

SEGURIDAD Y DERECHOS EN UNA DINÁMICA TRANSFRONTERIZA

Manuel Ángel Castillo¹

Durante los años recientes, el contexto en el que se han desarrollado los movimientos de población y las relaciones transfronterizas de la región de la frontera México-Guatemala ha sido un escenario de múltiples cambios. 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.

Un factor determinante de esas transformaciones ha sido el incremento de actividades ilícitas o irregulares en el área, como son los casos del narcotráfico, del trasiego de armas, el contrabando de mercancías, el flujo de migrantes indocumentados y otros más complejos como el tráfico de personas, incluyendo el de menores, y hechos relacionados con la movilidad de personas vinculadas con el sexo comercial

Estas situaciones han propiciado que el enfoque de seguridad, predominante por razones explicables en algunas corporaciones del Estado, también haya influido los enfoques y perspectivas de otras entidades gubernamentales, de sus políticas y de su accionar. De esa cuenta, el juego de los actores políticos —entendidos como individuos ubicados en las esferas pública y privada— vinculados con los fenómenos migratorios y, más en general con los desplazamientos de personas en el ámbito fronterizo, se vean condicionados y constreñidos por dichas perspectivas.

Las múltiples dimensiones de las regiones fronterizas

Las regiones fronterizas tienen como rasgo su carácter de ámbito de relaciones más o menos intensas entre los espacios que separan y 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 forma parte de la dinámica fronteriza y, en particular, de las necesidades, intereses y prácticas culturales de sus residentes.

Por lo tanto, dichos procesos responden en parte 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, en la medida en que podemos asumir como hipótesis de trabajo que las regiones fronterizas poseen una identidad propia en el contexto nacional, especialmente si se les contrasta con el resto del territorio.

En el caso de la frontera México-Guatemala, en la cual pondré énfasis en esta presentación, es un hecho incuestionable que su proceso de formación ha sido largo y lleno de vicisitudes. En primer término, su existencia como límite entre dos naciones que fueron estableciendo paulatinamente sus confines, fue un proceso cargado de tensiones: desde la separación y anexión de Chiapas al fin de la Colonia e inicio de la vida independiente, pasando luego por la incorporación del Soconusco al territorio mexicano y concluyendo con la firma definitiva del tratado de límites entre México y

¹ Profesor-Investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México

Guatemala, fueron algunos de los hitos que marcaron el destino de la frontera a lo largo del siglo XIX.

Sin embargo, los territorios que hoy conforman la amplia región fronteriza 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. En todo caso, la pregunta que podríamos hacernos es ¿en qué consiste y cuáles son las diversas aristas de esas múltiples relaciones establecidas en esos territorios y que han conformado las actuales relaciones transfronterizas?

Una primera observación superficial muestra que la frontera es no sólo heterogénea sino que en determinados segmentos reviste grados de complejidad que exigen miradas profundas en su accionar. La variedad de ecosistemas prevalecientes a lo largo de la línea fronteriza es un punto de partida obligado para reconocer las variantes topográficas, climáticas, de biodiversidad y, en general, de recursos de la región. De allí que el territorio fronterizo, como entidad regional nos haga pensar en múltiples sub-regiones, con características marcadamente diferenciadas. ¿Será posible pensar en “una región de la frontera sur de México” o más bien debiéramos hablar de “las regiones fronterizas del sur de México”?

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.

Las zonas fronterizas del sur de México están conformadas en la actualidad 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 importante 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 las precarias condiciones de vida de dichos pueblos.

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 sabemos constituyen el sector económico más deprimido y vulnerable en la actualidad. Su capacidad de articulación con otras ramas económicas, como es el caso de los servicios para la agricultura, es bastante limitada. No es necesario recalcar que, en tanto ámbitos urbanos, 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, a partir de la cual 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 caso de la producción de café, cultivo altamente apreciado en los mercados internacionales por las características que posee en la región. Las plantaciones cafetaleras han sido empleadoras importantes de mano de obra temporal, sobre todo en las épocas de cosecha. Por esa circunstancia, han sido fuente complementaria de ingreso para el proceso de reproducción social de familias campesinas, tanto de la región, pero sobre todo de las zonas fronterizas de la vecina Guatemala.

A pesar de todo, las poblaciones fronterizas han experimentado cambios derivados de algunas políticas públicas que --mal que bien-- han trascendido a esos alejados y a veces olvidados territorios. Si se observan en el tiempo, los indicadores de bienestar social muestran algunos adelantos que, lo que sugieren, es una posible profundización de las diferencias con las condiciones de vida de los residentes en las localidades fronterizas en Guatemala.

Lo que sostengo es que parte de las razones que explican la interacción entre ambos territorios radica en las capacidades que, a la luz de las necesidades de los residentes fronterizos, 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”

Es incuestionable que, en todo caso, son los residentes fronterizos quienes viven de manera cotidiana esa 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 sentires.

La creciente internacionalización y globalización de procesos, no solamente de naturaleza económica, sino también de muy diverso cuño, han redefinido las relaciones fronterizas. En muchos casos, han subordinado los intereses locales a los nacionales, en nombre del ejercicio 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 generalmente consensuada. Pero también se les coloca como contenedores de cualquier tipo de agresión externa, como también de todo aquello que puede afectar el orden establecido.

En este sentido es que se genera una tensión entre los llamados “intereses nacionales” y las actividades locales, mismas que muchas veces no reconocen los límites impuestos desde los centros de poder. Resulta difícil para los residentes fronterizos percibir y menos 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 alcances de los llamados proyectos de nación, los cuales ni siquiera son reconocidos y asumidos por los sectores más informados de la población.

De ahí que, en un contexto de desigualdades, no solamente sociales y económicas, sino también de interés político, los habitantes de la frontera sur se sientan frecuentemente distantes de los objetivos del desarrollo. Es muy claro el contraste entre los progresos alcanzados por sus homólogos del norte en todo sentido, respecto de su situación secular de rezago, pero que experimentan hasta la actualidad.

Pero lo que es más doloroso y a la vez paradójico en su argumentación es que no se trata de una región carente de recursos. Antes bien y 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. Ello no se refleja en sus condiciones de vida y da lugar a una insatisfacción social de repercusiones insospechadas, como de alguna manera lo evidenció el levantamiento de 1994.

Sin embargo, es preciso llamar la atención sobre la naturaleza y alcances de las relaciones transfronterizas, sobre todo en la medida en que constituye una necesidad inmediata para los habitantes. Es preciso subrayar que, al menos hasta el momento, se trata de un desafío no respondido de manera 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 su conjunto. Pero también es cierto que esas peculiaridades propias de los niveles regional, subregional y local merecen una consideración aparte y consecuentemente una atención diferencial.

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 lo interno de los países. El fin de la “guerra fría” por supuesto que no acabó con las tensiones sociales, las cuales 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 he querido demostrar—son diferenciales, según grupos sociales y ámbitos del territorio de que se trate.

Por 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 preguntarse si ¿se debe mantener una noción de seguridad que vela por los intereses de las instituciones del Estado o más restringida aún de sus ocupantes 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*².

Es cierto que existen tensiones derivadas de algunos procesos internacionales, como es 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” frecuentemente 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.

La frontera sur de México, especialmente el área que colinda con Guatemala, se ha visto transformada en los años recientes, a partir de situaciones de cambio de distinta naturaleza. Hemos escuchado cómo las modificaciones experimentadas por el patrón migratorio forman parte de esa dinámica de transformación en la región fronteriza. Pero tal vez el factor más preocupante es el conjunto de acciones que hoy se enmarcan en el concepto de “lucha contra el terrorismo”, a pesar de que no existen evidencias de que se trate de un entorno expuesto a agresiones de ese tipo o entrañe riesgos que así lo sugieran.

La adopción de medidas diversas 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. La confrontación social en la región centroamericana, pero especialmente la que adoptó modalidades de enfrentamiento armado en la vecina Guatemala, dieron lugar a medidas reactivas de vigilancia y control fronterizo, las cuales –a pesar de las provocaciones del ejército vecino— afortunadamente no alcanzaron mayores dimensiones.

Más adelante, otros fenómenos --como es el caso de la creciente transmigración indocumentada-- dieron pie a un incremento entendible 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 prácticamente cualquier corporación o cuerpo de seguridad realice --hasta la fecha-- actividades de control y verificación migratorias. Con ello se contradice abiertamente las leyes vigentes, bajo 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 una situación de intranquilidad e inseguridad, no solamente para los propios migrantes, sino para otras poblaciones que se movilizan en la región así como también para la población en general.

A este recuento hay que incorporar el conflicto en Chiapas, cuyas características dieron lugar a previsiones necesarias en cuanto al abastecimiento del grupo insurgente. Sin embargo, las amenazas se extendieron a niveles poco razonables, como los

² Arévalo, Bernardo, Héctor Rosada y Patricia González. *SEGURIDAD Y MIGRACIÓN: Apuntes para una agenda de investigación*, Programa de Migración, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Académica Guatemala, Guatemala, agosto del 2002, p. 5.

pensamientos iniciales de que estaba influido y articulado a movimientos homólogos en los países vecinos. Eso dio pie a reforzar las medidas de seguridad en la frontera por considerar que era un ámbito de cruce de materiales de apoyo, especialmente de armas.

El otro aspecto a considerar y, por lo demás, entendible en el contexto actual es que la frontera —en cualquiera de sus dimensiones— es un espacio de movimientos y comisión de diversos ilícitos relacionados con el contrabando de mercancías, el trasiego de armas con usuarios distintos a los ya referidos, el tráfico de estupefacientes, entre otros. Todo ello exige, por una parte, un enfoque que considere las racionalidades específicas de cada uno de tales procesos, el cual posibilite el diseño de acciones efectivamente focalizadas a combatir dichas prácticas.

Para ejemplificar en esta materia, no es lo mismo enfrentar los fenómenos del contrabando en gran escala, cuyo funcionamiento sigue una lógica que le permite distribuirse en los grandes mercados urbanos, que regular el “contrabando hormiga” propio la vida cotidiana de esta región. Tampoco es lo mismo buscar el paso de drogas prohibidas en los puntos de cruce fronterizo, atribuyendo equivocadamente el medio de transportación a los trabajadores migrantes, que focalizar su combate hacia medios de transporte correspondientes a su escala y alejados de los puntos de mayor observación. Otro tanto puede ocurrir con el trasiego de armas, cuyo movimiento debe responder a las necesidades de un mercado consumidor específico.

Por otra parte, un tema esencial en el debate que se genere 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 ejercicios sistemáticos en esta dirección, y muchos menos que involucren a los distintos sectores de las poblaciones fronterizas. De ahí las reservas y cuestionamientos locales a distintas propuestas, en las que no necesariamente el componente de la seguridad es explícito.

Véase, por ejemplo, el caso del Plan Puebla Panamá, que si bien —de acuerdo a 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. Discutir estos elementos a partir de un enfoque centrado en las condiciones de los seres humanos involucrados es parte de lo que tendría que considerar un enfoque alternativo de “seguridad democrática”.