

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Febrero / 2013

ANÁLISIS POLÍTICO

México y América Central:
una perspectiva
estratégica e integral
de seguridad

Marco A. Alcázar
Luis Herrera-Lasso M.
Zirahuén Villamar (editor)

Una democracia social consolidada requiere mejorar la calidad de la política y desarrollar instituciones abiertas y cercanas a la ciudadanía. Su funcionamiento necesita de actores sociopolíticos capaces de representar la diversidad de intereses de toda la sociedad. En este sentido, la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres para el fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político.

Análisis Político responde a una necesidad de observar lo que sucede en la política nacional de México y su relación con la economía, la sociedad y las relaciones internacionales. Tiene el objetivo de contribuir a las fuerzas sociopolíticas progresistas en su tarea de desarrollar estrategias y políticas sobre temas relevantes para la sociedad mexicana a través de recomendaciones para la acción y los escenarios posibles.

Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert o de las organizaciones a las que pertenecen.

ISBN: 978-607-7833-39-0

Diseño y formación: Enrico Gianfranchi

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Febrero / 2013

ANÁLISIS POLÍTICO

Contenido

- 7.** Presentación
Zirahuén Villamar
- 9.** México y Centroamérica: en búsqueda de una política integral
Marco A. Alcázar
- 23.** Seguridad regional y delincuencia organizada:
América del Norte, Centroamérica y Caribe
Luis Herrera-Lasso M.

Presentación

*Zirahuén Villamar**

Las relaciones entre México y América Central –diplomáticas, políticas, económicas– no se encuentran en uno de sus mejores momentos. El tema seguridad ocupa gran parte de la agenda de los gobiernos y de las preocupaciones de las sociedades. Para superar esta etapa se requiere de la creación de nuevas estrategias que refuercen la cooperación e integración regional.

Con la intención de incentivar la reflexión y debate al respecto, la Fundación Friedrich Ebert (FES) invitó a Grupo Coppan a elaborar dos documentos de discusión sobre la relación entre México y Centroamérica en materia de seguridad regional, en el ánimo de enriquecer un debate que existe de manera regular entre analistas y académicos expertos, pero que

exige cada vez más el involucramiento de los partidos políticos y la sociedad civil.

Así, Marco A. Alcázar preparó un estudio sobre las prioridades mexicanas en la región, una descripción del perfil de la política actual y recomendaciones para elaborar una estrategia integral de México hacia Centroamérica. Por su parte, Luis Herrera-Lasso M. desarrolló un análisis sobre los riesgos y amenazas a la seguridad para México y las regiones norteamericana y centroamericana, y propone a los tomadores de decisiones mexicanos cuatro áreas de trabajo para la elaboración de políticas hacia América Central.

La FES ofrece esta publicación como resultado del esfuerzo conjunto entre

* Coordinador de Diálogo Económico e Internacional de la Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert.

la Fundación, Grupo Coppan y quienes participaron en la discusión de los textos, para complementar con este insumo los argumentos a favor de una nueva perspectiva de seguridad en el debate nacional sobre el relanzamiento de las relaciones de México con América Central.

México y Centroamérica: en búsqueda de una política integral *

Marco A. Alcázar**

Introducción

Durante las últimas dos décadas del siglo XX México mostró un claro interés en Centroamérica. Sus acciones contribuyeron a la estabilización regional (Contadora, 1983), a procesos de pacificación nacional (El Salvador, 1992 y Guatemala, 1996) y, en alguna medida, a la reconstrucción económica y social (Acuerdo Tuxtla, 1990 y Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, 1990).

En el siglo XXI el interés de México en Centroamérica se fue diluyendo. Los esquemas de cooperación creados en los 90 se sustituyeron por nuevos esquemas, muy ambiciosos (Plan Puebla Panamá, 2001, y el Proyecto Mesoamérica, 2008), pero con pocos resultados.

En los 90 presenciamos una evolución política hacia procesos democráticos en todo Centroamérica, un proceso de integración económica importante (SICA) y un crecimiento sostenido en sus economías. Sin embargo, factores estructurales y coyunturales han llevado a la región a una situación en la que los rezagos económicos y sociales se han sumado a graves problemas de seguridad pública –crimen organizado y presencia de pandillas–, debilidad institucional –en particular en la persecución del delito y en la procuración de justicia– y crisis económica, a partir del 2008, todo lo cual conforma un escenario que plantea riesgos para la estabilidad política y la gobernabilidad en estos países, con potenciales consecuencias regionales. Muchos de estos problemas se manifiestan

* Este texto es resultado de las experiencias y reflexiones del autor, sumadas a las discusiones sobre el tema entre los miembros de Grupo Coppan. Agradezco en particular a Luis Herrera-Lasso M. Director de Grupo Coppan, sus comentarios y sugerencias a este texto.

** Socio consultor de Grupo Coppan S.C. En la Secretaría de Relaciones Exteriores se desempeñó como Director General de Límites y Ríos Internacionales y como comisionado de Cooperación con Centroamérica y el Caribe. Fue Embajador de México en Belice. Hasta agosto 2012 fue Secretario Técnico de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de la República. Ingresó a Grupo Coppan como socio consultor en 2009.

a diario en la frontera sur de México, limítrofe con Guatemala y Belice.

Frente a estos escenarios, México no ha dado un paso adelante –como lo hizo a inicios de los 80– con iniciativas políticas, económicas o sociales que contribuyan a la estabilidad política, la seguridad, la fortaleza institucional y el desarrollo económico y social de la región, lo que ciertamente favorecería el interés nacional de México.

Después de dos administraciones de gobiernos del PAN (2000-2012), el PRI volverá a la presidencia el 1 de diciembre de 2012. El nuevo gobierno tendrá frente a sí una Centroamérica que no ve a México como un socio importante y que le tiene reclamos por la forma en que son tratados sus migrantes y por la presencia de bandas criminales mexicanas en sus territorios, a quienes atribuyen su crisis de seguridad.

A pesar del desinterés de México en la región en la última década, la experiencia histórica nos indica que lo que suceda en Centroamérica seguirá afectando a México pero que, al momento en que México decida actuar, la receptividad e interés de los centroamericanos se irá incrementando conforme perciban concreción y continuidad en las acciones.

En este análisis presentamos algunas ideas que pueden servir para conformar una estrategia de México hacia Centroamérica que responda a la situación actual en la región, a las preocupaciones de México y, sobre todo, que sienta bases para la

construcción de una relación a partir de una política de Estado transexenal y con horizontes de largo plazo.

Política de México hacia Centroamérica: de Contadora al 2012

No hay duda de que el gobierno mexicano ha procurado mantener a lo largo del tiempo relaciones cordiales con las naciones centroamericanas, pero tampoco la hay en el sentido de que, salvo en coyunturas especiales, tales relaciones han tenido más un carácter formal y no se han impulsado esfuerzos para desarrollar vínculos de mayor contenido político.

Por su carácter puntual, conviene referir dos acciones relevantes que se produjeron en los años 80 y principios de los 90, primero, en el contexto de la situación de violencia en la región y, después, en el proceso de pacificación.

En primer lugar, de acuerdo con datos de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre 1981 y 1982 ingresaron a México más de 200,000 refugiados guatemaltecos, de los cuales 46 mil permanecieron en nuestro territorio. A partir de 1984, alrededor de 18,000 fueron trasladados a asentamientos construidos

exprofeso por el gobierno mexicano en los estados de Campeche y Quintana Roo, en donde recibieron alojamiento, tierras, ayuda alimentaria y diversos servicios sociales. Al paso del tiempo, la mayoría (70%) retornó a sus comunidades de origen, acogiéndose al Programa de Repatriación Voluntaria, acordado por los gobiernos de México y Guatemala. El resto se asimiló a nuestro país.

En segundo lugar, como resultado de los acuerdos de paz en El Salvador, suscritos en 1992 en el Alcázar de Chapultepec, México participó en la misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) enviando 120 policías para apoyar la conformación de la Policía Nacional Civil salvadoreña.

De lo que no queda duda es del impacto político del esfuerzo realizado por México y los demás integrantes del Grupo Contadora y los amigos del proceso de paz, pues salvo el relativamente reciente golpe de estado en Honduras, en la región se instaló la normalidad democrática como forma de convivencia en naciones que habían transitado por largas etapas de inestabilidad política y quiebres de la institucionalidad.

Con posterioridad a esa etapa, en la perspectiva multilateral es posible identificar varios momentos en los que nuestro gobierno ha mostrado interés por el conjunto de la región y ha emprendido acciones al respecto, las que han corrido con suerte diversa.

Una primera acción relevante fue la suscripción, en agosto de 1980, del Acuerdo

de San José, mediante el cual México y Venezuela se comprometieron a aportar petróleo a Centroamérica (160,000 barriles diarios) en condiciones preferentes y a destinar parte del valor de la factura a la creación de un fondo para el desarrollo. Cabe recordar que en el istmo se vivía un momento complicado por la combinación de las severas crisis políticas que confrontaban varios países con el alza de los precios internacionales del petróleo. El Acuerdo se renovó anualmente hasta 2005 y en el camino sus beneficios se extendieron a otros países, entre ellos Cuba y República Dominicana. Está pendiente una valoración del cumplimiento del Acuerdo, tanto en términos de los volúmenes del hidrocarburo suministrado, como del destino dado a los recursos del citado fondo, para establecer los impactos que se derivaron del mismo.

Un segundo esfuerzo, que de alguna manera constituyó la prolongación del compromiso adquirido por México en el proceso de respaldo a la pacificación regional, en particular como integrante del grupo Contadora, fue la creación, en 1990, durante la administración del presidente Carlos Salinas, de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, concebida como un “mecanismo para la coordinación de los acuerdos, programas, proyectos y acciones de cooperación que lleven a cabo entidades del sector público con Centroamérica”. Bajo la conducción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que alcanzó un excelente nivel de convocatoria entre las dependencias y entidades del gobierno federal, este mecanismo consiguió generar una visión

de conjunto respecto de la importancia de las relaciones con la región vecina, y se tradujo en un programa de acción que incluía una amplia gama de ámbitos en la cooperación económica, educativa-cultural y técnica-científica, como parte de sus estrategias de apoyo a la consolidación del proceso de integración centroamericano.

Las comisiones mixtas de cooperación, establecidas a nivel bilateral entre México y los siete países centroamericanos, funcionaron de manera cada vez más eficaz y los acuerdos se tradujeron en acciones concretas. Todavía durante la administración federal 1988-1994, se suscribió el Acuerdo General de Cooperación que tenía entre sus propósitos establecer las bases para un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica. Esta ambiciosa meta, de alcance regional, no se alcanzó, pero al paso del tiempo el gobierno mexicano suscribió los tratados de libre comercio con Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador).

En la siguiente administración, encabezada por Ernesto Zedillo, se instituyó un Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y Centroamérica que establecía la celebración de reuniones anuales de Cancilleres y bianuales de Jefes de Estado y de Gobierno, para el seguimiento y evaluación de los acuerdos que se fuesen adoptando. Es importante señalar que en este nuevo intento de vinculación fueron incluidos los mandatarios de Panamá y de Belice, quienes por diversas razones habían permanecido al margen, no sólo

de las relaciones de Centroamérica con México, sino también de los procesos de integración centroamericana. En el marco de este Mecanismo se generaron los primeros programas de cooperación con sentido regional en diversas materias, entre ellas televisión educativa, prevención y mitigación de desastres y protección de recursos naturales en el corredor biológico mesoamericano.

Resulta indispensable señalar que entre los criterios de aplicación de los proyectos de cooperación se tuvo siempre en consideración la situación de debilidad institucional relativa, que en algunos casos limitaba la capacidad de ejecución de los proyectos por parte de los gobiernos de Centroamérica. Este tema se atendía mediante la incorporación en los proyectos de etapas iniciales de fortalecimiento de tales capacidades.

La vida de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica se extendió hasta el 2001, cuando a la llegada de Vicente Fox, se puso en marcha el Plan Puebla Panamá (PPP), una ambiciosa propuesta orientada a propiciar el desarrollo concertado de la región Sur-Sureste de México –integrada por nueve estados¹– y del total del istmo centroamericano. Entre los principales componentes del PPP estaban la realización de obras de infraestructura que facilitasen la movilización de bienes en el conjunto regional y la integración energética.

Sin embargo, con la desaparición de la Comisión se perdió la visión de conjunto

1. Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

que se había logrado por el trabajo en equipo del contingente de dependencias coordinadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, para dar paso a una entidad ubicada en forma directa en la Presidencia de la República. La iniciativa del Plan Puebla Panamá, que en su despegue contó con el mayor interés del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue ampliamente publicitada y en ese marco se perfilaron un centenar de proyectos.

En esa dinámica de nuevas ideas se inscribe el anuncio del Presidente Vicente Fox, en septiembre de 2005, de que México apoyaría la instalación de una refinería en Centroamérica, propósito que, por diversas razones, no se cumplió.

El Plan Puebla Panamá fue propuesto por el presidente electo Vicente Fox el 30 de noviembre de 2000 (un día antes de asumir el cargo) a los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y al primer ministro de Belice.

En junio de 2001 se habían definido como parte del Plan iniciativas mesoamericanas de: desarrollo sustentable, desarrollo humano, prevención y mitigación de desastres, turismo, facilitación del intercambio comercial, integración vial, interconexión eléctrica e interconexión de los servicios eléctricos.

El PPP captó el interés del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual inició actividades de apoyo al proyecto, invitando a otras posibles fuentes de apoyo, entre

ellas: Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, Banco Centroamericano de Integración Económica, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional y Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional.

En ese marco se llegaron a identificar alrededor de 100 proyectos, de los cuales sólo 5 o 6 tuvieron algún avance en la práctica.

Para dar una idea de las expectativas que levantó el PPP, cabe mencionar el ejemplo de la Red internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), considerada en septiembre de 2002 como “catalizador para atraer inversiones a la región”, con una extensión de 9,000 kilómetros de caminos y una inversión prevista del orden de 3,550 millones de dólares.

Después de varios intentos fallidos por hacer avanzar el PPP, la administración de Felipe Calderón promovió en 2008 su conversión en Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, con una cartera que se redujo a 22 programas y proyectos específicos, 14 de los cuales se encontraban en etapa de diseño.

El sustrato de frustración que, de manera inevitable, se ha creado a lo largo del tiempo por el escaso avance en la concreción de iniciativas como el PPP, su sucesor, el Proyecto Mesoamérica y por importantes anuncios carentes de sustento como el de la refinería, que nunca se concretaron, se tradujo entre los centroamericanos en una pérdida de

credibilidad respecto de México como un socio capaz de apoyar los procesos de desarrollo e integración centroamericanos. No deben dejar de mencionarse otras acciones del gobierno mexicano a lo largo del tiempo, entre las que destacan su determinación de ser admitido como observador regional en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y como socio extra-regional en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), desde marzo de 2004.

Elementos para una política de México hacia Centroamérica

Un primer prerrequisito para el trazo de una política mexicana hacia Centroamérica debe ser el pleno reconocimiento de que en la región están ubicadas siete naciones soberanas con perfiles y proyectos propios, así como con voluntad de actuar en forma coordinada en diversos temas de relevancia para su desarrollo. Este último aspecto es esencial para el trazo de líneas de entendimiento y colaboración entre México y Centroamérica.

La anterior afirmación puede sonar como una verdad de Perogrullo, pero de manera alguna resulta ociosa como un llamado a superar de manera definitiva la pretensión de liderazgo que en muchos momentos ha guiado la forma en la que

México, el gobierno y sus élites, han tratado de relacionarse con los países de la multicitada región, lo que ha generado actitudes de rechazo cuya explicación se extiende a sucesos históricos que tuvieron lugar en el nacimiento de nuestras naciones a la vida independiente.

En virtud de lo anterior, resulta necesario generar en México una visión compartida por los tomadores de decisiones, públicos y privados, acerca de la conveniencia de mantener relaciones sistemáticas y duraderas de amistad y colaboración con los gobiernos y pueblos centroamericanos, en los más diversos ámbitos, para contribuir a la continuidad de un ambiente de paz y desarrollo económico, político y social en la región.

A partir de esa convicción, es pertinente efectuar una revisión cuidadosa de los acontecimientos que han tenido lugar en las relaciones bilaterales y regionales, incluidos los que se han producido al amparo de los trabajos de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, así como del Plan Puebla Panamá y del Proyecto Mesoamérica, para establecer cuáles fueron los avances y cuáles son las perspectivas para dar continuidad a programas y acciones específicos.

La idea es proceder a un trabajo de revisión detallado de las acciones concretas llevadas a cabo por la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, el Plan Puebla Panamá y el Proyecto Mesoamérica. La información específica de las tres iniciativas debe obrar en poder

de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta investigación resulta particularmente pertinente para conocer cuáles fueron las expectativas puntuales que generaron en la región, así como los efectos de sus avances o frustración.

Otra tarea que resulta impostergable es la definición de las prioridades en las relaciones, lo mismo económicas, que sociales y políticas, así como de cooperación, en las vertientes bilateral y regional, con el propósito de generar compromisos en los que se produzca el aporte de las entidades gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil.

Prioridades en la agenda de la política de México hacia Centroamérica

Resulta una obviedad decir que cualquier nación requiere un entorno armónico para llevar adelante sus propósitos y acciones de desarrollo. Por lo tanto, en su interés y al alcance de sus posibilidades, una política de contribución a la promoción y permanencia de ese ambiente debe ocupar un lugar destacado.

Lo anterior resulta particularmente válido para México en lo que respecta a su contigüidad con Centroamérica, pues como

ya se ha visto en el pasado y se advierte en el presente, las manifestaciones de inestabilidad social, económica y política en el istmo tienen, de manera inevitable, consecuencias negativas para México.

A diferencia de lo que ocurre con la vecindad de México con Estados Unidos, con las naciones centroamericanas existen estrechos vínculos históricos y culturales, con la sola excepción de Belice, aunque al paso del tiempo han ido surgiendo factores de acercamiento con ese país cada día más sólidos.

Entre las consideraciones que México y sus dirigentes tienen que hacer de manera obligada hay dos que se deben destacar: primero, la dimensión poblacional del conglomerado centroamericano (45 millones de personas, aproximadamente) y, segundo, los avances alcanzados en el proceso de la institucionalización tendiente a la integración regional. Las razones para ello son, por una parte, la existencia de un mercado potencial que debe ser aprovechado y, por otra, la posibilidad de concretar acuerdos en diversos campos entre nuestro país y la totalidad del conjunto centroamericano.

Lo anterior de manera alguna elimina la necesidad de hacer una valoración de las condiciones sociales, económicas y políticas que privan en cada país, la manera en que las mismas influyen –positiva o negativamente– en sus procesos de desarrollo y, las repercusiones que dichos procesos tienen para el interés de México.

La definición de la agenda debe considerar, además, que los principales temas que preocupan a México en Centroamérica forman parte de la agenda nacional y regional de estos países, pero que también son parte de una dinámica más amplia que incluye a Estados Unidos, Canadá y a los países del Caribe. Esta mención tiene particular significado pues no se puede ver la relación de México con Centroamérica aislada de lo que sucede en este entorno geopolítico, en particular en temas de naturaleza transnacional como migración, narcotráfico y seguridad. Es claro que su tratamiento implica acciones bilaterales, pero también de carácter regional y subregional. Son temas en los que México debe buscar, en la medida de lo posible, involucrar a Estados Unidos y Canadá, para apoyar a las naciones centroamericanas en estos temas.

Migración

La migración aparece como un tema prioritario en esta agenda, pues a pesar de ser un fenómeno de naturaleza económico-social, la forma en que se mueven los flujos genera consecuencias en el ámbito jurídico (soberanía), de seguridad pública (delitos asociados) y de seguridad humana (vulnerabilidad de los migrantes), que han derivado en verdaderas tragedias para muchos de los migrantes y sus familias, que han puesto en evidencia las condiciones de inseguridad pública en México y la incapacidad de sus autoridades para brindar la protección necesaria a estos flujos. Esta problemática se genera por la ausencia de canales seguros,

legales y ordenados, para quienes deciden movilizarse en función de las condiciones de los mercados laborales, lo que hace que en la región de América del Norte se concentre el mayor número de delitos asociados a la migración.

Es previsible que estos flujos continuarán, al menos en las siguientes décadas, lo que obliga a hacer proyecciones acerca de los movimientos migratorios que se originan en el istmo y se adentran al territorio mexicano, para traducirse en la adopción de medidas para su adecuado manejo, en términos de soberanía nacional, de seguridad pública y de respeto a los derechos humanos.

Los migrantes centroamericanos llevan al menos cinco décadas cruzando por México en su paso a Estados Unidos; sin embargo, la situación por la que han debido cruzar estos migrantes en tiempos recientes ha llevado a eventos sin precedente, como las matanzas de migrantes en el estado de Tamaulipas, que han puesto a México en el centro de la atención internacional y han tenido un efecto muy negativo en los países centroamericanos. Reflejo de ello ha sido la reciente “Caravana de Madres Centroamericanas”, integrada por algo menos de 60 mujeres hondureñas, nicaragüenses, guatemaltecas y salvadoreñas, que decidieron hacerse presentes en 23 localidades de 14 entidades federativas de México, a lo largo de la ruta que recorren los migrantes centroamericanos para llegar a Estados Unidos, con el propósito de reclamar a las autoridades mexicanas información sobre sus familiares desaparecidos en ese trayecto.

Desde luego que el fenómeno migratorio tiene condicionamientos y referentes nacionales concretos en cada uno de los países de la región, incluyendo a México, pero no cabe duda que se trata de un asunto de alcance regional, que debería obligar a una revisión cuidadosa de los esquemas multilaterales establecidos para su análisis y atención, como es el caso de la Conferencia Regional sobre Migración, también conocida como Proceso Puebla, creada en 1996, que ha celebrado hasta ahora 17 reuniones plenarias anuales para abordar una problemática que no muestra síntomas sensibles de mejoría.

La migración tiene aristas bilaterales, subregionales y regionales y la estrategia de México debe abordar los tres planos. El simple hecho de mostrar a los gobiernos centroamericanos una mayor preocupación por sus migrantes y colocar el tema de los flujos de alguna manera en la agenda geopolítica de América del Norte, abonará en el interés de México. Desde luego es un tema complejo, en el entendido de que la migración no es un problema que se resuelve, sino un fenómeno, con muchos bemoles, que requiere de una mejor administración. Es claro que México tiene márgenes en esta dirección que no ha aprovechado y que, en particular con Centroamérica, su mayor atención puede tener un efecto muy positivo en la relación con gobiernos y pueblos de la región.

Comercio e inversión

Otra vertiente derivada de los diagnósticos de la situación de la región y de los países que la integran tendrá que encaminarse a la consolidación de los intercambios económicos de México en comercio e inversión extranjera, con los siete países centroamericanos. De 2000 a 2010 el comercio de México con la región centroamericana pasó de 1,836 a 6,554 millones de dólares, lo que refleja un crecimiento constante del comercio bilateral. El 40% de las exportaciones de México a la región en 2010 se concentró en Guatemala, mientras que el 65% de las importaciones provino de Costa Rica, el único de los siete países que tiene superávit comercial con México.²

Las expectativas del comercio con Centroamérica habrán de fortalecerse con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio Único entre México y Centroamérica, que consolida los acuerdos de libre comercio celebrados por México con Costa Rica en 1995, con Nicaragua en 1998 y con el llamado Triángulo del Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala) en 2001.

El Tratado de Libre Comercio Único entre México y Centroamérica entró en vigor el pasado 1 de septiembre en los casos de Nicaragua y El Salvador, y se estaba en espera que Honduras, Guatemala y Costa Rica concluyeran los procedimientos jurídicos correspondientes (lo cual, al parecer no ha ocurrido). Con el propósito de dar una idea de lo que sucede en el

2. El total de exportaciones de México a estos países en 2010 fue de 3,662 millones de dólares, contra 2,892 millones de dólares en importaciones, lo que deja un balance positivo para México de 770 millones de dólares. *Ficha informativa. Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Secretaría de Economía. México, Noviembre 2011.

intercambio comercial con Centroamérica (excepto Belice), es válido mencionar las cifras que proporciona el INEGI para el período enero-agosto del año en curso: 3,879.6 millones de dólares de exportaciones por 3,389.3 millones de dólares de importaciones, lo que arroja un saldo favorable a México de 490 millones de dólares. Este nuevo acuerdo comercial representa un paso más en las relaciones económicas de México con la mayor parte de Centroamérica.³

Al comercio se añade la inversión extranjera de México a la región que al 2010 alcanza 5,200 millones de dólares, el cuarto destino de la IED de México en América Latina. Este dato es también significativo pues si bien Centroamérica no se ha visto tradicionalmente como un mercado complementario, la población creció de 30 millones en 1990 a 45 millones en 2011, lo que significa un crecimiento del 50% en sólo 15 años, lo que nos habla de un mercado en constante expansión. Pero más allá de las cifras, la presencia de empresarios e inversionistas mexicanos en la región abona a una mayor interacción entre actores económicos y sociales, promueve el intercambio de técnicos y especialistas y coadyuva a un mayor conocimiento y comprensión mutuos desde una perspectiva subregional.

La relación económica constituye una base sólida de la relación, que ya está encaminada, y que sólo debe vigilarse y cuidarse, en particular cuando surgen obstáculos o diferendos en los que los gobiernos pueden coadyuvar a su solución.

Adicionalmente, una mayor presencia económica de México en la región coadyuva a una mayor participación en los organismos económicos subregionales que puede resultar de mutuo beneficio.

Un elemento más que se debe tomar en cuenta en esta perspectiva es la presencia de otros actores extra-regionales en Centroamérica. Destacan al respecto las acciones de cooperación de la Unión Europea y de Brasil, así como las de asistencia económica de Venezuela.

La relación política-diplomática

Sin embargo, la dimensión a la que más atención habrá que brindarle en el momento actual es la de orden político, pues constituye el ingrediente básico para generar condiciones para una relación más amplia basada en la confianza mutua. La concertación de distintas dependencias federales desde la cancillería mexicana no es algo ajeno a la forma de operación del gobierno mexicano. La Secretaría de Relaciones Exteriores ha jugado tradicionalmente un papel central en la concertación de la política de México hacia América Latina. En momentos en que México ha actuado en forma más decidida hacia la región, se ha mantenido un cuidadoso seguimiento de procesos y actores y, sobre todo, de las acciones emprendidas por México.

Al desaparecer la Comisión Mexicana de Cooperación para Centroamérica esta atención se diluyó y con ello la concertación

3. Rafael J. Escalante. *México y Centroamérica: avance en la relación comercial*. Coppan, octubre de 2012.

de acciones de México hacia la región. El reto actual no es sólo diseñar la estrategia sino implementarla y, para ello, se requiere de andamiaje institucional. México cuenta con un servicio exterior profesional que no se aprovecha lo suficiente por falta de directrices y objetivos claros. En el caso de Centroamérica, los diplomáticos mexicanos deben jugar un rol central en la implementación de una política más activa.

Esa concertación debe retomarse a partir de una estratégica y programas y acciones específicos. El costo adicional que esto implica en personal y recursos es marginal, pues México cuenta con los recursos humanos y con la experiencia para ello. Ciertamente habrá que innovar en función de los retos actuales, pero esto es parte del proceso de definir objetivos claros y empezar a trabajarlos.

En este proceso será importante realizar un esfuerzo sistémico para dar seguimiento al acontecer político regional, el cual, hasta ahora, casi siempre se realizado sólo cuando se presentan situaciones que se consideran críticas y/o que pueden tener algún tipo de consecuencias para México. El análisis político no puede ser unidireccional, es decir, la mirada desde nuestra perspectiva. Se requiere establecer mecanismos para completarlo con la imagen que se tiene de México desde cada país centroamericano y desde las diversas instituciones regionales.

Los temas de seguridad

Aunque el tratamiento del problema de la seguridad y el combate al llamado crimen organizado forman parte medular de otro trabajo, no es ocioso apuntar que desde el punto de vista político, México y Centroamérica tendrían que intentar la definición de una política concertada, como punto de partida para el diálogo sobre el particular con Estados Unidos.

A diferencia de los 80, cuando el problema era entre países centroamericanos o el centro de atención estaba en los conflictos internos de algunos de estos países, en la actualidad, a las debilidades estructurales (rezagos socio-económicos y debilidad de las instituciones del Estado), se suma el carácter transnacional de amenazas, como el terrorismo y el crimen organizado que operan a escala internacional. Esta situación plantea un reto y una oportunidad. El reto consiste en encontrar mecanismos de acción concertada para reducir niveles de violencia y criminalidad en la región; la oportunidad, en desarrollar programas subregionales que fortalezcan los sistemas de procuración de justicia, investigación, fortalecimiento de corporaciones policiacas, entre otros, para transitar hacia sistemas más compatibles para enfrentar situaciones que requieren ahora, y hacia futuro, un tratamiento más allá de las fronteras nacionales. En esta óptica debe contemplarse la participación de la mayor parte de los países de América del Norte.

Para México existe adicionalmente el tema de su frontera sur, entendida esta como

la zona fronteriza que comparte con sus vecinos, Guatemala y Belice. Es claro que los principales problemas que se viven en la frontera no se generan ahí. En esta perspectiva, la frontera debe verse con un doble enfoque. En lo que hace a la zona fronteriza, buscando las formas de mejor administrar los cruces legales de bienes y mercancías, construir mejores condiciones de seguridad pública para quienes viven, trabajan y transitan por la frontera y centrar los controles en movimientos que constituyen amenazas a la seguridad nacional. Por otro lado, adoptar un enfoque regional para temas como el crimen organizado y la migración, con programas y acciones que ayuden a despresurizar la frontera. Es el caso del terrorismo internacional y el crimen organizado en sus distintas vertientes (tráfico de drogas, armas, tráfico y trata de personas, etc.), se requiere un trabajo fino de inteligencia y acciones concertadas entre los países más afectados para avanzar en estos temas. Hay problemas que se manifiestan en la frontera pero que no se resuelven en la frontera.

En marzo de 2001, el gobierno de México inició negociaciones con Guatemala para el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel para Seguridad Fronteriza (GANSEF). Este grupo se estableció formalmente en 2002 y, un año después, se replicó el mismo esquema entre México y Belice. Estos mecanismos tienen como propósito central identificar conjuntamente los principales problemas de seguridad en la frontera común y establecer mecanismos de atención operativa en aquellos temas que requieren de la cooperación de los dos países. Tanto el

Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Belice (GANSEF) como el Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (GANSEG), están integrados por la parte mexicana por Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración y Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los GANSEF con Guatemala y Belice avanzaron en sus trabajos y en 2005 se planteó por primera vez, con la aceptación de los tres gobiernos, la realización de una reunión trilateral sobre seguridad de fronteras, que no llegó a realizarse. Solamente alcanzar ese acuerdo tuvo un enorme significado político, pues implícitamente Guatemala aceptaba hablar, con alguien más en la mesa, de su situación fronteriza con Belice.

Con el cambio de gobierno en México en 2006 se perdió este impulso y, aunque los mecanismos todavía existen, hasta ahora se han limitado al intercambio de información pero se encuentran lejos de alcanzar los objetivos para los que se crearon. Parte de las tareas del nuevo gobierno será revisar la pertinencia de estos mecanismos y, si fuera el caso, tomar las iniciativas necesarias para su reactivación.

Para recuperar oportunidades perdidas

En un repaso de los temas que han nutrido las relaciones entre México y los países

centroamericanos, surge de la pérdida de influencia de nuestras instituciones educativas y culturales en la región. Sobre este particular habrá que rastrear lo ocurrido en varios ámbitos. Uno de ellos es el número de centroamericanos que históricamente obtenían su formación en universidades públicas y privadas mexicanas; habrá que analizar las causas que han mediado para que se produzca un descenso notable en dicho rubro y que ha llevado a la reorientación de los estudiantes a otros países.

Otro de los rubros a considerar es la promoción de productos culturales y educativos de México en la región. Por historia y por idioma, los productos culturales mexicanos tienen una gran aceptación en Centroamérica. La realización de ferias, eventos culturales y manifestaciones artísticas sirven para acercar a México a la región, diluir asperezas políticas y generar mejores referentes de comunicación. Más que cuantiosos recursos financieros, se requiere para ello capacidad de concertación entre sector público y privado para hacer de esta presencia una constante de la relación. Ciertamente en este rubro habrá que incluir instituciones académicas, organizaciones sociales y centros de investigación en ciencia y tecnología.

En ese sentido, se advierte la necesidad de promover, en concierto con una instancia como el Sistema de la Integración Centroamericana, la creación de un centro de estudios de las relaciones entre Centroamérica y México, al cual podrían estar asociadas instituciones académicas

mexicanas y centroamericanas que ya vienen cooperando en el Programa de Intercambio entre la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), en vigor desde 1998, y que da preferencia a proyectos en las áreas de medio ambiente, salud, agricultura y ganadería, educación y, prevención de desastres, a las que habría que añadir el análisis de los problemas sociales que nos son comunes y la evaluación de las relaciones económicas y políticas regionales. Este centro puede contener distintos capítulos que resulten atractivos para sector privado, académicos y organizaciones sociales.

En suma, es necesario identificar cuáles han sido las oportunidades perdidas o no identificadas y hacer un trazo firme de política hacia Centroamérica para recuperar espacios y enriquecer la relación.

Además de la geografía, la historia y la lengua, que nos colocan en una misma latitud y frecuencia con los países de Centroamérica, actualmente los ocho países comparten tres temas fundamentales para el presente y el futuro de todos: la migración, los problemas de seguridad y los rezagos económicos y sociales. Estos temas pueden servir para unir o para separar. De las iniciativas que tome el entrante gobierno de México dependerá, en buena medida, si las cosas van por una u otra dirección.

México, DF, 31 de octubre de 2012

Seguridad regional y delincuencia organizada: América del Norte, Centroamérica y Caribe

*Luis Herrera-Lasso M.**

Introducción

Para efectos de esta reflexión entendemos como seguridad regional el esquema para enfrentar amenazas de carácter transnacional que tienen un impacto directo y significativo sobre territorio y sociedad de un conjunto de países, en este caso, de los países de América del Norte, Centroamérica y Caribe.

La agenda de seguridad regional en América del Norte, Mesoamérica y Caribe ha cambiado en forma vertiginosa en las últimas décadas. La temática basada en el conflicto Este-Oeste, que fue dominante en la discusión en el período que va de los años cincuenta a los ochenta, cambió a partir de la invasión de Panamá, en

diciembre de 1989, al privilegiarse el tema del narcotráfico como la principal amenaza hemisférica. Sin embargo, a partir de 2001, los paradigmas de seguridad sufrieron un nuevo giro al colocar al terrorismo internacional como el tema dominante de la agenda, por lo menos desde la perspectiva estadounidense.

A la par del narcotráfico y del terrorismo internacional se fueron añadiendo otros temas a la agenda. Es el caso de los delitos asociados a la migración que se incrementaron durante las últimas dos décadas debido al desfase entre la demanda de trabajadores extranjeros en Estados Unidos y la oferta de canales legales, seguros y ordenados para ingresar a ese país, lo que ha llevado a un incremento sin precedente en los delitos

*Internacionalista mexicano. Director de Grupo Coppan S.C. Lourdes García Hernández y Sandra García Ramos, colaboradoras de Grupo Coppan S.C., contribuyeron a la elaboración de este trabajo como asistentes de investigación. Agradecemos el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert en México para el desarrollo de este ejercicio.

asociados con la migración, tráfico y trata de personas. Más grave aún ha sido la expansión y diversificación de actividades de la delincuencia organizada en México, Centroamérica y el Caribe, que ha puesto en evidencia la vulnerabilidad institucional y social de estos países frente al fenómeno. En estos países las organizaciones criminales se han expandido y han diversificado sus actividades. No son sólo los delitos vinculados al tráfico de drogas y personas, sino también la participación creciente de estas organizaciones en otros delitos como tráfico de armas, secuestros, extorsión y, delitos más sofisticados, pero no menos graves, como lavado de dinero.

En este transitar reconocemos, por parte de los Estados de la región, políticas esencialmente nacionales (en contraposición con esquemas de cooperación regional) que han probado ser insuficientes frente al carácter transnacional de las amenazas. Esta situación se refleja en la expansión de los fenómenos delictivos, en especial en México y Centroamérica y, en el deterioro de la situación en las fronteras terrestres, en particular en la frontera México-Estados Unidos y en la frontera México-Centroamérica, en donde se ha incrementado la inseguridad pública y se han complicado los flujos legales.

Después de hacer una revisión estratégica en torno a la forma en que se presentan las amenazas a la seguridad regional, incursionamos en los mecanismos actuales de cooperación regional de los países de la región y concluimos con algunas recomendaciones de las oportunidades y

retos que se le presentan a México en este ámbito en el momento actual.

Definición y tratamiento de las amenazas

La evolución de ciertos fenómenos vinculados con la delincuencia organizada ha rebasado en muchos casos los esquemas de respuesta institucional de los países de la región. En el caso de México es claro que la delincuencia organizada ha adquirido una dimensión sin precedente, no solamente por las actividades vinculadas con el narcotráfico, sino por el desarrollo de una industria del crimen que incluye producción, venta y tráfico de drogas, secuestros, extorsiones y otros delitos graves, que en momentos y espacios determinados han llevado incluso a la pérdida del control territorial por parte de las autoridades.

Estas amenazas a la seguridad pública han crecido en forma particular en los estados fronterizos del norte, en ciudades como Tijuana, Nogales, Juárez o Matamoros, pero el fenómeno no ha sido exclusivo de esa frontera. En otros estados como Nuevo León, Sinaloa, Durango, Veracruz o Michoacán se han registrado curvas ascendentes de delincuencia organizada que han permeado sus territorios. Esta situación también se ha presentado en la frontera sur de México, por donde no sólo ingresan drogas sino también flujos constantes de

trabajadores indocumentados, lo que da origen al tráfico y trata de personas. La ciudad de Tapachula concentra muchos de los delitos vinculados con tráfico y trata de personas, pero sus secuelas se encuentran a lo largo de todo el territorio nacional.

La estrategia nacional contra la delincuencia, en particular en los últimos seis años, ha mostrado graves insuficiencias e ineficiencias. Sin duda una de ellas ha sido el poco énfasis que se ha puesto en la naturaleza regional de las amenazas, pues si hacemos un análisis de las principales amenazas a la seguridad pública en territorio nacional, encontraremos que la mayor parte de ellas son de carácter transnacional (narcotráfico, tráfico y trata de personas, contrabando y tráfico de armas) e interméstico (se conjugan factores internos y externos) y, sin embargo, los esfuerzos de cooperación regional para detenerlos parecen estar rezagados frente a la magnitud y velocidad de la evolución del fenómeno.

Mismo es el caso si orientamos las miras hacia Centroamérica. Al menos en tres de los países de la subregión (Guatemala, Honduras y El Salvador) la delincuencia organizada vinculada con todo tipo de tráfico irregulares y acciones criminales se ha expandido en los últimos años. Debido a la fragilidad de sus instituciones y de sus esquemas de seguridad, Centroamérica se ha convertido en tierra fértil para la expansión de la delincuencia organizada, ahora con la presencia de bandas criminales mexicanas que han ido paulatinamente desplazando a los tradicionales cárteles colombianos.

A ello debe añadirse el impacto que las bandas juveniles han tenido en la última década en el crecimiento de la delincuencia y la criminalidad, particularmente en los tres países mencionados.

Hoy en día la mayoría de los gobiernos mesoamericanos argumentan que su situación de inseguridad se origina en factores externos y atribuyen a la presencia de las bandas mexicanas y a la llegada de las maras desde Estados Unidos su actual situación. El gobierno de México, por su parte, señala la demanda de drogas y la exportación de armas de Estados Unidos como el principal factor generador de violencia y criminalidad en México. Frente a esta situación, las políticas nacionales de estos países para combatir la delincuencia organizada han sido insuficientes y las políticas regionales, a pesar del carácter transnacional de las amenazas, prácticamente inexistentes.

La delincuencia organizada ocupa así el centro de las agendas de seguridad de los países mesoamericanos y de varios países del Caribe, como Jamaica o República Dominicana. Sin embargo, uno de los problemas de los que adolecen tanto las estrategias nacionales como las regionales es partir de un enfoque que busca combatir la delincuencia organizada privilegiando la acción policial (en muchos casos apoyada por las fuerzas armadas) para perseguir y neutralizar las bandas criminales, sin considerar otras variables. Esta política resulta comprensible dado el alto impacto que tienen los crímenes del narcotráfico entre la población y en los

medios de comunicación, en particular por los altos niveles de violencia asociada a estos delitos y por la expansión del catálogo criminal a otros hechos delictivos (secuestro y extorsión) que atacan a sectores más amplios de la población y generan un ambiente de miedo e inseguridad. Sin embargo, lo que ha mostrado la realidad es que la violencia y la inseguridad se generan en un conjunto de variables que va más allá de la presencia de las organizaciones criminales.

Para que las organizaciones criminales encuentren tierra fértil para su desarrollo y fortalecimiento deben coincidir un conjunto de condiciones: (1) un potencial de negocio interesante a través de la comisión de ilícitos (producción y tráfico de drogas, extorsión, secuestro, etc.); (2) niveles aceptables de tolerancia y complicidad por parte de las autoridades; (3) bajos niveles de cultura de la legalidad y tolerancia al delito por parte de la población; (4) sectores marginados de la población, principalmente jóvenes con bajas expectativas de empleo y educación, susceptibles de ser reclutados por la delincuencia organizada; (5) ambiente de impunidad y situación precaria de procuración de justicia; y (6) bajos niveles de organización y cohesión social.¹

En Estados Unidos se genera el mayor negocio de las drogas en el mundo a través de la venta al menudeo y sus condiciones de violencia e inseguridad en nada se parecen a lo que sucede en México, en Guatemala o en Honduras. A esto habría que añadir que Estados

Unidos es el principal productor de armas en el mundo y que tiene el mayor número de armas per cápita y, no obstante, los niveles de inseguridad y violencia no son comparables proporcionalmente a lo que sucede en Mesoamérica y Caribe.

Las drogas se han convertido en el estigma de la inseguridad en la región y sin embargo es un negocio ilegal que no se detiene ni tiene perspectivas de hacerlo en el corto y mediano plazos. Lo grave es que la producción y tráfico de drogas dejan una secuela de violencia e inseguridad en el entorno social de los países en los que se producen y por donde transitan, corrompen instituciones, generan problemas de salud (adicciones) y corroen el tejido social de los entornos en los que operan. La violencia y la inseguridad se convierten así en parte del entramado social, lo que se convierte en un reto mayor para gobiernos y ciudadanos. Aunque es difícil decir cuando la situación salió de control, es claro que en los países en los que operan las redes de narcotráfico generan violencia e inseguridad, problemas de gobernabilidad, de control territorial y del ejercicio del poder por parte de las instituciones del Estado. El problema va mucho más allá del ámbito de la seguridad pública.

La situación se complica cuando existe un ambiente de creciente inseguridad y debilitamiento de las instituciones, lo que hace más propicias las condiciones para articular otros delitos como el tráfico y trata de personas, que también han crecido en los últimos años. En México registramos las manifestaciones más crudas de

1. Una discusión más a fondo sobre este tema se puede encontrar en Luis Herrera-Lasso M. *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México* (noviembre 2012) elaborado al interior de Grupo Coppan S.C. www.coppan.org

esta combinación de factores cuando observamos eventos como las matanzas en San Fernando, Tamaulipas, en 2010, cuando el crimen organizado, por la razón que sea, decidió ejecutar masivamente a trabajadores migrantes indocumentados, la mayoría centroamericanos, sin que las autoridades mexicanas hayan podido evitarlo. El ambiente de impunidad, la presencia precaria de autoridad y el deterioro del tejido social, se convierten así en incentivos para la expansión de la actividad criminal.

Finalmente nos encontramos el fenómeno del tráfico de armas, fenómeno distinto a la migración pues mientras que las drogas y la migración corren de sur a norte, las armas lo hacen en sentido inverso, de Estados Unidos hacia México. Para el tema de las drogas y de los delitos asociados a la migración, las leyes y políticas son similares en Estados Unidos, México y Centroamérica (no obstante la heterogeneidad en sus niveles de aplicación). Para las armas la situación es distinta: las leyes en Estados Unidos y Centroamérica son mucho más permisivas para la compra y posesión de de armas de lo que son en México, donde el acceso a la mayor parte de las armas de fuego está prohibido.

En el caso de México y de otros países de la región, es claro que la mayor parte de los escenarios de inseguridad pública que se han generado en las últimas dos décadas se originan en factores externos, que podríamos llamar detonantes (drogas, armas y migrantes), aunque todo indica que son las condiciones internas que prevalecen

en cada país lo que los hace más o menos vulnerables a la presencia y expansión de factores externos que vulneran su seguridad. Este señalamiento es importante pues en esta lógica están la mayor parte de los programas de apoyo de Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea, a los países de Mesoamérica y Caribe.

La mayor plusvalía del tráfico y contrabando de bienes y personas se genera al momento del cruce de las fronteras, tema vinculado con la seguridad y de muy complejo tratamiento. La presencia de la delincuencia organizada se refleja en las fronteras en el incremento de delitos asociados, en especial al narcotráfico y a la migración y, en menor medida, al tráfico de armas.

El manejo de las fronteras siempre es complicado, pues los gobiernos tienen la doble responsabilidad de contener los flujos no deseados y, simultáneamente, alentar y facilitar los movimientos sociales, comerciales y laborales que resultan esenciales para los dos países. En la frontera norte de México, sobre todo a partir de 2001, han prevalecido las políticas de Estados Unidos de carácter unilateral y restrictivo lo que, entre otras cosas, ha llevado al incremento exponencial de los delitos asociados a la migración. El discurso aduce a la necesidad de protección de su territorio para evitar la internación de terroristas internacionales. En este entorno, en la última década las preocupaciones en Estados Unidos frente a la inmigración indocumentada se han traducido casi

exclusivamente en mayores recursos para blindar su frontera sur, con pocos o nulos avances en el tema de la regularización de indocumentados o de los flujos de migrantes laborales.

Todo indica que para Estados Unidos lo que pueda suceder internamente en la zona fronteriza mexicana, sea en el norte o en el sur, no forma parte de sus prioridades de seguridad. El Paso, Texas, se caracteriza por ser una de las ciudades más seguras de Estados Unidos, mientras que su vecina, Ciudad Juárez, Chihuahua, es una de las ciudades más violentas del continente. Este hecho nos dibuja un escenario en el que la seguridad pública se percibe y se trabaja como un tema al interior de las fronteras y no como un tema de carácter transfronterizo. En la frontera sur de México, por su porosidad, los niveles de inseguridad son más similares en las regiones fronterizas de México, Guatemala y Belice.

México no ha adoptado una política especialmente restrictiva en su frontera sur. Sea por falta de recursos, por debilidad institucional o por decisión política, la frontera sur se sigue caracterizando por su porosidad y flexibilidad para los tránsitos legales e ilegales. Quien cruza esa frontera legalmente lo hace así casi por una decisión personal, no por la imposibilidad de hacerlo de otra manera, pues entre los ocho cruces fronterizos formales existen más de cuarenta cruces vehiculares informales y cientos de puntos ciegos de cruce peatonal y fluvial en los que no existe ningún control.

Las políticas de seguridad fronteriza entre los países de la región son muy disímiles. Esto es algo que debe destacarse. La política más rígida es la que existe entre Estados Unidos y México, pues aunque en la realidad se ha probado que es imposible sellar esa frontera, los programas y los recursos destinados en la última década se orientan en esa dirección. Estados Unidos marca la pauta y México se tiene que adaptar. La administración de esa frontera ni se planea ni se ejecuta en forma conjunta.

La frontera entre Canadá y Estados Unidos es más flexible y menos tensa. Ni las drogas ni los flujos de indocumentados entran a Estados Unidos por esa frontera, aunque el único caso conocido de terroristas internacionales que han ingresado a Estados Unidos por una frontera terrestre ha sido por Canadá. Respecto al resto de los países de la región, a partir de 2009 Canadá adoptó una política al menos tan restrictiva como la estadounidense. Los mexicanos han sido una de las poblaciones más afectadas por estas medidas, lo que ciertamente ha tenido un fuerte impacto en el turismo y en la relación en su conjunto.²

La política mexicana hacia su frontera sur es restrictiva en las leyes, pero muy laxa en su aplicación, sea por falta de recursos o por decisión política. Una de las consecuencias negativas de esta política es la propensión al abuso y a la corrupción, pues tanto autoridades como traficantes obtienen pingües ganancias de esta situación.

2. En julio de 2009 el gobierno de Canadá, sin mediar anuncio previo, estableció de un día para otro el requerimiento de visa para todos los países del hemisferio con excepción de Estados Unidos, Antigua y Barbuda, Bahamas y Barbados. El costo y las exigencias para obtener la visa de turista o tránsito son incluso mayores que para obtener la visa de Estados Unidos. Hoy en día, para los mexicanos, viajar a Canadá es más complicado que hacerlo prácticamente a cualquier otro país.

Entre los países centroamericanos existe un régimen de fronteras bastante flexible, tanto para la circulación de personas como de mercancías, a partir de acuerdos que han surgido en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Esto obliga, para efectos prácticos, a ver a Centroamérica como un régimen prácticamente unitario en materia migratoria y aduanal, lo que tiene implicaciones muy importantes en el ámbito de la seguridad. En el Caribe, al ser la mayor parte de los Estados naciones isleñas, el problema de las fronteras se simplifica aunque, en términos generales, existe un régimen bastante flexible entre los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Las fronteras constituyen uno de los mejores termómetros para medir los niveles de integración y cooperación regional y, para identificar los flujos que constituyen detonantes de problemas. Es claro que las fronteras de esta región reflejan las disparidades y asimetrías en políticas e intereses de los países que la conforman, factor fundamental a tomarse en cuenta al momento del diseño de políticas de cooperación.

Cooperación regional en materia de seguridad

La cooperación en materia de seguridad y en particular en la lucha contra la delincuencia organizada se ha vuelto una constante en la discursiva de los países

del hemisferio. Existe hoy en día una aceptación generalizada sobre el carácter transnacional de los carteles de las drogas y existe también una aceptación explícita de que la cooperación se ha vuelto indispensable para avanzar en el combate a la delincuencia y al crimen organizado.

Sin embargo, hasta ahora las políticas de seguridad de los países de América del Norte y Centroamérica se han desarrollado a partir de una filosofía nacionalista y soberana, con medidas y programas de carácter unilateral, situación que se manifiesta particularmente en Estados Unidos; en tiempos más recientes en Canadá y, en menor medida, en México y Centroamérica.

México argumenta que la mayor parte de sus problemas de seguridad se originan en la demanda de drogas y en la producción de armas provenientes de Estados Unidos. Los centroamericanos, por su parte, se quejan de que los mexicanos les exportan a sus organizaciones criminales lo que les genera graves problemas de inseguridad. Sin embargo, al momento de negociar los esquemas de cooperación, existe recelo y desconfianza respecto de esquemas de cooperación que impliquen operativos conjuntos o genuina compartición de información.

Por parte de Estados Unidos existe ciertamente una preocupación respecto de la situación de inseguridad en México y Centroamérica, pero paradójicamente no es un tema con mayor peso en su agenda de seguridad internacional. Este hecho se refleja en la mínima proporción

de recursos que se han destinado en los últimos cuatro años a los programas de apoyo a México, Centroamérica y Caribe, que se originaron en el esquema de la Iniciativa Mérida. El total de estos recursos no llega al 0.1% del total de los recursos que en la última década ha destinado Estados Unidos a Irak y Afganistán.

La producción y tráfico de drogas ilícitas es uno de los negocios más lucrativos en la era de la globalización. Sin embargo, es claro que para operar requieren tolerancia y complicidad de autoridades y tolerancia por parte de la población, no sólo de los consumidores que ven su propio interés, sino también de múltiples agentes sociales que se pueden beneficiar de una u otra manera de estos negocios. Esto significa que hay un enorme cúmulo de intereses para que este negocio exista y subsista. Frente a esto, la mayor parte de los Estados enfocan sus esfuerzos a acotar los efectos negativos del fenómeno en los distintos ámbitos de la sociedad y lo enfrentan de tal forma que sus operaciones no tengan efectos sociales no deseados como la violencia indiscriminada y la generación de condiciones de pérdida de control territorial por parte de las autoridades del Estado.

El caso de Colombia es ilustrativo. El Plan Colombia tuvo un impacto muy importante en la reducción de la violencia asociada al narcotráfico, pero no en la producción y exportación de cocaína. De acuerdo con los precios al menudeo en Estados Unidos en la última década, las variaciones muestran un cambio poco importante en la demanda de drogas, lo que constituye el principal

incentivo para la oferta. Ni siquiera la crisis económica que se detonó en 2008 tuvo un efecto drástico sobre el consumo. Si comparamos la situación en Estados Unidos o en algunos países europeos, en la lista de los principales consumidores de drogas ilícitas en el mundo, los efectos generales del fenómeno en sus sociedades no tienen comparación con lo que sucede en los países mesoamericanos, incluyendo México.

Posición de Estados Unidos frente a la delincuencia organizada en el ámbito regional

Si analizamos las políticas de Estados Unidos para el combate a las drogas en los países al sur de su frontera, encontramos que un pilar de la estrategia (Iniciativa Mérida) está dirigido a acotar el poder de los cárteles para lo cual se dedica equipamiento y capacitación por algunos cientos de millones de dólares, pero los otros tres pilares tienen que ver con programas para fortalecer las instituciones, terminar con la corrupción, el ambiente de impunidad y mejorar los sistemas de procuración de justicia. Un aspecto adicional es fortalecer el control la frontera México-Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología y, uno más, el empoderamiento social.

En el caso de la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI), la estrategia estadounidense contempla el espacio que va desde la frontera suroeste de Estados Unidos hasta Panamá, incluyendo el Caribe. Su objetivo central es contribuir a una región más segura en donde las organizaciones delictivas no tengan el poder de desestabilizar a los gobiernos o de amenazar la seguridad nacional y regional y, evitar la entrada de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales a Estados Unidos.³

Hasta 2011 Estados Unidos había destinado 496 millones de dólares en el marco de CARSI para apoyar programas específicos para el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central, para establecer la presencia eficaz del Estado y la seguridad en las comunidades en peligro y, para fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación del estado de derecho entre los países de la región. Un eslabón adicional de CARSI es el apoyo a programas de vigilancia comunitaria, la prevención de pandillas y los proyectos económicos y sociales para jóvenes en situación de riesgo en las zonas adversamente afectadas por la delincuencia.

En lo que se refiere al Caribe, Estados Unidos lanzó la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI).⁴ A través de esta iniciativa Estados Unidos proporciona fondos combinados a países de esa región que alcanzaron 139 millones de dólares en los primeros dos años de la iniciativa.⁵ Los objetivos del programa destacan

la cooperación en seguridad marítima y aérea; la capacitación en materia de aplicación de la ley; la interceptación de armas de fuego y la seguridad fronteriza y portuaria; la reforma del sector de justicia y programas de prevención del delito para jóvenes en situación de riesgo.⁶

Interesante destacar las similitudes en los tres programas –Iniciativa Mérida, CARSI y CBSI– cuyas preocupaciones se centran en la fortaleza institucional, las mejoras en los sistemas de procuración de justicia y programas sociales y de prevención, particularmente los dirigidos a los jóvenes. Los programas adicionales tienen que ver con medidas para evitar que los fenómenos de la violencia y la seguridad trasminen a Estados Unidos.

Los montos dedicados a estos programas no son significativos –al menos no si los comparamos con los recursos destinados a otras partes del mundo–, lo que refleja que en realidad no es una situación que se perciba de alto riesgo para sus intereses. Sin embargo, la orientación de estos programas refleja un hecho fundamental que es la perspectiva de que estos problemas se deben resolver a nivel nacional mediante el fortalecimiento de las instituciones del Estado y de sus capacidades y habilidades para lidiar con sus propios problemas. Refleja también que Estados Unidos está dispuesto a apoyar en estos esfuerzos, pero no a asumir el problema como suyo. Esta es una buena noticia para los defensores a ultranza de la soberanía en los países destinatarios, pero no lo es tanto si consideramos el tiempo que

3. US Department of State <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/index.htm>

4. Incluye la mejora de la eficacia de las fuerzas de aplicación de la ley mediante profesionalización de la policía, la capacitación en materia de anticorrupción, la vigilancia comunitaria, el intercambio de información balística y de huellas dactilares, el fortalecimiento de habilidades para utilizar polígrafos y apoyo a unidades aprobadas en investigaciones complejas, iniciativas contra las pandillas y el combate de delitos financieros.

5. US Department of State <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/index.htm>

6. Incluye la creación de oportunidades educativas, desarrollo de la fuerza laboral y capacitación empresarial para jóvenes en situación de riesgo. Los fondos ayudarán también a reducir la demanda de drogas mediante la capacitación de profesionales de tratamiento.

llevará, tanto a México como a los países de Centroamérica y del Caribe, avanzar en esquemas de desarrollo institucional, sólidos y consistentes, que permitan aminorar los efectos de estos fenómenos.

Posición de México frente a la delincuencia organizada en el ámbito regional

La posición de México en materia de seguridad regional ha pasado por distintos momentos. En los sesentas México fue el promotor del Tratado de Desnuclearización de América Latina, *Tratado de Tlatelolco* (1967) y, durante la guerra fría México jugó un importante papel de equilibrio geopolítico en la relación entre Cuba y Estados Unidos. Pero no fue sino hasta la crisis política en Centroamérica, en los ochenta, cuando México se involucró de manera más directa en la región a partir de la iniciativa del Grupo de Contadora (1983), que tuvo un papel significativo en el proceso de pacificación en Centroamérica.

Sin embargo, en las últimas dos décadas los dos temas más importantes de la agenda de México con Centroamérica han sido la migración y la delincuencia organizada. En ninguno de los dos temas México ha planteado propuestas o iniciativas que ayuden a ordenar la

administración de estos fenómenos. Como consecuencia de ello, la situación de la frontera sur de México se ha complicado al convertirse en el lugar de paso ilegal de drogas y personas, lo que ha impactado en forma importante en el ambiente de la seguridad pública y en la relación con los gobiernos y pueblos de Centroamérica, relación que se vio particularmente lastimada por los hechos lamentables sucedidos en Tamaulipas en 2010 contra migrantes centroamericanos.

En términos generales México no ha hecho una inversión política o institucional importante al sur de su frontera para construir esquemas de cooperación que permitan reducir los efectos negativos de estos fenómenos en el panorama regional. Los planes y programas propuestos por México para la región en la última década, como el Plan Puebla Panamá (2000) o el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008) no se concretaron en resultados. En este sentido, la política mexicana no ha sido muy distinta a la estadounidense, aunque con una importante diferencia, debido a que México padece problemas similares a los centroamericanos en lo que hace a la ineficacia o ineficiencia de sus instituciones para controlar los efectos negativos de la delincuencia organizada o de la migración indocumentada y que las consecuencias para México de lo que sucede en Centroamérica, son mucho más graves que para Estados Unidos.

En marzo de 2001, el gobierno de México inició negociaciones con Guatemala para

establecer un mecanismo permanente que permitiera atender temas de seguridad en la frontera común. De ahí surge en 2002 el Grupo de Alto Nivel para Seguridad Fronteriza (GANSEF). El mismo modelo se establece con Belice en 2003. Estos mecanismos tienen como propósito central identificar y administrar conjuntamente los temas de seguridad en la frontera común.

Tanto el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Belice (GANSEF) como el Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (GANSEG), integrados en la parte mexicana por “Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Procuraduría General de la República (PGR), Instituto Nacional de Migración (INAMI) y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), avanzaron en sus trabajos y, en 2005, se planteó por primera vez, con la aceptación de los tres gobiernos, la realización de una reunión trilateral sobre seguridad de fronteras, que no llegó a concretarse. Solamente alcanzar ese acuerdo tenía un enorme significado político, pues implícitamente Guatemala aceptaba hablar, con alguien más en la mesa, de su frontera con Belice. Con el cambio de gobierno en México, en 2006, se perdió este impulso y, aunque los mecanismos todavía existen, hasta ahora se han limitado al intercambio de información pero se encuentran lejos de alcanzar los objetivos para los que fueron creados.

En la política actual de México hacia Centroamérica en el área de seguridad se

destacan cuatro áreas de cooperación: (1) Delincuencia organizada transnacional (narcotráfico, precursores químicos y lavado de dinero); (2) Tráfico de armas; (3) Fortalecimiento institucional (tema transversal) y (4) Sistemas de control de confianza (tema transversal). Estos ejes son corolario de la estrategia adoptada en México pero no forman parte de un plan estructurado, con programas específicos y presupuesto asignado.

Sin embargo, y aunque esto no ha pasado aún del ámbito formal, en agosto de 2012, en el marco de la XXXI Reunión Extraordinaria de la Comisión de Jefes y Directores de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, los gobiernos reunidos ratificaron una estrategia común para construir espacios más seguros en la región. En este marco se aprobaron una serie de planes y acciones operativas para enfrentar el narcotráfico, la trata de personas, la violencia juvenil y la seguridad fronteriza. Entre otras cosas, los jefes de policía se comprometieron a ejecutar, durante los próximos 12 meses, 85 operativos en conjunto a través de Interpol, incorporando el mecanismo de “nota roja” para facilitar la captura de personas requeridas por las autoridades.

Quizás más importante aún para el tema que nos ocupa sea la propuesta presentada por México en el marco del Diálogo Birregional SICA-América del Norte sobre Seguridad Democrática celebrado en Panamá, en mayo 2010.⁷ En esa ocasión México propuso a Estados Unidos alinear las acciones de los diálogos que SICA tenía con ambos países y

7. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, <http://www.sre.gob.mx/index.php/sistema-de-la-integracion-centroamericana-sica/1395>

sumar a Canadá. Todo ello con el propósito de evitar la dispersión de esfuerzos, ser más eficaces y contundentes contra la delincuencia organizada transnacional y construir paulatinamente un sistema de confianza que propiciara el fortalecimiento institucional en los países miembros del SICA.

En la Reunión de Cancilleres de América del Norte realizada en Wakefield, Canadá, el 13 diciembre 2010, se acordó la creación de un diálogo América del Norte-Centroamérica que fortalezca la cooperación birregional en sus esfuerzos contra la delincuencia organizada transnacional. Luego de múltiples gestiones, el 3 de noviembre de 2011, Canadá, Estados Unidos y México propusieron a la Presidencia Pro-Témpore del SICA, en ese momento a cargo de El Salvador, realizar en 2012 la primera reunión del Diálogo SICA-América del Norte sobre Seguridad. El tema central de esta reunión sería acordar la oferta de cooperación de Canadá, Estados Unidos y México en el marco del Grupo de Amigos de la ESCA (Estrategia de Seguridad de Centroamérica) y atender así las prioridades de las respectivas estrategias de seguridad de los países miembros. No disponemos de mayor información sobre la evolución de este esfuerzo, pero ciertamente apunta hacia un esquema más acorde con las condiciones de cooperación regional requerida y en el que México podría jugar el papel que le corresponde dada su situación geopolítica.

Posición de Canadá frente a la delincuencia organizada en el ámbito regional

La política de Canadá hacia los países de la región en los últimos años guarda similitudes muy importantes con los programas estadounidenses, aunque en este caso la asistencia se orienta fundamentalmente a Centroamérica. México no participa en ninguno de estos programas.

Entre los apoyos de Canadá a la región en esta materia destaca el Programa de Construcción de Capacidades Anticrimen (ACCBP) que apoya los esfuerzos de los países de América para prevenir y responder a las amenazas de las redes transnacionales del crimen organizado. Provee alrededor de \$15 millones de dólares al año, en proyectos y mecanismos bilaterales y multilaterales para mejorar la capacidad, prevenir y responder a las amenazas provocadas por la actividad criminal transnacional.⁸

En Centroamérica y el Caribe el programa se enfoca al tráfico ilícito de drogas, reformas en el sector de seguridad y prevención del crimen. A través de este programa Canadá provee equipo especializado para apoyar al cumplimiento de la ley en América Central (\$3.16 millones

8. Canada International: www.canadainternational.gc.ca/guatemala/developmentdeveloppement/accbp-cccc.aspx?lang=spa&view=d

de dólares) y apoyos para la Construcción de Capacidades Institucionales para Prevención contra el Crimen a través del Observatorio del Sistema de Integración Centroamericana y el Índice de Seguridad Democrática (\$1.5 millones de dólares).

Cuentan también con la *Canadian Initiative for Security in Central America* (CISCA), anunciada en abril del 2012, enfocada al entrenamiento policial, la seguridad fronteriza, el fortalecimiento de los sistemas de justicia y de instituciones de seguridad, promoción de derechos humanos, apoyo a los procesos en la resolución de conflictos y prevención e intervención en casos de violencia contra grupos vulnerables como la mujer y los jóvenes. Este programa cuenta con un presupuesto de \$25 millones de dólares a lo largo de cinco años.

Finalmente, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), canaliza recursos con el objetivo de reducir la pobreza y contribuir a crear un mundo más próspero, seguro y equitativo. Honduras es uno de los países prioritarios para Canadá y representa el programa bilateral más importante de la ACDI en América Central.

Posición de Centroamérica frente a la delincuencia organizada en el ámbito regional

Desde hace dos décadas se registra en Centroamérica un proceso de avance hacia una mayor integración entre las naciones del istmo que se ha concretado en la construcción y eventual consolidación del SICA, que tiene entre una de sus prioridades “reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.”

Con esta visión, se creó al interior del SICA la Comisión de Seguridad Centroamericana, responsable de diseñar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (2007) con una perspectiva integral y con el objetivo de orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Esta Comisión tiene la misión de integrar los diferentes esfuerzos nacionales que realiza la región en materia de seguridad a fin de armonizarlos y obtener mejores resultados. En la agenda de la Estrategia de Seguridad

de Centroamérica –aprobada en diciembre de 2007 y revisada en septiembre de 2010–, aparecen los principales temas de preocupación y los mecanismos que pueden contribuir a cambiar esta situación. Destaca en esta estrategia el enunciado que hace referencia a “desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones, que coadyuven a la prevención en materia de violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local y los efectos de los desastres naturales”.

Un primer paso importante hacia una mayor cooperación son los sistemas de información. Es claro que a las organizaciones criminales se les detecta a través de sistemas de inteligencia, tanto a nivel estratégico como operativo. A través de los sistemas de inteligencia se construyen los mapas y redes de las organizaciones, sus rutas y sus principales integrantes y, con esa información, se arman los operativos para su detención y procesamiento judicial. Como parte de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica existe un Plan Regional contra el Crimen Organizado, cuya ejecución está a cargo de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica.

La estrategia contempla entre sus compromisos la construcción de una Red Centroamericana de Sistemas de Información (RECSI), sistema en el que destaca, como medida inmediata, la llamada “difusión roja”, mecanismo para transmitir información que tiene que ver con criminales de alta peligrosidad cuya

orden de aprehensión, obsequiada en uno de los países miembros, es transmitida al resto de los países vía Interpol a efectos de agilizar su detención. Este mecanismo tiene la ventaja de ser información que se puede transmitir con relativa facilidad y operar a partir de un sistema ya existente. Dentro de la RECSI se acordó también establecer el Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA), como un mecanismo regional de monitoreo, seguimiento y análisis de información oficial sobre seguridad democrática, que de manera oportuna y sistematizada ofrezca insumos a los tomadores de decisiones de los Estados Miembros del SICA para desarrollar planes y políticas públicas en el ámbito de la seguridad, que sirvan para promover la convivencia de la población centroamericana con un enfoque integral.

El *Índice de Seguridad* es una construcción conceptual y metodológica que contendrá los parámetros generales de medición de la seguridad en la región. Supone una rigurosa conceptualización sobre los diversos tipos de seguridad, una metodología de diseño, un proceso técnico de selección-propuesta y un proceso político de consenso-legitimación sobre los indicadores básicos para dicha medición.

La estrategia también incluye el Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (SEFRO) ejecutado por la Secretaria General del SICA con la asistencia técnica y financiera de la Unión Europea. El SEFRO tiene como objetivo fortalecer la seguridad fronteriza de la región con apoyo institucional, técnico

y tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los controles fronterizos. La estrategia de Gestión Integrada de Fronteras, en materia de conectividad entre los servicios de Aduana, Migración, Policía y mejora de la infraestructura en los controles fronterizos, busca también consolidar la accesibilidad de los diferentes servicios de los puestos fronterizos nacionales a los sistemas de información de la INTERPOL.

Finalmente, dentro del sistema de información se acordó construir la Red de Información Antipandillas (RIAP) con el objetivo de contar con un sistema regional de monitoreo, análisis e investigación de las actividades delincuenciales transnacionales de las pandillas. Entre otros objetivos, este ejercicio busca fortalecer la base de datos regional sobre pandillas; recopilar, analizar e identificar patrones delincuenciales y, realizar investigaciones sobre hechos delictivos transnacionales que involucren la participación de las pandillas.

Un objetivo de particular relevancia de la RIAP es determinar los niveles de vinculación entre las diferentes pandillas y las estructuras del crimen organizado y proceder a la creación de una base de datos regional sobre pandillas. Los especialistas señalan hoy en día que se debe diferenciar entre pandillas juveniles y pandillas delincuenciales, pues si bien ambos son temas que deben estar en la agenda de seguridad, su naturaleza social al involucrar una enorme cantidad de jóvenes en situación de riesgo remite

a condiciones estructurales socio-económicas de la seguridad que requieren un tratamiento distinto.

Sin lugar a dudas todos estos pasos han sentando las bases para un andamiaje institucional subregional con el objetivo último de avanzar en la construcción de ambientes de seguridad duraderos y sustentables en los países de la región. Es importante destacar que estos avances han sido posibles a partir de la percepción de que la mayor parte de los fenómenos de inseguridad, en territorios vecinos pequeños, se convierten rápidamente en fenómenos transnacionales que cruzan las fronteras y que requieren de una respuesta coordinada. Por otro lado, posicionarse como un solo frente hacia el exterior significa un reconocimiento explícito del interés y conveniencia que perciben los países centroamericanos de negociar e interactuar en estos temas conjuntamente frente al exterior como la mejor vía para fortalecer sus posiciones individuales.

Es un proceso en la dirección correcta pero que enfrenta enormes dificultades para su construcción y sustentabilidad debido, sobre todo, a la debilidad institucional, tanto en las policías como en los sistemas de procuración de justicia. Otras variables como la impunidad, la ausencia de cultura de la legalidad, el deterioro del tejido social y la ausencia de cohesión social, también están presentes. Sin embargo, incluso para los gobiernos, policías y fuerzas de seguridad donde permea la corrupción, el estado extremo de la situación obliga a recuperar control y legitimidad al interior

de los países y, frente al exterior, para el tratamiento de cualquier otro tema, que puede ir desde la búsqueda de inversión extranjera hasta la confiabilidad del gobierno en turno.

Los recursos financieros sin duda son importantes, pero no el único factor. Baste como ejemplo revisar lo que ha sucedido en la última década en Afganistán e Irak donde se han invertido cientos de miles de millones de dólares y aún no es posible alcanzar niveles de seguridad, gobernabilidad y estabilidad política y social en el mínimo deseable. En este contexto, los altos niveles de corrupción y de penetración de las instituciones por parte de la delincuencia organizada se convierten en un reto mayor.

Posición del Caribe frente a la delincuencia organizada en el ámbito regional

El tema de la seguridad aparece como el cuarto pilar de la estrategia de la CARICOM, de donde deriva la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad (2005) que constituye un sistema de instituciones, organismos y mecanismos subregionales, bajo la coordinación del Consejo de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y

el Cumplimiento de la Ley (CONSLE) y la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS).

El principal desafío que enfrentan los miembros del CARICOM en materia de seguridad lo constituyen los crecientes niveles de actividad delictiva y sus nocivos efectos sociales. En el centro de atención está el tráfico ilegal de drogas, el tráfico de armas, el tráfico y contrabando de seres humanos, la guerra entre bandas criminales, la deportación de delincuentes, el desempleo, la inequidad y la desigualdad, la corrupción y la ineficacia de los sistemas de justicia penal.

Dentro de este marco, los países miembros acordaron *Memorando de Entendimiento con INTERPOL* para intensificar el intercambio de información en respaldo a investigaciones criminales, incluidas las relacionadas con el tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas y un *Memorando de Entendimiento* sobre el programa *eTrace*. El 31 de marzo de 2009 el CARICOM suscribió un *Memorando de Entendimiento* sobre el programa *eTrace* con la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de Estados Unidos, encaminado a reforzar la capacidad de los Estados Miembros para el seguimiento de las armas pequeñas y livianas en la subregión del Caribe, que permita a los gobiernos identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, armas pequeñas y livianas ilícitas (Instrumento Internacional de Rastreo).

El Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad del CARICOM, en su reporte

2012, incorpora la pobreza y la inequidad como amenazas en la agenda de seguridad y destaca la necesidad de una concepción multidimensional para abordar los fenómenos del crimen transnacional organizado en el área. Es importante destacar que en este reporte se reitera la crítica a la parcialización de las políticas anti-drogas enfocadas en la reducción de la oferta. También se destacan los vínculos existentes entre este fenómeno y el tráfico ilegal de armas así como su incidencia social, lo que lleva a la necesidad de abordar las condicionantes socio-económicas que subyacen a estos fenómenos para abordarlos con una perspectiva que no sólo contemple la perspectiva policial y de aplicación de la ley. El reporte pone en entredicho la conveniencia de mantener las mismas políticas de seguridad subregional construidas en el período 2001-2011 que están centradas en el enfoque policial.

Paradigma de la seguridad regional

A partir de la posición de los principales actores de la zona frente a la delincuencia organizada en la perspectiva de la seguridad regional, podemos aventurar algunas conclusiones respecto de la naturaleza de un esquema de seguridad regional que resulte viable y sustentable.

1. Destaca el hecho de que la política de Estados Unidos, en todos los casos, refleja una preocupación por el problema de la

delincuencia organizada en los países al sur de su frontera y en el Caribe, así como un interés en que este problema se resuelva, pero no necesariamente considera suyo el problema o lo asumen dentro de sus prioridades.

2. En esta lógica, México se ubica como una pinza entre Estados Unidos y Centroamérica. Por un lado, mantiene su posición de recelo y desconfianza en la cooperación con Estados Unidos lo que, entre otras causas, ha impedido avanzar en la construcción de un esquema bilateral sólido en materia de seguridad. Por otro lado, a diferencia de otros momentos, México no ha hecho ninguna propuesta importante hacia Centroamérica y Caribe en el ámbito de la seguridad regional salvo las propuestas en el marco del Diálogo Birregional SICA-América del Norte sobre Seguridad Democrática, sin duda pertinentes, para comenzar a trabajar en un esquema que incluya Estados Unidos, México, Canadá, Centroamérica y el Caribe.

3. Estados Unidos se ha preocupado por diseñar e implementar programas de asistencia a países o subregiones de su entorno geopolítico en el ámbito del combate a la delincuencia organizada. Es el caso de la Iniciativa Mérida, la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI), pero no existe ningún esquema que incluya a América del Norte, Centroamérica y Caribe. Esfuerzos trilaterales como ASPAN tampoco dieron mayor resultado en los temas de seguridad.

4. Los centroamericanos han avanzado de manera importante en la conformación de un esquema de trabajo conjunto en los temas de seguridad, con una estrategia con perspectiva subregional. No sólo han avanzado en el diseño de la estrategia sino también en la construcción de los mecanismos para implementarla y ya han dado los primeros pasos en esa dirección. Centroamérica, a través de SICA, se presenta cada vez más como una misma entidad política frente al exterior, sobre todo en los temas de seguridad.

5. Es claro que Estados Unidos no tiene una visión de integración regional que obligue a tratar estos temas en una agenda conjunta y compartida. Para Estados Unidos el énfasis está en apoyar el desarrollo institucional y las habilidades de los países de la región para combatir la inseguridad (hasta ahora con programas de asistencia) pero no se contempla avanzar hacia un esquema de socios en esta materia. La única excepción es Canadá, país con el que son parte de una misma alianza en el marco de la OTAN. Canadá y México parecen tener la misma perspectiva.

6. México no ha presentado una postura clara respecto de la seguridad regional, salvo los planteamientos generales en el marco del Diálogo Birregional SICA-América del Norte sobre Seguridad Democrática y algunas acciones bilaterales con los países centroamericanos. En la última década la presencia de México en esa región ha sido de bajo perfil, sus programas han sido más discursivos que efectivos y, por ende, los vínculos políticos no son estrechos.

7. Los centroamericanos parecen estar muy conscientes de la magnitud del problema y parecen dispuestos a trabajar con quien les ofrezca apoyo y asistencia. Es el caso con Estados Unidos, con Canadá y con la Unión Europea. Sin embargo, aunque la relación con México no está en su mejor momento, en caso de que México revierta su posición y decida fortalecer su relación con los países de la región, podría esperarse receptividad e interés por parte de Centroamérica, especialmente si las iniciativas de México van apoyadas por Estados Unidos y Canadá. La vecindad, el idioma y la cultura ofrecen ventajas comparativas a México para este acercamiento, particularmente en el tema de seguridad en el que comparten una problemática común, muy distinta a la de Estados Unidos y Canadá.

8. Importante mencionar que si bien no existen mecanismos operativos de cooperación en el marco de la OEA, existen diversos mecanismos de consulta y convenciones en materia de seguridad suscritos en ese ámbito, como es el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y el Mecanismo de Seguimiento para su Implementación (MESICIC) (2002) o la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícito de Armas de Fuego (CIFTA), de 1997, que sirven de marco a la mayor parte de los países de la región y que podrían servir como punto de partida para acciones más específicas.⁹

9. La Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido firmada y ratificada por todos los países miembros de la OEA. Canadá, Estados Unidos y Jamaica firmaron la CIFTA en 1997, pero a la fecha no la han ratificado.

10. El desarrollo de una propuesta en esta dirección se puede encontrar el documento *Factores que propician la violencia y la inseguridad: apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México* (noviembre 2012) elaborado al interior de Grupo Coppan S.C. por Luis Herrera-Lasso M. www.coppan.org

Reflexión final para México

Es claro que México es uno de los países de la región en los que tiene mayor impacto el desarrollo y expansión de la delincuencia organizada. Por México transitan la droga y los migrantes indocumentados en dirección a Estados Unidos. A México llegan las armas provenientes de Estados Unidos. En México se esparcen parte de las drogas que van a Estados Unidos y se “lava” una parte importante de las ganancias de este negocio. Sus impactos son múltiples y profundos.

A diferencia de Estados Unidos y Canadá, los efectos de la delincuencia organizada son estructurales para México, no marginales. Adicionalmente, México no tiene ninguna posibilidad de cerrar sus fronteras. Primero, porque la amenaza está ya interiorizada. Segundo, porque los fenómenos que dan origen al problema (tráfico de drogas y migración) no van desaparecer. Tercero, porque la vecindad geográfica y la morfología y dinámica de su frontera terrestre con Belice y Guatemala hacen imposible el sellamiento de la frontera.

Esto no significa que México no pueda moverse de su posición actual. Primero, porque la gravedad de la situación exige buscar caminos de solución más rápidos y eficientes. Segundo, porque a pesar de la complejidad del problema, existen condiciones para mejorar el posicionamiento de México y avanzar en

la solución del problema. Ciertamente esto tomará tiempo, recursos, capital político y mucho trabajo en el ámbito de la cooperación internacional.

El reto se hace más complejo ante la necesidad de trabajar simultáneamente en cuatro frentes. El primero, el interno, y el más importante, implica un enfoque y políticas y programas de largo plazo (transexenales) para construir mejores condiciones de seguridad en México tomando en cuenta todas las variables que generan la violencia y la inseguridad en nuestro país.¹⁰

La segunda tarea es ajustar la relación de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos. Esta tarea no sólo implica revisar y ajustar los mecanismos de cooperación sino que tiene que pasar por una revisión de los corolarios de la soberanía atendiendo al mejor interés de México. Este ejercicio también pasa por contar con una estrategia interna con objetivos claros y con procesos consistentes sobre los cuales basar la cooperación internacional.

La tercera tarea consiste en ajustar la relación política con Centroamérica y Caribe e identificar a partir de ello las áreas de cooperación en materia de seguridad que más interesan a México considerando la vecindad geográfica. Imprescindible en este ejercicio partir de una visión y una estrategia que contemple a la subregión en su conjunto y no únicamente los efectos de lo que ahí sucede en la frontera sur de México.

La cuarta y última tarea significa articular, a partir de las visiones, propuestas y mecanismos existentes generados por los distintos actores involucrados en América del Norte, Mesoamérica y Caribe, propuestas de carácter multilateral que permitan avanzar en la construcción de esquemas más efectivos de combate a la delincuencia organizada en el marco de la cooperación regional.

En última instancia corresponde a México, como país soberano, tomar las decisiones que mejor convengan para el alcance de sus intereses nacionales. Sin embargo, en el ámbito de seguridad, y particularmente en el tema de la delincuencia organizada, por la naturaleza globalizada y transnacional del fenómeno difícilmente México sólo podrá avanzar con una visión integral del problema, con esquemas estructurados de cooperación con sus vecinos, con horizontes de mediano y largo plazo y asumiendo el papel que le corresponde como uno de los países más importantes de su entorno geopolítico.

México DF, diciembre, 2012

The logo for Friedrich Ebert Stiftung, featuring the text 'FRIEDRICH EBERT STIFTUNG' in a bold, sans-serif font. A stylized globe icon is positioned between the words 'EBERT' and 'STIFTUNG'.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Yautepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

ANÁLISIS POLÍTICO. Febrero 2013.

México y América Central: una perspectiva estratégica e integral de seguridad
Zirahuén Villamar (editor) ISBN: 978-607-7833-39-0