

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas

Fernando Carrión
(Compilador)

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas



Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas / compilado por Fernando Carrión. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

348 p. : diagramas, gráficos, mapas y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-383-6

SEGURIDAD CIUDADANA ; FRONTERAS ; VIOLENCIA ; ASPECTOS SOCIALES ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; RELACIONES INTERNACIONALES ; POLÍTICA PÚBLICA ; POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA ; AMÉRICA LATINA.

303.3 - CDD

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

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-383-6

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Andrea Torres Armas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
Introducción:	
Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro.	9
<i>Fernando Carrión M.</i>	
CAPÍTULO I	
VIOLENCIA FRONTERIZA	
<hr/>	
La violencia fronteriza	23
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera	45
<i>Célia Lucena</i>	
La violencia en las fronteras de América Central.	67
<i>Sergio Iván Moya Mena</i>	
La Frontera Colombo-Ecuatoriana: desde la ejecución de Políticas de Seguridad a las consecuencias en Seguridad Ciudadana.	88
<i>Andrés Gómez</i>	
CAPÍTULO II	
ECONOMÍAS DE FRONTERA	
<hr/>	
Revisitando a Edwin H. Sutherland. Aportes desde la teoría criminológica para problematizar las conexiones entre economía legal y economía ilegal	119
<i>Gustavo González</i>	
El contrabando y la ilegalidad en la frontera Brasil-Uruguay: el caso de Rivera y Santa Ana do Livramento	143
<i>Leticia Núñez Almeida</i>	

Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)	167
--	------------

Fernando Rabossi

CAPÍTULO III

ASUNTOS DEMOGRÁFICOS

Relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina.	197
---	------------

Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Territorios y espacio social: Población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central.	221
---	------------

Abelardo Morales Gamboa

Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano	245
--	------------

Juan Bernardo León

CAPÍTULO IV

LAS POLÍTICAS DE FRONTERA

Las políticas en las zonas de frontera	281
---	------------

Socorro Ramírez

Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México	304
---	------------

José María Ramos García

CAPÍTULO V

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA FRONTERA: ÓPTICA MUNICIPAL

Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas.	323
---	------------

Hugo Acero Velásquez

Óptica municipal de la seguridad ciudadana en frontera.	334
--	------------

Alexis Serrano (Compilador)

La violencia en las fronteras de América Central

Sergio Iván Moya Mena*

Las fronteras, como líneas geográficas reconocidas que separan o ponen en contacto, dos o más países, son desde la *Paz de Westfalia*, uno de los signos distintivos de los Estados-nación modernos. Las fronteras son simultáneamente límites y cierres, pero también mediaciones, líneas divisorias y lugares de encuentro común, factores *separadores e integradores* que no pueden estudiarse, sino en relación a los grupos humanos que dividen. Las fronteras están siempre en incesante movimiento —*unas veces acelerado, otras veces pausado*— y cualquier representación estática de un momento contiene ya los elementos del cambio subsiguiente (Armijo Canto, 2011).

A partir del hecho de que el cambio es la condición inherente de las fronteras, estas deben ser pensadas no únicamente como lugares ni como sucesos, sino como procesos y relaciones sociales que, si bien son determinadas en parte por el Estado, van más allá de los límites físicos de éste, e inciden en su estructura interna y su relación con los Estados vecinos.

Al emerger a la vida independiente, el primer gran dilema enfrentado por los Estados centroamericanos fue afirmar la soberanía sobre territorios

* Candidato a Doctor en Filosofía, Universidad de Costa Rica. Máster en Filosofía (UCR); Bachiller en Teología (Universidad Nacional, UNA); y licenciado en Relaciones Internacionales (UNA). Es profesor e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica en las áreas de Pensamiento Político y Política Internacional y de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. En la actualidad labora en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor en temas de seguridad, migraciones, políticas municipales e integración regional.

incierto, muchas veces desconocidos. Es decir, el desafío fue transformar las fronteras coloniales en *fronteras políticas*, mediante la instauración de límites precisos. Las fronteras pasaron a cumplir un papel vital en la definición de la propia identidad como líneas que, hacia afuera, señalaban *al otro* y hacia adentro, al espíritu nacional, al *nosotros* (Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, 1999: 19); sin embargo, el legado colonial y la desidia de los gobiernos las condenaron a ser territorios sistemáticamente abandonados.

Las nuevas amenazas

En los últimos cien años muchas han sido las disputas territoriales y fronteras entre los países del istmo, algunas de las cuales están pendientes de resolución. Sin embargo, viejos y nuevos conflictos interestatales de baja intensidad se han enquistado en las fronteras centroamericanas, en donde la tensión entre legalidad e ilegalidad es parte constitutiva de la vida cotidiana. De hecho, como lo señala Iván Briscoe (2008), es en estas zonas donde los contrastes entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales son más marcados.

Las llamadas ‘nuevas amenazas’ que afectan a las fronteras centroamericanas implican que el orden actual de la seguridad se caracteriza por niveles más altos de fragmentación y complejidad que en el sistema centralizado de seguridad de la Guerra Fría. Así, mientras que los ‘clásicos’ conflictos limítrofes son disputas sobre fronteras, los llamados ‘nuevos conflictos fronterizos’ son matrices de conflicto permanente en fronteras definidas y reconocidas, pero a menudo no controladas y que sirven como teatros de operaciones para actores del crimen organizado o como áreas de refugio para los grupos paramilitares. La ausencia de una amenaza militar unificada da lugar a una ampliación de la noción de seguridad que incluye una variedad de nuevas amenazas y la aparición de un número creciente de nuevos actores relevantes para la gestión de la seguridad internacional. Fronteras débiles, corruptas o militarizadas pueden no sólo interrumpir

el tráfico y comercio esencial entre países, sino también además provocar resentimiento o convertirse en una fuente directa de violencia.

Un historial de conflictos y violencia

Centroamérica es una región que en el pasado reciente se vio afectada por conflictos de guerras civiles a gran escala y por respuestas autoritarias frente a los levantamientos insurgentes. Aunque se ha consolidado como una zona sin conflictos armados, las consecuencias de los periodos de violencia pasados han sido profundas y sus repercusiones son evidentes en nuestros días.

En muchas partes de Centroamérica la violencia ha llegado a convertirse en ‘algo normal’, un medio considerado por muchos como ‘legítimo’ para la solución de controversias, en particular cuando se considera que la incompetencia, la corrupción o la parcialización imperan en los mecanismos estatales de solución de conflictos (Oficina de la ONU contra las Drogas y el Crimen, 2007: 18). Esta violencia social postconflicto ha venido aumentando e incidiendo profundamente en las sociedades de la región, que hoy en día es la más violenta del mundo, con un tasa promedio de 33,5 homicidios por cada cien mil habitantes (La Red- Fundación Konrad Adenauer, 2011). Un estudio del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), señaló en 2009 que los siete países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, registran los niveles más altos de violencia no-política en el mundo. Otro reporte del año 2011 elaborado por el Banco Mundial, muestra cómo aunque la población de Centroamérica es equivalente a la de España, en 2006, este país registró un total de 336 asesinatos, mientras que el número correspondiente en Centroamérica fue de 142 578.

Los factores del problema

Las fronteras centroamericanas comprenden 137 216 km² (267% de la región), una superficie mayor a la de cualquier estado centroamericano y

que abarca 185 municipios fronterizos (Matul, 2007: 77). La mayor parte de estas áreas fronterizas presentan una serie de vulnerabilidades socioeconómicas, ambientales y de seguridad que contribuyen a la generación de una gama diversa de conflictos que generan violencia. Estas vulnerabilidades pueden reseñarse de la siguiente manera:

Vulnerabilidades ambientales y geográficas

Más de un 40% de todas las áreas protegidas de Centroamérica se encuentran en áreas fronterizas, lo cual comprende las principales reservas de bosques y de biodiversidad (Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, 1999). Entre los principales problemas de tipo ambiental que afectan estos territorios están: procesos de colonización anárquica, deforestación y la contaminación de sistemas hídricos.

En algunos sectores de frontera marítima como el Golfo de Honduras, existe un potencial de conflicto ambiental por la degradación de recursos pesqueros, así como por las actividades portuarias. Otros conflictos ambientales se presentan en las cuencas hidrográficas binacionales, como el suscitado entre Nicaragua y Costa Rica por el dragado del Río San Juan y que ha sido llevado a la Corte Internacional de Justicia.

Cuadro N.º 1
El problema de las fronteras porosas:
el caso de la frontera Guatemala-México

Llamar a esta frontera 'porosa' sería sugerir que hay partes que no lo son. Para los pueblos indígenas, sus ayudantes y los contrabandistas que la atraviesan libremente, no hay frontera alguna. Se trata de una línea en un mapa. En el río Suchiate, cerca de la costa del Pacífico, los barqueros con balsas improvisadas de palo atraviesan las corrientes, como los gondoleros, transportando granos, gasolina, cerveza y pañales hacia México o Guatemala a la vista de las autoridades. El tráfico está tan bien establecido que los barqueros de México y Guatemala alternan los días de trabajo en el río.

Fuente: In southern Mexico, a neglected frontier, *The Washington Post*, 21 de junio de 2011.

Desde el punto de vista de su demarcación, las fronteras centroamericanas presentan graves problemas de 'porosidad', debido a la existencia de gran

cantidad de puntos ciegos. Sólo en el caso de las fronteras de Guatemala, fuentes oficiales estiman que habrían al menos 1 200 pasos ciegos o pasos de cruce sin control, de los cuales, al menos 125 posibilitan la circulación de vehículos sin ningún tipo de control migratorio.

Vulnerabilidades socioeconómicas

Las áreas limítrofes centroamericanas incluyen algunas de las zonas más pobres de la región. Muchas de las comunidades fronterizas tienden a ser rurales, practican la agricultura de subsistencia, con poca o nula presencia del gobierno, sin clínicas o escuelas públicas, y sin policía.

A lo anterior se suma la presión demográfica, los patrones históricos de concentración de la tenencia de la tierra y el agotamiento de las fronteras de colonización agrícola, como factores que ponen en peligro la estabilidad social y ambiental de estas fajas de contacto entre estados (Jiménez H., 2001: 19).

En general, la falta de presencia estatal en las fronteras en términos de representación institucional, servicios de salud y educación, infraestructura, seguridad, etc., profundiza las vulnerabilidades socioeconómicas. Aunque no necesariamente existe una relación entre la pobreza y la criminalidad, la distribución de la riqueza en una sociedad es de hecho mucho más significativa que la pobreza extrema para explicar los niveles de violencia. Junto a regiones como África Subsahariana, Centroamérica es una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Cuatro de los siete países de Centroamérica figuran entre los de más alto nivel de desigualdad, en términos de distribución de ingresos.

A partir de lo anterior, el contrabando, el narcotráfico y la trata de personas representan medios alternativos de supervivencia para los sectores excluidos y un nuevo modelo de economía política y organización económica que se ajusta a las reglas de la economía de libre mercado y al discurso del Estado mínimo. De hecho, en algunos casos se puede hablar de cierta 'prosperidad' generada a partir del aumento del tráfico de drogas. Por ejemplo, algunas comunidades guatemaltecas tienden a ser relativamente

resistentes frente a las presiones económicas, sociales y a la ‘guerra contra las drogas’, en gran parte porque el contrabando fronterizo y los servicios relacionados con éste son una fuente de ventaja económica. El aumento del tráfico de drogas en varios puntos de la frontera ha impulsado de alguna manera la inversión local, el empleo, los ingresos, el crecimiento de la población, e inclusive la matrícula escolar (Ralph et al., 2011: 19). Este fenómeno ha sido constatado en diversas zonas fronterizas como la zona de la Mosquitia, la Comarca de Kuna Yala en Panamá y varios sectores de la frontera de Guatemala con México.

Obviamente estas externalidades positivas de tráfico de drogas a la economía local, y en particular a los ingresos familiares y las oportunidades, dificultan el reto que enfrenta el gobierno en sus esfuerzos por reducir el tráfico ilegal, principalmente de drogas, en estas áreas.

Vulnerabilidades en materia de seguridad

La delincuencia no es un fenómeno homogéneo, pues existen diversos escenarios subregionales. Los países del norte del istmo muestran una delincuencia más intensa, mientras que en el sur, las dimensiones son menores (Urcuyo Fourier, 2010: 12). Así, El Salvador tiene el índice de homicidios más alto de América Latina (58 por cada cien mil habitantes), y otros dos países, Guatemala y Honduras, con índices de homicidios de 45 y 43 por cada cien mil habitantes, respectivamente, se encuentran entre los primeros cinco de la región. Sin embargo, los índices de homicidios permanecen bajos en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, aproximadamente la mitad que en América Latina en general. Estas diferencias implican que no se puede ver a la región de manera uniforme.

Aunque es su principal promotor, la delincuencia no se origina únicamente en el narcotráfico, sino que surge de sociedades desiguales desde siempre y con la pesada herencia de los conflictos político-militares de décadas anteriores. Además, no toda la delincuencia es violenta y organizada; una gran porción de esta tiene carácter patrimonial y se origina en los procesos de marginación económica y pobreza.

La escasa presencia de los cuerpos de seguridad en las fronteras, la limitada dotación de recursos tecnológicos y la rigidez de los esquemas internacionales de lucha contra la delincuencia organizada, favorecen la creciente presencia y el accionar del crimen organizado. Este no sólo pone en peligro la consolidación de la democracia, amenaza la viabilidad del Estado como entidad reguladora de la vida colectiva, cuestiona su monopolio legítimo de la fuerza y termina creando zonas o ‘mini estados fallidos’ en diversas áreas de la región y especialmente en las fronteras. En estas zonas la presencia estatal está ausente y son otros los actores que establecen las reglas del juego.

Las fronteras centroamericanas constituyen espacios vitales para la narcoactividad, que se convierte en un promotor importante de los índices de violencia en la región. Sectores considerados como ‘áreas calientes’, como las fronteras, tienden a experimentar índices de violencia de más de 100% por encima de las áreas que no lo son (Urcuyo Fourier, 2010: ii). Adicionalmente, las drogas son un conductor clave de la corrupción en áreas de tránsito, empezando por las patrullas fronterizas y policías pero potencialmente alcanzando los más altos niveles de gobierno.

En los últimos tres quinquenios, la dinámica y rutas de los trasiegos ha convertido a Centroamérica en una pieza vital de la geopolítica de la narcoactividad en el Hemisferio. Las redes del narcotráfico operan con mayor intensidad en las comunidades sobre o cerca de las rutas de contrabando, muchas de las cuales se encuentran en las regiones fronterizas. Por la región circula el 90% del clorhidrato de cocaína que ingresa a los Estados Unidos, lo que representa alrededor de 560 toneladas anuales (Urcuyo Fourier, 2010: 12). La narcoactividad también genera otras actividades colaterales como el bodegaje, que es especialmente importante en áreas de Costa Rica como Golfito, Osa y Aguirre, cercanos a la frontera con Panamá, o en los municipios del Pacífico nicaragüense colindantes con Costa Rica; la distribución de narcóticos para el mercado interno; la expansión de la prostitución o la trata de personas o el sicariato. Sólo en el caso de Costa Rica, las muertes por sicariato se triplicaron entre 2009 y 2010¹. Una de las áreas donde se verifica un aumento de este fenómeno es precisamente la frontera con Panamá.

El tráfico de drogas se ha convertido en una sofisticada y compleja actividad que implica niveles de organización y logística que casi siempre superan las capacidades gubernamentales. Aunque en los años noventa se alcanzaron algunos éxitos en los esfuerzos internacionales para interrumpir las rutas de traficantes colombianos a través del Caribe y Miami y se logró desarticular a los carteles de Cali y Medellín, la necesidad de los narcotraficantes por establecer rutas alternas hizo que Centroamérica se constituyera en un área de importancia estratégica debido a su geografía, la existencia de redes criminales existentes con experiencia en el contrabando y lavado de dinero y la abundancia de armas.

Cuadro N.º 2
El caso de Los Zetas

A diferencia de otros carteles mexicanos, Los Zetas son una organización criminal sin raíces geográficas, compuesta por individuos sin lazos familiares o regionales sobre los que puedan basar su lealtad. Debido a que en muchos casos se trata de ex-soldados de fuerzas especiales mexicanas y guatemaltecas como los *Kaibiles* (*algunos de cuyos miembros se quedaron sin trabajo después de los procesos de paz con las guerrillas izquierdistas y la reducción del tamaño de las fuerzas militares*) la estructura, el entrenamiento y la táctica de Los Zetas son por naturaleza militar. En el caso de Guatemala, no trafican con productos a través del país pagando a los proveedores locales ni llegando a acuerdos con una serie de capos regionales. Por el contrario, Los Zetas se establecen en una región y asumen su control mediante inteligencia, la presentación de ofertas y amenazas a quienes actualmente trafican en la región, y el uso de la violencia (*a menudo violencia espantosa, ya sea por el despliegue de su arsenal o su crueldad*) en contra de aquellos que no subordinan sus operaciones al control de Los Zetas. Este es el caso de la provincia de Zacapa, un punto crítico de entrada para las drogas procedentes de Honduras, en el este o el Petén, la provincia más grande de Guatemala, donde controlan cientos de cruces de frontera no autorizados con México.

A diferencia de las organizaciones criminales tradicionales que progresan en parte gracias al apoyo de las comunidades locales y operan con un bajo riesgo de interferencia, Los Zetas operan mediante la extorsión, coerción o el asesinato de grupos criminales locales hasta lograr su rendición y, cuando es necesario, aterrorizando a las poblaciones locales para acallarlas.

Los Zetas ofrecen un paquete laboral de beneficios sofisticado y generoso para aquellos que se unen, lo que incluye beneficios tales como la ropa de lavado en seco para sus miembros.

Fuentes: Espach, Ralph et al., (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Washington: Center for Naval Analyses.

Arson, Cynthia J. y Eric L. Olson (ed.), (2011). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas N.º 29.

El desplazamiento de los carteles colombianos posibilitó la irrupción y consolidación de los carteles mexicanos², que se reparten el territorio cen-

troamericano en áreas de influencia: así, según autoridades costarricenses, zonas importantes del Pacífico del país son controladas por el Cartel de Tijuana (Hermanos Arellano Félix); el transporte es a menudo organizado por el Cartel de Sinaloa, y en el Atlántico es fuerte la influencia del Cartel del Golfo (Hermanos Cárdenas). En el caso de Guatemala, Los Zetas han logrado dominar una ruta clave este-oeste, desde Izabal a Alta Verapaz y Petén, con un núcleo de operaciones en Cobán y zonas aledañas, mientras que el Cartel del Golfo ha sido desplazado en gran medida fuera de su territorio tradicional. El Cartel de Sinaloa sigue siendo el dominante en las zonas de tráfico tradicionales de la costa y San Marcos. Las zonas de conflicto más importantes son Huehuetenango y Quiché, con luchas entre Los Zetas y el Cartel de Sinaloa, y numerosas redes locales y grupos asociados con uno de estos carteles u otro (Ralph et al., 2011: 12).

En el caso de Guatemala, existen muchas pruebas que demuestran que los grupos de traficantes se han infiltrado hasta los niveles más altos en el ejército de Guatemala y particularmente en la policía. Por ejemplo, en marzo de 2009 y en abril de 2009, se decomisaron armas identificadas claramente como propiedad de los militares en operaciones contra los carteles de droga, y en febrero de 2010 el director de la Comisión de la Policía Nacional y el jefe de la Unidad Contra Narcóticos del gobierno fueron arrestados por actividades relacionadas con el tráfico de drogas. Casos similares, pruebas, informes y arrestos también muestran que el poder judicial, legislativo y ejecutivo de Guatemala sufren niveles similares de corrupción (Ralph et al., 2011: 9).

Como lo demuestra un estudio reciente del *Center for Naval Analyses* (CNA), de los Estados Unidos, uno de los fenómenos recientes que incide en el incremento de la violencia —especialmente en la parte norte de Centroamérica— ha sido la ruptura de los modelos tradicionales por medio de los cuales los grupos criminales transnacionales (colombianos y mexicanos) pagan a las redes de transportistas locales por el simple pasaje de productos. A partir de 2008, ese sistema relativamente estable de relaciones de tipo comercial, que generaba niveles poco significativos de violencia, se desmorona y las organizaciones mexicanas se introducen de una manera más agresiva. Uno de estos grupos, Los Zetas, implementa un nuevo pa-

radigma de operaciones y participación en las comunidades locales, que tiene un impacto potencialmente devastador (Ralph et al., 2011: 11).

Antes de 2008, el negocio del tráfico de drogas, personas, armas y otro tipo de contrabando estaba controlado principalmente por *capos* locales, personas y familias con una larga tradición de propiedad e influencia dentro de sus comunidades. Ciertamente eran delincuentes, pero también terratenientes y empresarios, empleadores de la comunidad, benefactores y líderes de algún modo, cuyas operaciones se veían beneficiadas por la legitimidad de la que estas disfrutaban ante los ojos de los residentes locales. Este sistema estable, controlado y relativamente pacífico del tráfico, —en el que los grupos extranjeros pagaban a los traficantes por un pasaje seguro y confiable, o en general para que no se los molestara—, llegó a su fin en 2008. En el caso de Guatemala, parte de la ruptura de este sistema se puede atribuir a los arrestos de transportistas guatemaltecos de los más altos niveles. Otto Herrera, considerado el principal contacto del cartel del Golfo Mexicano en Guatemala, fue arrestado en 2007, y Jorge Mario Paredes, vinculado con el Cartel de Sinaloa, fue arrestado en 2008. Estas detenciones desataron una serie de luchas entre los grupos e individuos subordinados que buscaban tener el control de determinados territorios y eliminar rivales, lo cual generó turbulencia e inseguridad en varias de las rutas de tráfico clave.

A menudo, la acción del crimen organizado en las zonas fronterizas implica también violencia contra los migrantes, que son extorsionados, secuestrados y obligados incluso a convertirse en sicarios. Un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México ha documentado el secuestro de 11 333 indocumentados, sólo entre abril y septiembre de 2010, mientras que organizaciones civiles estiman que diariamente son plagiados sesenta y dos inmigrantes (*El Siglo de Torreón*, 3 agosto de 2011).

A los problemas del crimen organizado se suman otros fenómenos que aquejan de forma importante a Centroamérica, como el tráfico de armas pequeñas y livianas. Tres de los países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los trece países que tienen mayor número de muertes por armas de fuego a nivel mundial (FLACSO, 2007). Al cabo de largas guerras civiles y el aumento en la importación de armas de fuego en los años posteriores a esos conflictos, la región ha quedado

‘sumergida en armas’. De acuerdo al *Action Network of Small Arms*, se calcula que en Centroamérica hay 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales sólo 500 000 están registradas oficialmente. Un estudio de 2008 del *Small Arms Survey*, con sede en Ginebra, reveló que las armas de fuego estaban presentes de manera abrumadora en incidentes reportados (BM, 2011: iv).

Los costos de la violencia

Como lo señala el Banco Mundial, la violencia en Centroamérica tiene también un costo enorme para el desarrollo y el crecimiento económico. Según esta organización, los crecientes niveles de criminalidad y violencia que afectan a la región podrían llegar a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) de la región en un 8,0% (ver cuadro N.º 3). A manera de ejemplo, solo en El Salvador los gastos de administración y seguridad pública pasaron de \$387,6 millones de dólares en 2005 a \$550,1 en 2009. Los cálculos de dicha institución sugieren que una reducción de 10% en los niveles de violencia de los países de la región con los índices de asesinato más altos, podría impulsar el crecimiento económico anual per cápita hasta un 1% del PIB.

Tabla N.º 1
Centroamérica: Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Costos en material de salud	4,3%	6,1%	3,9%	4,5%	1,5%
Costos institucionales	1,0%	1,5%	2,6%	1,6%	1,0%
Costos de seguridad privada	1,5%	1,8%	1,9%	2,3%	0,7%
Costos de materiales (transferencias)	0,8%	1,4%	1,2%	1,5%	0,4%
% Total	7,7%	10,8%	9,6%	10,0%	3,6%
Total Millones de dólares	2291	2010	885	529	791

Fuente: Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centro América. Un Desafío para el Desarrollo*.

Algunos focos de violencia fronteriza en Centroamérica

- **El Petén:** Esta zona selvática de 33,566 km² en el norte de Guatemala es un área estratégica para el tráfico de drogas. Recientemente el almirante James Winnefeld, jefe del Comando Norte de los EE.UU., dijo ante el Congreso de Estados Unidos que casi toda la cocaína con destino a este país cruza la frontera entre México y Guatemala. Buena parte de ese tráfico circula por el Petén.

Los carteles del narcotráfico han realizado grandes esfuerzos para obtener un control militar del Petén a través de procesos de reclutamiento de ex militares de élite como los *Kaibiles*. En mayo de 2011, veintisiete campesinos fueron masacrados por Los Zetas, tras lo cual el gobierno declaró el Estado de Sitio en este departamento. En el Petén se ubican algunos de los municipios más violentos de Guatemala, con tasas de homicidios de hasta 202 por cien mil habitantes (PNUD, 2007: 27). Los Zetas, el principal grupo narcotraficante afincado en Alta Verapaz, ha creado un corredor de trasiego entre Izabal y Zacapa (frontera con Honduras) y Huehuetenango (frontera oriental con México) (*BBC Mundo*, 22 diciembre 2010), aunque también opera en la región el Cartel de Sinaloa.

- **El Caribe Nicaragüense:** Esta zona de unos 500 km de costa y que va desde la frontera con Honduras a la frontera con Costa Rica, tiene un 77% de pobreza, encontrándose el 34% en pobreza extrema y en pobreza no extrema el 43% (Baumeister, Eduardo et al., 2009: 3). La falta de control gubernamental sobre el territorio y el espacio aéreo de la zona fronteriza con la provincia hondureña de Gracias a Dios, convierte a esta región en un espacio acogedor para los traficantes.

Ante la incapacidad de las instituciones gubernamentales (el Estado está ausente en el 70% del territorio), una importante cantidad de pobladores encuentra en el crimen organizado una forma de subsistencia. Esto es especialmente patente en las comunidades indígenas en donde se ha documentado situaciones en las que habitantes armados de estas zonas han querido

arrebatarse a las autoridades decomisos importantes de cocaína (Meléndez, et al., 2010: 25). Participar indirectamente en el negocio de la droga o bien tomar parte en algunos de los sofisticados procesos de transporte o abastecimiento de las lanchas del narcotráfico, se constituye en un medio de subsistencia y enriquecimiento rápido para estas poblaciones.

- **El Pacífico Sur costarricense:** se ha convertido en importante área de abastecimiento o descarga para las lanchas que transportan droga desde puertos colombianos en el Océano Pacífico. En esta zona marítimo-fronteriza el narcotráfico se aprovecha de las dificultades económicas que vive el sector pesquero artesanal para extender sus redes. Son frecuentes las capturas marítimas de embarcaciones con droga en aguas adyacentes a Punta Burica en la frontera con Panamá. Allí se captura con regularidad, no sólo lanchas con cocaína, sino también con marihuana comprimida. En el cantón de Golfito se viene presentando una tendencia novedosa y es que los narcotraficantes ingresan al Golfo Dulce con el fin de transportar la droga hacia bodegas ubicadas en las inmediaciones de ciertos centros urbanos.

La participación de los carteles mexicanos en el tráfico de cocaína en aguas del Pacífico costarricense quedó al descubierto en marzo de 2008 a partir de varias detenciones de costarricenses que se habían aliado al Cartel de Sinaloa desde el año 2005 (*La Nación*, 25 marzo de 2005). Estos habían reclutado a locales a quienes hacían llegar cuantiosas sumas de dinero para la compra de barcos, la contratación de pescadores artesanales y cualquier otro 'pago' que se requiera para el éxito de sus ilegales operaciones.

En el área de Golfo Dulce (Cantón de Golfito) se ha encontrado bodegas de narcotraficantes del Cartel del Golfo. Por ejemplo, en la isla La Trocha, de quince hectáreas propiedad del Estado, y en apariencia dada en concesión a los integrantes de dicho cartel, se almacenaban varias decenas de toneladas de cocaína.

- **Comarca del Kuna Yala y el Darién:** La comarca de San Blas, un archipiélago panameño de 360 islas, es de gran importancia para la *Ruta*

Atlántica de la droga y que implica una estrecha relación con las actividades del narcotráfico en Cartagena-Sapzurro (Colombia), colindante con Puerto Obaldía, Panamá. Los carteles colombianos ahora prefieren traficar heroína; el riesgo es el mismo, pero la ganancia es mayor. La heroína proviene de Pereira y Medellín y sigue la ruta Puerto Obaldía (Panamá) -San José (Costa Rica) -Nueva York.

Se ha documentado también la presencia de organizaciones paramilitares como los *Urabeños*, remanentes de lo que era el ejército más poderoso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y que se sitúan a lo largo de la frontera con Panamá en la esquina noroeste del país, con acceso a costas y una frontera escasamente pobladas. Estos grupos operan como socios locales del Cartel del Golfo.

En toda la región y con participación de población local existe toda una logística de apoyo al narcotráfico: combustible, alojamiento, alimentación.

- **Gualán:** esta zona cerca de la frontera con Honduras, ha sido durante décadas una región de Guatemala excepcionalmente violenta y que ha experimentado un empeoramiento de su situación de seguridad debido al tráfico de drogas. Los ‘señores’, terratenientes y empresarios locales vinculados con el tráfico y los grupos criminales, han proporcionado tradicionalmente seguridad contra los delincuentes y la delincuencia común, en lugar de la policía. Para muchos en la comunidad, ellos siguen representando la mejor defensa local contra una posible asunción de los carteles mexicanos, o mucho peor, de Los Zetas.

En este municipio y sus alrededores se ha aprendido a convivir con la actividad de las redes criminales y existe un conocimiento muy sofisticado y generalizado sobre la dimensión del trasiego de drogas y su impacto en la comunidad. Se sabe, por ejemplo, que el dinero narco está presente en la producción del tomate, en la infraestructura urbana, en las gasolineras, en el sistema financiero; donde sea, pero también la comunidad en sus testimonios insiste en que nadie está interesado en resolver el problema³.

Buenas prácticas

El manejo inteligente de los espacios fronterizos en materia de seguridad y la atención a los problemas de violencia en las fronteras pasa ineludiblemente por la concertación entre los países centroamericanos con el fin de establecer políticas públicas regionales. Hasta el momento, los mecanismos institucionales disponibles o las experiencias de concertación implementadas, como las comisiones binacionales, resultan claramente insuficientes. Las investigaciones transfronterizas son pocas. La comunicación entre las distintas autoridades locales encargadas del cumplimiento de la ley se hace en su mayor parte sobre una base *ad-hoc*. La aspiración de tener una base de datos centralizada del crimen sigue sin cumplirse. Las autoridades locales están igualmente frustradas por la falta de compromiso internacional y las políticas que a menudo socavan su capacidad de controlar la delincuencia, especialmente en lo relativo a supuestos miembros de pandillas.

La experiencia centroamericana muestra que los estados se vinculan al ejercicio de su poder en “su territorio y sobre ‘sus’ poblaciones; y no han desarrollado aun formas amplias de coordinación y acción eficaces” (Rojas, 2006: 14). Las acciones en materia de cooperación transfronteriza o de desarrollo fronterizo, han sido en su gran mayoría *experiencias piloto* o de corta duración, y aunque en algunos casos es posible hallar iniciativas que muestran mayor permanencia, hay en general una marcada carencia de políticas públicas integrales –especialmente en el campo de la seguridad– dirigidas a estas zonas, lo cual amenaza con incrementar las posibilidades de conflicto.

Uno de los escasos antecedentes en materia de cooperación transfronteriza ha sido el *Proyecto Trifinio*, que se planteó como una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, enfocada hacia el desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países. Entre otras metas el *Plan Trifinio* se propuso mejorar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de la zona; aumentar la complementariedad de las estructuras económicas de los tres espacios nacionales; mejorar la infraestructura física y los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Otra experiencia ha sido el Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central (ZONAF) impulsado desde 2004 por la Unión

Europea (UE) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que apuesta a mejorar las condiciones de vida de la población en cincuenta y siete municipios del istmo, localizados en áreas fronterizas.

Es esperanzador el surgimiento de iniciativas que pretenden mejorar la coherencia y consistencia de las instituciones encargadas de gestionar las fronteras de los países de Centroamérica, como el Programa Regional de Seguridad Transfronteriza, auspiciado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea. El objetivo específico del SEFRON es el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (fronteras internas y periféricas) de la región con apoyo institucional, técnico, tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos coordinado entre todos los actores claves. Se busca la introducción del concepto de *Gestión Integrada de Fronteras* (GIF), que involucra a todos los actores de primer nivel, tales como: policía, migración, aduanas, entre otros, para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y regionales. Igualmente se contempla la introducción de conocimientos técnicos, el uso sistemas de información, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas con instituciones comunitarias como EUROPOL y FRONTEX, así como el impulso a la modernización de los puestos fronterizos de la región⁴.

Hay también prácticas exitosas en América Latina que pueden constituir modelos de concertación plausibles, una de ellas es la experiencia argentino-chilena. La relación entre ambos países se institucionalizó por medio de una serie de reuniones periódicas a nivel ministerial y del establecimiento de una Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que definió una agenda de trabajo permanente para el sector de la seguridad.

Otra experiencia que podría ser útil a la región –particularmente en el área del Golfo de Fonseca–, es la estrategia policial y de colaboración multilateral de inteligencia que se aprecia en la creación de la Comandancia de la Policía Federal Trilateral (Comando Tripartito de la Triple Frontera), en el triángulo fronterizo entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1996. Otra instancia interesante de coordinación entre países fronterizos es el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR, que promueve

las mejores prácticas de intercambio entre las academias de policía nacional y tiene como objetivo desarrollar programas comunes de formación y, por tanto, la prevención y de represión común (Flemes et al., 2009:27).

Teniendo en cuenta que la violencia en las áreas fronterizas centroamericanas se relaciona en muchos casos con el crimen organizado, se hace necesario aumentar la presencia coordinada del Estado, especialmente en las llamadas ‘áreas fallidas’. Recuperar la presencia del Estado no implica únicamente aumentar la presencia policial, sino también la inversión social, la infraestructura educativa y de salud y las instalaciones deportivas. La dinámica de los conflictos transfronterizos es variada y compleja, por lo cual requiere tanto enfoques ‘duros’ como ‘blandos’.

Otras medidas destinadas a mejorar la seguridad en las fronteras centroamericanas serían:

- Transformar los modelos policiales fronterizos con el fin de facilitar la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado.
- Promover el intercambio de información policial, judicial y de inteligencia.
- Propiciar el entendimiento y cooperación entre municipios fronterizos a ambos lados de las fronteras.
- Adoptar mejores prácticas en aduanas y fronteras para controlar el tráfico de armas en la región.
- Recuperar los espacios públicos y el control de los territorios.
- Desarrollar estándares comunes en materia de estadística criminal que desarrollen mecanismos efectivos de transferencia de información y datos.

Comentario final: pensar ‘fuera’ del Estado

Las fronteras tienen un papel fundamental en la integración regional, pero para ello deben ser entendidas a partir de una visión estratégica de la integración que demanda –al menos– dos condiciones: en primer lugar, debe ser dinámica en el tiempo; las fronteras hay que pensarlas y planificarlas coordinadamente entre dos o más países con una proyección de largo

plazo, no sólo a nivel binacional sino también en el contexto regional y mundial. Asimismo, la visión estratégica de las fronteras debe comprender el problema de la violencia, pero debe además ser integral; las fronteras tienen que asumirse simultáneamente como ejes de conectividad física entre países, pero a la vez como espacios productivos propios a partir de su vocación local (Rhi-Sausi, s/f: 11).

Las estrategias y capacidades para fomentar la cooperación transfronteriza y hacer frente a los conflictos deben ir más allá de los límites estatales: ‘por encima’, por medio de la coordinación regional, y ‘por debajo’ del Estado, a través de redes transfronterizas de comunidades y comercio. Los Estados son constructores de paz significativos, pero la respuesta internacional a los conflictos se ha centrado excesivamente en el fortalecimiento de los Estados. Sin la participación de las comunidades las iniciativas regionales de cooperación transfronteriza afrontan dificultades para generar propuestas efectivas.

La creación de redes, foros transfronterizos y otros mecanismos similares de intercambio de información, se manifiestan a través de vínculos sociales y culturales entre comunidades de frontera y pueden contribuir a disminuir la poca relación existente. Las comunidades fronterizas poseen tanto la perspectiva como la motivación requerida para aportar un análisis fundamental de la dinámica de los conflictos transfronterizos.⁵ Pueden identificar prioridades y estructuras locales de construcción, así como agentes locales de transformación. Son éstas instancias las que pueden ofrecer puntos de acceso a las políticas para cooperación. En este sentido, la creación de grupos de trabajo interinstitucionales y público-privado para supervisar la implementación de políticas y prácticas de seguridad en las zonas de seguridad designadas puede resultar útil. Operando a lo largo de las fronteras provinciales y supervisando las operaciones de seguridad dentro de las regiones donde se encuentra una ruta en particular o determinados grupos activos, se puede entender mejor los problemas locales y las amenazas, y de esta manera coordinar los esfuerzos interinstitucionales para hacerles frente (Espach, 2011).

Es importante entonces fortalecer a los gobiernos municipales fronterizos centroamericanos para una gestión más dinámica y efectiva en el

combate contra el crimen organizado y la violencia, implementando sus propios programas y proyectos de atención más directa y específica en las comunidades. A partir de esto, las fronteras centroamericanas fortalecerán el potencial para convertirse en zonas de verdadero encuentro, de intercambio de ideas y coordinación de acciones e iniciativas, no sólo en el campo de la seguridad, sino también en material ambiental y social.

Bibliografía

- Altman, Losette (ed.) (2011). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Teseo.
- Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe.
- Baumeister, Eduardo et al. (2009). *Crisis y pobreza rural en Nicaragua*. Lima: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- BBC Mundo (2010). “Guatemala y el riesgo de ‘mexicanización’ en la lucha anti-narco”. (22 de diciembre de 2010).
- Briscoe, Iván (2008). *Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina*. Madrid: FRIDE.
- Conciliation Resources (2011). *Paz sin fronteras propuestas para conflictos que cruzan fronteras*. Londres.
- El Siglo de Torreón (2011). “Secuestran más de 11 mil migrantes en 2010”. (3 de agosto de 2011).
- Espach, Ralph et al. (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Washington: Center for Naval Analyses.
- Flemes, Daniel, et al. (2009). *Creating Multilevel Security Governance in South America*. GIGA Institute of Latin American Studies.
- Fuentes, Claudio (2008). “Fronteras Calientes” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N.º 3.

- Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (1999). San José: *Fronteras Centroamericanas: espacios de encuentros y desencuentros*.
- Jiménez Hernández, Alejandro (2001). *Fronteras y medio ambiente en Centroamérica*. San José: Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia.
- La Red-Fundación Konrad Adenauer (2011). *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*. Centroamérica.
- López Trigal, Lorenzo et al. (1999). *Geografía Política*. Madrid: Cátedra.
- Matul, Daniel (2007). “Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. IV, N.º 1. San José.
- Meléndez Q., Javier. Et al. (2010). *Una aproximación a la problemática de la Criminalidad Organizada en las comunidades del Caribe y Fronteras: Nicaragua – Costa Rica – Panamá*. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEEPP.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen. *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. Eslovaquia: marzo de 2007.
- Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: PNUD.
- Rivera Vélez, Freddy (ed.) (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Rojas Aravena, Francisco (2006). *El crimen organizado internacional: una grava amenaza a la democracia en América latina y el Caribe*. San José: FLACSO- Secretaría General.
- Sáenz, Stella (ed.), Jairo Hernández y Luis Emilio Jiménez (compiladores)(2005). “Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/ Firearms Educational and Research Network)” en *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General (2007). Consultado en www.flacso.org
- Sistema de Integración Centroamericano (2009). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*. San Salvador.
- Urcuyo Fournier, Constantino (2010). *Los desafíos a la Seguridad en Centroamérica*. San José: Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH.

Washington Office on Latin America (WOLA) (2008). *Chemical Reactions. Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia's Ecological and Cultural Diversity*. Washington: WOLA.

Notas

- 1 *Radio Reloj* (2011). “Se disparan casos de sicariato en Costa Rica”. (1 Septiembre de 2011).
- 2 Durante los años noventa los grandes carteles colombianos enfrentaron las acciones militares y policiales cada vez más agresivas y efectivas por parte del gobierno de Colombia, lo que redujo su capacidad de manejar las rutas internacionales, situación que favoreció el empoderamiento de las organizaciones mexicanas y que a principios de 1998, los carteles mexicanos comenzaron a ocupar el lugar que había quedado vacío por la retirada de los colombianos.
- 3 Espach, Ralph et al., (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Washington: Center for Naval Analyses p. 19-49
- 4 *El Salvador Press* (2010). “SG-SICA y la UE Lanzas Programa Regional de Seguridad Fronteriza”. http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/press_corner/all_news/news/2010/20101005_01_es.htm
- 5 *Acord, revista Internacional sobre iniciativas de Paz* (2011). “Paz sin fronteras: propuestas para conflictos que cruzan fronteras”. Londres: Conciliation Resources, p. 3.