

Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad

*Natalia Armijo Canto*¹

35

La frontera sur de México ha experimentado en los últimos 30 años un proceso de transformación marcado por la complejidad y el dinamismo de movimientos poblacionales de diverso tipo, inscritos en dinámicas locales y regionales en un área geográfica donde es posible visualizar crecientemente nuevos problemas de carácter interméstico,² relacionados con el crimen organizado, la seguridad y los derechos humanos.

La afirmación anterior no desconoce las dinámicas de larga data que han estado presentes en el sur de México y que se han expresado en migraciones laborales estacionales, intercambios comerciales y relaciones familiares locales con diferente énfasis en distintos espacios fronterizos. Las fronteras son espacios dinámicos, donde el cambio parece ser la única constante. Sin embargo, hay periodos en que los cambios se dan de manera acelerada o se conjuntan dimensiones que los hacen más visibles. Este ha sido el caso de la frontera sur a partir de la década de 1980, cuando distintos acontecimientos acaecidos dentro y fuera de la región tuvieron como consecuencia la coincidencia de discursos y acciones relacionados con la seguridad y con los procesos migratorios. Se volvió en cierta forma “normal” la asociación entre los términos, pero ni la “migración” ni la “seguridad” son conceptos unívocos, y por tanto los vínculos que se establecen entre los flujos migratorios y las políticas de seguridad tienen que analizarse inscritos en contextos geográficos e históricos concretos, en relación con movimientos poblacionales específicos y atender a las distintas dimensiones de la seguridad.

El objetivo de este trabajo es presentar, sucintamente, 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 la gestión de los flujos migratorios y analizar las respuestas que se han generado desde el gobierno mexicano.

¹ Profesora e investigadora de la Universidad de Quintana Roo; miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C., y directora del proyecto “Migración y seguridad: nuevo desafío en México”, en el CASEDE. Correo electrónico: nat_armijo@yahoo.com.mx

² Véase James Rosenau, *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton University Press, Princeton, 2003. El autor utiliza este término para señalar la superposición que se da entre asuntos internacionales y domésticos.

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”.³ No es posible entender las fronteras y las relaciones entre sociedad y Estado contenidas en éstas, sin entender lo que significa vivir en las fronteras y reconocer las dinámicas específicas presentes en los espacios fronterizos.

El significado del concepto de frontera es plural y diverso. En castellano hablamos de “límites interestatales” o “líneas fronterizas” cuando se refiere a la demarcación de una frontera; “zona fronteriza” para nombrar al espacio inmediato a estos límites; o “regiones fronterizas” cuando se trata de porciones del territorio involucradas 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 ocasiones los conceptos se utilizan de forma intercambiable. En términos generales, cuando se habla de la frontera sur se incluyen los 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.⁴ 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. La naturaleza es 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”.⁵ Las regiones y sus fronteras son resultado de elaboraciones históricas de procesos sociales concretos.

El trazo definitivo de la frontera sur de México no estuvo exento de conflictos; el papel de la Guerra del Soconusco en los procesos de establecimiento de los límites con Guatemala, y la Guerra de Castas que asoló durante medio siglo la porción oriental de la Península de Yucatán son claro ejemplo de ello.⁶ Sin embargo, los procesos que llevaron a la

³ William Zartman (editor), *Understanding Life in the Borderlands. Boundaries in Depth and Motion*, Georgia University Press, Georgia, 2010, p. 1.

⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Referencias geográficas y extensión territorial de México*, disponible en www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/INTERNET/1-GeografiaDeMexico/MAN_REFGEOG_EXTERR_VS_ENERO_30_2088.pdf

⁵ Andrés Fábregas, “El concepto de frontera: una formulación”, en Alain Basail (coordinador), *Fronteras desbordadas. Ensayos sobre la frontera sur de México*, Juan Pablos Editor, México, 2005, p. 29.

⁶ Véanse Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez, *Espacios diversos, historia en común. México, Guatemala y Belice, la construcción de una frontera*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2006; y Lorena Careaga, *Quintana Roo. Una historia compartida*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1990.

definición de límites con Guatemala en 1882, y con Belice (entonces Honduras Británica) en 1893, fueron distintos. En el caso de los límites entre México y Guatemala, los grupos sociales asentados a ambos lados compartían la misma herencia colonial, así como características sociales, étnicas y culturales similares. En el caso de México con 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 vínculos históricos y familiares.⁷

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 vecinos países de Guatemala y Belice. Hay, sin embargo, rasgos que han sido comunes en su desarrollo, como la relativa falta de atención del Estado mexicano, la ausencia de procesos de industrialización y la dependencia, primero, de las actividades agrícolas y pecuarias y, después, de actividades diversas en las ramas de la construcción y los servicios. A lo largo de la frontera 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. El número de cruces formales es insuficiente para el tamaño de la frontera, pero la porosidad aumenta también debido a la carencia de infraestructura y personal suficiente en la mayoría de ellos.

Las dinámicas y los intercambios fronterizos tradicionales de distinta intensidad durante varias décadas del siglo xx formaron parte del paisaje cotidiano de la zona. Residentes fronterizos, trabajadores temporales, visitantes locales, comerciantes a pequeña escala, entre otros, tuvieron al parecer libertad de movimiento, con documentación o sin ella, y establecieron vínculos familiares y comerciales que permanecen hasta el presente.

Chiapas ha sido escenario de migraciones laborales estacionales, principalmente desde Guatemala, para trabajar en las fincas cafetaleras en la región del Soconusco; este proceso, aunque ha experimentado variaciones, se ha dado de manera constante desde hace más de un siglo. En Tapachula y Tuxtla Gutiérrez también hay trabajadores del país vecino en actividades de construcción y en servicio doméstico.⁸

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 la región. Desde finales del siglo xix y las primeras décadas del siglo xx las actividades forestales,

⁷ Luz del Carmen Vallarta, *Los payobispenses. Identidad, población y cultura en la frontera México-Belice*, Universidad de Quintana Roo, México, 2001.

⁸ Véanse Manuel Ángel Castillo, “La frontera México-Guatemala: un entorno de asimetrías, desigualdades sociales y movilidad poblacional”, en *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos a la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*, Sin Fronteras, México, 2008; Hugo Ángeles Cruz, “La múltiples dimensiones de la migración internacional en la frontera sur de México”, en Javier Serrano y Germán Martínez (coordinadores), *Una aproximación a las migraciones internacionales en la frontera sur de México*, El Colegio de la Frontera Sur, México, 2009.

madereras y chicleras favorecieron la movilidad de trabajadores y el establecimiento de pequeños caseríos a ambos lados de la frontera.⁹

En el caso de Tabasco, el corredor Naranjo-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. Prácticas ilegales como el saqueo de piezas arqueológicas, el abigeato, la caza y comercialización de especies silvestres, así como el contrabando de maderas preciosas, prosperaron en esta región bajo la protección de la selva y la ausencia de controles estatales.¹⁰

Quintana Roo colinda casi en su totalidad con Belice,¹¹ país con una superficie total de apenas 22,965 kilómetros cuadrados, y una población de 300 mil habitantes,¹² que no representa una presión migratoria para México. A los desplazamientos históricos poblacionales durante la Guerra de Castas y los aprovechamientos forestales siguieron, durante las décadas de 1960 y 1970, la presencia de trabajadores de ambos países en las temporadas de corte de caña, ya que los ingenios azucareros se establecieron en las márgenes beliceña y mexicana del Río Hondo. También se ha registrado un flujo constante para actividades comerciales legales y contrabando hormiga a través del río.

Así, la movilidad poblacional en la frontera sur de México no es una novedad; lo que ha cambiado es el contexto en que se desarrolla y la creciente complejidad, que ha transformado lo que había sido una dinámica cotidiana en un tema problemático durante una época de acelerada globalización.

CAMBIOS EN LAS DINÁMICAS MIGRATORIAS EN EL SUR DE MÉXICO

Las guerras civiles en Centroamérica modificaron los flujos migratorios desde la región hacia y a través de México. A inicios de la década de 1980 ingresaron al país aproximadamente 46 mil guatemaltecos, que más adelante serían considerados como refugiados. Se establecieron primero en el estado de Chiapas, y en 1984 en Campeche y Quintana Roo. Una década de refugio sirvió para tejer nuevas redes en Guatemala y México, así que

⁹ Luis Arriola, “Fenómeno migratorio en Campeche. Una primera aproximación a su dimensión cultural”, en Maryanna Villanueva y Sandra Cruz (coordinadoras), *Migraciones: mirando al Sur. Entrecruzamientos culturales en las migraciones*, Centro Cultural de España en México-Instituto Nacional de Migración, México, 2010.

¹⁰ Luis Arriola, “Frontera-frente y territorialidad en el noroccidente del Petén, Guatemala”, *Revista Ciencias Sociales*, Universidad Arturo Prat, Iquique, Colombia, 2008, disponible en www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista21/pdf/rcs_21_1.pdf

¹¹ Según el Atlas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Quintana Roo tiene 27 kilómetros de frontera con Guatemala, disponible en www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/atlas/atlas_qroo.pdf

¹² Datos de 2009, Sistema de Integración Centroamericana (SICA); disponible en www.sica.int/sirsan/. Estas cifras dan una densidad demográfica de 13 habitantes por km², la más baja de toda Centroamérica.

cuando en 1993 se puso en marcha el programa de retorno voluntario, muchos decidieron permanecer en México, y algunos de los que sí se acogieron al programa posteriormente decidieron regresar al no encontrar condiciones favorables en Guatemala. Según datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, aproximadamente 42,700 personas se acogieron al programa de repatriación.¹³ 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 mil ex refugiados en el país, ya que menos del 50% se acogió al movimiento de retorno colectivo y organizado.¹⁴ 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.¹⁵

En el transcurso de dos décadas, la frontera sur había experimentado un acelerado proceso de transformación. Una vez concluido el periodo más álgido de los conflictos en Centroamérica con la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala en 1992 y 1996, respectivamente, los flujos migratorios no desaparecieron; por el contrario, se modificaron e incrementaron, ya que debido a los problemas económicos en los países centroamericanos inició un proceso creciente de migración ya no 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.

La presencia de centroamericanos en la frontera sur no generó problemas serios en la región, ni fueron visibles actitudes de rechazo de la población local hacia ellas. La situación de indocumentación de muchos trabajadores había dado cabida a abusos y explotación por parte de algunos empleadores, pero en general la gente de 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 se hicieron visibles al entrar el nuevo siglo, al ver incrementada la presencia de migrantes indocumentados en tránsito,¹⁶ a la vez que la situación de seguridad de la vida fronteriza sufría un deterioro por diversas razones.

El cuadro 1 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.¹⁷

¹³ Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, “El refugio en México”, disponible en www.comar.gob.mx/?page=el-refugio-guatemalteco.

¹⁴ Rolando Duarte y Teresa Coello, *La decisión de marcharse. Los pueblos indígenas migrantes de Guatemala y Chiapas*, Consejería en Proyectos, Guatemala, 2004, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/5826.pdf

¹⁵ Daniel Cortez, Carlos Cáceres y Roselí Venegas, *Diagnóstico general de los flujos de trabajadores de la frontera sur de México*, Instituto Nacional de Migración, México, 2005, disponible en www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Avances_Investigacion/Trabajadores_Temporales.pdf

¹⁶ Manuel Ángel Castillo, “Los flujos migratorios en la frontera sur de México”, *Amérique Latine. Histoire et Mémoire*, Les Cahiers, París, 2001, p. 2, disponible en <http://alhim.revues.org/index603.html>

¹⁷ Las devoluciones son solamente un indicador de la inmigración indocumentada, ya que no es posible contabilizar a aquellos que lograron evitar su detención.

Cuadro 1

FORMAS MIGRATORIAS DE VISITANTE AGRÍCOLA (FMVA) Y TRABAJADOR FRONTERIZO (FMTF) OTORGADAS A PERSONAS CENTROAMERICANAS Y DEVOLUCIONES DE PERSONAS CENTROAMERICANAS POR LA AUTORIDAD MIGRATORIA 2001–2010

Año	FMVA ['] y FMTF ^{''} otorgadas	%	Centroamericanos ^{'''} devueltos ^{''} 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

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de los boletines estadísticos del Instituto Nacional de Migración.¹⁸

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

^{''} 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 a residentes de municipios del interior de Guatemala.

^{'''} Se consideran las devoluciones de personas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Belice.

^{''''} 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.

El año 2005 registró el mayor número de devoluciones de centroamericanos, que se incrementó 56.4% respecto de 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 los trabajadores fronterizos habían disminuido 37% respecto de 2005, mientras que las devoluciones lo hicieron en un 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. A pesar de que los flujos migratorios han disminuido, las condiciones de seguridad de los migrantes en las zonas fronterizas no han mejorado.

¹⁸ Instituto Nacional de Migración, “Boletines estadísticos”, *Estadísticas migratorias*, disponible en www.inm.gob.mx/index.php/page/Estadísticas_Migratorias

Surge entonces la pregunta: ¿por qué si las migraciones son procesos que han existido a lo largo de la historia en la frontera sur integrados con la vida cotidiana de las localidades fronterizas, de pronto surgen como un problema que se asocia con la seguridad? La génesis de los problemas de seguridad en la región tiene que ver con eventos que no están directamente relacionados con las personas que dejan sus lugares de origen en busca de mejores opciones de vida, aunque al compartir el mismo espacio geográfico los migrantes se han visto también obligados a enfrentar situaciones de mayor riesgo que han vulnerado su seguridad y sus derechos humanos.

LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD EN LA FRONTERA SUR:
AUSENCIAS Y DESEQUILIBRIOS DEL ESTADO MEXICANO

41

Las fronteras 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.¹⁹ El cambio es la cualidad inherente de las fronteras, que deben 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 su relación con los Estados vecinos. Son territorios habitados, generalmente localizados en los márgenes de un poder estatal central, o entre poderes centrales distintos. La relación entre las dinámicas fronterizas y la presencia estatal es un elemento que ayuda a explicar los problemas que se presentan y el derrotero que siguen.

Durante mucho tiempo la frontera sur no fue objeto de atención de las políticas gubernamentales, ni tema de interés para los grupos sociales externos a esa región. Apenas en la década de 1980 el gobierno mexicano incrementó su presencia en la frontera sur y creó instituciones *ad hoc* para atender, a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), una situación inédita en el país. A pesar de ello, la atención de los problemas de pobreza y aislamiento general no se resolvieron, como quedó de manifiesto con el levantamiento zapatista en 1994.²⁰

Varios factores coincidieron en el tiempo para evitar la confrontación armada en Chiapas; sin embargo, 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),²¹ 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.

¹⁹ En la obra editada por William Zartman, *op. cit.*, 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.

²⁰ Manuel Ángel Castillo, “Los flujos migratorios...”, *op. cit.* p. 2.

²¹ CAPISE, *La ocupación militar en Chiapas: el dilema del prisionero*, San Cristóbal de las Casas, 2004, disponible en <http://enlinea.capise.org.mx/node/21>

Según reportan Carrasco y colaboradores, 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 mil efectivos, la cifra podría duplicarse al considerar la información de organizaciones civiles nacionales e internacionales.²²

Esta presencia militar no se debió entonces a los flujos migratorios, ni tampoco se concentró 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 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (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, hecho que muestra las contradicciones de la globalización.

La *Operación Guardián*, en California en 1994, postuló la necesidad de cerrar la frontera con México para evitar el ingreso de los migrantes indocumentados. En 1993, un año antes del TLCAN, había aproximadamente 4,200 agentes de la Patrulla Fronteriza desplegados en la frontera con México; la cifra aumentó a ocho mil en 1998.²³ Los controles fronterizos en Estados Unidos no fueron efectivos para desalentar la inmigración de mexicanos y, al mismo tiempo, los centroamericanos que buscaban conseguir el “sueño americano” eran cada vez más numerosos.

La contradicción entre discursos amplios y acciones selectivas de control y restricción de la inmigración, por un lado, y el aumento de los flujos migratorios, por otro, continuó y se agravó con los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. La respuesta fue el incremento en las medidas de seguridad y el abandono de las negociaciones para la posible legalización de los trabajadores indocumentados que habían fomentado organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes y el gobierno mexicano. Para algunos analistas el reforzamiento en los controles migratorios, posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001, no tiene que ver solamente con aspectos de seguridad contra el terrorismo internacional, sino con las limitaciones a la movilidad entre aquellos países que se benefician de la globalización y los que no. Las desventajas laborales de la población indocumentada generan beneficios económicos a los empleadores al no tener que otorgarles los salarios y servicios establecidos en la legislación. De este modo, las justificaciones para restringir la migración por motivos de seguridad han sido una cortina de humo para mantener una estrategia cuyo propósito es perpetuar la división entre ricos y pobres a través y dentro de las fronteras internacionales.²⁴

Con el objetivo de aumentar su capacidad de control de los flujos migratorios, México inició en julio de 2001 la implementación del Plan Sur, que contemplaba el fortalecimiento

²² Tania Carrasco, Raúl Benítez Manaut y Armando Rodríguez Luna, “Chiapas: negociaciones de punto muerto y gobernabilidad político-social”, *Pensamiento Propio*, núm. 23, enero-junio de 2006, p. 16.

²³ Joseph Nevins, “Immigration Control and the Remaking of the California-Mexico Boundary in the Age of NAFTA”, en Peter Andreas y Timothy Snyder (editores), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Control in North America and Europe*, Rowman and Littlefield, Maryland, 2000, p. 106.

²⁴ Tanya Chute, “Globalization, Security and Exclusion”, *CRS Working Papers Series*, núm. 3, Center for Refugee Studies, York University, Toronto, 2005.

de acciones de intercepción de indocumentados desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur. Los datos del cuadro 1 indican que no se lograron resultados inmediatos importantes. En 2007, la entonces comisionada del Instituto Nacional de Migración (INM) señaló a los migrantes indocumentados en México como “una enorme nata, un tapón cada vez más fuerte” en la frontera norte; ante los cuestionamientos acerca de si las razones de un mayor control se debían a presiones de Estados Unidos, señaló que: “La razón social o política [de impedirles el paso en territorio mexicano] no es si los *gringos* me dicen si puedo o no puedo, olvidémonos de eso. Simplemente allá no los van a dejar pasar [...] y en cambio sí afectarán el desarrollo mismo de México, el tejido social en los estados fronterizos, lo cual se nos convierte en un gravísimo problema”.²⁵

Las declaraciones de la comisionada muestran el cambio de actitud hacia la presencia de los migrantes en tránsito. Por las razones que fueran, ya no eran bienvenidos en México. No se sabe a ciencia cierta si existieron presiones o exigencias abiertas desde Estados Unidos para ejercer un mayor control de las autoridades mexicanas en la frontera sur, pero el aumento de los controles en su frontera contribuyó para que la migración centroamericana en México se convirtiera en un problema, sobre todo porque no existían políticas orientadas a una gestión de los crecientes flujos.

Otro punto que también tuvo fuerte impacto en la modificación del escenario migratorio en la frontera sur fue la política de deportaciones de centroamericanos presos desde Estados Unidos, sin ningún aviso previo, a los países de origen. Algunos cálculos refieren que entre los años 2000 y 2004 fueron deportadas 20 mil personas que habían sido consignados por delitos en Estados Unidos, a El Salvador, Honduras y Guatemala.²⁶ Este proceso fortaleció a las maras y favoreció su transnacionalización. La presencia de la *Mara Salvatrucha* y la *Pandilla Barrio 18* no tardó en aparecer en las comunidades fronterizas de Chiapas, paso obligado para su regreso a Estados Unidos y también lugar de oportunidad para delinquir aprovechando la vulnerabilidad de los migrantes a quienes podían asaltar y extorsionar.

Emulando a sus vecinos de Honduras, El Salvador y Guatemala, en México se realizaron operativos “antimaras”: Acero I, en 2003, logró arrestar a 130 mareros; Acero II en 2004 a 137; y Acero III, de diciembre de 2005 a junio de 2006, a 600. En este mismo tenor se realizaron los operativos COSTA y Frontera Sur en 2004, y Escudo Comunitario, realizado conjuntamente con las autoridades de Guatemala y El Salvador en 2005.²⁷ La presencia de las maras en México disminuyó a partir de 2005 por diversas razones: 1) el huracán *Stan* destruyó las vías del tren y llevó al cierre de la estación de Tapachula, 2) el cambio en las rutas

²⁵ “Migrantes de CA afectan el tejido social de México: Cecilia Romero”, *La Jornada*, 20 de noviembre de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx/2007/11/20/index.php?section=politica&article=003n1pol

²⁶ Ana Arana, “How Streets Gangs Took Central America”, *Foreign Affairs*, enero-junio de 2005.

²⁷ Natalia Armijo Canto, Raúl Benítez Manaut y Athanasios Hristoulas, “Las maras en el triángulo de seguridad Centroamérica-México-Estados Unidos”, en Carlos Barrachina (coordinador), *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*, Universidad de Quintana Roo-Plaza y Valdés, México, 2010.

migratorias, y 3) la presión de las autoridades. Sin embargo, a partir de 2008 vuelve a mencionarse la presencia de maras en reportes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en la información proporcionada por los albergues de migrantes. Asimismo, la situación de exclusión y falta de oportunidades que enfrentan los jóvenes en la región ha favorecido el crecimiento de pandillas locales que se dedican a delinquir.

Sin duda, el problema más grave de seguridad en la frontera sur de México se debe a las actividades del narcotráfico. En 1998 las autoridades federales implementaron la Operación Sellamiento con el objetivo de mejorar la intercepción de drogas en tránsito hacia Estados Unidos. En la frontera sur el programa se reforzó a partir del año 2000 con capacitación de personal y moderna tecnología para la detección de drogas. Durante la vigencia del programa se lograron algunos resultados, pero a partir de 2003 éste dejó de funcionar a pesar de que la situación general no había mejorado.²⁸

Es sabido que Centroamérica, y particularmente Guatemala, se ha convertido en un puente para las actividades de los productores y traficantes de drogas después del relativo éxito de los operativos de Estados Unidos y Colombia para combatir las rutas aéreas y navales en el Caribe durante la década de 1990. Los cárteles mexicanos se aprovecharon de la situación en Guatemala, país que recién salía de la guerra civil, y donde prevalecía una cultura de violencia, ex militares desmovilizados, instituciones débiles, pobreza y corrupción.²⁹ De acuerdo con Stratfor, agencia de información sobre inteligencia y seguridad,³⁰ los Zetas dominan los departamentos norteños de Huehuetenango, Petén y Quiché, mientras que el Cártel de Sinaloa controla la mayor parte del departamento de San Marcos y la región Costa-Pacífico de Guatemala. Cabe resaltar que con los Zetas habían colaborado en el pasado algunos miembros de las fuerzas especiales de élite guatemaltecas, los Kaibiles, que después de la desmovilización militar y los recortes a las fuerzas armadas buscaron colaborar con el cártel mexicano. De esta manera, la violencia se ha expandido a partir de organizaciones con fuerte entrenamiento bélico.

En Belice ha aumentado la preocupación por el crimen organizado que utiliza el país como plataforma para sus operaciones. Recientemente se ha incrementado la cooperación de Estados Unidos, a través del Destacamento Alpha de Operaciones (ODA, por sus siglas en inglés), ya que de ser un país en la ruta de tránsito ahora se han detectado desde el territorio beliceño operaciones de tráfico terrestre y marítimo.³¹

²⁸ “Deja la PGR la frontera sur a merced del narcotráfico”, *La Jornada*, 17 de octubre de 2006, www.jornada.unam.mx/2006/10/17/index.php?section=sociedad&article=049n1soc

²⁹ Son varios los documentos que analizan la situación del narcotráfico en Centroamérica: Oficina contra la Droga y el Delito, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, ONU, Nueva York, 2007; “Central America: Drug Cartels Threaten Institutions”, *Oxford Analytica Daily Brief Service*, 23 de abril de 2009; Steven Dudley, *Drug Trafficking Organizations in Central America*, Woodrow Wilson Center for Scholars y Universidad de San Diego, Washington, 2010; Manuela Mesa, “Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos”, *Anuario 2009-2010*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria, Madrid, 2009.

³⁰ Stratfor, “Mexican Cartels and Guatemalan Politics”, febrero de 2011, disponible en www.stratfor.com

³¹ “U.S. Army’s Elite Train Belizean Forces in Effort to Build Partnership, Deter Illicit Trafficking”, *United States Southern Command Archives*, 10 de mayo de 2010, disponible en www.army.mil/-news/2010/05/04/38605-us-armys-elite-train-belizean-forces-in-effort-to-build-partnership-military-capacity-to-deter-trafficking/

El narcotráfico siempre llega acompañado de armas, problema que también ha crecido en la frontera sur. Aunque el principal flujo de armamento proviene de Estados Unidos, también se utilizan armas que quedaron en circulación al finalizar las guerras civiles, además de las que se obtienen mediante la corrupción de personal del Ejército. Junto con ello, los cárteles obtienen armamento de otras partes del mundo y las utilizan en la región.³² Sin embargo, las armas no solamente son un problema derivado de la presencia de los cárteles de la droga, pues 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 los delitos asociados a su portación. En las comunidades fronterizas mexicanas, tanto en Campeche como en Tabasco, se observa con temor la pistolización de las comunidades vecinas de Guatemala y la tendencia a hacerse justicia por la propia mano.³³

De esta manera, desde la década de 1980 hasta la actualidad, se han presentado en la frontera sur una serie de problemáticas en las que han influido tanto factores externos (los conflictos centroamericanos y la llegada de los refugiados), como las restricciones a la inmigración en Estados Unidos, los ataques terroristas de 2001, las deportaciones masivas de centroamericanos, los desastres naturales, las modificaciones en las rutas del tráfico de drogas y la debilidad del Estado guatemalteco. A ello se agregan situaciones propias de México como la porosidad de la frontera; las condiciones de pobreza y aislamiento; el conflicto zapatista aún no resuelto en su totalidad; la tolerancia de actividades ilegales de bajo perfil; la corrupción; el fortalecimiento de los cárteles mexicanos; la falta de oportunidades para la juventud en las áreas rurales; y un largo periodo de abandono estatal que fue subsanado por una serie de políticas e intervenciones reactivas, focalizadas en resolver la emergencia, pero lejanas de una estrategia de gestión integral de las dinámicas fronterizas.

REPERCUSIONES DE LA INSEGURIDAD FRONTERIZA EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS

En la frontera sur hoy se presentan problemas serios que antes no existían. La situación de seguridad ha empeorado, y es necesario insistir en que este deterioro no se debe a los procesos migratorios. Con esto no se quiere decir que sean realidades aisladas; por el contrario, el espacio utilizado por las migraciones se ha tornado peligroso al verse invadido por actividades ilícitas, y las personas indocumentadas enfrentan riesgos inéditos durante su tránsito por territorio mexicano.

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 la de

³² Stratfor, "Mexico's Gun Supply and the 90 Percent Myth", 10 de febrero de 2011, disponible en www.stratfor.com/weekly/20110209-mexicos-gun-supply-and-90-percent-myth

³³ Luis Arriola, "Fenómeno migratorio en Campeche...", *op. cit.*

obligar a los migrantes a transitar por nuevas rutas, más solitarias y peligrosas, así como 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 un negocio ilícito.

Los abusos que sufren los migrantes por autoridades municipales, estatales y federales son principalmente el robo y la extorsión. El mayor número de agravios proviene de particulares y van desde el robo y el engaño, hasta las violaciones, el secuestro o la muerte. La presencia de mareros en la frontera sur se ha convertido en una pesadilla para los migrantes, sobre todo cuando algunos de ellos decidieron abandonar su país precisamente por estar amenazados por las maras. A las maras se han sumado pandillas compuestas principalmente por mexicanos, que aprovechan la situación de indefensión de los migrantes para asaltarlos y abusar de ellos. También se ha hecho mención de los “coyotes”, gente sin escrúpulos que además de engañar a los migrantes y no trasladarlos al destino acordado, participan en robos y violaciones. En este tráfico, las mujeres, niñas y niños son los más vulnerables.³⁴

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 Secuestro a Migrantes³⁵ de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que 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, y en los casos restantes hubo participación de funcionarios públicos. En marzo 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 las 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*,³⁶ un recuento de los peligros del viaje: secuestros, amenazas, agresiones, violencia contra las mujeres, desapariciones y muerte. El documento señala también el exceso en el uso de la fuerza y la extorsión como problemas que enfrentan los migrantes si llegan a un puesto de control de autoridades mexicanas.

En respuesta, el gobierno mexicano ofreció a la CIDH presentar un informe sobre el secuestro de migrantes para dar a conocer las políticas y acciones gubernamentales orien-

³⁴ Olivia Ruiz, *La migración centroamericana en la frontera sur, un perfil de riesgo en la migración indocumentada internacional*, Center for US-Mexico Studies, Universidad de California en San Diego, San Diego, 2006, disponible en <http://escholarship.org/uc/item/9wh8s0bk>

³⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe Especial de Secuestro a Migrantes*, México, febrero de 2010, disponible en www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf

³⁶ Amnistía Internacional, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Madrid, abril de 2010, disponible en www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/014/2010/en/1345cec1-2d36-4da6-b9c0-e607e408b203/amr410142010es.pdf

tadas a atender el problema y garantizar los derechos humanos.³⁷ El documento acepta la importancia del informe de la CNDH 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 indocumentada, 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 y medidas que se han generado dentro del INM como los Grupos Beta, los Oficiales de Protección a la Infancia, modernización de instalaciones migratorias, entre otras. Analiza los temas de secuestros y abusos, menciona las acciones que se han realizado para combatirlos y finaliza 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, el periodo entre agosto y diciembre de ese mismo año no fue mejor para los migrantes, pues los secuestros continuaron; además, la matanza de 72 migrantes en Tamaulipas en agosto y la desaparición de entre 40 y 50 en Oaxaca en diciembre son una 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 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. Si no se puede garantizar la prevención, detección, investigación, sanción y reparación efectiva de estos abusos, lo que se genera es un clima de desatención e impunidad.³⁸

La trata de personas, versión moderna de la esclavitud, es tal vez el más grave delito asociado a la migración. 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 con los esfuerzos realizados para combatir la trata.³⁹ La presencia del crimen organizado en la frontera sur incrementa la vulnerabilidad de los migrantes en este aspecto. Los grupos considerados más vulnerables son mujeres, niños, niñas, indígenas y migrantes sin documentos.⁴⁰ Predominan los casos relativos al comercio sexual, pero también se han reportado casos de niños, especialmente guatemaltecos, que trabajan en

³⁷ Gobierno Federal, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, julio de 2010, disponible en www.scribd.com/doc/35004119/Informe-de-Migrantes-CIDH

³⁸ Amnistía Internacional, *op. cit.*

³⁹ U. S. State Department, *Trafficking in Persons Report 2009*, disponible en www.unhcr.org/refworld/docid/4a4214a32d.html

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La trata de personas, un reto para México y Centroamérica. Informe presentado por organizaciones civiles mexicanas y centroamericanas en el 123° periodo de sesiones de la CIDH*, Washington, 2005, disponible en www.oas.org/atip/Regional/20Reports/Report/20TIP/20CIDH.pdf

condiciones de explotación laboral en regiones agrícolas de Chiapas, en el servicio doméstico, en la mendicidad forzada, en el ambulante y en los basureros municipales.⁴¹

ESFUERZOS INCONCLUSOS
PARA EL REORDENAMIENTO DE LA FRONTERA SUR

El gobierno mexicano ha reconocido la necesidad de atención a la frontera sur. Al iniciar el 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 combatir la impunidad.⁴² Dentro de los ejes del plan, el tema de migración fue el que presentó mayor avance, 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.⁴³ 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 y aprobación en el Senado a inicios de 2011. Sin embargo, estos esfuerzos no han logrado reflejarse en el 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.

Las fronteras políticas constituyen un terreno sumamente productivo para pensar las relaciones de poder. Hemos argumentado que las fronteras están en constante transformación y, en el caso de la frontera sur de México, las dinámicas de cambio se han acelerado en las últimas tres décadas generando una situación conflictiva. La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en términos de protección social, cuando no puede garantizar la seguridad de las personas en su territorio y los sistemas de control y presión locales, desde el pequeño contrabando fronterizo y las migraciones limítrofes hasta el crecimiento de las actividades delictivas, se refuerzan y presentan nuevos retos a las autoridades. El Estado, entonces, continúa teniendo un rol dominante como árbitro del control, la violencia, el orden y la organización en la región fronteriza.

⁴¹ Véanse Rolando Duarte y Teresa Coello, *op. cit.*; Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Caso de los menores migrantes que laboran en el basurero municipal y en las calles de Tapachula, Chiapas”, *Carta de Notedades*, núm. 173, 2007, disponible en www.cndh.org.mx/cartnews/carta173.htm

⁴² Gobierno Federal, *op. cit.*

⁴³ Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de Política Migratoria Integral de la Frontera Sur de México*, Secretaría de Gobernación, México, 2005.

Alejandro Grimson plantea que las relaciones entre poder e identidad en las fronteras, y entre las fronteras y sus respectivos Estados, 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 que unen y separan de modos diversos, tanto en términos materiales como simbólicos.⁴⁴ En este sentido, es necesario reconocer cuáles han sido los procesos que han configurado la situación actual en la frontera sur, y quiénes son los actores que le han dado forma históricamente: la población local, grupos étnicos, familiares y comerciales, entre otros. Pero, como acertadamente recuerda Zartman, 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 [...], 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.⁴⁵

El surgimiento de actores que operan al margen de la ley, y se aprovechan tanto de las relaciones transfronterizas como de las diferencias entre México y sus países vecinos, es un elemento de primer orden para entender el deterioro de la seguridad. Su relación con los habitantes y la vida en la frontera se da dentro de esta “malla” de actores, procesos y relaciones en constante transformación.⁴⁶

Hemos mencionado algunas respuestas que se han generado desde el Estado mexicano para responder a la problemática de la frontera sur. Una fuente importante de la dinámica en las zonas fronterizas deriva de la evolución de los poderes centrales que la controlan; cuando el poder central busca crecer, consolidar su autoridad o modernizarse puede reforzar sus fronteras, centralizar los suministros e intercambios económicos, o tratar de inhibir el control local de cooperaciones fronterizas. Esto genera nuevas situaciones en las regiones de frontera por las distintas respuestas de una población heterogénea compuesta por trabajadores indocumentados, comerciantes informales, contrabandistas, minorías indígenas, entre otros, que intentan mantener los viejos hábitos de intercambios transfronterizos. Estas actividades son parte del constante cambio en las fronteras y pueden ser reducidas

⁴⁴ Alejandro Grimson, “Fronteras, Estados e identificaciones en el Cono Sur”, en *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Clacso, Buenos Aires, 2001, p. 93.

⁴⁵ William Zartman, *op. cit.* p. 4.

⁴⁶ El artículo de Rodolfo Casillas R., “Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas”, en este mismo volumen, pp. 53-71, da cuenta de la formación de estas redes en Chiapas.

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. La prolongada ausencia del Estado en la frontera sur normalizó una vida fronteriza cotidiana al margen de las leyes comerciales y laborales. No es tema de este artículo la discusión sobre la debilidad o no del Estado en México, pero sí constatamos que su presencia en la frontera sur ha sido históricamente débil y los intentos por incrementarla han sido reacciones ante problemas emergentes y no una estrategia política para fortalecerse y modernizarse.

Un poder central débil en la frontera sur ha dejado a la región sin mucha atención, que se constriñe a la realización de algunas acciones visibles para hacerse notar por los crecientes poderes fácticos de las redes criminales. Otra opción ha sido “saltarse lo local”⁴⁷ y adherirse a normas, símbolos o tratados internacionales en un intento por recobrar autoridad. México es firmante de una significativa cantidad de acuerdos internacionales relativos a derechos humanos, migración y seguridad, pero al no poder cumplir con los compromisos adquiridos ha quedado en una posición cuestionable. La debilidad del Estado guatemalteco ha contribuido a agravar la situación: una presencia estatal débil a ambos lados de la frontera da como resultado que las características internas de la zona fronteriza –sean armoniosas o conflictivas– lleguen a ser dominantes; los grupos locales cobran relevancia y llegan a especializar sus funciones como proveedores de servicios, productos y actividades, dentro o fuera de la ley;⁴⁸ las redes tradicionales se transforman o son desplazadas cuando las organizaciones delictivas de mayor envergadura asumen el control.

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. Como bien lo argumenta Ivan Briscoe al afirmar que 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. 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 en el contexto de procesos globalizadores han favorecido que estas regiones fronterizas queden dentro del novedoso circuito de las economías estimuladas por el narcotráfico, la trata y otras actividades criminales.⁴⁹

La falta de atención a la frontera sur tiene que ver también con el desfase que existe en el país en términos de la legislación migratoria. La Ley General de Población (emitida en 1974), así como el contexto de la migración, han cambiado mucho desde entonces. Aunque en 2008 se modificaron algunos artículos que criminalizaban a los migrantes indocumentados, existe consenso en la necesidad de adecuar el marco jurídico a las nuevas condiciones

⁴⁷ William Zartman, *op. cit.* p. 12.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Ivan Briscoe, “Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, 2007, disponible en www.fride.org/publicacion/459/conflictos-en-la-frontera:-las-nuevas-zonas-calientes-en-america-latina

de México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. En este sentido se propuso la Iniciativa de Ley Migratoria en diciembre de 2010. El proceso de análisis no ha sido fácil, pues se requiere especificar la competencia de varias instituciones, ya que el INM no puede por sí solo desarrollar una política integral. Asimismo, el reto para el Estado mexicano es poder garantizar los derechos humanos de los migrantes y, al mismo tiempo, favorecer la legalidad de los flujos, problema que en la actualidad se centra en el acoso, principalmente de centroamericanos, por las organizaciones criminales. Las atribuciones otorgadas a la Policía Federal para participar en revisiones y detenciones de personas indocumentadas han generado una reacción adversa de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales además temen que el trabajo de protección que brindan a los migrantes se vea obstaculizado por las disposiciones propuestas. La carencia de esquemas de colaboración multisectorial en México, y la polarización que se ha generado en el tema migratorio, plantean un escenario conflictivo que no parece que la ley propuesta pueda ayudar a resolver, a menos que en la legislación secundaria se aborde con seriedad la problemática.

REFLEXIÓN FINAL

Podemos recalcar que el deterioro de la seguridad en la frontera sur de México no surgió “de repente”; su génesis y evolución pueden rastrearse históricamente, son producto de complejas interacciones de factores internos y externos, donde las acciones y omisiones del Estado han jugado un papel preponderante. Como producto de la acción humana no se trata de una situación que esté condenada a permanecer eternamente, pero la complejidad que ha adquirido obliga a repensarla desde perspectivas integrales que incluyan la economía, la sociedad, la política y las relaciones internacionales. El proceso de cambio es una constante en la dinámica fronteriza; el reto consiste en buscar mecanismos que puedan orientar y redirigir ese cambio hacia esquemas de desarrollo que contrarresten las situaciones que han favorecido el incremento de la inseguridad. El proceso será necesariamente largo, y en el ínter, el Estado y la sociedad mexicana estamos obligados a reconocer y garantizar los derechos humanos y la seguridad de las personas migrantes que transitan por el país, pues éstas, lejos de ser las causantes de la inseguridad, se han convertido en las víctimas preferidas del crimen organizado, la corrupción y la impunidad.

La visión unidimensional sobre los migrantes, ya sea como víctimas o “posibles” delincuentes, y de la frontera como lugar marginal y peligroso, ha sido también un factor que ha frenado las propuestas que contemplen la vida fronteriza en sus múltiples dimensiones –incluida la migración– como espacio de oportunidades, desde donde pueden surgir aportes para la construcción de estrategias integrales de seguridad y desarrollo.

