

CRIMEN ORGANIZADO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LUIS GUILLERMO SOLÍS
FRANCISCO ROJAS ARAVENA
Editores



FLACSO
Secretaría General

Catalonia

SOLÍS, LUIS GUILLERMO; ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ED.)
Crimen organizado en América Latina y el Caribe / Luis Guillermo Solís
Francisco Rojas Aravena (Editores)
Santiago, Chile: Catalonia, 2008.
386 p.; 15 x 23 cm
ISBN 978-956-8303-97-6

CIENCIAS POLÍTICAS
320

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la FLACSO, su Secretaría General, Órganos de Gobierno o Unidades Académicas. Las entidades patrocinadoras no se hacen responsables del contenido de los artículos incluidos en esta obra.

Este libro cuenta con el apoyo del OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Diseño de portada: Guarulo & Aloms
Coordinación editorial FLACSO-Chile: Carolina Contreras
Composición: Salgó Ltda.
Impresión: Salesianos Impresores S.A.
Dirección editorial: Arturo Infante Reñasco

Todos los derechos reservados.
Esta publicación no puede ser reproducida,
en todo o en parte, ni registrada o transmitida
por sistema alguno de recuperación de información,
en ninguna forma o medio, sea mecánico,
fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro,
sin permiso previo, por escrito,
de la editorial

Primera edición: septiembre, 2008
ISBN: 978-956-8303-97-6

Registro de Propiedad Intelectual N° 173.974

© FLACSO Secretaría General, 2008
www.flacso.org
Editorial Catalonia Ltda.
Santa Isabel 1235, Providencia
Santiago de Chile
www.catalonia.cl

ÍNDICE

Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i>	9
El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana: El papel de la sociedad civil <i>Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong</i>	17
Democracia y crimen organizado <i>Carlos Flores y Samuel González Ruiz</i>	51
Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de las crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley <i>Francisco Rojas Aravena</i>	95
Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe <i>Bruce Michael Bagley</i>	109
Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe <i>Luis Guillermo Solís</i>	139
Las fronteras de México y el crimen organizado <i>Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez</i>	175
Gobernabilidad democrática y crimen organizado. Nuevas amenazas a la seguridad en Colombia <i>Alejo Vargas Velásquez y Natalie Pabón Ayala</i>	199

El crimen organizado en Brasil <i>Antonio Rangel Bandeira</i>	229
El Crimen organizado en el Perú. Con referencias a la Región Andina <i>Fernando Rospigliosi</i>	253
Los desafíos de la cooperación frente al narcotráfico en el Caribe <i>Lilian Bobea</i>	277
Entre lo legal y lo ilegal: Los Paraísos Fiscales y los Flujos Inagotables de Capital <i>Anthony P. Maingot</i>	307
Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles: Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica <i>Pierre Frühling</i>	327
Sobre los autores y las autoras	381

LAS FRONTERAS DE MÉXICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez

CRIMEN ORGANIZADO, GLOBALIZACIÓN Y FRONTERAS

El crimen y el delito son concomitantes en la historia de las sociedades. Si estas actividades suben de escala se las denomina crimen organizado. En muchos países el crimen no estuvo incluido como parte de la agenda de seguridad, ni el común ni el organizado. Ello porque éste no amenazaba la seguridad nacional o al Estado, o incluso porque parte de sus estructuras estaban integradas al funcionamiento de la sociedad o tenían una presencia histórica permanente, como la Cosa Nostra en Sicilia.

En casi todos los países del mundo, el tema el crimen organizado se vuelve de primer orden con el desmontaje de la Guerra Fría. Las teorías de la globalización hablan de la mundialización positiva (incremento del comercio legal, supresión de visados, incremento de las rutas de transporte aéreo y naval, etcétera) y de la negativa, haciendo alusión a cómo la apertura de las fronteras favoreció también al incremento de las actividades criminales. Muchas actividades criminales se basan en negocios que previamente eran legales y se aprovechan de dicha “legalidad”, por ejemplo, se encubren en actividades comerciales, de transporte o bancarias legales. La globalización en tiempos coincide con la democratización en América Latina. Son fenómenos que se acompañan. La parte negativa es que el desmontaje del autoritarismo y de regímenes militares abrió la Caja de Pandora de fenómenos sociales antes comprimidos o controlados.

El temor en las nuevas democracias es que la transición democrática debilite al Estado; así, con la crisis de los modelos autoritarios, se empezó a hablar en América Latina de la ingobernabilidad asociada a la vulnerabilidad del Estado en áreas como las de la seguridad.¹ La democracia no necesariamente es acompañada de estabilidad política y gobernabilidad. Además, en países donde se vivieron cruentos conflictos durante la Guerra Fría, como los centroamericanos, el saldo al momento de transitar a la democracia es un Estado extremadamente débil, muy proclive a que florezcan grupos clandestinos y poderes ocultos.² Muchos grupos de poder criminal, emergieron por la ausencia de instituciones sólidas policíacas, de inteligencia y de control fronterizo. Así, las organizaciones criminales aprovecharon las oportunidades de la globalización y apertura de fronteras y del cambio de las estructuras del Estado.

Otra ventaja para las organizaciones criminales, es que sus actividades transnacionales son favorecidas porque son combatidas con legislaciones diferentes, nacionales, aún en estado embrionario de coordinación. En otras palabras, el crimen organizado viaja a velocidades muy superiores a la capacidad de los Estados para actuar coordinadamente en su contra.³ Ello a pesar de las múltiples convenciones y el desarrollo de legislación internacional.⁴ Incluso las políticas de cooperación, por ejemplo, contra las drogas, en la gran mayoría de los casos han fracasado en su esfuerzo por erradicar a las organizaciones criminales y detener el flujo de drogas a Estados Unidos, a pesar de multimillonarios esfuerzos.⁵

1 Hugo Fruling, Joseph S. Tulchin y Heather A. Holding (editores) *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*, Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003.

2 Esta hipótesis es sostenida por Kees Koonings y Dirk Krujt (editores), *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, Zed Books, London, New York, 2004.

3 Thomas Siemsen, "Generating Uncertainty: Globalized Punishment and Crime", en Fernando López Alves y Diane E. Jonson (editores) *Globalization and Uncertainty in Latin America*, Palgrave-Macmillan, 2007, p. 205.

4 José Jesús Borjón Nieto, *Cooperación Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, INACIPE, México, 2005.

5 Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editores), *Drogas y Democracia en América Latina*, WOLA, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2005.

Con la globalización la dimensión de los negocios del crimen organizado traspasa las fronteras. Así, Francisco Rojas caracteriza al crimen organizado de la siguiente manera:

“El crimen organizado es una empresa ilegal, aunque por lo general estas empresas o asociaciones ilegales lo que hacen es penetrar negocios legítimos. La corrupción es un elemento central que explica este fenómeno. A la vez es fundamental comprender la forma en que actúa la corrupción y como ésta se expresa particularmente frente a la institucionalidad del Estado y de la sociedad. [...] El crimen organizado es crecientemente transnacional. La transnacionalización es una consecuencia creciente de la globalización. En este marco el crimen organizado adquiere una gran sofisticación cuando accede al uso de tecnologías de punta. La ampliación del ámbito operativo de las redes criminales organizadas resultante de los procesos de globalización financiera y comercial constituye un caldo de cultivo óptimo para el fortalecimiento de las acciones ilícitas. Hoy las organizaciones criminales operan internacionalmente con tanta solvencia y sofisticación como las empresas transnacionales, pueden vincularse a éstas e incluso competir con ellas en áreas específicas del mercado.”⁶

De esta forma, en las agendas de seguridad de muchos países, el crimen organizado es el sustituto del comunismo como el principal enemigo a combatir.⁷ En la Declaración sobre Seguridad en Las Américas, que es el documento de consenso más importante firmado por los países del hemisferio, se señalan las amenazas a la seguridad en el siguiente orden: “el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos”.⁸

En el caso de las organizaciones criminales, estas tienen tres modalidades de acción, de acuerdo a como se defienden de las acciones del

6 Francisco Rojas Aravena *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Secretaría General, San José, 2006, p. 10-11.

7 En América Latina casi todos los gobiernos no reconocen que el terrorismo sea el sustituto del comunismo. Su inclusión en la agenda de amenazas a la seguridad nacional de los países es por tener puentes de comunicación con Estados Unidos en materia de seguridad. Sin embargo, el crimen organizado es el elemento que se comparte como principal amenaza a la seguridad.

8 “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, OEA, México, 28 de octubre de 2003, capítulo sobre valores comunes y enfoques compartidos, sección M.

gobierno que las intenta neutralizar: evasión, corrupción y confrontación.⁹ Sólo la última modalidad, la confrontación, se vuelve visible ante la opinión pública. Las dos primeras, evasión y/o corrupción, son las prevalecientes en México de forma histórica.¹⁰ En el caso de las fronteras, la forma histórica es la evasión (acción silenciosa) o corrupción. En la última década es cuando se ha desatado la guerra entre carteles, y entre sus teatros de operaciones más importantes están los estados del norte del país, principalmente las ciudades fronterizas: Tijuana, Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. Estos carteles aprovechan la facilidad del tránsito fronterizo con Estados Unidos, a pesar del fortalecimiento de los controles del gobierno de ese país. Un reporte de la oficina de la Contraloría del gobierno de Estados Unidos, señala que se introducen 275 toneladas de cocaína por año en promedio a ese país desde México.¹¹ En la frontera sur siguen prevaleciendo la modalidad de la evasión (por la porosidad de la frontera y la facilidad de su cruce) y la corrupción. Para el Estado, confrontar al crimen organizado implica a su vez tres estrategias: la coexistencia, la disrupción y la eliminación de las organizaciones.¹² En esta guerra, si el Estado no tiene los suficientes recursos para hacer frente al poder del crimen, se debe “acomodar” a la coexistencia, y el medio más común es la corrupción. Ahora bien, si el Estado decide optar por la disrupción o la eliminación, debe emplear los más importantes recursos: los militares y los servicios estratégicos de inteligencia, debido a que la guerra realizada sólo con las instituciones policíacas tiene elevadas posibilidades de perderse.

9 John Bailey y Matthew M. Taylor, “Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in Mexico and Brazil”, paper, Latin American Studies Association, Montreal, septiembre 5-8, 2007, p. 1.

10 Sólo en los últimos años se registra en México la nueva forma de acción de las organizaciones criminales mediante la confrontación, sea para luchar entre ellas por el control o para hacer frente a la ofensiva del Estado. En México, entre diciembre de 2006 y agosto de 2007, se registran más de mil 700 asesinatos y ejecuciones por parte de las organizaciones del narcotráfico. El 80% de ellas es producto de una guerra entre carteles, y el 20 por ciento corresponde a acciones contra funcionarios del área de seguridad del Estado.

11 GAO U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States, GAO Reports, Washington, agosto de 2007, p.1.

12 John Bailey y Matthew M. Taylor, *op. cit.*, p. 6.

Las fronteras, por su parte, son el nudo gordiano de la fragilidad del Estado en la globalización, pues dada la naturaleza transnacional del fenómeno del crimen, los cruces entre países se vuelven vitales para que el Estado no pierda en control del monopolio para implementar la ley y controlar el crimen. O sea, las fronteras son el punto débil, pero también son el lugar para poder evitar que se transmita de un país a otro la actividad criminal. Sin embargo, muchos Estados no están preparados para ello. Esto es claro en el corredor criminal de Centro y Norteamérica, donde las actividades de narcotráfico, tráfico de personas y tráfico de armas, no han logrado ser controladas por ningún gobierno. En esto el desempeño de los gobiernos en toda la región es muy deficiente, desde Colombia y Venezuela hasta los países centroamericanos, México y Estados Unidos. Esto ha llevado a la fusión en la práctica de las políticas policíacas con las de seguridad nacional, principalmente en lo que respecta al control de las fronteras. Este fenómeno es más claro después del 11 de septiembre de 2001.¹³ No obstante, si bien todas las medidas de control de fronteras implementadas por Estados Unidos para el control del terrorismo han impedido o disuadido que alguna célula terrorista intente ingresar por las fronteras hacia ese país, ello no ha logrado evitar que se desarrollen las modalidades del crimen transfronterizo: drogas, personas y armas. A lo anterior hay que agregar otro fenómeno. El control tradicional de las fronteras está en crisis, pues hay fronteras cibernéticas, tecnologías nuevas y un empleo de ellas por las organizaciones criminales.¹⁴ Por ejemplo, el tráfico de drogas y personas se realiza transnacionalmente por la facilidad para los flujos monetarios. Un migrante es enviado de El Salvador a Los Ángeles, por ejemplo, y se va pagando de acuerdo a cada etapa del tránsito, como si se diera un seguimiento puntual tal cual si fuera un paquete de mensajería de DHL. Y al llegar a su destino, se realiza la paga total, en segundos. Exactamente lo mismo sucede con las drogas.

13 Esta hipótesis se desarrolla en Meter Andreas y Ethan Nadelmann *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 157.

14 Luis Herrera Lasso "México y la administración de sus fronteras: una mirada al futuro", en Rafael Fernández de Castro y Erika Ruíz Sandoval (coordinadores) *La Agenda Internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006, p. 123.

En México muchas actividades criminales eran parte de acciones paralelas de funcionarios del Estado, sin que se planteara su combate, pues además de que se realizaban de forma *silenciosa*, aunque en todas las comunidades era *vox populi*, formaban parte del sector periférico informal del sistema político. Es el caso de la corrupción, por ejemplo en las aduanas, la venta de armas, organizada en muchas ocasiones de forma individual por funcionarios del Estado, la prostitución, el tráfico de personas, etcétera. Estas modalidades toleradas e incluso en muchos casos estimuladas desde el Estado no desestabilizaban al país, no alteraban la gobernabilidad, y eran parte del paisaje político institucional y el *modus operandi* del sistema político.¹⁵ Además, al existir bajo el manto de un sistema político autoritario, la prensa estaba controlada, autocensurada, o comprada. Simplemente no existía actividad de investigación periodística sobre el crimen, y cuando se conocía a través de los medios de comunicación, era para defenestrar a algún político, empresario, o grupo de poder. Aunque hubieron medios y periodistas que osaron denunciar, su suerte estaba determinada: desde intimidaciones, hasta homicidios, supuestos accidentes o el control de la prensa escrita a través del control del monopolio del papel periódico en manos del gobierno.¹⁶

Los estudios sobre el crimen organizado en la frontera México-Estados Unidos se remontan a fines de los años noventa. En otras palabras, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también fue aprovechada por las grandes organizaciones criminales:

“Hasta hace poco, el crimen y la corrupción en México y en la franja fronteriza se veían como un problema local de seguridad; o sea, delincuentes a nivel local eran los culpables de corromper a los encargados de impartir la justicia, como policía, funcionarios de aduanas y

15 *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, A.C., Océano, México, 1998.

16 Uno de los periodistas que más se adentró en investigaciones sobre el crimen organizado, Jesús Blancornelas, fue objeto de numerosos atentados a su vida en Tijuana. Es autor del libro más importante sobre el narcotráfico en el norte de México. Jesús Blancornelas *El Cartel. Los Arellano Felix: la mafia más poderosa de América Latina*, Plaza y Janés, México, 2002.

de migración, a ambos lados de la frontera. Una corrupción así, según se consideraba, no se avenía con un buen gobierno, pero no era vista por los líderes políticos y económicos a nivel nacional o por los especialistas en las relaciones México-Estados Unidos como un problema capital o como una amenaza a la gobernabilidad en cualquiera de los lados de la frontera.”¹⁷

Desde que existe la frontera México-Estados Unidos a mediados del siglo XIX, ha habido contrabando de bienes. De México se exportaba marihuana, después heroína (con la demanda generada en la segunda postguerra) y más tarde cocaína. En dirección norte-sur se exportaban ilegalmente desde refrigeradores y televisores, hasta automóviles y después armas: “Al principio, el contrabandista compraba al jefe de la policía local, al comandante militar, al alcalde o al individuo habilitado para ello por el PRI con su licencia para operar”.¹⁸ Después, la dimensión del negocio traspasó a los niveles estatal y federal. O sea, de las fronteras se internaliza en el país la actividad criminal.

La cooperación binacional en la frontera norte en materia de seguridad existe, pero es aún embrionaria y plagada de desconfianzas entre los dos gobiernos. Además, en el caso mexicano, las desconfianzas mutuas se dan también entre sus estructuras. Es muy común el enfrentamiento entre fuerzas federales y fuerzas estatales y locales en las ciudades fronterizas, donde las fuerzas federales constantemente acusan a las estatales y locales de involucramiento con redes criminales organizadas, sobre todo para favorecer a los carteles del narcotráfico.¹⁹ Otro factor es la desconfianza de enfoques entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Un análisis sobre la frontera señala:

“Muy altos niveles registra en la frontera México-Estados Unidos la actividad del crimen organizado, de forma que está generando una disrupción de la vida social, alarmando a las poblaciones de los dos paí-

17 John Bailey y Roy Godson, “Introducción: el crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas”, en John Bailey y Roy Godson (editores), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000, p. 12.

18 Stanley Pimentel, “Los nexos entre política y crimen organizado en México”, en John Bailey y Roy Godson, *op. cit.*, p.64.

19 Las acciones del gobierno federal mexicano, empleando a las fuerzas armadas contra las policías estatales o locales son frecuentes en Tijuana, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en los últimos años.

ses. Esto ha provocado que el control de la frontera haya sido sujeto de tensión entre ambos países, creando un ambiente contrario a la necesaria cooperación y confianza. México está haciendo frente a un gran desafío a la seguridad pública por parte del crimen organizado, especialmente por los traficantes de droga, incluyendo algunas áreas fronterizas. Por su parte, Estados Unidos se muestra muy preocupado debido a que la actividad del crimen organizado muestra una vulnerabilidad para un ataque terrorista, más que por la actividad criminal en sí misma. En sí, los dos países no tienen un enfoque compartido sobre el problema de la seguridad de la frontera.”²⁰

Por su parte, la frontera sur de México ha sido impactada por las agendas de seguridad e inseguridad de Centroamérica desde fines de los años setenta del siglo xx. Primero, las revoluciones centroamericanas provocaron situaciones inéditas de enfrentamientos armados, tráfico de personas y tráfico de armas. En ese momento, se comenzó a hablar de las amenazas a la seguridad de México provenientes de la región. Las dos principales amenazas fueron: el impacto de las políticas de contrainsurgencia y sus catástrofes humanitarias, como lo refugiados guatemaltecos que huyeron de sus poblados, y campesinos salvadoreños y nicaragüenses, expulsados debido a que sus territorios se convirtieron en campos de batalla, iniciándose un gran éxodo hacia Estados Unidos, que ponía a México en una situación delicada. El tráfico de personas es una vieja actividad en la frontera sur. Históricamente está relacionada con movimientos de trabajadores agrícolas a cosechas de café y en menor medida banano y azúcar, en estados como Chiapas. Principalmente provenían de Guatemala. El cambio cualitativo desde los años ochenta, es que se agregan migraciones que huyen del conflicto y buscan arribar a Estados Unidos, además del aumento dramático en los volúmenes de esta nueva migración.²¹

En segundo lugar, al finalizar dichos conflictos en la década de los noventa, el saldo fueron poblaciones desgarradas y sin ubicación la-

20 Daniel Hernández Joseph, *North America Managing our Borders and the Perimeter*, Center for North American Studies, American University, Washington, D.C., April, 2007, p. 4-5.

21 Ver “Bibliografía comentada sobre la frontera sur”, *Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano*, Vol. 3, N° 1, El Colegio de México, septiembre-diciembre de 1988.

boral, y por tanto no se detuvo el flujo de migrantes, sino, por el contrario, aumentó. Además, situaciones inéditas de crisis social llevó a la configuración de una nueva criminalidad transnacional, las pandillas transnacionales, californianas-centroamericanas. Los deportados de las cárceles de California hacia Centroamérica regresaron a sus lugares de origen doctos en métodos muy sanguinarios de criminalidad y organización. Se les denominó Maras. Muchos de ellos buscaron regresar a Estados Unidos a través de México, y otros, huyendo de la estrategia de Mano Dura, buscaron refugio. Esto dio pie a la implementación de estrategias de Mano Dura que incluso buscan criminalizar a la juventud marginal en Guatemala, El Salvador y Honduras, provocando incluso violaciones a derechos humanos de estos segmentos de población.

Este fenómeno, de incremento exponencial de las actividades criminales transfronterizas, en parte se debe a la expansión de las Maras, y en parte a la debilidad del Estado en sus estructuras de seguridad pública, defensa e impartición de justicia. En el caso de las Maras, la forma como se introducen a México a través de la ciudad de Tapachula es notable:

“Las pandillas existían de tiempo atrás en Tapachula, se cuentan historias de grupos legendarios como el de la colonia Obrera y de otros sitiando varios puntos de la ciudad. Tales grupos mantenían su autonomía respecto a las modalidades en marcha en los otros países de la frontera, al parecer funcionaban como lo haría cualquier grupo en México. Desde finales de los años 90 el panorama empieza a modificarse, tal independencia comienza a desleírse ante el influjo de las poderosas Maras en crecimiento en la vecindad. En un principio se trata de una presencia esporádica, apenas suenan noticias de sus acciones en uno y otro lado; mas a partir del año 2003 los mareros, empujados por la implementación de las políticas represivas en El Salvador, Honduras y Guatemala, se convierten en la figura dominante del escenario pandillero de la ciudad. [...] El proyecto marero llegó a México, en Tapachula echó raíz como en ningún otro lugar”.²²

Así, la debilidad endémica de los Estados Centroamericanos llevó al auge del crimen organizado y su penetración en las estructuras

22 Carlos Mario Perea, “Pandillas en México. Informe de Investigación” (www.inte-ramERICANOS.itam.mx/maras)

gubernamentales, principalmente el narcotráfico y la delincuencia que traspasa fronteras. Este fenómeno, junto a la migración, el contrabando y el movimiento transnacional de prostitutas y trata de personas en general vinculan a México con Centroamérica desde lo que denominamos globalización negativa o transnacionalización del crimen.²³

INSEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

En Centroamérica la inseguridad ciudadana y la violencia se ha encumbrado como la prioridad de la agenda de seguridad. Guatemala, Honduras y El Salvador encabezan la lista de países con mayor actividad criminal en América Latina, teniendo en cuenta que, a su vez, la región es la más violenta del mundo. La tasa de homicidios promedio en América Latina y el Caribe es de 25 por cien mil habitantes (en tanto que la mundial es de 8,8). En Guatemala, El Salvador y Honduras, las tasas de homicidios casi duplican la media latinoamericana, y son cuatro veces superiores al promedio mundial. Encabeza la lista Guatemala, con 46,3 homicidios por cada 100 mil habitantes, Honduras con 46,2, y El Salvador con 44,7.²⁴

En el istmo centroamericano, la transición a la democracia es débil y la tendencia a la ingobernabilidad elevada, debido a la herencia del pasado reciente de estructuras políticas militares y autoritarias. Esto es más grave en Guatemala, debido a la falta de una estructura definida de elites políticas que se disputan el control del aparato del Estado. Se habla en algunos análisis de que ese país está realmente controlado por poderes ocultos.²⁵ Por ejemplo, en los otros países centroamericanos se han establecido partidos políticos sólidos, con

23 Ver Varios Autores, *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*, OEA, CIM, OIM, INM, INMUJERES, México, 2006.

24 Gabriel Aguilera "Impacto de la inseguridad en la gobernabilidad democrática. Los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras", OEA, Washington, Documento de Trabajo, Departamento de Sostenibilidad Democrática y Misiones Especiales, agosto de 2007, p. 3.

25 Susan Peacock y Adriana Beltrán, *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala. Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*, WOLA, Washington, 2003.

elevada presencia electoral, mientras que en Guatemala es notoria la ausencia de agrupaciones políticas continuas, lo que debilita el poder legislativo y favorece la acción del crimen y su penetración al resto de las estructuras gubernamentales. Un análisis señala:

*“Esta violencia relacionada con las pandillas es síntoma de una serie de debilidades de la recién nacida democracia guatemalteca. Hasta la fecha no se ha logrado contrarrestar las bien arraigadas características de la sociedad guatemalteca, tales como la violencia, el autoritarismo y la exclusión que han sido fuertes rasgos en la historia de Guatemala.”*²⁶

En Guatemala los Acuerdos de Paz firmados en 1996 no logran erradicar la llamada “cultura de la violencia”, arraigada tanto en las estructuras estatales (principalmente en los cuerpos de seguridad gubernamentales) como en la sociedad. El conflicto armado que duró 36 años, y que dejó un saldo de 200.000 víctimas entre muertas y “desaparecidas” y alrededor de 1,5 millones de desplazados, es el punto de partida de la nueva criminalidad. Este fenómeno, sin embargo también se da en Honduras y El Salvador. Los gobernantes de estos tres países sólo vislumbraron una estrategia para el problema: la Mano Dura.²⁷ Ésta se implementó para imprimir la llamada “tolerancia cero” contra las bandas, que en el istmo centroamericano podrían sumar entre 70.000 y 100.000 “mareros”. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el costo para hacer frente a la violencia en El Salvador en 2003 fue de 1.700 millones de dólares, equivalente al 11,5% del PIB. En El Salvador y Guatemala el problema también se agravó debido a los acuerdos de paz, que dejaron muchos cabos sueltos, y un gran mercado negro de armamentos. Por ejemplo, en los tres países se tienen cifras alarmantes de disponibilidad de armas entre la población. En Guatemala se tienen más de 250 mil armas registradas, mientras que se estiman en total 1.800.000 las armas disponibles. En El Salvador, el registro de armas tiene casi 150 mil, mientras que se estima una cifra total de 280 mil. Por su parte, en Honduras hay registradas más de 150 mil armas, mientras que están

26 Elin Cecilie Ranun, “Diagnóstico Nacional. Guatemala”, (www.interamericanos.itam.mx/maras)

27 PNUD, OPS, *Foro Regional de Intercambio de Experiencias en Prevención y Control de la Violencia Armada*, PNUD, San Salvador, Marzo de 2007.

disponibles aproximadamente 650 mil.²⁸ En otras palabras, el vecino de México se considera acosado por el crimen organizado.²⁹ Una muestra de lo anterior es que durante la campaña electoral de 2007 se registran casi 50 asesinatos políticos, muchos de ellos ejecutados por el crimen organizado, contra políticos que osan mencionar que van a hacerle frente.³⁰ Otras actividades del crimen organizado en Centroamérica son el contrabando, el robo transnacional de vehículos, e incluso el robo de niños.³¹

LAS DROGAS

Aunque el cultivo de drogas para la exportación hacia Estados Unidos se inició durante la Segunda Guerra Mundial, los negocios clandestinos comenzaron a tener intensa actividad desde el fin de la Guerra Fría. Este fenómeno apareció con fuerza en los años ochenta, y se construyeron grandes corredores de tráfico de drogas, armas y personas. La organización clandestina y criminal más poderosa de América Latina, el Cartel de Medellín, que tuvo su auge durante los años ochenta con la exportación de cocaína desde Colombia a Estados Unidos, inauguró el gran corredor criminal que nadie ha podido parar a la fecha. Desde Colombia —y en menor medida Venezuela—, pasando por Centroamérica, el Caribe o el Pacífico, por tierra mar y aire, la cocaína llega al mercado del norte.³² El paso obligado para el noventa por ciento del producto es el territorio mexicano. El ingenio

28 Carmen Rosa De León Escribano: “El problema de las armas ilegales en Sociedades Post conflicto: el caso de Centroamérica”, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, OEA. Washington, 2 de febrero de 2006. Scm.oas.org/pdfs/2006/CP15645.

29 “Guatemala sitiada por el crimen organizado”, *El País*, 30, agosto, 2006.

30 “Guatemala: elecciones bajo fuego”, *Enfoque-Reforma*, México, 2 de septiembre de 2007. La elección presidencial para la primera vuelta tendrá lugar el 9 de septiembre de 2007.

31 Ver Mirador de Seguridad, *Crimen Organizado. Conceptos, prácticas e implicaciones*, IEEPP, Managua, 2007.

32 Athanasios Hristoulas, “Redes transnacionales de cocaína en la Cuenca de los Huracanes: origen, procesos y consecuencias”, en Francis Pisani et. al. *Redes Transnacionales en la Cuenca de los Huracanes*, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

colombiano se nutrió de la globalización: hasta submarinos artesanales con tecnología rusa se descubrieron (2003).

En sus orígenes se trataba de organizaciones criminales que exportaban básicamente marihuana a Estados Unidos desde un modo de producción familiar. En los ochenta esta exportación era ya industrial, y para los noventa, había adquirido la sofisticación de los mercados globales: flujos de capitales, lavado de dinero, tecnología de la información, fuertes inversiones y diversificación, capacitación de ingenieros, productores, negociadores, inversionistas y financieros. Para el nuevo milenio, el negocio había dejado de ser familiar, había pasado por las estructuras piramidales cupulares de jefes de cárteles y se había convertido en redes atomizadas de poder que controlan los territorios, de manera que la captura de alguno de los jefes no afecta sustancialmente a la estructura de la organización, por su flexibilidad y capacidad de reestructuración y adaptación. Actualmente se considera que Centroamérica es la zona de tránsito mediante la cual pasa el 88% de la cocaína que se destina a los Estados Unidos, una cifra de alrededor de 90 mil millones de dólares.³³ De esa droga, la mayor parte ingresa por las fronteras mexicanas hacia Estados Unidos, ya sea por la ruta del Pacífico, que pasa por Sonora y Baja California hacia California y Arizona; la ruta del Centro, que se bifurca hacia Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, con destino a Texas y las zonas costeras, especialmente la caribeña, con destino a las rutas terrestres.

En realidad, las rutas del narco fluyen por todo el país, tanto en el tránsito de sur a norte como en la recepción de cargamentos en varios puntos costeros y aeropuertos con destino a Estados Unidos y al consumo nacional. Después de la zona metropolitana de la Ciudad de México y Jalisco, los estados que presentan mayor cantidad de denuncias por narcotráfico son los fronterizos.³⁴

33 *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Nueva York, marzo 2007, p. 12.

34 “Después de la capital del país, donde del total de delitos que se registraron el año pasado 34 por ciento están relacionados con actividades del narcotráfico, le sigue en incidencia criminal Baja California, con siete mil 582 denuncias. La lista continúa con Jalisco, donde el año 2002 se reportaron cinco mil 351 delitos del orden federal, que para el año siguiente aumentaron a seis mil 144, de los que 43 por ciento se refieren a delitos contra la salud. Sonora, si bien tuvo 229 delitos federales menos en relación con 2002 y ocupa el cuarto lugar entre los estados con mayor número de denuncias por ilícitos de este tipo, es el estado del

El responsable de Aduanas y Protección Fronteriza en Laredo, Texas, Eugenio Garza, señaló a la prensa que cuando en Estados Unidos terminó el año fiscal 2006, “en los cuatro puentes internacionales fueron decomisadas 7 mil 500 libras de cocaína, es decir, 2 mil 100 más que el año fiscal anterior. Durante los primeros 90 días del gobierno de Felipe Calderón, en las aduanas del país se aseguraron 23,4 toneladas de pseudoefedrina, 3,5 kilos de heroína y 467 kilos de marihuana, 159 armas y 66 mil 078 cartuchos efectivos, según información del Servicio de Administración Tributaria (SAT), aunque la cifra *negra* es mucho mayor y su cálculo es muy difícil para el gobierno”.³⁵

MEXICO: Principales carteles de la droga, 2006³⁶

Cartel	Dirigentes	Centro de operación	Área de influencia
De Tijuana	Hermanos Arellano Félix	Tijuana, Mexicali, Tecate, Ensenada y El Valle	Baja California, Chihuahua, Durango, Sonora, Sinaloa y Quintana Roo
De Colima	Hermanos Amezcua Contreras	Colima, Tijuana, Guadalajara y Apatzingán	Baja California, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y DF
De Juárez	Vicente Carrillo Fuentes	Ciudad Juárez, Ojinaga, Chihuahua, Culiacán, Monterrey, DF, Cuernavaca, Guadalajara y Cancún	Chihuahua, Sonora, Coahuila, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Morelos, DF, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo

país con mayor porcentaje de casos relacionados con el narcotráfico, el 58.2 por ciento del total de los que se reportan en la entidad. El informe de la PGR citada cuenta también de que en Chihuahua durante 2003 hubo más ilícitos que el año anterior: pasó de tres mil 440 a cuatro mil 178 casos, y 48 por ciento de ellos en ambos años eran delitos contra la salud. El Estado de México sigue en la lista con tres mil 822 delitos federales que se reportaron el año pasado, que representó 4 por ciento menos que en 2002, seguido de Veracruz, donde sí hubo un aumento en las denuncias en el mismo periodo, al pasar de dos mil 327 a dos mil 794 casos. Tamaulipas, donde en los últimos años se ha recrudecido la violencia por la lucha de territorios entre los carteles del narcotráfico para el trasiego de droga, ocupa el octavo lugar en el país en incidencia de delitos federales, y sólo se reporta que de dos mil 582 delitos federales en la entidad sólo 23 por ciento están relacionados con esta actividad”. “Suben 9% delitos federales en el país”, *El Universal*, 10 de marzo de 2004.

35 “Aduanas, puerta para las drogas: Carstens”, *El Universal*, 31 de mayo de 2007.

36 Sergio Aguayo (editor), *El Almanaque Mexicano 2007*, Editorial Aguilar, p. 135.

Cartel	Dirigentes	Centro de operación	Área de influencia
De Sinaloa	Joaquín Guzmán Loera (El Chapo)	Tepic, DF, Cuautitlán y Toluca	Baja California, Sonora, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Colima, Guanajuato, México, Morelos, DF, Guerrero, Chiapas y Quintana Roo
Del Golfo	Osiel Cárdenas Guillén	Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, Morelia y Miguel Alemán (Tamps.)	Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Michoacán, Veracruz, Tamaulipas y DF
De Oaxaca	Pedro Díaz Parada	Santa María Zotitlán, Oaxaca y Arriaga	Chihuahua, Durango, Tamaulipas, DF, Veracruz, Oaxaca y Chiapas
Del Milenio	Hermanos Valencia	Guadalajara	Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Colima, Michoacán y DF

Fuente: PGR, 2005.

Una de las formas de estimar que la exportación de droga es relevante, es por el lavado de dinero: en el año 2003, el sistema financiero mexicano “lavó” por lo menos 24 mil millones de dólares.³⁷ Sin duda las aduanas son el punto más débil de la cadena que permite que la droga atraviese las fronteras. En 2006, el Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda (SAT) confirmó las cifras del comercio exterior:

“38,7 millones de operaciones; 290 mil 900 millones de dólares el valor de las exportaciones; 263 mil 200 millones de dólares el costo de las importaciones y una recaudación de 21,9% por aduanas... Información oficial señala que la entrada y salida de mercancías en el país se hace “discrecionalmente” por 200 puntos de revisión en las 49 aduanas, a través de un sistema inteligente que, hasta el cierre de 2006, era operado por Integradora de Servicios Operativos, SA (ISOSA)”.³⁸

Conviene anotar que de los 38,7 millones de operaciones anuales realizadas a través de los 200 puntos aduaneros, sólo el 10% está sujeta a revisión a través de sistemas modernos, por lo que más de 34 millones de operaciones faltan de los controles adecuados —tanto

37 Afirmaciones de Patricia Torres, gerente de Inteligencia Financiera del despacho internacional de contadores Mancera, Ernst and Young, *La Jornada*, 9 de junio de 2004.

38 “Aduanas, puerta para las drogas: Carstens”, *op. cit.*

tecnológicos como humanos— para asegurar que productos ilícitos, como drogas o armas, atraviesen la frontera.

En el año 2006 se registraron en México 28.645 delitos relacionados con el narcotráfico, sin embargo, la mayor parte de los delitos realizados en las fronteras no son detectados, ya que pasan por “canales legales” como si se tratara de productos regulares.³⁹ La globalización del narcotráfico a través de las fronteras va mucho más allá de ellas: a través de los mercados establecidos en Estados Unidos, los cárteles mexicanos operan en África y Europa. Con base en estimaciones de la DEA, en 2005 y 2006 el 80 por ciento de la cocaína que se dirigía hacia Estados Unidos fue re-enviada a Europa, para lo cual las organizaciones mexicanas utilizaron fletes aéreos, marítimos y conformaron diversas alianzas con grupos criminales europeos. Lo más preocupante para la DEA y las organizaciones policíacas de Europa, es que las organizaciones mexicanas y colombianas han establecido vínculos con agrupaciones criminales en África en países como Ghana, Nigeria, Guinea, Guinea-Bissau, Senegal y Togo.⁴⁰

Finalmente, cabe hacer mención que en México la tendencia de la importación de drogas también se ha transformado, y no sólo se concentra en el tráfico de cocaína de Colombia. Ahora, de forma creciente, aumentan las importaciones de pseudoefedrinas y metanfetaminas,⁴¹ provenientes de China en su mayor parte. A inicios de 2007 se descubrió el tráfico de pseudoefedrinas, mediante el decomiso de más de 200 millones de dólares y euros en efectivo, *propiedad* del ciudadano de origen chino Zhenli Ye Gon. Al respecto, otra vulnerabilidad del sistema de aduanas es la corrupción de las aduanas marítimas. Ello ha llevado a los gobiernos de México y Estados Unidos a implementar el “Plan Estratégico Bilateral México-Estados Unidos”.⁴²

39 “Suben 9% delitos federales en el país”, *El Universal*, 10 de marzo de 2004.

40 “Los carteles mexicanos ya operan en África: DEA”, *El Universal*, 25 de Septiembre de 2006.

41 En el caso de las metanfetaminas, la producción se inicia en Estados Unidos, pero por el aumento de los controles en ese país, se traslada a México la parte final de la cadena productiva.

42 “Aumenta seguridad aduanal”, *Reforma*, México, 14 de agosto de 2007.

Las fronteras de México son terreno del crimen organizado en el tráfico de armas. Los flujos principales son de Estados Unidos hacia México y en segundo lugar, los provenientes de América Central. Una estimación de la institución Small Arms Survey destacó, desde el 2004, que podría haber más de 16 millones de armas en México. Oficialmente, no existen productores nacionales que tengan libre venta al público —excepto para algunos rifles de caza— y sus producciones están destinadas al uso del ejército mexicano y a la exportación. En otros términos, existen millones de armas que han entrado y siguen haciéndolo a través de las fronteras.

En los registros históricos de la Secretaría de la Defensa Nacional se establece que desde 1972 a octubre del 2006, se han legalizado un total de 2.824.231 armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad.⁴⁴ La mayoría de las armas en México no están registradas, ya que provienen del tráfico ilegal, de producciones locales ilícitas y sobre todo, del tráfico transfronterizo. Las mayores fuentes de armas desde Estados Unidos provienen del mercado secundario, es decir, de la venta de armas en ferias de libre acceso donde no existen controles para su adquisición; del “tráfico hormiga”, por el cual las armas pasan en los autos que atraviesan la frontera con el ánimo de venderlas o regalarlas a la familia y conocidos, y finalmente, por el mercado primario, que formalmente debe de registrar al comprador del arma en las tiendas y comercios de la frontera. El mercado primario está compuesto por los comercios legales y armerías. Tan sólo en la frontera con México, existen 17.000 puntos de venta de armas, que van desde la empresa WalMart hasta los comerciantes de armas. Estos últimos no están obligados a informar a las autoridades quién compró un arma, a menos de que el arma se vea involucrada en un delito, de manera que los comerciantes legales pueden realizar operaciones ilegales. Entre estas operaciones

43 El estudio más completo en América Latina es Varios Autores *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, FLACSO, San José de Costa Rica, 2007.

44 Consulta de información a Sedena vía el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), 30 de noviembre, 2006.

se encuentra la adquisición de armas por parte del crimen organizado a través de prestanombres o intermediarios.⁴⁵ Se debe tener en cuenta que de los cuatro estados del sur de Estados Unidos que tienen frontera con México, sólo California tiene legislación restrictiva, mientras que en Nuevo México, Arizona y Texas la legislación es totalmente permisiva para la adquisición de armas por ciudadanos.⁴⁶

“El Ministerio Público Federal ha integrado más de 90 mil 236 averiguaciones previas sólo por el delito de violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y las autoridades federales estiman que 80 por ciento de las armas que ingresan ilegalmente al territorio mexicano proceden de Estados Unidos, donde en su frontera sur existen más de 17 mil establecimientos en los que se puede adquirir armamento. Del 80 por ciento de las armas decomisadas en territorio nacional, tanto por la Secretaría de la Defensa Nacional como por la PGR, alrededor de un tercio de ellas se aseguraron en la región fronteriza con Estados Unidos”.⁴⁷

Por lo que toca a la frontera sur, a pesar de que su tráfico se encuentra prohibido, las armas pasan libremente tanto en los puntos fronterizos como en áreas sin control. Las armas provenientes de Guatemala y Belice en realidad vienen de trayectorias más lejanas, ya que llegan desde Europa del Este, Israel, las nuevas repúblicas surgidas con la caída de la URSS, e incluso otros países latinoamericanos, y atraviesan la región centroamericana. También, existen flujos de armas producto de los remanentes de armas que existían durante la guerra en esta región, aunque muchas de ellas son viejas, son fácilmente renovables o transformables. Tanto en México, como Estados Unidos y América Central, armas semiautomáticas pueden ser convertidas

45 Por ejemplo, en un sólo decomiso en la aduana de Nogales, Sonora, a inicios de agosto de 2007, se capturó a un ciudadano de Estados Unidos que intentó cruzar la frontera con 72 escopetas calibre 12; 47 rifles calibre 22; 4 rifles 30-30; 9 rifles AKA-47; 3 rifles R-15; 4 pistolas 38; 15 pistolas 22; una pistola 380; 16 miras telescópicas; y 37 bultos con cartuchos de diversos calibres. “Decomisan armas en Puente Nogales”, *Reforma*, México, 5 de agosto de 2007.

46 Colby Goodman y Laurie Freeman, “Estados Unidos: tráfico y legislación sobre armas pequeñas. Consecuencias para sus relaciones con México.” En *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, op. cit. p. 187.

47 “Operan en la frontera norte tres bandas dedicadas al tráfico de armas: SIEDO”, <http://www.jornada.unam.mx/2003/07/27/036n1soc.php?printver=1&fly>

en automáticas. De acuerdo con la Red de Acción Internacional de Armas Cortas,

*“Hay un estimado de 1,6 millones de pistolas en América Central, de las cuales cerca de 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de conflictos militares en la región en los 70's y 80's, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después que estos conflictos cesaron, miles de armas militares terminaron en el mercado ilícito en esas naciones. De ahí han empezado a fluir a países con menor historial de violencia armada generalizada, como Costa Rica, Honduras y Panamá... Se usan armas de fuego para cometer más del 70% de todos los homicidios en El Salvador, Guatemala y Honduras”.*⁴⁸

Las armas siguen las mismas rutas del narcotráfico, pero de manera inversa: mientras que fluyen drogas hacia el norte, hacia el sur fluyen armas. Uno de los principales consumidores de estas armas es el crimen organizado, tanto para su propia defensa ante la autoridad, como ante sus rivales. Finalmente, las armas también llegan a través de los puertos, como el de Manzanillo, donde armas provenientes de China hacen su llegada.⁴⁹

Los más de 10.000 ejecutados en los últimos 6 años por arreglos de cuentas del crimen organizado, dan cuenta del uso intensivo que se da a las armas, además de los más de 7 millones de robos a mano armada que tuvieron lugar durante 3 años⁵⁰ y la “pistolización” de la sociedad, que ve en las armas una necesidad ante la impotencia ante el crimen.

Si México no produce ni comercia armas para el consumo interno, estos millones de armas pasaron por las fronteras, y esto no pudo haber tenido lugar sin la cooperación de funcionarios corruptos en todos los niveles de gobierno, y en particular, de los servicios de aduanas. El Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, reconoció recientemente que las aduanas requieren de una modernización, mientras que Alfonso Rojas, presidente de la Confederación de Asociaciones

48 Citado en *Crimen y Desarrollo en Centroamérica*, op. cit., p. 73.

49 Georgina Sánchez, “Las armas en México: en la cúspide de un volcán”, en *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*, op. cit. p. 216.

50 ICESI, Cuarta encuesta nacional sobre inseguridad/ urbana, 2006, <http://www.icesi.org.mx>

de Agentes Aduanales de la República Mexicana (Caaarem), afirmó que “se deben establecer “mecanismos de seguridad” como la instalación de rayos gamma, las exclusas (para evitar discrecionalidad de funcionarios) o los certificados de usuario para evitar que el comercio exterior sea usado por las mafias del narcotráfico, *lavado* de dinero o ventas de armas”.⁵¹

TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

El otro gran negocio es el del tráfico de personas. ¿Cómo lograron arribar a Estados Unidos un millón de guatemaltecos, un millón y medio de salvadoreños y 800 mil hondureños entre 1980 y el año 2005?⁵² Este tráfico de personas es imposible de realizar sin estructuras empresariales clandestinas muy bien financiadas y apoyadas por funcionarios gubernamentales de todos los países. Por tolerancia, omisión, contubernio o incapacidad para vigilar todas las fronteras, el apoyo activo o pasivo de los funcionarios gubernamentales fue y es la clave del éxito del negocio. Por ejemplo, en la plaza central de la pequeña ciudad de Chalatenango en El Salvador, se ofrecen, en un local abierto, las tarifas para el traslado de menores, esposas o madres de inmigrantes a Estados Unidos. La seguridad del traslado aumenta con el costo del servicio. Un traslado seguro costaba en 2005, ocho mil dólares; mientras menos se tiene y menos se paga, el riesgo aumenta. Una joven salvadoreña, residente en Tapachula en un albergue para inmigrantes lisiados, perdió las dos piernas al caer del tren antes de llegar a Arriaga, Chiapas: pensaba llegar a Estados Unidos saliendo de El Salvador con 50 dólares. Es muy común la renta de credenciales electorales mexicanas para cruzar los *check points* de las autoridades mexicanas. En entrevistas con inmigrantes centroamericanos realizadas a mediados del 2005 en Tapachula, en la zona donde el tren se estaciona para hacer labores de carga y descarga, los entrevistados nos narraron que las autoridades mexicanas no detienen al migrante sino hasta que se

51 “Aduanas, puerta para las drogas: Carstens”, *idem*.

52 Ver *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, 2006.

queda sin dinero. Y en promedio, desde el río fronterizo que divide Tecun Uman de ciudad Hidalgo hasta Tapachula, pasaron la mayoría de ellos por cinco controles de todas las corporaciones federales y locales: Instituto Nacional de Migración, ejército, armada, Policía Federal Preventiva, policía del estado, policías municipales, todos perfectamente coordinados para el negocio de extorsión de los humildes. Es lo que se llama “coordinación interinstitucional” entre las agencias de seguridad del Estado mexicano.⁵³ Estas redes que emplean la extorsión de funcionarios de gobierno, sin duda unen fronteras norte y sur de México. Además, los mafiosos están también en Centroamérica y en Estados Unidos. El Instituto Nacional de Migración interceptó y deportó en el 2006 aproximadamente a 230 mil centroamericanos que no tuvieron la suerte de atravesar México. Otro tanto si lo logró. Si estimamos en un promedio de mil dólares por centroamericano en su travesía por México (costo promedio entre 2000 y 2004 para un varón adulto), los que llegaron al norte desde Centroamérica gastaron 230 millones de dólares.⁵⁴ De igual manera, de los aproximadamente 300 mil mexicanos que están ingresando a Estados Unidos cada año, más del 80% lo hace a través del sistema de los “polleros”, y el resto lo intenta hacer por cuenta propia. Este es el negocio clandestino transfronterizo más viejo, lucrativo y mejor organizado tanto en el norte como en el sur. El lucro con el tráfico de personas ha llevado a afirmar por numerosas instituciones que es un asunto notable de violación de derechos humanos, por la participación de funcionarios gubernamentales en el *funcionamiento real* de la red de tráfico.⁵⁵

53 Esta información se desprende del trabajo de campo, basado en entrevistas en la frontera sur de México, realizado como parte del Proyecto de Investigación sobre Maras Transnacionales, del Instituto Tecnológico Autónomo de México. (www.interamericanos.itam.mx/maras)

54 No existen cifras precisas sobre el costo de atravesar México para un inmigrante centroamericano, pero muchos de ellos tardan incluso meses, pues deben trabajar temporalmente en México para continuar la travesía. En Centroamérica hay analistas que sostienen que el costo ha aumentado y que en promedio cuesta tres mil dólares el trayecto (entrevista personal con funcionarios de migración de El Salvador).

55 Rodolfo Casillas, “La migración indocumentada en tránsito por México”, ponencia presentada ante el INM, Acapulco, julio 18, 19, y 20 de 2007.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, se ha vinculado estrechamente a la migración —y la necesidad de su control— con la seguridad nacional de los países.⁵⁶ Como se anota en la introducción a este trabajo, durante el régimen autoritario mexicano el sistema político toleraba o, en ocasiones, las actividades del crimen organizado eran *funcionales* al sistema. Las componendas que permitían estos negocios implicaban necesariamente la corrupción. Sin embargo, dos factores centrales cambian esta situación: por una parte, la globalización del crimen organizado, que implica redes más sofisticadas y amplias para poder operar; por otra, el paso hacia un régimen democrático, que implica gobernabilidad frente a las amenazas al estado de derecho y a la población.

El crimen organizado se ha convertido en la principal amenaza al Estado y dentro de éste, las fronteras de México son los puntos más vulnerables. El “control de las fronteras” se antoja una operación cuya envergadura parece desbordar tanto a los funcionarios aduanales, de migración así como a la policía y al ejército. La infraestructura del crimen organizado supera en mucho la de los agentes del orden. Sin embargo, esta labor pudiera ser controlada por otra vía, la de la prevención y control de la corrupción, que de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, representaba, en 1999, más del 15% del PIB en México.⁵⁷ En ambas fronteras terrestres la corrupción es parte de la actividad cotidiana, ya sea por el paso de cargamentos de productos ilícitos “mientras los jefes se van a desayunar” o por arreglos que permiten el paso de estos productos a través de negociaciones con el crimen organizado.⁵⁸ Ello se ha ampliado a las fronteras navales —por ejemplo, los escándalos de corrupción encontrados en la aduana del puerto de Manzanillo en el 2007— e incluso las cibernéticas (lavado de dinero).

56 Christopher Rudolph, *Nacional Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford University Press, Stanford, California, 2006.

57 BID, *Violencia en América Latina, Epidemiología y Costos*, 1999.

58 Entrevista con un funcionario de la policía mexicana y con un alto funcionario militar de Guatemala.

El control de fronteras requiere de un cuidadoso equilibrio, por el cual no se bloqueen los flujos comerciales y de pasajeros regulares, pero que al mismo tiempo permita una rápida y eficiente identificación de los flujos de productos ilegales, como las armas y las drogas. Los más de 450.000 centroamericanos que cada año atraviesan México (de los cuales el gobierno mexicano logra detener y deportar entre el 50 y 70 por ciento) en búsqueda del sueño americano no representan a la delincuencia ni al crimen organizado, pero sí a los *polleros* que trafican con ellos, así como los funcionarios de prácticamente todas las agencias del sector de seguridad, sobre todo en los puestos de control, básicamente de carreteras. Lo mismo puede afirmarse del tráfico de armas pequeñas, donde la legislación permisiva de los Estados Unidos está afectando la seguridad de México, y es uno de los alimentos del flagelo que ellos precisan detener: el narcotráfico. La gobernabilidad democrática de México requiere una verdadera revolución, no sólo tecnológica o administrativa, sino cultural, social y política, empezando por la burocracia del Estado mexicano, para tener la capacidad de frenar la actividad del crimen organizado en sus fronteras.

Así, las tres principales actividades del crimen organizado en las fronteras mexicanas, el tráfico de drogas, el de personas y el de armas, se han vuelto un asunto de seguridad nacional para México y penetran en el país alimentando el sentimiento de inseguridad de la población. Este también es un asunto de seguridad transnacional,⁵⁹ y ha llevado a Estados Unidos a la implementación de un plan de respaldo a México, conocido como *Iniciativa Mérida*, que se centra en el combate al crimen organizado en general y en particular al narcotráfico.⁶⁰ Esta iniciativa comprende una asistencia de 1.400 millones de dólares para tres años, de los cuáles, el primer paquete, de 500 millones de dólares, son para el año fiscal 2008.⁶¹

59 GAO, "U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States", USGAO, Washington, August 2007, p. 1.

60 Maureen Meyer, "At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State", WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Washington, November 2007.

61 Department of State, "The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation", Washington, D.C., October 22, 2007.

Como en muchos países, la globalización lleva a que estos fenómenos se vuelvan intermésticos (donde es imposible separar la dimensión externa de la interna de estas actividades). En otras palabras, son asuntos que conciernen a tres áreas del gobierno de forma simultánea: la política exterior, la política de seguridad nacional y la política interna de control del crimen e imposición del Estado de Derecho. De igual manera, debido a que con todos sus obstáculos se están construyendo sociedades democráticas en México y América Central, las soluciones integrales a fenómenos de delincuencia y crimen deben involucrar a la población y sus segmentos organizados (la llamada sociedad civil), pues afecta tanto al Estado como a los ciudadanos.