

36. Vulnerabilidades de seguridad en la relación México-Centroamérica

Natalia Armijo Canto¹⁷¹

Históricamente, la frontera sur mexicana no había estado muy presente en los esquemas de seguridad. Durante el periodo de la Guerra Fría, los países centroamericanos eran vistos dentro de la órbita de influencia de Estados Unidos, y no representaban preocupación para México. Sin embargo, desde finales de la década de 1970, las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, más la inestabilidad política generalizada en la región, llevaron a una preocupación creciente sobre las repercusiones de estos procesos en la seguridad del país. Por una parte, la llegada de miles de refugiados que huían de la violencia en sus países y, por otra, la posibilidad de incursiones del ejército guatemalteco en territorio nacional, obligaron a las autoridades mexicanas a poner atención a esta frontera y a participar activamente en los procesos de paz en los países centroamericanos.

En 1994 se dieron tres eventos relevantes para la frontera: a) la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte que elevó la importancia de la misma en cuanto a consideraciones de seguridad nacional de Estados Unidos, pero excluyó el tema de los trabajadores migrantes; b) el levantamiento zapatista, que provocó un fuerte incremento de la presencia militar y de mecanismos de control en la frontera con Guatemala; y c) La *Operación Guardián* en California, que inició una nueva etapa en la política de contención migratoria del gobierno estadounidense y presiones hacia México para controlar el paso de migrantes centroamericanos a través de la frontera sur en su intento por llegar a Estados Unidos.¹⁷²

Retos para la seguridad en el inicio del siglo XXI

Los atentados terroristas contra Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2001, condujeron a poner énfasis en políticas de “contención”, “sellamiento” y “securitización”. Las políticas migratorias y fronterizas quedaron envueltas en los discursos sobre seguridad y control, dejando poco espacio para la atención de temas económicos, comerciales, sociales y mucho menos para los relativos a los derechos humanos.¹⁷³

¹⁷¹ Universidad de Quintana Roo.

¹⁷² Ver Vladimiro Valdés, “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas”, en Rigoberto Gallardo y Rafael Moreno (coordinadores), *México tras el ajuste estructural*, Vol. I, Universidad Iberoamericana León e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, México, 2005.

¹⁷³ Ver Juan Artola, “Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México”, en Carlos González (editor), *Relaciones Estado-diáspora: la perspectiva de América Latina y el Caribe*, Secretaría de Relaciones Exteriores y Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2006.

Estados Unidos ha expresado su preocupación sobre la porosidad de la frontera sur de México debido a la posibilidad de tránsito de células terroristas, la presencia y actividad de las maras o pandillas transnacionales y sus posibles vínculos con organizaciones criminales o terroristas. En consecuencia, para los gobiernos de México y Estados Unidos, este tema se ha convertido en una prioridad desde el punto de vista de la seguridad, lo cual ha elevado las exigencias para hacer más eficiente el combate al crimen organizado y al terrorismo; fortalecer la seguridad pública en la región; aumentar la eficiencia en la administración de los cruces fronterizos; administrar en forma más adecuada los flujos migratorios; fortalecer los mecanismos bilaterales de cooperación con los países colindantes; y aumentar la coordinación trilateral México–Guatemala–Belice.

Migración y seguridad

A fin de impedir que los flujos migratorios provenientes de Centroamérica continuaran creciendo, entre junio de 2001 y enero de 2003 el gobierno de México llevó a cabo el “Plan Sur”, con la finalidad de reducir las deficiencias de las líneas divisorias entre nuestro país, Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policíaca y militar. En 2003, el Plan fue sustituido por el proyecto: “Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur” que incluyó acciones encaminadas a mejorar la documentación de trabajadores agrícolas y visitantes locales. Además, la creación de grupos de protección de migrantes, el incremento de los mecanismos de control de la migración indocumentada rumbo a Estados Unidos y el mejoramiento de las estaciones migratorias. En este contexto, se ha logrado la firma de acuerdos bilaterales con Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador para realizar repatriaciones de manera ordenada y segura.¹⁷⁴

No obstante, estos esfuerzos no han logrado detener el ingreso de los migrantes. El promedio anual de expulsiones de extranjeros en México entre 2002 y 2008 fue de 180 mil personas, de las cuales más de 95% eran centroamericanos. De la misma manera no ha disminuido la violación de los derechos humanos de los migrantes centroamericanos que transitan por la frontera sur de México. En el año 2007, se registraron más de tres mil casos de maltrato que van desde abuso psicológico hasta daño físico y agresión sexual. Cabe señalar que estas violaciones no se dan solamente en la zona fronteriza, sino a lo largo de todo el recorrido por México.¹⁷⁵ En ese mismo año, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló abusos contra los migrantes, y un promedio de 200 personas centroamericanas que mueren al año

¹⁷⁴ Véase Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, 2005, en <http://www.inm.gob.mx/Paginas/foros/foros.htm>.

¹⁷⁵ Véase *Cuarto informe sobre la situación de los migrantes en tránsito por México*, Belén, Casa del Migrante; Humanidad sin Fronteras y Fronteras con Justicia, 2007.

durante la travesía. Lejos de mejorar, la situación ha empeorado, en junio de 2009 la misma Comisión presentó el Informe Especial sobre los Casos de Secuestros contra Migrantes, donde se denuncia que entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se documentó el secuestro de 9,758 migrantes, más de 50 al día. El beneficio que obtuvo la delincuencia organizada por estos secuestros fue de 25 millones de dólares según la CNDH. En 9,194 casos el delito fue cometido por bandas organizadas, y el resto por autoridades, o la combinación delincuentes-servidores públicos.¹⁷⁶

Pandillas transnacionales

Las maras o pandillas transnacionales son agrupaciones delictivas distintas a las pandillas centroamericanas tradicionales. Esto debido a su alto grado de violencia, su relación con los procesos migratorios y su incursión en el tráfico de personas a través de esta frontera, a veces vendiendo protección a polleros y migrantes, otras veces atrayendo a los que esperaban el “tren de la muerte”. Así, se establecen en las poblaciones fronterizas y se dedican a delinquir en la región. En el peor de los casos, se vinculan con actividades del crimen organizado. Las maras, según algunas estimaciones, llegan a sumar 70 mil integrantes en Guatemala, Honduras y El Salvador, y en México se han multiplicado sus seguidores o imitadores.¹⁷⁷

La incidencia de la actividad de los maras en México se da en primera instancia por la condición de país puente entre Estados Unidos y Centroamérica, y porque también hay condiciones favorables para que el fenómeno aparezca en este país. Muchos problemas asociados a las maras se deben a cuestiones de inseguridad pública generales y endémicos en la región México-Centroamérica, previos a la aparición de las mismas. Entre éstos, la corrupción de las policías y cuerpos de seguridad, la ineficiencia de los sistemas de control de fronteras, la presencia permanente de mafias de traficantes de personas, penetrando las estructuras de migración, policíacas, militares y de inteligencia de México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

Desafíos en la frontera sur

El fin de las confrontaciones armadas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua trajo consigo una retirada abrupta de la presencia norteamericana en Centroamérica y de los militares de la vida civil. Asimismo, disminuyeron significativamente los controles en carreteras y puertos y empezó a ser notorio el corredor centroamericano de drogas. De igual manera, se da el ascenso de la presencia de los cárteles mexicanos en las

¹⁷⁶ Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes, junio de 2009. <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>.

¹⁷⁷ Ver los documentos del proyecto de investigación “Proliferación de pandillas juveniles en un contexto de alta transnacionalización en la sub-región Centroamérica, México, California y Washington”, y de la “Red Transnacional de Análisis sobre Maras” desarrollado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), a partir de mayo de 2005. <http://interamericanos.itam.mx/maras/>.

nuevas rutas ante el fortalecimiento de los controles en el Caribe y surge el Petén como paraíso para el tráfico ilegal de todo tipo. La Organización de Naciones Unidas calcula que cerca de 90% de la cocaína que se consume en Estados Unidos pasa por Centroamérica.¹⁷⁸

Las deficiencias en el control marítimo de las fronteras se hacen evidentes en la frontera sur ya que es un flanco débil para la seguridad naval y aérea mexicana. Resulta muy difícil controlar el tráfico ilegal de personas y drogas. La cocaína colombiana se mueve por vía marítima, terrestre y aérea. El tráfico terrestre y naval de personas es empleado en ocasiones para comerciar drogas. Por otro lado, la Armada de México no cuenta con equipo suficiente de detección (radares) e intercepción (fragatas e interceptores). Asimismo, la Fuerza Aérea Mexicana no cuenta con equipo con cobertura total en el sur.

En Centroamérica 70% de las muertes con violencia se realiza con armas de fuego. Muchas de éstas son remanentes de conflictos en la región, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después de que estos conflictos político-militares cesaron en la década de 1990, el armamento de ex-militares y ex-guerrilleros terminó en el mercado negro.¹⁷⁹ Aunque en México la mayor parte de las armas ilegales procede de Estados Unidos, el acceso a ellas en la frontera sur presenta un serio riesgo.

Por otro lado, los procesos de democratización en Centroamérica quedaron inconclusos, pues, aunque se terminaron las confrontaciones armadas, no se consolidaron instituciones democráticas fuertes y confiables. Por ello se habla de Estados débiles donde las instituciones políticas y los cuerpos de seguridad están penetrados por el crimen organizado. En los estados del sur de México también hay debilidades institucionales, rezagos importantes y corrupción de autoridades. Todo esto dificulta la debida atención a la problemática fronteriza.

A su vez, los desastres naturales, especialmente huracanes, inundaciones, sequías e incendios forestales son compartidos por los estados fronterizos del sur de México y sus vecinos centroamericanos. Estos fenómenos generan flujos migratorios y agravan las condiciones de fragilidad social de las comunidades. Los huracanes Mitch (1998), Stan y Wilma (2005), son ejemplo de ello y obligan a pensar en esquemas de prevención y mitigación regionales.

Podemos concluir que la problemática de seguridad en el sur de México es *interméstica*. Las cuestiones ambientales y sociales que se tornan problemas de seguridad no reconocen las fronteras. Por lo tanto, las políticas de seguridad necesitan la concurrencia de los países involucrados. Al Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) deben sumarse iniciativas que involucren los niveles medios y de campo

178 Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (ONUDC), "Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire", 2007: www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2007.

179 Véase International Action Network in Small Arms (IANSA): www.iansa.org/regions/camerica.htm.

para impactar en los problemas de seguridad y desarrollo. La complejidad de los retos de seguridad en la frontera sur obliga a soluciones de participación multisectorial: instituciones sociales, cuerpos policíacos, fuerzas armadas y sociedad civil. Sin un acercamiento ni la apertura de espacios de diálogo y comunicación, no se podrán construir alternativas que estén a la altura de los desafíos presentes.

37. Dilemas de la seguridad pública en la Ciudad de México y su vínculo con la Federación

*Asael Santos*¹⁸⁰

La reforma política-electoral de 1996 fue la clave para el arribo de la izquierda al gobierno de la Ciudad de México en las elecciones de 1997. A pesar de que la inseguridad es motivo de queja entre los ciudadanos, los distintos esfuerzos de tres administraciones perredistas han sido frenados por las políticas de corto plazo de los jefes de gobierno, vinculados a sus aspiraciones para postularse a la presidencia, las herencias del pasado régimen en materia de persecución del delito, corrupción estructural, ausencia de áreas de investigación del ministerio público, policías poco profesionales y sobre todo, la descoordinación entre los sistemas penales, judiciales y de seguridad pública del gobierno del Distrito Federal con los del gobierno federal (PRI y PAN).

Los esfuerzos del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), fueron limitados. En materia de seguridad, los principales retos de su administración consistieron en abatir los altos índices de delincuencia y restituir la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública. Las líneas de acción que se establecieron en el Plan General de Desarrollo (PGD) 1998-2000 para responder a esos desafíos fueron: a) fortalecer la presencia de la policía; b) desarticular las organizaciones criminales; c) profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; d) integración del aparato judicial y e) elaboración de un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública.

De igual modo, el gobierno del DF inició un proceso de reestructuración y profesionalización del personal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y de la Procu-

¹⁸⁰ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.