



# Seguridad y Gobernabilidad Democrática en Mesoamérica

Raúl Benítez Manaut

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. UNAM.

Presidente de la ONG: Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

manaut@servidor.unam.mx

## Introducción

Entre las guerras de la globalización, una de ellas corresponde a los fenómenos que se desprendieron de la caída del Muro de Berlín, cuando los países que habían sido socialistas abren muy rápidamente sus fronteras con occidente, comienzan a darse flujos desregulados de comercio, personas, dinero e inversiones. También se abrieron las puertas a elementos inmateriales, como fueron nuevas ideas políticas en favor de la democracia y emergieron actores con capacidades de acción transnacional. Los Estados no tuvieron capacidad para regular, procesar en sus sistemas políticos, o incorporar a las estructuras formales y legales muchas expresiones inéditas. La globalización también tuvo sus efectos paralelos perversos, que se perfilaban en el horizonte. El crimen organizado como actor de la política global es uno de ellos. Este fenómeno apareció en Mesoamérica por ser región de tránsito de cocaína en el corredor Colombia-Estados Unidos.

## La emergencia del crimen organizado

Hacia inicios de los noventa, el llamado “rango de la amenaza” claramente ubicaba al narcotráfico en la agenda de seguridad nacional de México, y de ahí ha ido escalando como factor que incrementa su peso específico como generador de ingobernabilidad e inseguridad.<sup>1</sup> A fines del siglo

XX, se incrementa la cooperación entre Estados Unidos y Colombia (que hacia 1999 ya se ubica la cooperación como “Plan Colombia”)<sup>2</sup> y las medidas de control de drogas en el Caribe, por lo que la cocaína incrementa sus flujos de tránsito a través del territorio mexicano. O sea, el que México se haya convertido en el puente o trampolín principal de la cocaína colombiana es una “fatalidad geográfica”.

El éxito relativo del Plan Colombia llevó al dismantelamiento de los grandes carteles de Medellín y Cali, esto fortaleció a los carteles mexicanos, que en los ochenta eran sólo empleados como intermediarios. Así, la cooperación bilateral se fue incrementando por una especie de necesidad de seguridad. Sin embargo, la modalidad es que se formulaban por cada país las respectivas políticas nacionales, y de ahí se pasaba a la configuración de la agenda bilateral.<sup>3</sup> Hacia fines del siglo XX, se puede hablar de que la agenda bilateral ya estaba “narcotizada”,<sup>4</sup> aunque éste no era el eje toral de las relaciones entre los dos países (pues lo comercial e incluso lo político tenían prioridad superior), el narcotráfico elevaba su rango como un tema crítico.

En el combate al narcotráfico, el Estado mexicano transforma su paradigma de acción a uno de supervivencia, por ello acepta el compromiso de colaboración con Estados Unidos. Sin embargo,

1 Maria Celia Toro “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley (compiladores) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990.

2 Rafael Pardo “Colombia’s Two-Front War”, Foreign Affairs, julio-agosto 2000.

3 Ver Tony Payan “United States International Anti-Narcotics Policy: Lessons from Mexico”, en National Security Studies Quarterly, Abril de 1997.

4 Expresión de Dolia Esteves, en “Los medios en la relación bilateral México-Estados Unidos”, en Rafael Fernández de Castro (coordinador) México en el mundo. Los desafíos de México en 2001, op. cit., p. 137.



tardó más de diez años de formulada esta sentencia de la Casa Blanca para que el compromiso se concretara en la Iniciativa Mérida.<sup>5</sup> Así, al vincular el problema a un Estado extranjero, el propio gobierno mexicano reconoce que el crimen organizado de las drogas tiene expresiones transnacionales, por lo que su combate también debe darse en ese nivel. De allí que la Iniciativa Mérida sea el primer programa de cooperación de México con el extranjero para atacar un fenómeno que se expresa en su territorio. México ha ido en la misma dirección de la mayoría de la comunidad internacional, principalmente con los países de América Central. Debido a que el fenómeno del narcotráfico tiene vínculos multinacionales en la ruta que hay entre los países andinos y Estados Unidos, la Iniciativa Mérida también incluye a América Central y el Caribe. Por vez primera en la historia de la geopolítica de las tres subregiones, América del Norte, Centroamérica y el Caribe comparten una estrategia, que se relaciona a la implementada en Colombia.<sup>6</sup>

### Las relaciones de seguridad México-Centroamérica

La frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, migrantes y todo tipo de contrabando. Una de sus partes más porosas se ubica en la región del Petén en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo.<sup>7</sup> 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>8</sup> Por la crisis económica estructural que viven los países de Centroamérica, ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se agravó con el paso del huracán Mitch por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1998. Igualmente, por razones vinculadas a la debilidad del Estado y 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 común, aparecen nuevas formas de delincuencia transnacional como las maras, y comienza a hablarse de nuevas amenazas emergentes en la región.<sup>9</sup> El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostuvo, en enero del 2006, que el tráfico de drogas de Colombia y Venezuela hacia Estados Unidos se realiza en su mayor parte por vía aérea: se dirige hacia las pistas clandestinas del Petén en Guatemala y en otras regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche.<sup>10</sup>

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de las fronteras.<sup>11</sup> Estos se sostienen en la creación de los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (con Guatemala y Belice), conocidos como GANSEF. 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 por las razones que hemos expuesto.

Un reciente informe de la ONU señaló que el conjunto de la región centroamericana presenta gran proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas.<sup>12</sup> Se menciona como hipótesis que las actividades criminales están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad debido a la elevada incidencia de crímenes como el tráfico de personas, de drogas y de armas de fuego, así como los homicidios, los secuestros, el lavado de dinero y los altos índices de corrupción. Además, la población es proclive a desarrollar culturas de violencia como saldo que dejaron los conflictos armados de la década de los ochenta, lo cual se suma a la limitada ac-

5 Como se verá más adelante, desde la negociación de la Iniciativa Mérida (2007), hasta la entrada en vigor de los primeros programas (febrero de 2009), son diez años de haberse postulado la necesidad de la cooperación de forma bilateral.

6 Diana Villiers Negroponte The Merida Initiative and Central America: the Challenges on Containing Public Insecurity and Criminal Violence, The Brookings Institution, Washington, May 2009.

7 Natalia Armijo. Ponencia «La frontera sur: la frontera abierta», presentada en el seminario México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada, El Colegio de México, México, 25-26 de septiembre del 2007.

8 John A. Cope "Una formula para proteger el acceso por el sur", Joint Force Quarterly (spanish version), n.º 42, 2006.

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

10 Presentación del general Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en la conferencia The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security, organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, el U. S. Army War College y el U. S. Southern Command. Miami, Florida, 1 al 3 de febrero del 2006.

11 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.

12 ONU Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada, Nueva York, ONU, Oficina Contra la Droga y el Delito, 2007.

ción 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, mientras que en los países ubicados al sur del istmo, se observa menor incidencia de estos hechos. Las estadísticas que presenta el informe en la mayoría de los casos muestran que, en términos cuantitativos, los problemas descritos se presentan sobre todo en Guatemala.<sup>13</sup>

En el caso de Guatemala, el gobierno y el congreso de ese país, 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 (CICIG).<sup>14</sup> El llamar a la ONU para colaborar en el combate contra el crimen y los llamados “poderes fácticos” significa un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras gubernamentales para cumplir esta tarea. De esta manera, en la frontera sur de México se presentan un mosaico de ilegalidades, donde abundan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas de todo tipo y, recientemente, las mafias que trafican con armas pequeñas.

En Centroamérica se estimaba que, hacia el 2005, existían más de 70 mil pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales calculan que las pandillas agrupadas como maras suman 4 mil, y que este fenómeno de imitación se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México.<sup>15</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 8 a 80 individuos con grupos de edades distintas, se estima que 49% de los pandilleros son menores de 18 años; 40% están entre los 18 y los 25 años; 7% se encuentra entre los 26 y los 30 años y sólo el 4% es mayor de 30.<sup>16</sup> Estas nuevas modalidades de violencia, asociada tanto al crimen común como al organizado, tienen muy elevados costos económicos.

Este fenómeno, que en su origen es de seguridad pública, puede afectar la seguridad nacional de los países Mesoamericanos. Ello debido a que las políticas de mano dura aplicadas en Guatemala, Honduras y El Salvador expulsan a los delincuentes hacia lugares más seguros, como México. Estas políticas —como la Mano Dura y la Supermano Dura de El Salvador, Plan Escoba en Guatemala y Libertad Azul en Honduras— no han logrado el éxito esperado, y por el contrario, han aumentado los niveles de criminalidad asociada a esta actividad delincuencia.<sup>17</sup> Este fenómeno se agrega a los crecientes problemas de inseguridad pública endógenos que están impactando en la gobernabilidad del país. 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. Sin embargo, también en los países de América Central se teme de México, por asesinatos cometidos por el Cartel del Golfo, y sus vínculos con grupos de narcotraficantes en Guatemala. O sea, con los países de América Central, principalmente con Guatemala, la inseguridad es de doble vía. Los cárteles mexicanos se vinculan a grupos criminales centroamericanos, se asocia que el aumento del crimen organizado proviene de México, y de México se teme de lo que se origina en Centroamérica.<sup>18</sup>

Desde Centroamérica y América del Sur ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes.<sup>19</sup> México a su vez exporta sus carteles a Centroamérica, principalmente el del Golfo, que actúa en Guatemala. Al mismo tiempo, la población transmigrante sufre la extorsión de los traficantes y las autoridades gubernamentales corruptas. México, a su vez, exporta grandes cantidades de esos narcóticos hacia Estados Unidos, expulsando también a población portadora de los problemas sociales asociados a ella. De Estados Unidos proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, siendo el factor que alimenta a toda la criminalidad común y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en ese país.

13 Idem.

14 «Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)». Nueva York, 19 de noviembre del 2006.

15 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?, Ed. Edhasa y Fundación Grupo Mayan, Buenos Aires, 2008.

16 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)>.

17 Esta hipótesis se desarrolla en Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría “Desmystifying the Maras». *Americas Quarterly*, Vol. 1, n.º 2, 2007, pp. 64-65.

18 “Guatemala pone presión a los Zetas”, *El Nuevo Herald*, 5 de mayo de 2009.

## Conclusiones

En relación con la relación triangular de seguridad existente entre Estados Unidos, México y Centroamérica, se dan factores dependientes que se relacionan tanto con los temas de la seguridad en el nivel militar y en el control del tráfico de drogas y delincuencia organizada como las maras, como los factores de seguridad humana, vinculados al incremento de los flujos de trasnigrantes. En México han aumentado los aseguramientos de migrantes. Las cifras del Instituto Nacional de Migración (INAMI) señalan que en 2001 se aseguraron a casi 150 mil personas, 95 por ciento centroamericanos, y en el año 2005 la cifra asciende a 250 mil.<sup>20</sup> En 2008 los datos señalan a más de 200 mil migrantes ilegales en su paso por México, capturados y repatriados a sus países.<sup>21</sup> En otras palabras, estos migrantes buscan empleo en Estados Unidos y se ven obligados a pasar por México, y México coopera con la política de contención de migración implementada por Estados Unidos. Desafortunadamente, se ha abierto un debate conceptual desde el 11 de septiembre de 2001, que vincula a la migración con la seguridad, lo que lleva a que fenómenos muy graves de seguridad humana, como son los migrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos, sean víctimas de políticas y medidas de seguridad vinculadas a la “protección de la patria”.

Existen obstáculos para que la cooperación avance a mayor velocidad y pueda tener resultados efectivos. Estos van desde falta de armonía en las estructuras legales (la segunda enmienda de la Constitución de Estados Unidos, que permite a los ciudadanos la portación de armas) es un impedimento que agrava la condición de seguridad de México, a lo que se añaden las capacidades institucionales diferentes para enfrentar los problemas de seguridad, las debilidades de servicios de inteligencia, aparatos de justicia y cuerpos policíacos, más pronunciadas en México y Centroamérica; y los obstáculos políticos, principalmente los nacionalismos, que generan

desconfianzas de unos con otros. Igualmente en los Congresos de los países hay reticencias a profundizar la cooperación con argumentos soberanistas.

Entre México y Estados Unidos la cooperación en seguridad ha ido en aumento desde los años ochenta. Tuvo un impulso fuerte con la Creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) en 1996; luego avanzó con la firma de los tratados de fronteras inteligentes en 2002; después con la firma del compromiso ASPAN de 2005, y ahora con la Iniciativa Mérida. Esta última es la que por primera vez involucra al sector defensa en la cooperación. Es difícil dar marcha atrás en estos compromisos sin que se deteriore rápidamente la condición de seguridad de ambos países, pero también el paradigma nuevo que se construye basado en la cooperación multinacional y ampliado a sectores como el militar, necesita tener un basamento sólido, y deben de ponerse a debate para que se genere un verdadero consenso entre los sectores políticos.

En el caso de la Iniciativa Mérida, esta se centra en el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia, militares y de apoyo a la reforma de las estructuras policíacas para adaptarlas al combate a las organizaciones criminales. Su implementación se agrega a los esfuerzos del Plan Colombia, donde se han desmantelado los grandes cárteles, pero no se ha podido detener la exportación de cocaína de ese país hacia Estados Unidos, empleando el corredor Centroamérica-México. La Iniciativa Mérida se extiende a Centroamérica y el Caribe reconociendo el carácter multinacional del crimen organizado.

Por todo lo anterior, la actual geopolítica de la seguridad registra al crimen organizado y el narcotráfico como la principal amenaza, con el problema que los gobiernos apenas están construyendo capacidades para hacerle frente, siendo este una amenaza por naturaleza interméstica.

19 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*. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2007, pp. 259-334.

20 Rodolfo Casillas “La migración indocumentada en tránsito por México”, Instituto Nacional de Migración, ponencia presentada al seminario del INAMI, Acapulco, 18, 19, 20 de julio de 2005.

21 [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx). “Estadísticas de asegurados, expulsados y repatriados”.

