

# Fronteras, migración y seguridad en México\*

MANUEL ÁNGEL CASTILLO\*\*

## Resumen

*Las fronteras (norte y sur) mexicanas siempre se han caracterizado por su intensa actividad local a pesar de las diferencias históricas entre una y otra. El trabajo explica cómo el concepto de “seguridad fronteriza” puede contraponer las actividades locales con los “intereses nacionales”, acentuando el papel de la frontera como límite para la defensa de la soberanía y la identidad nacionales en diversos sectores de la sociedad. Pero lo que más se destaca, en el caso de las dos fronteras, son las consecuencias de la nueva relación frontera-seguridad en las políticas nacionales dirigidas a los flujos migratorios en la región, tales como: el reforzamiento en materia de control y vigilancia migratorios frente a un incremento en la inseguridad para las personas que transitan por la frontera; el abuso por parte de autoridades de todos los niveles de gobierno; y los planes para crear una zona de seguridad en Norteamérica matizada por la idea de inversión en infraestructura y desarrollo. El artículo también retoma algunas contrapropuestas respecto al concepto de seguridad en visiones más comprensivas y preventivas como las de seguridad humana o seguridad democrática, en vez de la de seguridad nacional.*

**Palabras clave:** *frontera, migración, seguridad, fronteras de México, relaciones transfronterizas*

## Abstract

*Mexican borders (south and north) have always been characterized by their intense local activity in spite of the historical differences between one another. This work explains how the concept of border security may contrast local activities to “national interests” by enhancing the role of the border as a limit towards sovereignty and national identity defense within diverse segments of society. This work points out the consequences (in both borders) of the new national policies concerning the relation border-security targeted to migratory fluctuation of the region such as: control reinforcement and migratory surveillance opposed to an insecurity increase of people crossing the borders; authority abuse concerning all governmental levels and the plans to create a security zone in North America tingled by the investment idea on infrastructure and development. Also, this article takes up some counterproposals in regards to the concept of security, which seem to have a more comprehensive and preventive perspective such as human security or democratic security instead of national security.*

**Key words:** *border, migration, security, Mexican borders, cross-border relations*

**E**n los años recientes, el contexto en el que se han desenvuelto los movimientos de población y las relaciones transfronterizas de México con sus vecinos del norte y del sur ha tenido múltiples cambios. Si bien es cierto que la frontera con Estados Unidos ha sido ámbito de intensas relaciones de diversa índole a lo largo de la historia,

\* Artículo recibido el 20/07/05 y aceptado el 04/01/06.

\*\* Profesor investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) de El Colegio de México. Camino al Ajusco núm. 20, col. Pedregal de Sta. Teresa, 14200, Tlalpan, México, D.F. castillo@colmex.mx

también lo es que, en el último decenio, se han vivido procesos de indiscutible importancia. Dichos procesos se pueden vincular con al menos dos grandes vertientes: una de carácter fundamentalmente económico, relacionada con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a partir de 1994, y otra, que se refiere al crecimiento inusitado de los flujos migratorios, los cuales, a partir de la segunda mitad del decenio de 1990 y en lo que va del presente siglo, han registrado desplazamientos de nacionales mexicanos a Estados Unidos en volúmenes sin precedente.

Las causas de la emigración de mexicanos a Estados Unidos han estado vinculadas a la notoria falta de oportunidades en sus localidades de origen, pero también en otros destinos potenciales de su propio país. En general, se desconocen los efectos que a lo largo de diez años el citado proceso de integración ha tenido sobre el comportamiento migratorio de diversos sectores de la sociedad mexicana (Alba, 2002). No obstante, los estudios disponibles documentan cambios en los patrones migratorios que se manifiestan no solamente en términos del volumen en constante crecimiento, sino también en los perfiles de los migrantes, su composición, sus motivaciones, destinos e inserciones laborales, etcétera (véase, entre otros, Gómez de León y Tuirán, 2000; Tuirán, 2000; Verduzco, 2005).

La frontera sur de México, sobre todo en su vecindad con Guatemala y menos con Belice, ha adquirido una atención preferente –si bien no equiparable a las que demanda su homóloga del norte– tanto en la agenda nacional como en la internacional. En el decenio de 1980, la región fronteriza del sur fue escenario del flujo y la permanencia de una significativa población de refugiados guatemaltecos, que llegaron en busca de protección y asistencia ante los procesos de persecución que les tocó vivir en su país. En un primer momento, el estado de Chiapas fue el lugar de destino y asentamiento de dicha población, pero luego, a causa de la política de reubicación, una parte se desplazó a los estados de Campeche y Quintana Roo, con lo que ese subconjunto mantuvo una relativa condición fronteriza.

En la segunda mitad de ese decenio se inició un flujo paulatino de personas, sobre todo de origen centroamericano, que se proponían transitar hacia la frontera norte de México con la intención de cruzar hacia territorio estadounidense, las más de las veces y en forma creciente, bajo condiciones no autorizadas (véase, entre otros, varios autores, 2000). En el decenio de 1990, sin contar con registros ni estadísticas por la misma naturaleza del fenómeno, estos movimientos de población se incrementaron aceleradamente. Ello dio lugar

a que se constituyeran en un tema de preocupación de diversos sectores, públicos y privados, por todos los aspectos que rodean a un flujo migratorio de esas características. Destacan los temas relacionados con la vigencia y protección de sus derechos, como también aquellos que tienen que ver con la falta de alternativas que los impulsa a emigrar, al menos en las condiciones en que ocurre su éxodo (Castillo y Palma, 1996).

Sin embargo, interesa destacar que dicho contexto ha evolucionado hacia un esquema en el cual el concepto de seguridad ha adquirido cada vez mayor relevancia. Por diversas razones, desde la segunda mitad del decenio de 1990, pero con mayor intensidad a partir del 11 de septiembre de 2001, las fronteras, las relaciones transfronterizas y, por ende, el tratamiento de los flujos migratorios que ocurren en ellas, se han visto alterados esencialmente desde perspectivas de seguridad adoptadas por los países involucrados. Es claro que dichos enfoques no son concurrentes, sino que, por el contrario, las divergencias de sus propuestas hacen que el entorno se convierta en un escenario de tensiones y contradicciones.

Un factor determinante de esas transformaciones ha sido el incremento de actividades ilícitas o irregulares en dichas áreas, como son el narcotráfico, el trasiego de armas, el contrabando de mercancías y eventualmente de bienes constitutivos del patrimonio cultural, el flujo de migrantes indocumentados y otros más complejos como el tráfico de personas, en particular de mujeres y menores de edad. También resaltan otros hechos relacionados con la movilidad poblacional, como la trata de personas, sobre todo aquella vinculada con las actividades del sexo comercial.

Estas situaciones han propiciado que el enfoque de seguridad, predominante por razones explicables en algunas dependencias y corporaciones del Estado, también haya influido en las visiones y perspectivas de otras entidades gubernamentales, de sus políticas y de su accionar. De esa cuenta, el juego de los actores políticos –individuos ubicados en las esferas públicas y privadas, vinculados con los fenómenos migratorios, y en general, con los desplazamientos de personas en el ámbito fronterizo– se ve condicionado y constreñido por dichas perspectivas.

### **Las múltiples dimensiones de las regiones fronterizas**

Las regiones fronterizas tienen como rasgo general su carácter de ámbito de relaciones más o menos intensas entre los espacios, sociedades o naciones que separan, cuyos protagonistas se ubican en ambos lados de los

límites internacionales. Se trata de procesos que se definen históricamente como parte de una cotidianidad que es inherente a la dinámica de dichos entornos fronterizos y, en particular, a las necesidades, intereses y prácticas culturales de sus residentes. Por lo tanto, dichos procesos responden de manera parcial a situaciones y demandas propias de los órdenes nacionales, en la medida en que las fronteras constituyen los confines, los alcances últimos de los poderes soberanos sobre el territorio que define a la nación. Sin embargo, también poseen expresiones específicas de alcance subregional, por lo que se puede asumir, como hipótesis de trabajo, que las regiones fronterizas poseen una identidad propia en el contexto nacional, en especial si se les contrasta con el resto del territorio.

La frontera México-Estados Unidos es una región que, del lado mexicano, consiste en el área de influencia hacia el sur del límite, que se extiende por más de tres mil kilómetros entre ambas naciones. Su historia es resultado de un complejo proceso histórico de confrontaciones armadas y de una delimitación que, al menos en la memoria histórica de México, representa una sensible pérdida de territorios. No obstante, en ese largo proceso, un hecho que ha operado en favor de los lazos transfronterizos es el que tiene que ver con las poblaciones que quedaron de alguna manera vinculadas, sobre todo por los nexos establecidos con aquellas comunidades que, como resultado de la precisión de los límites, quedaron “del otro lado”.

Pero no se trata nada más de esa vinculación remitida a un hecho histórico, relativamente distante en el tiempo. La vecindad, a pesar de –o a lo mejor debido a– las notables desigualdades y asimetrías entre ambos países, finalmente ha generado una intensa relación entre las dos naciones, aunque con altibajos a lo largo del último siglo y medio. Los hechos ocurridos en más de 150 años de contigüidad, algunos de naturaleza bilateral, otros de índole más global, han requerido que ambas naciones definan, aunque sea en la práctica y la cotidianidad, una relación transfronteriza.

Dicha relación no ha sido fácil, en la medida en que los procesos que ocurren en y a través de la frontera son motivo de divergencias que, a la larga, se convierten en temas de tensión y en ocasiones de conflicto, sobre todo entre gobiernos, pero también entre otros sectores.<sup>1</sup> La enumeración de motivos de fricciones puede ser relativamente extensa, pero entre ellos destacan los que tienen que ver con el uso y la preservación de

recursos naturales compartidos; el manejo de cuencas y corrientes fluviales que abarcan o incluyen los límites internacionales; el control y administración del tránsito de bienes y sobre todo del de personas; todos ellos son temas que, entre otros, han pasado a formar parte de las agendas binacionales en materia fronteriza.

En lo que se refiere a las fronteras México-Guatemala y México-Belice, es un hecho incuestionable que su proceso histórico de formación ha sido largo y lleno de vicisitudes (véase, entre otros, Castillo, 2003 y Dardón, 2002). En primer término, su existencia como límite entre dos naciones que fueron estableciendo de manera paulatina sus confines, fue un proceso cargado de tensiones: desde la separación de Chiapas de Centroamérica y su posterior anexión al Imperio Mexicano al final de la Colonia y el inicio de la vida independiente, pasando por la incorporación del Soconusco al territorio de México y concluyendo con la firma definitiva de los tratados de límites entre México y Guatemala y la delimitación de la frontera con Belice. Estos fueron algunos hitos que marcaron el destino de la frontera sur a lo largo del siglo xix.

Sin embargo, los territorios que hoy conforman la amplia región fronteriza del sur que se extiende en los límites que guardan las actuales entidades federativas mexicanas de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo con los vecinos países de Guatemala y Belice, experimentaron una dinámica de interacción desde tiempos muy remotos, incluso desde la época prehispánica. No obstante, la historia contemporánea de la frontera sur de México registró relaciones de índole más bien local o, a lo sumo, regional, sobre todo después de la suscripción de los tratados de fijación de límites.

No fue sino hasta el último cuarto del siglo xx, cuando en la agenda política de México se incluyó el tema de su frontera sur. Los conflictos en la región centroamericana, ocurridos a partir del decenio de 1970, y sus efectos en el sur del país, materializados con el arribo y la presencia de la población de refugiados guatemaltecos, le otorgaron importancia geopolítica a la región. En opinión de analistas, pero también de funcionarios y otros actores, la frontera se *redimensionó* o fue *redescubierta* (Hernández y Sandoval, 1989), pues era motivo de atención en la nueva agenda de política exterior mexicana.

Una observación panorámica de las fronteras muestra que no sólo son heterogéneas, sino que en determinados segmentos revisten grados de complejidad que

<sup>1</sup> La participación de sectores civiles en conflictos transfronterizos no es nueva. El surgimiento reciente (en el año 2005) del llamado Minuteman Project es una réplica de iniciativas previas de sectores privados antinmigrantes que se arrogan la capacidad de combatir el tránsito de migrantes indocumentados procedentes de México, como “el esfuerzo de un movimiento de base que le asegure a los estadounidenses la defensa de su territorio” (traducción libre de la página web del proyecto).

exigen profundizar en su caracterización. La variedad de ecosistemas a lo largo de las líneas fronterizas es un punto de partida obligado para reconocer las variantes topográficas, climáticas, de biodiversidad y, en general, de recursos de las regiones. De ahí que los territorios fronterizos, en tanto ámbitos regionales, sugieran pensar en múltiples subregiones con características marcadamente diferenciadas.

En la frontera norte, por ejemplo, se puede notar una intensa interacción en ciertos puntos, sobre todo en aquellos lugares en los que se han ubicado diádas urbanas. Consisten en una especie de zonas metropolitanas formadas por ciudades contiguas que se localizan en dos países distintos, pero en las que también operan elementos de continuidad que sugieren una complementariedad en sus relaciones y funciones. Es el caso de los complejos que se observan desde el conjunto Tijuana-San Diego en el extremo oeste, hasta el de Matamoros-Brownsville en el extremo este.<sup>2</sup>

Por su parte, la frontera sur no tiene ese nivel de poblamiento y mucho menos de urbanización. Sin embargo, las subregiones en el interior de la región fronteriza muestran una importante heterogeneidad de los atributos enunciados. En todo caso, el bajo grado de urbanización es congruente con el nivel de urbanización experimentado por el sureste mexicano, pero igualmente por las regiones fronterizas de los países vecinos de Guatemala y Belice.

### **Vida cotidiana y dinámica transfronteriza**

Por supuesto, las regiones fronterizas también entrañan atributos propios de un nivel local. Con ello se quiere destacar el plano en el que se desenvuelve la vida diaria de sus residentes, en el que se resuelven las necesidades inmediatas y para lo cual el límite fronterizo es un referente obligado. No obstante, es a la vez un entorno que define y redefine ámbitos de materialización de hechos sociales.

El norte de México y su región fronteriza muestra, además de las desigualdades que se viven en el plano local, enormes diferencias con respecto al resto del país. Por razones históricas, la región ha experimentado procesos de desarrollo que, en términos generales, le han permitido registrar indicadores de calidad de vida que están muy por encima de los promedios nacionales. Ello ha privilegiado la localización de actividades eco-

nómicas que posibilitan que su población cuente con oportunidades de empleo y de ingreso sensiblemente mayores que en las otras entidades del país.

A la vez, este modelo de desarrollo ha propiciado una urbanización más intensa, y las diferencias con sus ámbitos rurales se han minimizado. La concentración de actividades económicas y de población en esas localidades no sólo ha intensificado el proceso de industrialización, sino también ha diversificado las actividades y los servicios en general. Las relaciones con el vecino país del norte, así como los requerimientos que ha planteado el proceso de integración comercial, también han repercutido en el territorio, sobre todo en términos de infraestructura de comunicaciones y transportes. Todo ello ha redundado en elementos que propician una relativa mejor calidad de vida promedio de sus habitantes.

En la actualidad, las zonas fronterizas del sur de México están conformadas por territorios que albergan algunas de las poblaciones más rezagadas en el ámbito nacional. Los índices de marginación y los indicadores de pobreza así lo demuestran. Un ingrediente adicional en esta situación de desigualdad es la significativa presencia de población indígena. Se trata de algunos de los grupos étnicos más importantes del país, pero cuya secular situación de discriminación y rezago acentúan sus precarias condiciones de vida.

Por lo demás, se trata de un contexto eminentemente rural y los escasos centros urbanos muestran notables desigualdades con sus homólogos en otras regiones del país. Ello significa que se trata de poblaciones altamente dependientes del producto de actividades primarias, que como bien se sabe, constituyen el sector económico más deprimido y vulnerable en la actualidad. Su capacidad de articulación con otras ramas económicas, como los servicios para la agricultura y la posibilidad de actividades agroindustriales, es bastante limitada. No es necesario recalcar que los ámbitos urbanos de esta región distan mucho del modelo de ciudad urbana como asiento de actividades manufactureras, las cuales son prácticamente inexistentes en esta parte del país.

Más allá de los problemas conocidos de la producción de subsistencia con que sobrevive la gran mayoría de los hogares campesinos, también los productos de exportación padecen enormes dificultades. Un ejemplo ostensible en materia de crisis agrícola es el de la producción de café, cultivo bastante apreciado en los mercados internacionales por las características que posee en la región. Las plantaciones cafetaleras han

---

<sup>2</sup> Alegría (2000) cuestiona el carácter metropolitano de esos complejos a partir de las diferencias entre las ciudades de uno y otro lado; para ello utiliza justamente como ejemplo el caso del par Tijuana-San Diego.

|       |          |        |        |
|-------|----------|--------|--------|
| 3.0   | 202.3    | -4.48  | 3.08   |
| 8.1   | 262.9    | 47.98  | 24.88  |
| 483.4 | 8 098.8  | -13.44 | -17.17 |
| 11.2  | 2 500.0  | 87.37  | 47.89  |
| 3.2   | 1 200.9  | 43.98  | 33.51  |
| 41.6  | 6 027.8  | 23.13  | 18.84  |
| 4.1   | 206.0    | 44.47  | 37.11  |
| 1.3   | 208.4    | 0.33   | 56.37  |
| 183.9 | 17 281.2 | -1.95  | -18.87 |
| 113.8 | 12 415.2 | 20.69  | 18.84  |
|       | 6 801.8  | 50.96  | 1.82   |
| 0.2   | 93.4     | 15.88  | 7.26   |
| 6.6   | 1 887.8  | 22.03  | 47.20  |
| 41.7  | 11 481.1 | 16.38  | 11.98  |
| 13.4  | 3 287.9  | 118.32 | 47.88  |
| 24.4  | 1 202.3  | 93.47  | -3.48  |
| 728.2 | 4 210.1  | 33.81  | 13.83  |
| 4.3   | 2 304.9  | 57.24  | 83.82  |



sido grandes empleadoras de mano de obra temporal, sobre todo en las épocas de cosecha. Por esa circunstancia, han sido fuente de ingresos complementarios para el proceso de reproducción social de familias campesinas, tanto de la región como de las zonas fronterizas, principalmente de la vecina Guatemala.

A pesar de todo, las poblaciones fronterizas han experimentado cambios derivados de algunas políticas públicas que, mal que bien, han alcanzado a esos alejados y a veces olvidados territorios. Si se observan en el tiempo, los indicadores de bienestar social muestran algunos adelantos que sugieren una posible profundización de las diferencias con las condiciones de vida de los residentes en las localidades fronterizas en Guatemala.<sup>3</sup> Por ello se sostiene que, en parte, la interacción entre ambos territorios vecinos radica en las capacidades que posee la dinámica local de los municipios mexicanos. Hay un mercado de empleo relativamente dinámico que ofrece algunas oportunidades; existe una oferta de bienes y servicios cuyo acceso puede significar un atractivo en muchos sentidos; y, en fin,

las actividades fronterizas son el motor de relaciones que trascienden los límites político-administrativos, a veces por encima de las barreras formalmente establecidas.

### La centralización política y el olvido de *lo fronterizo*

Un rasgo histórico del sistema político mexicano ha sido el alto grado de centralización de las decisiones que afectan a todo el territorio, así como también a determinados ámbitos del mismo. De ahí que una demanda relativamente reciente por parte de diversos sectores haya sido el de la descentralización política, con sus correlatos en lo económico y en otras esferas de la vida pública.

En el caso de las regiones fronterizas, este reclamo se debate entre dos extremos: o se trata de un espacio en el que las decisiones se toman en los centros, privilegiando razones de índole nacional o internacional (muchas veces fundamentadas como “razones de Estado”), o bien se cae en el olvido, la omisión o el desprecio de los problemas e intereses de las poblaciones fronterizas. En todo caso, es incuestionable que son los residentes fronterizos quienes viven de manera cotidiana y con mayor intensidad la dinámica transfronteriza. Pero también muchas veces resultan víctimas de decisiones inconsultas, las cuales por lo general afectan sus intereses y situaciones personales. Son frecuentes los reclamos por los efectos de decisiones carentes de sensibilidad hacia sus necesidades y sentimientos.<sup>4</sup>

La creciente internacionalización y globalización de procesos, no solamente de naturaleza económica sino también de muy diverso cuño, ha redefinido las relaciones fronterizas. En muchos casos, ha subordinado los intereses locales a los nacionales en nombre de la soberanía y de otros principios en cuya definición raras veces participan los pobladores de la región.

En el mundo contemporáneo, las fronteras han acentuado su papel de límite ante la presión que significa la defensa de los intereses nacionales. Así, se les adjudica el papel de defensores y paradigmas de una identidad nacional que no termina de hacerse explícita ni tiene el consenso general. Pero también se considera a las fronteras como elementos contenedores o defensores de cualquier tipo de agresión externa, y de todo

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, los mapas 1-5 y 7 en Santibáñez (2002).

<sup>4</sup> Es el caso de los efectos derivados del reforzamiento de las medidas de seguridad en los pasos fronterizos que, a la larga, tienen profundas repercusiones en la vida cotidiana de los residentes de la región, quienes desarrollan muchas actividades en ambos lados de la frontera.

aquello que puede afectar el orden establecido, la identidad nacional o el patrimonio cultural, conceptos que tienen definiciones cuestionables.

En este sentido, se genera una tensión entre los llamados “intereses nacionales” y las actividades locales, mismas que muchas veces no reconocen ni aceptan de buen grado los límites impuestos desde los centros de poder. Resulta difícil para los residentes fronterizos percibir, y más aún aceptar, lo que en el Centro se identifica como amenazas a la soberanía y a la seguridad nacional. Parte de esa discusión tiene que ver con las limitaciones y los alcances de los llamados proyectos de nación, los cuales ni siquiera son reconocidos ni asumidos por los sectores más informados de la población.

En el caso del Norte, las tensiones y contradicciones entre tales ámbitos de decisión no han estado ausentes. Las prioridades esgrimidas en nombre de la integración comercial y de otras relaciones con los vecinos del norte han impactado las economías, poblaciones y dependencias de gobierno locales. Las necesidades de infraestructura y los procesos relacionados con el tránsito de mercancías, sólo para poner un ejemplo, afectan de manera importante la dinámica de las localidades fronterizas. Sin embargo, no hay previsiones correspondientes para que los limitados erarios municipales puedan resolver los efectos de dichos procesos y, por el contrario, se vean obligados a afectar las cargas fiscales de sus habitantes.

Por su parte, en un contexto de profundas desigualdades –sociales, económicas y de interés político–, los habitantes de la frontera sur con frecuencia se sienten distantes de los objetivos del desarrollo. Es muy claro el contraste entre los progresos alcanzados en todo sentido por sus homólogos del Norte y por ellos, si se considera la situación secular de rezago que experimentan hasta la actualidad. Pero lo más doloroso y a la vez paradójico es que no se trata de una región carente de recursos; por el contrario, no sólo posee una enorme biodiversidad, sino que aporta una parte significativa de su riqueza natural para las crecientes demandas de las otras regiones del país. Esta contribución no se refleja de manera correspondiente en sus niveles y condiciones de vida, lo que da lugar a una insatisfacción social que ha alcanzado repercusiones insospechadas, como de alguna manera lo evidenció el levantamiento zapatista de 1994.

Es preciso llamar la atención sobre la naturaleza y los alcances de las relaciones transfronterizas en la medida que constituyen o reflejan necesidades inmediatas de los habitantes de las regiones. Debemos subrayar que, al menos hasta hoy, se trata de un desafío sin respuesta integral y sistemática. Es comprensible

que las regiones fronterizas deban someterse a criterios generales en lo que respecta al ámbito de las relaciones internacionales y al manejo de procesos que afectan a las naciones en conjunto, pero también es cierto que esas peculiaridades propias de los niveles regional, subregional y local merecen una consideración aparte y consecuentemente una atención particular.

### **Hacia una redefinición de la seguridad fronteriza**

El complejo de relaciones y procesos que se vive en el mundo actual ha colocado el tema de la seguridad como una prioridad en las agendas gubernamentales, tanto hacia el exterior como en el interior de los países. Por supuesto, el fin de la Guerra Fría no acabó con las tensiones sociales, mismas que no siempre han estado vinculadas a los conflictos entre potencias. Las múltiples dimensiones de la conflictividad hacen emerger agresiones y disputas entre muchos grupos sociales, las cuales se manifiestan de maneras diversas y en distintos ámbitos territoriales.

Esos niveles de tensión e incluso de confrontación, más allá de la inseguridad propia de un mundo competitivo y degradante de las relaciones interpersonales, conlleva un temor fundado de las poblaciones por su integridad y la de sus pertenencias. Existe, por lo tanto, una noción de seguridad en peligro que demanda respuestas a quien debe velar por su protección, es decir, a los Estados y sus instituciones. Sin embargo, esos requerimientos –y es lo que se ha querido sostener– difieren de acuerdo con los grupos sociales y los ámbitos del territorio de que se trate.

Por lo tanto, resulta pertinente la discusión sobre el carácter de la seguridad de que se habla para imponer reglas de funcionamiento y de administración de las fronteras. Se antoja preguntar si se debe mantener una noción de seguridad que vele por los intereses de las instituciones del Estado o –más restringida aún– los de sus responsables temporales, o bien se trata de la seguridad de la sociedad desde una perspectiva democrática.

La literatura actual sobre el tema confronta el concepto de seguridad basado en la noción convencional de *seguridad nacional*, con visiones más comprensivas y preventivas, como las de *seguridad humana* o *seguridad democrática*. Estas últimas propuestas destacan el papel de un “Estado capaz de promover acciones de desarrollo, que a la vez inciden en generar condiciones de bienestar para su población” (Arévalo, Rosada y González, 2002: 5).

Es cierto que existen tensiones derivadas de algunos procesos internacionales, como el caso de las interacciones transfronterizas, que implican la confrontación entre los intereses de *los unos* frente a los de *los otros*. En esos contextos, las nociones de *seguridad reactiva* con frecuencia propician climas de desconfianza y actitudes xenofóbicas. Es muy fácil, por ende, construir enemigos, aunque las bases para hacerlo sean infundadas o respondan a intereses no necesariamente compartidos por todos los miembros de las sociedades fronterizas involucradas.

Desde hace varios años, la frontera norte de México ha sido escenario de un proceso de reforzamiento de los efectivos y, en general, de recursos en materia de seguridad bajo el argumento de que es necesaria (para los intereses estadounidenses) la persecución y detención de los migrantes indocumentados que se internan por su frontera sur (Cornelius, 2004). Para algunos analistas, la naturaleza de los operativos y, en general, el tipo de recursos desplegados, más bien parecían responder a una lógica militar y, de hecho, varios de los elementos asignados han procedido del ejército de Estados Unidos.<sup>5</sup>

No obstante, a partir de septiembre de 2001 la naturaleza y las prioridades de los operativos cambiaron abruptamente, poniendo por delante la necesidad de seguridad nacional y la de enfrentar al nuevo enemigo del pueblo y la nación estadounidenses: el terrorismo. La vida de las localidades fronterizas cambió de manera significativa, puesto que los procesos que transcurrían con cierto grado de “normalidad”, como el tránsito de personas y los intercambios comerciales, tuvieron que subordinarse a los nuevos mecanismos de control impuestos, los cuales respondían a otra lógica. Los operativos militares que hasta entonces se concentraban en la detección y el combate al narcotráfico, hoy persiguen un nuevo y más peligroso objetivo: las bandas terroristas internacionales.

El tema de la seguridad ha permeado las agendas bilaterales y multilaterales que tienen como pivote al gobierno de Estados Unidos. Dentro de ellas, los fenómenos migratorios y las políticas orientadas a su

administración y regulación parecen subsumirse bajo el paraguas de la seguridad como concepto totalizador (Viña, 2005). Algo semejante ocurre con las fronteras, debido a que la nueva política las considera como las puertas de ingreso de los responsables del terrorismo que se dirige a objetivos estadounidenses, a pesar de que la mayoría de los participantes en los atentados ingresaron por aeropuertos y por vías regulares autorizadas.

Una de las reacciones inmediatas del gobierno de Estados Unidos consistió en modificar rápidamente los mecanismos de control y vigilancia en sus fronteras con México y Canadá, además de hacerlo en los aeropuertos internacionales, por supuesto (Viña, 2005 y Cooper, 2004). En el caso de México, en un plazo no tan breve, tuvo que reajustar los controles con el propósito de restaurar los procesos locales para evitar crisis en el comercio y las economías locales.

Sin embargo, en distintos sectores del gobierno estadounidense, en el contexto del área de operación del TLCAN, se empezó a hablar de la importancia de instaurar un *perímetro de seguridad* de Norteamérica. Ello implicaba que dicho gobierno, con el fin de proteger el territorio que enmarca la integración comercial –en otras palabras, de sus intereses–, descentralizaría y asignaría responsabilidades adicionales en materia de seguridad a sus vecinos y socios comerciales, México y Canadá. Más temprano que tarde, la experiencia demostró que dicha propuesta sólo podría ser parcialmente cierta. En efecto, el gobierno de Estados Unidos ejercería presión para que México reforzara sus medidas de seguridad, en especial en su frontera sur, pero la frontera sur de Estados Unidos seguiría siendo objeto de medidas de extrema seguridad a cargo de sus propios elementos.<sup>6</sup>

Mientras tanto, la frontera sur de México, en particular el área que colinda con Guatemala, se había transformado en los años recientes a partir de situaciones de distinta naturaleza. Las modificaciones experimentadas por el patrón migratorio, sobre todo el que procede de la región centroamericana, en su mayoría de carácter indocumentado, formaron parte de esa dinámica de cambio.

<sup>5</sup> Incluso las láminas utilizadas para erigir la primera barda en los límites internacionales entre el condado de San Diego y la zona urbana de Tijuana fueron materiales de desecho de la Guerra del Golfo de principios de 1990.

<sup>6</sup> Para un recuento del “diálogo” entre los gobiernos de los dos países y sobre todo las iniciativas del gobierno estadounidense a partir de la crisis de 2001 y hasta las recientes conversaciones entre ambos presidentes, véase Storrs (2005), en el cual se destaca la iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (*Partnership for Prosperity*) impulsada en septiembre de 2001, luego retomada en las pláticas presidenciales en Waco, Texas (en marzo de 2005), en la que se le reconoció como Sociedad para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica. En ese recorrido de historia reciente, merece reseñarse –por la importancia que reviste para este análisis– el Acuerdo para la Sociedad Fronteriza (*Border Partnership*), que incluía el concepto de *frontera inteligente* (*Smart Border*) consistente en 22 puntos que ambos gobiernos se comprometieron a instrumentar en marzo de 2002.

De ahí que la frontera entre México y Guatemala, a pesar de su *porosidad*—como ha sido calificada por muchos observadores—, haya sido objeto de reforzamientos en materia de control y vigilancia. Sin embargo, también se ha detectado que en dicha frontera la seguridad de los residentes y de las personas que transitan por ella es materia de inestabilidad y falta de control.

En varias ocasiones, debido a la naturaleza, frecuencia e intensidad de los incidentes que ocurren en las localidades de la región, se ha planteado que existen condiciones de ingobernabilidad, sobre todo en las localidades guatemaltecas. Recuentos y observaciones documentadas coinciden en señalar que las principales víctimas de este clima de inseguridad son los propios migrantes, pues por su vulnerabilidad son presa fácil de los delincuentes y de las bandas organizadas que operan en la región. Lo más grave, como se ha denunciado, es que los malhechores y los grupos delictivos en muchas ocasiones realizan sus prácticas con la complicidad o la protección de agentes de autoridad. La corrupción es una práctica frecuente que tiene implicaciones en la situación de inseguridad e inestabilidad ciudadanas. Es posible que sus más profundas raíces se encuentren en la persistente impunidad de los responsables, lo cual redundará en la perpetuación de las prácticas delictivas.

El factor más preocupante son las acciones que hoy se realizan bajo la consigna de “lucha contra el terrorismo”, que también se ha impuesto en la región a pesar de que no existen evidencias de que se halle expuesta a agresiones de ese tipo o entrañe riesgos que así lo sugieran.<sup>7</sup>

La adopción de diversas medidas en la frontera bajo la perspectiva de la seguridad nacional no es algo novedoso. No es necesario remontarse demasiado en el tiempo para recordar algunas situaciones que propiciaron ese tipo de propuestas por parte de diversos sectores del gobierno mexicano.<sup>8</sup> La confrontación social en la región centroamericana, pero especialmente la que adoptó modalidades de enfrentamiento armado en la vecina Guatemala, dieron lugar a medidas reac-

tivas de vigilancia y control fronterizo, las cuales—a pesar de las provocaciones del ejército vecino— por fortuna no alcanzaron mayores dimensiones.

Más adelante, otros fenómenos—como la creciente transmigración indocumentada—dieron pie a un previsible reforzamiento del control migratorio. Sin embargo, pronto se dio paso a injustificadas acciones de hecho. Una de ellas es la abierta tolerancia de las autoridades migratorias para que, hasta la fecha, prácticamente cualquier corporación o cuerpo de seguridad realice actividades de control y verificación migratorios. Con ello se contradicen abiertamente las leyes vigentes, con el pretexto del combate al llamado *tráfico de migrantes*.

Dicha situación, sumada a las frecuentes denuncias comprobadas de excesos y abusos por parte de los elementos de esas corporaciones, ha generado un ambiente de intranquilidad e inseguridad para los propios migrantes y para otras poblaciones que se movilizan en la región. A la larga, con ese tipo de operación amplia e indiscriminada de las fuerzas de seguridad, se genera un clima de práctica militarización del territorio fronterizo.<sup>9</sup>

A este recuento hay que agregar las consideraciones derivadas del conflicto zapatista en Chiapas, cuyas características dieron lugar a previsiones orientadas a contrarrestar el supuesto abastecimiento de armas del grupo insurgente. No obstante, las amenazas alcanzaron niveles poco razonables, debido a las suposiciones iniciales (en enero de 1994) de que el movimiento estaba articulado con otros similares en los países vecinos. Eso dio pie al reforzamiento de las medidas de seguridad en la frontera por considerarse que era un espacio de cruce de materiales de apoyo.

El otro aspecto por considerar, por lo demás entendible en el contexto actual, es que la frontera en cualquiera de sus dimensiones es un espacio de comisión de diversos ilícitos relacionados con el contrabando de mercancías, el trasiego de armas y el tráfico de estupefacientes, entre otros. Todo ello exige, por una parte, un enfoque que considere las razones específicas de

---

<sup>7</sup> El gobierno de Estados Unidos ha tratado de sustentar supuestas conexiones entre bandas terroristas, como Al Qaeda, con personas ubicadas en Honduras, para argumentar que se están tejiendo redes que permiten introducir a Estados Unidos desde ese país a miembros de dicha organización con el propósito de desarrollar actividades terroristas en su territorio.

<sup>8</sup> Sin embargo, los acontecimientos recientes y el incremento de la inestabilidad llevaron a que ambos gobiernos decidieran el 11 de octubre de 2002 establecer una instancia específica, responsable de la seguridad en la región, denominada Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza, a la cual se le fijó como objetivo: “Contar con medidas concretas para coordinar la cooperación binacional Guatemala-México, promoviendo la creación de planes conjuntos y la ejecución de programas específicos que atiendan de manera eficiente la problemática vinculada a la seguridad de la frontera común.”

<sup>9</sup> Las motivaciones para la generación de este clima de vigilancia y control contrastan con las desplegadas por el ejército mexicano en otras áreas del territorio chiapaneco, como las que corresponden a las zonas de operaciones y asentamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

cada uno de tales procesos y posibilite el diseño de acciones focalizadas en el combate efectivo de dichas prácticas.

Con todo, lo anterior de ninguna manera puede dar pie a acciones y operativos indiscriminados que terminan por victimizar a sectores vulnerables como los migrantes, en particular aquellos que se encuentran en condición de indocumentados. La actuación de diversas corporaciones no es ninguna garantía de trato adecuado y respetuoso para personas que, por haber violado disposiciones de orden administrativo, no merecen ser tratados como delincuentes. Por ello, es frecuente la denuncia de abusos y violaciones de los derechos humanos de los migrantes que son sorprendidos y que en muchas ocasiones se resisten a la extorsión y a la coacción.

Para abundar en esta materia, no es lo mismo enfrentar los fenómenos del contrabando en gran escala, cuyo funcionamiento le permite extenderse por los grandes mercados urbanos, que regular el contrabando "hormiga" propio de la vida cotidiana de esta región.<sup>10</sup> Tampoco es igual combatir el paso de drogas prohibidas en los puntos de cruce fronterizo, atribuyendo su transportación a los trabajadores migrantes, que focalizar su combate en medios de transporte de la escala correspondiente y en puntos alejados de cualquier vigilancia. Otro tanto puede ocurrir con el trasiego de armas, cuyo movimiento debe responder a las necesidades de un mercado de consumo específico.

Por otra parte, un tema esencial en el debate sobre la situación de las fronteras, la seguridad en dichos contextos y la dinámica migratoria, se refiere a la necesidad de conciliar los objetivos de protección de los intereses nacionales y el cumplimiento de leyes de observancia general, con las necesidades, sentimientos y especificidades de los habitantes fronterizos. No existen acciones sistemáticas en esta dirección, y mucho menos las que involucren a los distintos sectores de las poblaciones fronterizas. De ahí las reservas y los cuestionamientos locales a distintas propuestas, en las que el componente de la seguridad no siempre es explícito.

Véase, por ejemplo, el caso del Plan Puebla-Panamá (PPP), que si bien –de acuerdo con su versión más difundida– es esencialmente una propuesta de inversión en infraestructura, en el fondo subyace una dimensión geoestratégica que, se diga o no, implica nociones de seguridad. Por otra parte, el citado plan ha sido mencionado como una iniciativa para disminuir las presiones emigratorias, sobre todo de los países centroamericanos que han experimentado elevadas tasas de desplazamiento de población en los años recientes. Sin embargo, no se han aclarado las relaciones y los efectos predominantes de la puesta en marcha del PPP, de los tratados de libre comercio suscritos por el gobierno de México con cada uno de los países centroamericanos y de las debilidades de las economías de dichas naciones. A ello pueden sumarse los efectos de la propuesta del Tratado de Libre Comercio [de Estados Unidos] con Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés), cuyas probables consecuencias han sido denunciadas por movimientos sociales y organizaciones populares, así como por analistas de reconocido rigor intelectual (Lungo, 2004).<sup>11</sup>

Otro tanto ocurre con las iniciativas reunidas bajo el concepto de la Sociedad para la Seguridad y la Prosperidad de Norteamérica, propuesta por el gobierno de Estados Unidos a sus homólogos mexicano y canadiense en marzo de 2005. En esta ocasión, si bien se mencionó la importancia de incrementar el bienestar y la calidad de vida de las poblaciones de los tres países, el énfasis estuvo en la importancia de asegurar el logro de altos niveles de productividad como la vía para mejorar el desempeño de la actividad empresarial y facilitar la realización de negocios como ejes del proceso de integración comercial entre los tres países involucrados. Por otra parte, se les asignó un valor especial a las necesidades en materia de seguridad, el cual se materializó en una agenda específica, centrada en las preocupaciones por las amenazas del exterior.<sup>12</sup>

Discutir estos elementos con un enfoque centrado en las condiciones de los seres humanos involucrados es parte de lo que se tendría que considerar un enfoque alternativo de *seguridad democrática*. Desde esta

<sup>10</sup> Las fronteras México-Guatemala y México-Belice tienen una larga historia de prácticas de contrabando hormiga, favorecidas por las condiciones de pobreza y precariedad de las poblaciones fronterizas, así como por las economías desiguales de los tres países, mismas que, en determinados momentos de sus respectivas historias, han motivado este tipo de intercambios. Véase, entre otros, César Dachary *et al.* (1991).

<sup>11</sup> Dicha iniciativa ha enfrentado una amplia oposición, sobre todo de sectores populares de los países centroamericanos, quienes se manifestaron frente a la postura de los gobiernos y legislativos que aprobaron el Tratado, incluso bajo procedimientos sumamente cuestionables. El gobierno de Costa Rica decidió no aprobarlo. En Estados Unidos se duda que sea aprobado, pues existe una fuerte oposición por parte de varios grupos de legisladores, republicanos y demócratas, que responden a intereses de diversos grupos empresariales que no están de acuerdo con su suscripción.

<sup>12</sup> Véase *Leaders' Statement and companion Security Agenda and Prosperity Agenda*, Waco, Texas, 23 de marzo de 2005.

nueva perspectiva, las políticas públicas orientadas a administrar las fronteras tendrían que redefinir prioridades y conceptos, como el de seguridad. Además, deberían reivindicar las necesidades e intereses de los habitantes de dichas regiones para que ocupen un lugar importante en la discusión de los temas relacionados con su vida cotidiana. Por último, hay que revisar todos los aspectos que se vinculan con el tratamiento de poblaciones vulnerables que transitan por dichas regiones, como es el caso de los migrantes, en especial las mujeres, los menores y los grupos indígenas, quienes son víctimas de abusos y de violación de sus derechos con el argumento de una seguridad mal entendida.

## Bibliografía

- ALBA, FRANCISCO  
2002 "Liberalización económica, tendencias y políticas migratorias. El caso México-Estados Unidos", en Brígida García Guzmán (coord.), *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, México, pp. 261-280.
- ALEGRÍA, TITO  
2000 "Juntos pero no revueltos: ciudades en la frontera México-Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 2, abril-junio, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 89-107.
- ARÉVALO, BERNARDO, HÉCTOR ROSADA Y PATRICIA GONZÁLEZ  
2002 *Seguridad y migración: Apuntes para una agenda de investigación*, Programa de Migración, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Guatemala, Guatemala, agosto, mimeo, 39 pp.
- CASTILLO, MANUEL ÁNGEL  
2003 "The Mexico-Guatemala Border: New Controls on Transborder Migrations in View of Recent Integration Schemes?", en *Frontera Norte*, vol. 15, núm. 29, enero-junio, pp. 35-64 [El Colegio de la Frontera Norte, México].
- CASTILLO, MANUEL ÁNGEL Y SILVIA IRENE PALMA C.  
1996 *La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos*, Flacso-Programa Guatemala (serie Debate, núm. 35), Guatemala, 155 pp.
- CÉSAR DACHARY, ALFREDO ET AL.  
1991 "Frontera México-Belice: diagnóstico preliminar", en Alfredo César Dachary y Stella Maris Arnaiz Burne (eds.), *Frontera sur: historia y perspectivas*, Centro de Investigaciones de Quintana Roo/Fondo de Publicaciones y Ediciones del Gobierno del Estado de Quintana Roo/Gobierno del Estado de Quintana Roo, Chetumal, pp. 122-144.
- COOPER, BETSY  
2004 *9/11 Commission Urges Immigration and Border Reform*, Migration Policy Institute, 1º de agosto, 3 pp.
- CORNELIUS, WAYNE  
2004 *Evaluating Enhanced US Border Enforcement*, Hispanic Vista [disponible en <http://www.hispanicvista.com/html4/051504gc.htm>].
- DARDÓN S., J. JACOBO (COORD.)  
2002 *La frontera de Guatemala con México; aportes para su caracterización*, Flacso-Guatemala, Guatemala, 433 pp.
- GÓMEZ DE LEÓN, JOSÉ Y RODOLFO TUIRÁN  
2000 "Patrones de continuidad y cambio de la migración hacia Estados Unidos", en Rodolfo Tuirán (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Presente y futuro*, Consejo Nacional de Población (Conapo), México, enero, pp. 17-28.
- HERNÁNDEZ P., LUIS Y JUAN MANUEL SANDOVAL (COMPS.)  
1989 *El redescubrimiento de la frontera sur*, Ancien Régime/Universidad Autónoma de Zacatecas/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 538 pp.
- LUNGO, MARIO  
2004 "Las migraciones salvadoreñas y la sombra del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos", en *ECA (Estudios Centroamericanos)*, Revista de extensión cultural de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", número monográfico "Perversiones y alternativas de la emigración", año LIX, julio-agosto, pp. 695-709.
- SANTIBÁÑEZ ROMELLÓN, JORGE  
2002 *Metodología de observación de flujos migratorios*, presentación en "Taller de observatorios de flujos migratorios Guatemala-México", Flacso-Guatemala, Guatemala, septiembre.
- STORRS, K. LARRY  
2005 *Mexico-United States Dialogue on Migration and Border Issues, 2001-2005*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, actualizado al 16 de febrero, 12 pp.
- TUIRÁN, RODOLFO (COORD.)  
2000 *Migración México-Estados Unidos. Continuidad y cambio*, 2ª ed., Conapo, México, septiembre, 197 pp.
- VARIOS AUTORES  
2000 "Migración internacional en la frontera sur de México", en *Boletín Migración Internacional*, año 4, núm. 12, Conapo, México, 16 pp.
- VERDUZCO, GUSTAVO  
2005 "La continuidad y el cambio de las migraciones entre México y Estados Unidos: una interpretación desde México", ponencia presentada en la Conferencia internacional "Perspectivas de México y Estados Unidos en el estudio de la migración internacional", Center of Migration and Development, Princeton University; Princeton Institute for International and Regional Studies; Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Taxco, Gro., México, 27-29 de enero, 26 pp.
- VIÑA, STEPHEN R.  
2005 *Protecting Our Perimeter: "Border Searches" under the Fourth Amendment*, CRS Report for Congress, The Library of Congress, actualizado al 21 de enero, 17 pp.