

Fernando Carrión M. Johanna Espín M.
Coordinadores

Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos



Esta publicación es resultado de un proyecto de investigación financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca).

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración.

Entidades Gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

Coordinador General

Fernando Carrión M.

Editora

Johanna Espín M.

Investigadores

Geannine Alvarado R.

Fernando Carrión M.

Johanna Espín M.

Andrés Gómez L.

Laura González

Victor Llugsha G.

Diana Mejía M.

Daniela Pacheco P.

Pablo Samaniego P.

Andreina Torres A.

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC - CRDI

150 Kent Street

Telf: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canada

ISBN: 978-9978-67-267-9

Corrección de Textos: Juan José Rodríguez

Diseño de la Portada e Interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2011

Primera edición: enero 2011

Índice

Presentación 7

Introducción.

La geografía del delito en la lógica de frontera 9

Fernando Carrión, Johanna Espín

PARTE I.

GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía 21

Roque Espinosa

Dilemas de la seguridad ciudadana
en las zonas de frontera de Ecuador 51

Francisco Carrión M.

La problemática de la violencia
y el respeto a la vida en la frontera norte 63

Johanna Espín M.

En el límite de la vida: “la violencia fronteriza” 77

Fernando Carrión M.

Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación	119
<i>Geannine Alvarado</i>	

Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador	141
<i>Victor Llugsha</i>	

PARTE 2.

SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA

EN LAS ZONAS FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA

Fronteras y seguridad: La experiencia entre México y Estados Unidos	159
<i>Tonatiuh Guillén López</i>	

Para la construcción de un sistema de bienestar marítimo en Centro América	171
<i>Vincenzo Castelli</i>	

Violencia y fronteras en Brasil	187
<i>Fernando Salla, Marcos César Alvares, Paula R. Ballesteros</i>	

La frontera colombo-venezolana: De la conflictividad limítrofe a la global	203
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	

Dinámicas y problemáticas en las zona fronteriza colombo-ecuatoriana	223
<i>Socorro Ramírez</i>	

Integración fronteriza: entre políticas multilaterales y la construcción de espacios solidarios	235
<i>Diana Mejía M.</i>	

Parte 2
Seguridad ciudadana y violencia en las
zonas fronterizas en América Latina

Fronteras y seguridad: La experiencia entre México y Estados Unidos

Tonatiuh Guillén López¹

La frontera de México con Estados Unidos puede describirse a partir de una línea divisoria que recorre del Pacífico al Golfo de México, con una extensión de poco más de 3,326 km, transitando por los más diferentes escenarios naturales y sociales, compartidos de muy diversas maneras por las poblaciones de ambos países. El trazado de la frontera, a partir de 1848, no excluyó continuar los lazos culturales, sociales y económicos profundamente arraigados entre las respectivas poblaciones, que se han fortalecido y diversificado hasta arribar a los complejos conglomerados urbanos que constituyen a las actuales ciudades fronterizas.

La intensidad contemporánea de la vida en la frontera puede apreciarse a través de los más de 360 millones de cruces anuales que fluyen por los puertos de conexión, para personas, vehículos, transportes automotores y ferrocarriles. Las poblaciones fronterizas viven un entorno social cotidiano con miles de intercambios, en donde fluyen el comercio y la cultura, las familias y los negocios, las oportunidades y los contrastes sociales y urbanos. Por supuesto, en la frontera también se dibuja la integración de las economías de ambos países: México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, siendo éste el primer socio para México; y mucho de estos lazos económicos utilizan a la frontera como incesante punto de comunicación.

1 Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Actualmente se desempeña como Presidente del Colegio de la Frontera Norte, COLEF.

Después de décadas de esta dinámica, el resultado es una región vital de la sociedad mexicana que se asienta en la franja fronteriza, en 40 municipios y seis estados federativos. Como rasgo característico, durante las últimas décadas sus principales poblaciones han tenido tasas de crecimiento más elevadas que el resto del país. Se ha configurado una estructura económica en expansión, que difícilmente ha experimentado recesión, incluso en los periodos cuando el resto de la economía ha padecido crisis. El desempleo, por estas razones, también ha sido históricamente mínimo en sus mayores ciudades.

Por su capacidad económica, existe una alta migración de todo el país hacia la región, como destino y no solamente como estación de paso hacia Estados Unidos. Del lado negativo, lo que es notable de la frontera mexicana y de sus principales ciudades son los desfases urbanos. En este rubro existen agudos problemas de precariedad de la vivienda y rezago en los servicios públicos básicos, al igual que en el transporte público. Para decirlo de manera muy simple; es mayor el crecimiento de la población que la capacidad de cobertura de los servicios públicos, que en su mayoría son atribuciones de autoridades locales. De este modo, mientras los indicadores macroeconómicos son muy positivos, la riqueza generada no se refleja de manera equivalente en el entorno local debido principalmente a la estructura centralizada de la imposición fiscal. Persiste inevitablemente la paradoja de nuestro desarrollo fronterizo: conviviendo una economía desarrollada al lado de agudas condiciones de subdesarrollo para buena parte de la población, a pesar de las relativamente mejores condiciones de ingreso y de empleo.

No obstante, a pesar de sus contradicciones, la región fronteriza del norte de México condensa amplias potencialidades económicas y sociales. Es una zona vital para la integración económica de América del Norte y progresivamente aumenta su peso estratégico, como región en sí misma y como espacio comunicante de flujos económicos entre sur y norte. Adicionalmente, es y seguirá siendo región de migrantes, espacio tradicional de movilidad documentada y de la no autorizada hacia Estados Unidos, lo cual también forma parte de su historia y del entorno diario. En suma, se trata de una frontera intensa, compleja, diversa y contrastante. Y, ahora, con una problemática creciente en el rubro de seguridad.

La frontera y la seguridad

Para empezar, haré un comentario genérico sobre la situación de seguridad y violencia en la frontera norte mexicana, considerando a grandes trazos su trayectoria durante los últimos veinticinco años. Entre el conjunto de temáticas que integran el acelerado desarrollo de la región, recientemente ha surgido como tema central de la agenda pública la seguridad y la violencia en sus distintas expresiones, tanto del lado mexicano como desde la perspectiva de Estados Unidos. Aquí comienzan las típicas diferencias y sentidos distintos para términos aparentemente similares, las cuales explican las dificultades y posibilidades para la cooperación bilateral en la región fronteriza.

Sin abordar los detalles de su contenido, la “seguridad” como término asumió acepciones diferentes según cada perspectiva nacional. Para Estados Unidos, se ligó principalmente al concepto de “seguridad nacional”, enfáticamente a partir de los eventos terroristas del 2001. Para México, con un calendario similar, la seguridad se ligó al crimen organizado y a la violencia derivada de su combate por las fuerzas policiales o por los enfrentamientos entre bandas de delincuentes. En ambos casos, el resultado fue la estrecha asociación entre la frontera y la seguridad, paralela a su conversión en rubro central de las respectivas agendas nacionales en la región; y cada vez más, como asunto prioritario de las relaciones bilaterales. Con ambas fuentes en paralelo, inevitablemente la “seguridad” terminó ubicada como un término identificado con la frontera norte, a pesar de los diferentes perfiles con los cuales fue definido el asunto por cada país.

Por lo pronto, lo relevante es hacer notar que en poco más de un lustro la seguridad y sus variantes se transformaron en el rubro dominante de la agenda fronteriza, influyendo no solamente iniciativas circunscritas a su temática, sino marcando rumbo al conjunto de la interacción regional en áreas como comunicaciones, comercio, movimientos de personas y, en general, a toda la dinámica fronteriza. Esta situación, sin precedente, enmarca la coyuntura reciente de la región y es muy probable que siga dominando el escenario durante los próximos años. Su preeminencia constituye un reto para los procesos de mayor escala, como son aquellos que transcurren en el terreno económico y social.

Para México, esa primacía de la seguridad establecida por el país vecino tiene fuertes implicaciones. Por un lado, procesos típicamente fronterizos y basados en la existencia de un mercado laboral binacional –no reconocido formalmente–, que estimula flujos migratorios de sur a norte y cíclicos, comenzaron a ser interpretados con la óptica de la seguridad desde la esfera gubernamental de Estados Unidos. Esta migración laboral, de naturaleza completamente ajena al rubro de seguridad, se vio entonces asociada con este escenario, lo cual derivó en más barreras físicas sobre la línea divisoria para evitar cruces indocumentados por las áreas urbanas. Además, estimuló una interpretación ideológica que criminalizaba a la migración indocumentada o bien la entendía como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos.² En materia de intercambios comerciales, por citar otro ejemplo sobre los “daños colaterales”, la seguridad ha implicado alzar barreras no arancelarias al flujo de mercancías y de bienes –tiempos y procedimientos adicionales en los cruces fronterizos–, restando competitividad a ambas economías, lo cual es particularmente un contrasentido considerando la actual coyuntura de recesión. El ritmo habitual de la vida fronteriza se ha visto así desdibujado por la preeminencia de las políticas de seguridad, tanto del lado estadounidense como del mexicano.

La problemática sobre la seguridad, en su acepción relativa a la criminalidad y que en especial afecta a las ciudades fronterizas mexicanas, es un reto complejo y por lo pronto no controlado.³ En este caso, el narcotráfico y sus redes de distorsión sobre determinadas instituciones, como cuerpos policíacos e instancias de justicia, además de la incrementada violencia de los últimos años, configuran también un escenario regional que no tenía antecedentes de tal magnitud. Si bien no puede afirmarse que la frontera estuviera libre de narcotráfico y de delincuencia, la escala y cru-

2 Adicionalmente, hay una estimulada inercia sobre la frontera desde la perspectiva de la seguridad de Estados Unidos, que es su endurecimiento físico. Lo más evidente es la construcción de nuevos muros en la línea divisoria, más intrincados que el Muro de Berlín. Como mensaje, los nuevos muros son un contrasentido a procesos de mayor escala que están en curso, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la integración productiva y comercial de ambas economías. En zonas donde no había nada que distinguiera los territorios de cada país, ahora hay bardas espectaculares, que dibujan las paradojas y dinámica de la región fronteriza.

3 Cabe hacer notar que además de sus consecuencias propias sobre las ciudades fronterizas, es un factor que estimula las lecturas de seguridad nacional que Estados Unidos ha definido para la frontera, por si faltara algo más.

deza de la violencia, junto con el sensible deterioro de áreas relevantes del mapa institucional, son rasgos nuevos que predominan en el ambiente fronterizo. Ante la gravedad del problema y debido a la corrupción y complicidad manifiesta de las policías de los tres órdenes de gobierno, otro aspecto novedoso es la creciente inserción de las fuerzas armadas en la lucha contra las organizaciones criminales. Las tareas que debieran realizar instituciones civiles, son ahora asumidas por el Ejército y por la Marina, rompiendo así una larga tradición de las fuerzas armadas de mantenerse ajena a los ámbitos de las instituciones civiles. En consecuencia, la imagen urbana de las mayores ciudades fronterizas integra ahora la cotidiana circulación de vehículos militares y de armas de grueso calibre.

El caso extremo de este nuevo panorama de la frontera mexicana corresponde a Ciudad Juárez, tanto por la desmedida violencia que ha saturado la convivencia social, como por la masiva e ineficaz presencia de militares en sus calles. En este municipio han ocurrido casi un tercio de las más de 5,600 muertes violentas ligadas al narcotráfico que sucedieron en el país en 2008. Cabe recordar, como amarga paradoja, que esta misma ciudad fue emblemática de la amplia movilización ciudadana que dos décadas atrás pugnó por la transición democrática, de manera pacífica e incluso festiva. Lejos estamos de aquellas grandes marchas ciudadanas que ocuparon las calles y plazas de manera pacífica; sus habitantes de hoy están obligados a convivir con una grave inseguridad y a hacer frente a la evidente fragilidad de las instituciones de justicia.

La experiencia de Ciudad Juárez, con otras condiciones y tonos menos agudos, es también compartida por las mayores poblaciones fronterizas, como Tijuana, Mexicali, Nogales, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa. Incluso la ciudad de Monterrey y área metropolitana, que habían estado relativamente distantes del mapa de inseguridad, hoy se suman a los puntos graves, junto con otras regiones del país no fronterizas, como especialmente es el caso del estado de Michoacán.

Para el gobierno federal mexicano, a partir de la presidencia de Felipe Calderón en 2006, el reto de la seguridad se convirtió prácticamente en el asunto número uno de la agenda nacional, de donde surgió la iniciativa para hacer intervenir a las fuerzas armadas en el control del problema. De hecho, la intervención militar ha tenido cierta eficacia en detenciones,

confiscaciones y ubicación de las regiones e, incluso, de las instituciones públicas permeadas por el crimen organizado. El aspecto negativo es que paralelamente ha escalado el nivel de confrontación en el sentido físico. Con esta combinación, sin precedente, como problema real y como prioridad pública número uno, el “combate a la delincuencia” dejó de ser una frase metafórica para convertirse en un escenario real, que en buena parte transcurre en las calles de la frontera norte mexicana.

En este contexto, con la presencia militar en las ciudades fronterizas y su masiva intervención en actividades que son nominalmente responsabilidades de autoridades civiles, el gobierno mexicano se aproxima al concepto de seguridad que prevalece en Estados Unidos sobre la frontera: parecen coincidir en que se trata de un asunto de “seguridad nacional”. De uno y otro lado, existen fuerzas que generan una imagen militarizada de la región fronteriza, cada cual persiguiendo a su propio enemigo.

Las fronteras como complementos

La coyuntura descrita sobre la frontera entre México y Estados Unidos no podría explicarse sin un contexto más general que derive de la naturaleza misma de la interacción fronteriza. Las fronteras contienen esa semilla que hace factible la cooperación constructiva, tanto como la interacción de actividades ilícitas. Las fronteras son espacios que rápidamente identifican nodos de complemento, en todas las actividades sociales, en todos los terrenos, abarcando con facilidad toda interacción humana.

Hay que entender a las fronteras como espacios de interacción que descansan en las diferencias entre países, de todo tipo. Por naturaleza, son espacios que se complementan de muy diversas maneras, como puede encontrarse en la historia de cualquiera de ellas, definiendo espacios peculiares de encuentros y desencuentros. No es difícil identificar este principio incluso en las novelas, con la aventura, el contrabando, la diversidad cultural, lo posible y lo prohibido. Con estas ideas, lo importante es subrayar que está en la naturaleza de las fronteras generar esos espacios diferenciados y esas complementariedades, que transcurren en el terreno formal y en el terreno ilegal, creando redes y prácti-

cas en ambos sentidos. Vale la pena destacar este aspecto de las fronteras porque nos explica algo de lo que revisaremos adelante.

Como sucede en la experiencia que nos ocupa, en las fronteras pueden existir masivos intercambios de bienes y servicios, de personas y de vehículos, y una economía que crece aprovechando precisamente sus diferencias y sus complementariedades, como es evidente. Pero también existe un referente legal, diferenciado por las fronteras, que regularmente también forma parte de las complementariedades. Las diferencias de marcos jurídicos y de estructuras gubernamentales abren en la frontera la posibilidad de crear “espacios de escape” para determinados actores o prácticas. En la naturaleza de la frontera se abre esta posibilidad que se resume con una frase: lo ilegal de un lado puede ser legal del otro. Sobre lo anterior, daré un ejemplo característico de la franja fronteriza del norte de México.

En Estados Unidos está prohibido a los jóvenes menores de 21 años que consuman bebidas alcohólicas. En contraste, en México se permite el consumo a partir de los 18 años. Por consecuencia, es típico que en las ciudades fronterizas mexicanas cada fin de semana arriben oleadas de jóvenes con edades entre 18 y 20 años, procedentes de Estados Unidos, con el propósito central de ingerir alcohol en bares y restaurantes (muchos de éstos surgieron para atender a este específico mercado). Desde la perspectiva de la legislación mexicana no están haciendo nada ilegal; desde la perspectiva de Estados Unidos están rompiendo una regla. Este tipo de diferencias entre marcos jurídicos y el surgimiento de complementariedades son típicamente fronterizas, siendo numerosas las experiencias que pueden ejemplificarlas.

Si nos quedamos con el ejemplo de las bebidas alcohólicas, podemos adelantar otros aspectos de la complementariedad fronteriza, que en la práctica progresivamente pueden ir tejiendo dinámicas de desarrollo mucho más complejas. Cuando se prohibieron las bebidas alcohólicas y el juego en los Estados Unidos en los años treinta, prácticamente de inmediato se creó un amplio mercado de estos servicios en las ciudades del norte de México, incluyendo casinos espectaculares, tráfico de drogas, prostitución y, de hecho, toda una economía construida alrededor de esa demanda. Los casinos nunca se hubieran creado en la frontera mexicana si no se hubiera prohibido en Estados Unidos el juego; ni se hubiera desarrollado toda una industria de des-

tilerías en México, si no se hubiera prohibido el alcohol en Estados Unidos. Poblaciones como Tijuana y Ciudad Juárez tuvieron una estructura económica ligada a estas actividades especialmente entre las décadas treinta a los cincuenta, ilustrando ese papel complementario de las fronteras y el rol asimétrico que cada componente juega en la balanza de interacciones.

Pueden citarse ejemplos adicionales de esta complementariedad. Las normas ambientales del estado de California se endurecen en las décadas setenta y ochenta, regulando procesos industriales contaminantes. Estas disposiciones promovieron que varias de las empresas californianas contaminantes —algunas de metales pesados o que utilizaban insumos tóxicos— se trasladaran a la frontera mexicana, dado que la legislación de nuestro país no tenía esas restricciones. En estos casos encontramos nuevamente las fronteras jugando ese rol complementario, entre lo legal y lo ilegal, lo permitido y lo no permitido, lo cual sucede con enorme frecuencia.

De manera más reciente, para cerrar con un ejemplo de los últimos días, nos referiremos al mercado de las medicinas. En México es mucho más liberal la venta de medicinas al público, sin receta médica, lo cual no ocurre en Estados Unidos, pues tiene mayores regulaciones. ¿Qué sucede con estas diferencias legales y las fronteras? Del lado mexicano, existe una expansión enorme de farmacias, cercanas a los puertos de cruce fronterizo, para atender una demanda que mayoritariamente procede de residentes en Estados Unidos: nuevamente, algo legal de un lado, es ilegal del otro.

Más allá del concepto general de las fronteras, sobre sus diferencias y complementariedades, cabe subrayar algunas consecuencias que se derivan de los casos rápidamente reseñados sobre la frontera entre México y Estados Unidos. El más importante es que en esta interacción el lado mexicano ha generado estructuras económicas y complejas redes sociales (eventualmente con repercusiones institucionales) que atienden demandas que en Estados Unidos fueron clasificadas entre lo prohibido e ilegal. Hay toda una trayectoria histórica de la frontera mexicana como mercado de tránsito y abastecimiento de ese mercado ilegal de Estados Unidos, que actualmente ejemplifica el narcotráfico y que antes simbolizó al alcohol.

Ha sido la enorme demanda estadounidense el factor de expansión de ese mercado de producción y tráfico de drogas en México y en otros países de América Latina. La experiencia del alcohol lo demuestra claramente.

te, al generar a un enorme aparato económico alrededor de esa demanda en las ciudades fronterizas mexicanas, que de otro modo no hubiera surgido. Cuando se dejó de prohibir el alcohol en Estados Unidos, esta economía fronteriza se derrumbó: se acabaron las destilerías, se acabaron los casinos, se acabó buena parte de esa economía de servicios.

Debe subrayarse que esta dinámica demanda-oferta persiste aún en nuestros días. Hay que subrayarlo, no solamente por razones analíticas, sino por las fuertes implicaciones de política internacional. Incluso es importante el énfasis para efectos de diseñar las estrategias y acciones que de manera efectiva resuelvan la problemática del ciclo de consumo y producción de drogas prohibidas.

En particular, el análisis aquí planteado contradice la posición del gobierno de los Estados Unidos con respecto al mercado internacional de drogas, la cual hace radicar la esencia del problema en los productores y mucho menos en la demanda, su consumo, su mercado. De manera simplificada, para esta visión los criminales están fuera del territorio de Estados Unidos —y deben combatirse incluso militarmente, hasta aniquilarlos—, mientras que los consumidores son únicamente víctimas. Las implicaciones de este diagnóstico simplista son evidentes... y desafortunadamente están en curso.

En conclusión, la dinámica entre lo legal y lo ilegal en la frontera norte mexicana tiene importantes lecciones para explicar cómo lo ilegal puede extenderse en este territorio, nunca desconectado de una demanda, que en origen y en dimensión se encuentra al otro lado de la línea divisoria. No se trata de una interacción simple, sino de una con pesos claramente diferenciados.

Seguridad, instituciones y nuevo mercado fronterizo

Hemos indicado cómo el rasgo reciente de la seguridad pública en la frontera se retrata especialmente en la violencia y homicidios, derivados del narcotráfico y del combate a éste. Pero hay otra consecuencia de mayor impacto, por sus efectos sociales de amplia escala: el deterioro de las instituciones, definido como la ruptura de su orden legal, por complicidad con prácticas y actores ligados particularmente con el narcotráfico. Si bien his-

tóricamente ha sido un problema para México la vigencia plena del estado de derecho, con un entorno de corrupción tan poderoso como el generado por el narcotráfico, la situación se torna mucho más grave.

El deterioro institucional se presenta en varios niveles. El primero, en la corrupción policiaca, que fue lo más común y cotidiano, pero que ha alcanzado a los niveles de mayor jerarquía en estos cuerpos, tanto en el ámbito federal, estatal y municipal. Se ha convertido en noticia cotidiana la detención de delincuentes, que habían sido policías o que aún permanecían en activo. Tampoco es rara la detención de altos mandos o frecuentes sospechas sobre su conducta. En estas circunstancias, no carece de fundamento que las fuerzas armadas hayan pasado a cumplir las tareas que corresponderían a los cuerpos policíacos.

De igual manera, las instancias judiciales federal y estatales también son sujetas a duda sobre su desempeño, lo cual es un grado mayor para el deterioro institucional. Y, últimamente, en especial en el año de 2009 y las elecciones para la renovación de la Cámara de Diputados federal, parte importante del debate político fue prevenir que en las campañas incidieran recursos del narcotráfico o, peor aún, que éste pudiera hacerse representar a través de algunos candidatos de los partidos políticos. Esta última discusión, así fuera solamente preventiva, forma parte de los alcances que el narcotráfico tiene en el escenario político e institucional de nuestro país, lo cual no tenía antecedente.

De hecho, la frontera norte condensa toda esa problemática, entre el narcotráfico y el deterioro institucional. Ante ese escenario, el gobierno del Presidente Calderón inició su gestión con algo que no se había hecho en mucho tiempo –más bien, no se había hecho– que es un combate muy intenso contra el narcotráfico. El combate al narcotráfico asumió un concepto literalmente bélico.

Como en toda guerra, rápidamente se incrementan las escalas y capacidades de fuego. De esta manera, al tráfico de drogas sumamos ahora un tráfico de armas y de municiones en cantidades impresionantes. ¿Cuál es el reto para un cartel de drogas? Más y más poderosas armas y municiones; más “soldados”, para suplir a las bajas. Y una vez más, la frontera cumple su rol complementario, combinando lo legal y lo ilegal, pero ahora con una mesa que tiene a los jugadores en posiciones invertidas.

Así, como sucede con las farmacias del lado mexicano, en territorio estadounidense está floreciendo la venta de armas de grueso calibre. Han crecido en el sur de Estados Unidos las ferias de armas, las empresas de armas y municiones, formando un enorme negocio, legal, por supuesto. Crecen los calibres de una guerra, junto con las dimensiones del nuevo mercado.

En este escenario hay una severa contradicción en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Al inicio del gobierno del Presidente Calderón, uno de los reclamos de nuestro país era que Estados Unidos no era corresponsable del problema de las drogas y de su combate. Se logró promover un cambio de actitud del gobierno norteamericano, el cual se expresó en la llamada “Iniciativa Mérida”, el cual es un acuerdo de corresponsabilidad, traducido en apoyos materiales y logísticos para la guerra emprendida por el gobierno mexicano: equipos, armamentos, helicópteros, tecnología, supervisión para combatir a los carteles de la droga y fortalecer las capacidades especialmente de las fuerzas armadas mexicanas.

Pero, del otro lado, el mismo Estados Unidos tolera un flujo de armas y municiones prácticamente ilimitado (e ilegal) desde su frontera sur y que tiene por destino a los grupos de narcotraficantes (una especie de “Iniciativa Miami”, si se nos tolera el sarcasmo). En consecuencia, Estados Unidos está armando a ambas partes de esa guerra contra el crimen organizado, con escenarios de batalla que en mucho suceden en las ciudades fronterizas del norte mexicano. Y mientras México exige control radical a este flujo de armamentos, no hay resultados, pues incluso disposiciones constitucionales de Estados Unidos legitiman un mercado de armas abundante y liberal.

Algunos elementos para concluir

Primero, la problemática de la seguridad en las fronteras es de naturaleza bilateral, con asimetrías, y no se le puede tratar como si estuviese en cualquier otro lugar de nuestras naciones. Con base en esa estructura bilateral, debe atenderse con políticas coherentes, de igual naturaleza bilateral.

En las fronteras es normal la coexistencia de distintos contenidos de lo legal y lo ilegal. Cada nación define qué es lo legal y lo ilegal; y dentro de

ese mapa surgen espacios de “fuga”, de complementariedades positivas y negativas, incluso cuando las dos naciones definen lo ilegal de igual manera. La posibilidad de discontinuidades es amplia. Un ejemplo: si ocurre un crimen en México y el criminal se va a Estados Unidos o viceversa. Esta simple movilidad añade complejidades que modifican los términos del evento y su posible curso de acción.

Por consecuencia, ante el conjunto de efectos disfuncionales, en las fronteras es imprescindible la cooperación cotidiana, desde la eventual homologación de estándares jurídicos hasta procedimientos compartidos.

Para el caso mexicano, la inseguridad obedece menos a factores endógenos y más a exógenos. La región se localiza entre un flujo de dinámicas de mucho mayor envergadura, que localmente no pueden resolverse.

El indicador más contundente sobre la gravedad de la problemática de seguridad en México es el deterioro de las fuerzas policíacas de los tres niveles de gobierno, comprometidas con redes de narcotráfico. Eso explica que en el corto plazo el Ejército y la Marina hayan surgido como alternativa; queda pendiente el programa que posibilite su repliegue.

La región fronteriza mexicana, con un potencial económico tan amplio, con una democracia todavía en consolidación, debiera ser una zona que mire más hacia el desarrollo que a las tensiones derivadas de la inseguridad.