la expansión del proyecto a los países de Centroamérica y el Caribe y con propuestas para controlar también la frontera sur de México, considerada prácticamente abierta y con condiciones muy favorables para el desarrollo de las actividades criminales.

México se ubica geopolíticamente en el punto intermedio entre los países productores (andinos) y el mayor mercado de consumo, principalmente de cocaína. Por ello, este problema es a su vez transnacional e interméstico. El propósito real de la Iniciativa Mérida es lograr fortalecer las capacidades de las instituciones del gobierno federal para el combate al narcotráfico, la lucha contra la corrupción, el acceso a nuevas tecnologías de detección y el equipamiento a las fuerzas armadas y la Policía Federal. La cooperación se centra en la transferencia de equipo de alta tecnología, principalmente militar e informático, al igual que en el intercambio de información y en programas de capacitación para militares, policías y jueces. El 30 de junio de 2008 se aprobó en el Congreso de Estados Unidos un primer paquete de 400 millones de dólares, centrado en dos programas: International Narcotics and Law Enforcement (INCLE) y el Foreign Military Financing (FMF), ambos administrados por el Departamento de Estado. En marzo de 2009 se aprobaron 300 millones de dólares de los dos programas anteriores, así como para el Economic Support Fund (ESF). Después, en junio

<sup>43</sup> Clare Ribando Seelke, Liana Sun Wyler y June S. Beittel, *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U. S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Washington, abril de 2010, p. 15.

del mismo año, se autorizó una partida adicional por otros 420 millones de la cuenta INCLE. Finalmente, en 2010 se aprobaron 210.250 millones más para los tres programas anteriores, sumando un total de 1'330,250 millones de dólares.<sup>44</sup>

A pesar de estar aprobados los recursos, la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos señala que, hasta marzo de 2010, en realidad se habían transferido aproximadamente el 46% de los recursos y sólo se ha gastado el 9% de los mismos.<sup>45</sup> La transferencia de equipo está en su fase inicial, pues incluso la parte más importante del equipo militar, los cuatro aviones CASA 235 destinados a la Armada de México aún no se entregan, siendo estos clave para la vigilancia aeronaval del Pacífico y del Caribe, cuyo fin es detectar e interceptar los embarques por mar y aire de cocaína colombiana. En noviembre de 2010 se entregaron cuatro helicópteros *Black Hawk* a la Policía Federal.

La Iniciativa Mérida es un programa fundamental que cambia el viejo aislamiento de México en materia de cooperación en seguridad y defensa. Claramente el gobierno federal impulsó, solicitó y recibe este programa por dos razones: la primera es el incremento de las actividades criminales, el tránsito de cocaína y la violencia asociada a esta actividad, y la segunda se debe a que el sistema mexicano de seguridad está rebasado. El entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y policíacos, y los servicios de inteligencia de México se han reforzado porque claramente es una misión nueva, para la cual no estaban entrenados ni adoctrinados sus integrantes. Sin embargo, una de las limitantes de la Iniciativa Mérida consiste en que sólo es un programa federal en ambos gobiernos, que excluye a las fuerzas de seguridad estatales y municipales, generando impactos negativos en materia de derechos humanos, ya que muchas de las estrategias de las instituciones federales, al actuar, no consideran las garantías de la población. Jorge Chabat afirma que la política de “confrontación” con el narcotráfico iniciada por Vicente Fox y profundizada por el gobierno de Felipe Calderón es una de las causas principales del gran aumento de la violencia.<sup>46</sup>

## CONCLUSIONES

En el año 2010, el debate en México acerca de la seguridad nacional se focaliza así: ¿se gana o se pierde la *guerra* al narcotráfico? Este debate se traslada a las dos fronteras debido a que allí

<sup>44</sup> *Public Law* 110-252, 30 de junio de 2008, disponible en [www.thenationalcouncil.org/galleries/resources-services%20files/Supplemental%20Appropriations%20Act,%202008%20PL%20110-252.pdf](http://www.thenationalcouncil.org/galleries/resources-services%20files/Supplemental%20Appropriations%20Act,%202008%20PL%20110-252.pdf); *Public Law* 111-118, de marzo de 2009, disponible en [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-in/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ008.111.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-in/getdoc.cgi?dbname=111_cong_public_laws&docid=f:publ008.111.pdf); *Public Law* 111-132, 24 de junio de 2009, disponible en [www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ32/pdf/PLAW-111publ32.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ32/pdf/PLAW-111publ32.pdf); *Public Law* 111-117, 16 de diciembre de 2009, disponible en [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-in/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ117.111.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-in/getdoc.cgi?dbname=111_cong_public_laws&docid=f:publ117.111.pdf)

<sup>45</sup> Government Accountability Office, *Merida Initiative. The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, Report to Congressional Requesters, Washington, julio de 2010, p. 7, disponible en [www.gao.gov/new.items/d10837.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf)

<sup>46</sup> Jorge Chabat, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores), *Seguridad nacional y seguridad interior*, El Colegio de México, México, 2010, p. 36.

se centran los fenómenos de la inseguridad de forma notable. En la norte, la exportación de cocaína y el aumento notable de la violencia criminal en ciudades como Juárez, Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Mier, y en el sur la condición porosa y abierta de la frontera. Al fenómeno de las drogas se agregan los delitos asociados a la migración debido a la necesidad de los migrantes de emplear redes criminales para lograr ingresar a Estados Unidos. Los migrantes se deben esconder de las autoridades y se sienten “atrapados” por una realidad crítica: tienen la opción de jugarse la suerte al ponerse en manos de las organizaciones criminales. Este “entrampamiento”, tal como lo definen Núñez y Heyman, en el caso de los mexicanos en el sur de Estados Unidos consiste en evadir a las autoridades para evitar su apresamiento y la deportación. Lo grave de la situación de los centroamericanos y personas de otras nacionalidades en su paso por México, a diferencia de Estados Unidos, es que los secuestros, las violaciones de mujeres y niñas y los homicidios han alcanzado niveles sin precedente.<sup>47</sup>

En Estados Unidos, algunos *Think Tanks* conservadores sostienen que México es un “Estado fallido” o que está en esa dirección. Estas afirmaciones, vinculadas a análisis que hablan del crecimiento de una “insurgencia criminal” que busca controlar al Estado, enfatizan la gravedad de la situación para derivar en recomendaciones acerca de la urgencia del fortalecimiento de la cooperación binacional. A pesar del incremento de la violencia y de las muchas debilidades de las instituciones de seguridad del Estado mexicano, éste aún mantiene las capacidades para hacer frente a los desafíos que plantean los cárteles criminales; este fenómeno no se ha generalizado en todo el país.<sup>48</sup> Sin embargo, hay ciudades y algunos estados donde sí se podrían sustentar estos diagnósticos. Esto es así en Chihuahua, principalmente en Ciudad Juárez; en Tamaulipas, sobre todo en Reynosa y Matamoros; en Sinaloa, principalmente en Culiacán; y también en el estado de Michoacán, por la violencia empleada por el cártel La Familia Michoacana.

Es importante reflexionar sobre el impacto de la violencia sobre el proceso de democratización del país. La transición a la democracia está en un grave peligro en México producto de la acción de las organizaciones criminales. En otras palabras, la llamada *guerra* al narcotráfico por el presidente, al impulsar el fortalecimiento de las fuerzas armadas y de la Policía Federal, favorece la impunidad y la restricción de garantías así como la violación de los derechos humanos. Esto genera una doble dinámica: el aumento del crimen y el crecimiento de los aparatos de seguridad del Estado.<sup>49</sup> Respecto de los derechos humanos, afectados

<sup>47</sup> Guillermina Gina Núñez y Josiah McC. Heyman, “Comunidades ‘atrapadas’ en los procesos de control de la libre circulación: consecuencias de la intensificación de la vigilancia en la zona fronteriza”, en este mismo volumen, p. 105.

<sup>48</sup> Algunos análisis con estos enfoques se encuentran en Sylvia M. Longmire y John P. Longmire, “Redefining Terrorism: Why Mexican Drug Trafficking is More than Just Organized Crime”, *Journal of Strategic Security*, vol. 1, núm. 1, 1 de noviembre de 2008; John P. Sullivan y Adam Elkus, “Cartel vs. Cartel: Mexico’s Criminal Insurgency”, *Small Wars Journal*, 2009, disponible en [www.smallwarsjournal.com](http://www.smallwarsjournal.com); Max G. Manwaring, “A ‘new’ dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies”, septiembre de 2009, disponible en [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/)

<sup>49</sup> Esta hipótesis la ha desarrollado Sergio Aguayo, señalando una gran cantidad de contrarreformas legales que operan en sentido contrario a la pluralidad y la transparencia informativa. Además, la presión por parte de grupos de

tanto por el enfrentamiento entre los cárteles como por las acciones de las fuerzas armadas y las policías, están siendo perjudicados muchos civiles inocentes. La guerra está provocando una crisis de derechos humanos en México, y esta variable se agrega a otros factores que se debilitan a la democracia.<sup>50</sup>

Respecto de la migración, la securitización de ésta en Estados Unidos se traslada a México, principalmente en la forma como los migrantes extranjeros son capturados, extorsionados, asesinados, mientras que las mujeres son violadas por miembros de los cárteles, principalmente en la ruta Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas, Texas. En este sentido, el problema se agrava por la participación de autoridades *in situ* en las carreteras y poblaciones ubicadas en las rutas mediante actos de corrupción.

Tanto en México como en América Central las capacidades de los gobiernos son muy reducidas, sobre todo ante el poder acumulado por las agrupaciones criminales. A ello se agrega una debilidad endémica de los sistemas políticos en países como Guatemala, Honduras y El Salvador, que impide el desarrollo de capacidades para neutralizar a los traficantes de personas y drogas. Estas debilidades se tratan de subsanar mediante programas de cooperación en defensa, inteligencia, justicia y seguridad pública entre México, Centroamérica y Estados Unidos.

Existen obstáculos para que la cooperación en seguridad, y en particular en temas migratorios, avance a mayor velocidad y pueda obtener resultados efectivos. Estos van desde la falta de armonía en las estructuras legales (la Segunda Enmienda de la Constitución de Estados Unidos es un impedimento que agrava la condición de la seguridad de México, pues permite la venta libre de armas a sus ciudadanos, factor básico para el tráfico de armas), y las debilidades institucionales, más pronunciadas en México y Centroamérica, hasta los obstáculos políticos, principalmente los nacionalismos, que generan desconfianzas. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señaló en 2009 que los gobiernos tienen estructuras muy débiles para combatir la trata de personas.<sup>51</sup>

Como conclusión, es preciso señalar que las dos fronteras de México están, a pesar de sus notables diferencias, interconectadas y son parte de una misma causal de seguridad marcada por las actividades criminales de tráfico de drogas y personas.

---

poder ha debilitado a las agrupaciones de la sociedad civil. Véase Sergio Aguayo Quezada, *Vuelta en u. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, México, 2010.

<sup>50</sup> Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, "El 'piadoso olvido': el PAN y los derechos humanos", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores), *Seguridad nacional y seguridad interior*, *op. cit.*

<sup>51</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Diagnóstico de las capacidades nacionales y regionales para la persecución penal del delito de trata de personas en América Central*, San José de Costa Rica, 2009.

# **Migración y seguridad:** nuevo desafío en México

Se terminó de imprimir en marzo de 2011 en Ediciones de Lirio, Azucenas núm. 10, colonia San Juan Xalpa, México, D. F.

El tiraje constó de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.  
Se imprimió sobre papel Eucalipto de 90 gramos, en técnica de impresión *offset*.

El diseño y formación estuvieron a cargo de *atril, excelencia editorial*, tel. 5421 3925





