

# Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina

Ivan Briscoe

Investigador senior.  
Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE

*Las zonas fronterizas de América Latina se han vuelto el epicentro de la inestabilidad y la violencia extrema. Los intentos de México por combatir el tráfico de drogas en su frontera con EE UU y la disputa entre Ecuador y Colombia provocada por la incursión militar colombiana contra el campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, expresan los dilemas que surgen de enfrentar el tráfico clandestino y a los grupos armados a lo largo de espacios fronterizos donde el poder del Estado es más bien débil. La nueva estrategia hemisférica de seguridad estadounidense propone un enfoque integrado y cooperativo para enfrentar estos problemas y otras "amenazas emergentes". Las soluciones militares en contextos marcados por la debilidad institucional, poderosas redes ilegales y estructuras burocráticas escasamente cooperativas han resultado poco efectivas en el largo plazo, mientras que la concentración de amenazas a la seguridad a lo largo de las fronteras acentúa la desconfianza entre los países y debilita la cooperación.*

## Introducción

El escenario donde se desarrolla el conflicto y la violencia en América Latina está marcado por profundas contradicciones. Mientras las agresiones armadas clásicas entre países parecieran haber terminado –con la excepción de los gestos amenazantes y belicistas intercambiados entre Venezuela y Colombia en marzo de 2008– los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y se reflejan en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo y procesos de polarización política que se expresan en protestas callejeras y demostraciones de fuerza crecientes.

En las zonas de frontera es donde los contrastes entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales son más marcados. Además de los efectos provocados por la incursión armada de Colombia en territorio ecuatoriano, la violencia y corrosión institucional ha penetrado como nunca antes la frontera entre México y EE UU, así como en la frontera oriental de Guatemala y en los bordes fronterizos de Colombia con Ecuador, Venezuela y Brasil, donde la tasa de criminalidad es apabullante y el control del territorio por parte de grupos armados y narcotraficantes no es desdeñable. Una de las ciudades fronterizas paradigmáticas de América Latina, Ciudad del Este –ubicada en el lado paraguayo de la triple frontera con Argentina y Brasil– ha sido por largo tiempo el paraíso de los lavadores de dinero y el contrabando, y señalada por diversos servicios de inteligencia por sus vínculos con el terrorismo islámico y los atentados a la embajada israelí y a la Asociación Mutual Israelita en Buenos Aires durante los 1990.

Una de las principales ironías de esta conflictividad fronteriza es que no está asociada a disputas diplomáticas sobre demarcaciones territoriales, por lo que no se observan hostilidades patrocinadas por los Estados como las que se producen en las tensiones fronterizas de

Cachemira, Sudán o Kosovo. Las fronteras que todavía se encuentran en disputas son muy limitadas. El pleito diplomático entre Perú y Ecuador fue al parecer resuelto en 1999, mientras que Chile y Argentina solucionaron todas sus controversias territoriales en los 1990, con la excepción de la demarcación de 50 kilómetros de un glaciar patagónico. Sólo Nicaragua mantiene una vivaz demanda sobre territorios del Golfo de Fonseca y sobre las Islas de San Andrés pertenecientes a Colombia, disputas que han sido avivadas debido a su valor político simbólico.<sup>1</sup>

Asimismo, la globalización y la integración regional han reducido los beneficios de las redes de contrabando. En el caso de la frontera mexicana, la presencia estatal se ha incrementado, hasta el punto en que ciudades como Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Tijuana son patrulladas por fuerzas municipales y federales, sin contar los miles de soldados camuflados desplegados desde diciembre de 2006 para combatir a los carteles de la droga. Y es en estas zonas fronterizas que el “complejo de amenazas y riesgos”, como definieron los ministros de Defensa de la región en la Declaración de Quito de 2004 al “terrorismo, tráfico de drogas, comercio ilegal de armas y crimen transnacional”, se amalgama y se intensifica.<sup>2</sup> Además, en otras zonas fronterizas se están desarrollando nuevas estructuras de autoridad, en las cuales los derechos tradicionales ciudadanos –aquellos garantizados por un Estado soberano– se han convertido en promesas vacías, que son reemplazadas, en el mejor de los casos, por la protección ofrecida por parte de fuerzas estatales que operan en las sombras, mafias u otros poderes de facto.

Este trabajo busca identificar las macro tendencias que se repiten a nivel nacional y que subyacen al proceso de intensificación de la inseguridad, inestabilidad y a los nuevos modelos de autoridad en las regiones fronterizas, usando el caso latinoamericano para detectar los procesos que son relevantes en otras zonas fronterizas porosas y en donde la presencia del Estado es débil, particularmente en la frontera entre Afganistán y Pakistán (que no será tratado en este ensayo). También se evaluará la pertinencia y viabilidad de los nuevos mecanismos que han sido promovidos, particularmente por EE UU, como respuestas a las amenazas percibidas que surgen en las áreas mencionadas.

## Turbulencias en la frontera: Una breve visión general

Las crisis fronterizas en cada región tienen su propia dinámica y características, debido a que derivan de contextos en donde la economía, los poderes locales, la presencia de grupos armados y la relación de esas zonas con el poder central son marcadamente diferentes. No obstante, estos contextos diversos –desde la prosperidad de Ciudad del Este a la extrema pobreza en la zona del río Putumayo en la frontera entre Colombia y Ecuador– no han impedido la emergencia de características comunes marcadas por la violencia, el desplazamiento forzado de personas, la existencia de grupos ilegales y la corrupción estatal.

La frontera norte mexicana se destaca por la progresiva militarización de la política de seguridad del Presidente Felipe Calderón y la extrema brutalidad en la guerra entre bandas del narcotráfico –más de 1.300 asesinatos acaecidos en incidentes relacionados con esas luchas entre enero y mayo de 2008.<sup>3</sup> Estados Unidos, por su parte, se ha comprometido a financiar el proceso de modernización y equipamiento desde las fuerzas armadas y la policía, hasta las fuerzas judiciales, en un esfuerzo para detener el flujo de cocaína hacia el Norte.<sup>4</sup> Este plan de ayuda, lanzado por el Presidente George W. Bush en octubre de 2007 y conocido como Iniciativa Mérida, inicialmente ha asignado 1.400 millones de dólares para México y América

<sup>1</sup>Debe agregarse que la disputa de Argentina con Gran Bretaña por las Islas Malvinas/Falklands puede ser analizada como un conflicto fronterizo, dado que Argentina sostiene que las islas son parte de su plataforma continental. Además, una disputa marítima entre Surinam y Guayana fue solucionada por un arbitraje de Naciones Unidas en 2007.

<sup>2</sup>Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2004), Declaración de Quito, pag.3.

<sup>3</sup>“Body count mounts as the drug cartels battle each other and the police” (Los cuerpos se amontonan mientras los carteles de la droga combaten entre sí y con la policía) The Guardian 27/05/08

<sup>4</sup>“Se estima que el 90 por ciento de la cocaína consumida en EE UU en 2006 fue introducida desde México. International Crisis Group (2008), Latin American Drugs I: Losing the Fight, p. 23.

Central en un período de tres años, aunque el proceso de aprobación en el Congreso, que finalizó el 26 de junio, restó 85 millones de dólares a la inversión inicial.

El amplio apoyo bipartidista en Washington a la Iniciativa Mérida, que sigue a un extenso período de mutua sospecha entre las autoridades encargadas de la seguridad en ambos países, no debería oscurecer las importantes dificultades que supondrá enfrentar grupos ilegales altamente consolidados. El narcotráfico ha logrado una fuerte penetración de las fuerzas policiales locales –un caso paradigmático ha sido el arresto de los 730 miembros de la policía en Nuevo Laredo en junio de 2005– y también federales, de las cuales 284 miembros fueron expulsados por el Presidente Calderón en el último año. El comportamiento de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico ha sido criticado por la forma en que sus miembros, especialmente entrenados para esa tarea por el Pentágono a finales de los 1990, –conocido como GAFE, Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales– se han visto involucrados en casos de sobornos, prácticas de tortura, o peor aún, haber formado las temidas fuerzas de choque del Cartel del Golfo, los Zetas.<sup>5</sup> Mientras tanto, las comunidades locales han tolerado y protegido la presencia de estos grupos ilegales, y se han enriquecido ilícitamente con la oferta de servicios ocasionales, como transporte, financiación o soporte logístico.<sup>6</sup> Por su parte, los carteles de la droga se han diversificado en otras actividades, especialmente en el contrabando de armas y personas hacia EE UU, y en el lavado de dinero.

La progresiva corrupción de las fuerzas policiales y las instituciones políticas, acompañada por un marcado empeoramiento de las condiciones de seguridad de los ciudadanos, puede ser también detectada en las regiones fronterizas de Guatemala, zona de paso de la cocaína proveniente de Colombia hacia México. Un mapa hecho recientemente sobre la violencia en el país, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra una concentración de altas tasas de asesinatos en la zona noreste del país, en el Atlántico y el sur, así como una relación inversa entre violencia y pobreza; en otras palabras, las zonas pobres indígenas de la zona montañosa son las menos violentas del país. El municipio con la tasa de criminalidad más alta –una sorprendente tasa de 202 asesinatos cada 100.000 habitantes– fue San Benito, en la zona semitropical y escasamente poblada en la provincia del Petén, en la frontera con Belice y México.<sup>7</sup>

Conjuntamente con los otros países fronterizos en el borde oriental y la zona costera, la zona del Petén es una de las rutas favoritas para el tráfico de cocaína y migrantes ilegales<sup>8</sup>, y ha sido asociada con el contrabando de niños, actividad a la que se supone las autoridades locales apoyan tácitamente.<sup>9</sup> La pobre infraestructura de comunicación y el estatus periférico de la región, una característica que comparte con otras zonas próximas al Atlántico en América Central (particularmente Honduras y Nicaragua), permiten más fácilmente a los grupos ilegales corromper a las aisladas y empobrecidas fuerzas policiales locales. La apropiación ilegal de tierras por parte de esos grupos ha aumentado exponencialmente: hay actualmente 565 disputas legales en el noreste del país según un informe reciente del Procurador de Derechos Humanos, muchas de ellas derivadas de las apropiaciones realizadas por las bandas de narcotraficantes.<sup>10</sup> Los debates recientes en el parlamento guatemalteco han hecho hincapié en la necesidad de compensar las purgas realizadas en las fuerzas policiales en el Petén con la presencia de fuerzas militares, aunque los grupos de derechos humanos han planteado sus reservas sobre la necesidad de expandir la presencia de las fuerzas armadas en tareas policiales.

<sup>5</sup> Freeman, L. (2008), "La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español* vol 8:1, pp 16-17

<sup>6</sup> "La difusión del negocio de la droga dentro de la vida económica local y global es muy difícil de comprender, mucho menos combatir" Naim, M. (2005), *Illicit*, New Cork: Anchor, p.67.

<sup>7</sup> PNUD (2007), *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, Guatemala, p.27

<sup>8</sup> Sin embargo, la principal ruta de migración ilegal hacia México es a través del río Suchiate en dirección a Tapachula, en la frontera sudoccidental de México. La mayoría de los inmigrantes que toman esta ruta provienen de Guatemala, Honduras, El Salvador y Colombia, aunque también han sido detectados somalíes, etíopes y sudaneses. UNHCR-ACNUR (2006), *Refview*, no.4 pp 16-17.

<sup>9</sup> "Alarma a Iglesia Católica ingobernabilidad en Petén". *Prensa Libre*, 31/07/2007.

<sup>10</sup> Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, *Informe Semanal*, 28/03/2008 a 03/04/2008.

Las fronteras colombianas siguen siendo las más turbulentas, marcadas por la fuerte presencia de grupos ilegales y la ausencia de la autoridad estatal. El control territorial de los grupos paramilitares, las FARC o el ENL, principalmente en la frontera con Venezuela y Ecuador, ha permitido el desarrollo estable del cultivo de coca, a pesar de los esfuerzos de fumigación y los intentos de debilitar a los grupos ilegales. Uno de los efectos de la política de fumigación patrocinada con fondos estadounidenses a través del Plan Colombia, ha sido el traslado de los cultivos de coca hacia zonas remotas junto a la frontera con Ecuador, la región amazónica y el borde noreste lindante con Venezuela.<sup>11</sup> La sostenida ofensiva contrainsurgente del Presidente Álvaro Uribe ha forzado la producción hacia las zonas de más difícil acceso –lugares en los que los cultivos alternativos lícitos tiene poca viabilidad económica debido a los altos costos de transporte– donde los narcotraficantes alcanzan mejores condiciones, a través de fronteras porosas, para el tráfico de drogas (hacia el Pacífico, vía Ecuador y Perú, por ejemplo), contrabando de fondos ilegales o el establecimiento de zonas seguras.<sup>12</sup>

La dinámica descrita ha sido el telón de fondo de la crisis diplomática desatada en marzo entre Colombia, Ecuador y Venezuela. La hostilidad diplomática y los anuncios de movilización militar venezolanos que siguieron al ataque del ejército colombiano a las fuerzas de las FARC estacionadas del lado ecuatoriano en la zona cercana al río Putumayo, debe ser en parte interpretada como la primera manifestación en América Latina de un proceso conflictivo entre Estados, con un sesgo ideológico marcado, entre la Alianza Bolivariana y Colombia como principal aliado de los EE UU.

No obstante, esta lectura de la crisis, que se manifestó en la marcada división en el debate en la OEA del 17 de marzo,<sup>13</sup> no debe oscurecer el proceso subyacente de un persistente proceso de debilitamiento del control estatal sobre las zonas fronterizas más remotas, y la consecuente presencia de grupos armados y bandas criminales. Los masivos desplazamientos forzados provocados por esta realidad (se estima que entre 250.000 a 500.000 colombianos han sido forzados a abandonar sus hogares y dirigirse a Ecuador, mientras que otros 500.000 residían en Venezuela en 2005, según cifras oficiales)<sup>14</sup> y las evidentes limitaciones para controlar los 700 kilómetros de frontera, debilitan cualquier manifestación de efectiva y real soberanía. Para el gobierno colombiano, estos territorios están sujetos a una estrategia de seguridad transnacional basada en una política de contra-terrorismo y de lucha al narcotráfico. Por su parte, para el Presidente Rafael Correa de Ecuador, la estrategia contrainsurgente colombiana significa el desplazamiento de lo que es esencialmente un conflicto interno hacia las tres provincias fronterizas ecuatorianas, transformándolas así entre las más violentas del país y volviéndolas “víctimas del conflicto colombiano”<sup>15</sup> y de la “falta de respeto” de Uribe por sus países vecinos.

Más allá de las fronteras colombianas, la Amazonia brasileña se caracteriza también por su escasa densidad poblacional y la débil presencia estatal. Un buen ejemplo de esta realidad lo representa la antigua colonia holandesa de Surinam, por donde pasan las drogas que son transportadas desde Brasil en camino hacia África occidental o Europa (el 15 por ciento de la cocaína colombiana transita por esta ruta). La región fronteriza carece prácticamente de control policial y las fuerzas de seguridad, así como las autoridades políticas de Surinam –incluido el antiguo líder militar Denis Bouterse<sup>16</sup>– están sospechadas de estar involucradas en las redes de contrabando mencionadas. Debido a esta situación, las autoridades holandesas controlan celosamente a los viajeros provenientes de ese país; 600 pasajeros que venían de ese destino fueron arrestados en 2007. En el Caribe, mientras tanto, los 360 kilómetros de frontera que

<sup>11</sup> Para ver la movilidad de los cultivos y la producción, ver Washington Office on Latin America (2008), “Chemical Reactions. Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia’s Ecological and Cultural Diversity”, Washington DC, p.22.

<sup>12</sup> Ver ICG, op.cit, pp 6-10; Reyes, A., Thoumi, F.E.& Duica, L. (2006), “El Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia” Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito. Universidad de Rosario: Bogotá, p. 10.

<sup>13</sup> Ver la Resolución en [http://scm.oas.org/doc\\_public/ENGLISH/HIST\\_08/RC00107E06.DOC](http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_08/RC00107E06.DOC), especialmente las reservas hechas por Estados Unidos.

<sup>14</sup> *Refview*, op.cit., p.8; “El ballenato en la maleta” BBC Mundo online, 21/07/2006.

<sup>15</sup> Entrevista con Rafael Correa. Castillo, G., “Mis manos están limpias y sin sangre, algo que Uribe no puede decir”. Público 18/04/2008.

<sup>16</sup> “Cocaine traffickers develop new routes from Brazil” (Los traficantes de cocaine abren nuevas rutas desde Brasil) *Jane’s Intelligence Review* 01/01/2006.[http://www.laprensa.com.bo/noticias/21-07-08/21\\_07\\_08\\_poli6.php](http://www.laprensa.com.bo/noticias/21-07-08/21_07_08_poli6.php)

Haití comparte con República Dominicana también han sido señalados por su particularmente débil sistema de control, a través de los cuales las organizaciones ilegales trafican drogas, armas, dinero y personas, incluidos niños, con el apoyo solapado de las autoridades dominicanas y hombres de negocios.<sup>17</sup> La creación en el último año de una nueva fuerza policial para el control fronterizo, denominada Cesfront, ha provocado la deportación masiva (10.000 personas entre septiembre y noviembre de 2007) aunque de una forma arbitraria y de modo sumario.

Por último, el lugar más famoso por sus actividades de lavado de dinero, proliferación de bandas armadas y contrabando de bienes, ya sean originales o falsificados, sigue siendo Ciudad del Este, en el lado paraguayo de la triple frontera con Brasil y Argentina. Más allá del movimiento de bienes y drogas –a cargo especialmente de un ejército de desposeídos que transitan a pie el Puente Internacional de la Amistad en dirección a Brasil– la ciudad es considerada por los servicios de inteligencia argentinos y estadounidenses como un sitio de residencia de células jidahistas, protegidas por la importante comunidad empresaria siria y libanesa, y base de operaciones para el desarrollo de actividades de recaudación de fondos para varias causas islamistas.<sup>18</sup> De acuerdo con estas sospechas, desde esa ciudad, las células terroristas planearon el ataque a la Embajada israelí en Buenos Aires en 1992 y a la mutual de ayuda judía, AMIA, en 1994. La comunidad árabe local ha negado insistentemente esas acusaciones, pero no hay duda de que la ciudad goza de un estatus especial, inmune a la legalidad normal, en gran parte debido a su importante papel en la economía paraguaya<sup>19</sup> y a sus relaciones con el establishment político. Tales circunstancias se ajustan bien al paradigma de las amenazas emergentes, como ha sido definido por la Declaración de Quito de 2004.

## La economía de la frontera: Factores de crecimiento y consolidación

En ciertos aspectos, las zonas fronterizas descritas anteriormente son la herencia del desarrollo de Estados centralistas que han mantenido un débil control en las periferias. Son, en palabras de Guillermo O'Donnell, las "áreas marrones" de América Latina. "El Estado burocrático puede estar presente en la forma de edificios y agentes públicos financiados por el presupuesto nacional, pero la legalidad estatal está ausente: cualquiera sea el sistema de normas existente es aplicado intermitentemente, en el mejor de los casos".<sup>20</sup>

La corrosión de las instituciones conforma precisamente la condición primaria a partir de la cual emerge la economía de la frontera antes descrita. El contrabando, apoyado tácitamente por las autoridades, ha sido una práctica tradicional en regiones como la Guajira colombiana, el norte de Santander o el Putumayo en el mismo país, así como la frontera norte de México o la Ciudad del Este en Paraguay. Esta situación ha llegado a extremos en la Guajira donde la población se ha manifestado por su "derecho" a contrabandear.<sup>21</sup> Estas regiones han sido también testigos de masivos flujos migratorios. Sea en México, Guatemala, Colombia o Paraguay es evidente que la riqueza lícita e ilícita generada en las fronteras se ha incrementado fuertemente en un contexto marcado por el desarrollo de estructuras de autoridad paralelas, crecientes niveles de violencia y de flujos de personas desplazadas. Las condiciones económicas cambiantes (sea el descenso de las tarifas de importación o la variación de los tipos de cambio) y la conexión a circuitos comerciales regionales y globales ha introducido definitivamente a esas regiones en el novedoso circuito de la economías estimuladas por el narcotráfico y el lavado de dinero, a menudo asociadas con partes del territorio en manos de grupos armados ilegales.

Un elemento central de la expansión y consolidación de la economía política de las fronteras

<sup>19</sup> Se estima que la economía informal representa el 50 por ciento del PIB paraguayo. "Glimmer of success in Paraguay's corruption battle," *The Financial Times* 15/08/2006.

<sup>20</sup> O'Donnell, G., (2004), "Why the Rule of Law Matters", *Journal of Democracy*, vol 15:4, pp 32-47

<sup>21</sup> Reyes et al, op,cit., p.82

es la progresiva consolidación de grupos armados y redes criminales. La tradición de las prácticas económicas no del todo legales estimula y es estimulada por instituciones estatales vacías, tal como las describe O'Donnell. Pero es la transformación y optimización de estas redes de contrabando a través de regiones sin presencia estatal (Colombia) o municipalidades cooptadas por mafias (Guatemala, México), ambas firmemente ligadas a circuitos económicos internacionales, que conforman el sistema económico de las fronteras. En este sentido, es interesante señalar la gran capacidad de diversificación de estas nuevas corporaciones delictivas y su destreza para ajustar sus sistemas logísticos a cualquier bien cuyo comercio sea prohibido. Las fronteras son así "lugares de explotación y de oportunidades"<sup>22</sup> en la que los bienes provenientes de otros países pueden ser transportados a través de las fronteras políticas con la complacencia de los hombres de negocios locales. Ilustra este punto el hecho de que los carteles de la droga mexicana controlan la oferta en EE UU siendo meros intermediarios del tráfico.<sup>23</sup> De la misma forma, la fuente de la riqueza de Ciudad del Este reside en su actividad de intermediación entre Brasil y el mercado global (o falsamente global).

Las operaciones de trueque que caracterizan a esta economía transfronteriza que opera en las sombras puede ser interpretada a la vez como una alternativa y como un reflejo del avance de las ideas liberales, incluido el libre comercio, la intervención mínima del Estado y la gobernanza. De acuerdo con el politólogo Mark Duffield, "el despliegue de las redes informales de comercio internacional originadas en el Sur son el equivalente de los sistemas económicos regionales que se han consolidado en el Norte".<sup>24</sup> En esta perspectiva, los circuitos ilegales de mercancías y narcóticos suponen mecanismos de supervivencia para los excluidos y un nuevo modelo de economía política y organización económica que se ajusta a las reglas de la economía de libre mercado y al discurso del Estado mínimo: estos procesos pueden ser vistos como la representación de una "transformación social"<sup>25</sup> sustantiva. Desde otro punto de vista, para muchos criminólogos, la captura de la globalización por facciones dentro de Estados débiles o fallidos –especialmente a través de la privatización de activos públicos o la malversación de los flujos de capitales– ha provocado la emergencia de una moderna mafia global, establecida en áreas fronterizas o espacios off-shore del circuito económico internacional.<sup>26</sup>

A pesar de las diferencias en el énfasis y las respuestas políticas asociadas, hay un acuerdo marcado en el hecho de que los grupos asociados al delito se han beneficiado con el debilitamiento de los Estados ocurrido a partir de los 1980. Estos actores han establecido novedosos e ilegales esquemas de control de circuitos comerciales y rutas de contrabando, creando en el proceso nuevas estructuras de autoridad paralelas y nuevos modos de ciudadanía. Las milicias armadas, las bandas, los señores de la guerra y los jóvenes pandilleros son epifenómenos de un mismo proceso, y aunque la violencia no es necesaria en estos mecanismos no estatales de autoridad, la ausencia de un claro monopolio de la violencia legítima del Estado – lo que algunos denominan el nuevo medioevo –<sup>27</sup> tenderá, en un contexto de mayor presencia de armas, a generar todo tipo de conflictos. En este sentido, la tasa de homicidios en los países caribeños y en América Central, entre las más altas del mundo, son indicadores de una correlación entre la densidad del tráfico ilegal y la violencia crónica.

Un segundo factor importante, de especial relevancia para el caso colombiano, es el papel desempeñado por la estrategia contrainsurgente en la reconfiguración de las fronteras económicas y sus ramificaciones transfronterizas. A diferencia de los otros casos analizados, las fronteras de Colombia son lugares de producción –basado en comunidades cuyo modo de subsistencia está asociado al cultivo de coca– y punto de oferta que alimentan a las redes del narcotráfico, a menudo asociadas con grupos armados (FARC, ELN o paramilitares)<sup>28</sup> La

<sup>22</sup> Gookhand, J. (2006) *Aiding Peace ? The Role of NGOs in Armed Conflict*, ITDG Publishing: Rugby, p.61.

<sup>23</sup> ICG, op.cit., p. 24.

<sup>24</sup> Duffield. M. (2001), *Global Governance and the New Wars*, Zed Books: London, p.145.

<sup>25</sup> Ibid, p.140.

<sup>26</sup> Gros. J.g. (2003), "Trouble in Paradise. Crime and Collapsed States in the Age of Globalization" *The British Journal of Criminology* 43:1, pp 63-80

<sup>27</sup> Rapley, J (2006), "The New Middle Ages," *Foreign Affairs*, Mayo/Junio.

<sup>28</sup> Fuentes de inteligencia estiman que el 50 por ciento de la producción de coca se realiza en territorios controlados por las FARC (Internacional Crisis Group (2008), "Colombia: Making Military Progress Pay off", p.8) lo que representa , en base a datos revelados por el US Narcotics Control Strategy Report de 2006, 75.000 hectáreas.

ofensiva legal y militar sostenida por el Presidente Uribe ha debilitado sustancialmente a estos grupos, aunque no ha logrado reducir el área destinada al cultivo de coca; como se mencionó más arriba, los cultivos se han desplazado a zonas más inhóspitas, especialmente en Putumayo, Orinoquía, la región del Amazonas, y la Sierra Nevada de Santa María,<sup>29</sup> con el resultado de que esos sistemas productivos, en los que están involucrados campesinos, organizaciones ilegales y actores armados, se han vuelto cada vez más difíciles de dismantelar. De acuerdo a un estudio, “en estas áreas sólo las actividades ilegales son redituables más allá de un nivel de subsistencia”.<sup>30</sup>

Como se hizo evidente con los episodios relacionados con la incursión militar colombiana en Ecuador, la débil presencia de una real y “positiva” soberanía en las zonas fronterizas ha sido compensada por una fuerte represión militar, o por intentos de control sobre grupos armados a través del dialogo en nombre de un esquema clásico de prevención de conflictos. La ofensiva militar colombiana ha desplazado a actores y procesos de las redes operantes –facciones armadas, producción y circuitos de lavado de dinero– a través de las fronteras; la fumigación de los cultivos en las zonas fronterizas y los raid aéreos buscan acorralar a los actores que se repliegan.<sup>31</sup> Después del ataque del primero de marzo, las mutuas acusaciones entre Colombia, Ecuador y Venezuela se centraron en las evidencias –muchas de las cuales surgieron de los ordenadores obtenidos en el campamento de Raúl Reyes– de complicidad entre las fuerzas irregulares y los países vecinos, incluyendo supuestos apoyos financieros de Chávez,<sup>32</sup> especialmente el logístico instrumentado por su jefe de inteligencia militar Hugo Carvajal.<sup>33</sup> Los líderes de Ecuador y Venezuela respondieron con insultos y recordaron los lazos que se presume el propio Presidente Uribe mantiene con las fuerzas paramilitares.<sup>34</sup>

La globalización liberal y los movimientos a través de las fronteras han sido elementos fundamentales en la consolidación y ampliación de las redes de tráfico afincadas en las zonas fronterizas. La complicidad mencionada anteriormente entre los actores estatales y los no estatales para realizar operaciones ilegales en zonas fronterizas de bajo control estatal hace necesario observar con detenimiento la relación entre criminalidad, mercado y Estado.

Numerosos ejemplos demuestran que no hay claras distinciones entre crimen y legalidad en América Latina. Diversos testimonios e investigaciones indican que muchas veces las actividades “criminales” se encuentran camufladas en operaciones económicas legales; por ejemplo, en Brasil el comercio de carbón, frutas, muebles o carne congelada ha servido como tapadera para el tráfico de drogas.<sup>35</sup> Las drogas y otros bienes pueden ser muy bien mimetizados en un tráfico de bienes que representa unos 900 millones de dólares diarios entre México y EE UU<sup>36</sup> o en el creciente comercio entre Venezuela y Colombia.<sup>37</sup> En Ciudad del Este, también, la distinción entre bienes legales e ilegales es constantemente puesta en duda por las actividades realizadas por muchas empresas. La comunidad de negocios en la dinámica frontera entre México y EE UU –donde un gran número de desarrollos urbanos e industriales transfronterizos están siendo planificados– no parecen reacios a aplicar la misma violencia de los carteles de la droga en sus intentos de apoderarse de tierras, con el apoyo tácito de las fuerzas policiales locales.<sup>38</sup>

<sup>29</sup> Una gran parte del estimado 61 por ciento de crecimiento de la producción de coca está concentrado en esas zonas fronterizas de acuerdo a las Naciones Unidas. Ver WOLA, op.cit, p.22.

<sup>30</sup> Reyes et al, op.cit. pp 63-64.

<sup>31</sup> Además de desafiar a Colombia por sus ataques en el seno de la Organización de Estados Americanos (cuyo resultado fue el “rechazo” del ataque por parte de los ministros de Asuntos Exteriores el 17 de marzo) Ecuador ha llevado la disputa por la fumigación de cosechas por parte de Colombia a la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

<sup>32</sup> Ver “Los papeles de las FARC acusan a Chávez”, El País 10/05/2008

<sup>33</sup> Revista Semana, “El Montesinos de Chávez”, 02/02/2008

<sup>34</sup> Castillo, G., op. cit.

<sup>35</sup> “Cocaine traffickers develop new routes from Brazil” (Los traficantes de cocaine abren nuevas rutas desde Brasil) op.cit.

<sup>36</sup> ICG (2008), Latin American Drugs I, p.26.

<sup>37</sup> Las exportaciones de Colombia hacia Venezuela (el segundo socio comercial del país) subieron un 31 por ciento en el primer trimestre de 2008, a pesar del cierre de la frontera decretado después de la incursión militar colombiana que duro cinco días. “Suben un 31 por ciento compras de Venezuela a Colombia”, El Universal 15/04/2008

<sup>38</sup> Paterson, K. (2008) “Border Land Battle Pits Development against Human Rights,” Americas Policy Program Report, Washington DC: Center for International Policy.

La complicidad entre las fuerzas de seguridad y las redes de narcotráfico es aún más notoria. El caso de los grupos comando Zeta pertenecientes al Cartel del Golfo, constituidos por antiguos veteranos de los escuadrones policiales entrenados por el Pentágono, no es una mera curiosidad. En varios países latinoamericanos, los miembros de las fuerzas de seguridad y de la justicia –muchos de ellos partícipes de las tareas represivas acaecidas durante la Guerra Fría bajo el manto de la doctrina de la Seguridad Nacional– han tolerado, apoyado o participado en actividades criminales. Un caso notable ha sido el Departamento de Operaciones Antinarcóticos en Guatemala (disuelto en 2002), especialmente su brazo militar, los kaibiles, (mucho de los cuales se pasaron a los carteles de la droga después de la reducción de personal acaecida al finalizar la etapa más dura de la lucha contra-insurgente) y ahora las fuerzas policiales, sometidas a purgas regulares. En términos de patrullas fronterizas, es instructivo que el cartel guatemalteco más importante con contactos gubernamentales, el llamado Grupo Salvavidas, se conformó con antiguos oficiales aduaneros. Por su parte, las fuerzas policiales en Brasil, Argentina, Honduras y El Salvador (especialmente después de la finalización de la guerra civil) han estado relacionadas con asesinatos extra-judiciales y numerosas asociaciones ilícitas.

## Conclusiones: Seguridad Hemisférica y Estados soberanos

La permeabilidad de las fuerzas policiales, militares y judiciales a la corrupción y la cooptación ejercida por las asociaciones ilícitas pone en duda la eficacia de las políticas que buscan reducir el tráfico transfronterizo ilegal con medidas policiales más duras u otorgando poderes especiales a las fuerzas armadas. No obstante, la combinación de grupos armados y redes del narcotráfico operando en las porosas fronteras latinoamericanas ha provocado una intensa preocupación respecto de que aquellas zonas que se han vuelto el nudo focal de las organizaciones ilegales y poderes no estatales, provocando inestabilidad, malestar institucional y violencia civil de un país al otro vecino.

Existe una concepción de que estas “amenazas” hemisféricas pueden estar anidando y consolidándose en las zonas fronterizas y que requieren la cooperación regional en un conjunto de cuestiones de seguridad específicas. Esta visión fue cristalizada en la defensa hecha por Colombia y las autoridades estadounidenses en la reunión de la OEA a propósito de la incursión militar contra el campamento de las FARC en Ecuador. Este enfoque, también suscripto oficialmente por los ministros de Defensa en la reunión de Quito (2004), yace en el corazón de la estrategia del Comando Sur, cuyo horizonte es el año 2016 y en la cual se acentúa el factor perturbador que suponen las milicias y los grupos armados que “no están restringidos dentro de las fronteras nacionales. Se mimetizan, sigue el documento, en la población y la aterrorizan, beneficiándose de la nula o escasa presencia del poder político observada en diferentes partes del hemisferio”. El texto sostiene una perspectiva de cooperación regional creciente con el objeto de crear “un contexto de seguridad hemisférica inclusivo y beneficioso para todos”.

Para los gobiernos de Ecuador y Venezuela, con el apoyo de casi todos los países de América Latina, estas amenazas hemisféricas no pueden justificar el debilitamiento de los derechos soberanos de los países sobre sus territorios. Según estos países, Colombia, al invocar la responsabilidad mutua para responder a las amenazas comunes, mientras refuerza su estrategia militarista, no ha hecho más que expandir a otros países un problema de seguridad interno. Las políticas de seguridad y la dinámica económica que fuerzan a los grupos armados y las bandas criminales hacia las zonas fronterizas causan inestabilidad, y crean confusión en cuanto a las responsabilidades de cada Estado en las fronteras compartidas. En síntesis, se intensifican las amenazas a la soberanía y dificulta la cooperación internacional cuando ésta se hace más necesaria.

Sin embargo, las señales de una creciente apuesta por los liderazgos militares en la política

de EE UU hacia América Latina –observados en los documentos estratégicos del Comando Sur, el apoyo a la Iniciativa Mérida, en la creciente participación del Pentágono en la ayuda miliar y el reciente despliegue de la Cuarta Flota– sugieren movimientos concertados para dar mayor sustancia a las insistencias de Washington para el refuerzo del sistema de seguridad hemisférico.

Las bondades de esta perspectiva para enfrentar los problemas latinoamericanos en sus regiones fronterizas son altamente cuestionables. La cooperación fronteriza entre Colombia y Venezuela, y entre Colombia y Ecuador, ha sido suspendida desde el ataque del 1 de marzo. Las organizaciones multilaterales como la OEA o la reciente iniciativa brasileña para el Consejo de Seguridad Sudamericano, deben desempeñar un papel importante en la reparación de un consenso transnacional sobre seguridad regional. ¿Pero cómo deberían proceder y ser implementadas las políticas de seguridad en áreas donde la inestabilidad y la violencia se desplazan de un lugar a otro de las fronteras? ¿Cuál debe ser el papel de las principales potencias regionales, especialmente México y Brasil, cuando los gobiernos de esos países tienen un especial interés político en debilitar a las organizaciones criminales internas, especialmente en áreas estratégicas como la Amazonia brasileña? ¿Y cuál es la participación que se debe dar a los miembros de las comunidades fronterizas que son los más afectados por la débil presencia estatal y la proliferación de grupos ilegales que ejercen un poder paralelo?

Es evidente que los intentos de imponer una concepción militarista de la seguridad con el objeto de blindar las fronteras o eliminar las redes criminales podría producir beneficios inmediatos, especialmente si se aplica a una zona específica con el objetivo de eliminar a los grupos armados y restituir las instituciones públicas; es por ello que esa perspectiva puede ser una fuerte tentación para los líderes latinoamericanos. Sin embargo, en un contexto de flujos económicos, legales e ilegales, altamente lucrativos, y con diversas organizaciones compitiendo por el control de las transacciones, ¿es realmente posible utilizar fuerzas policiales de manera exitosa para impedir el tráfico ilegal? Tales intervenciones han provocado en Colombia, México y América Central el agravamiento de los desplazamientos forzados de poblaciones y generado mayor vulnerabilidad institucional lo que en el largo plazo debilita la capacidad de los Estados para controlar las zonas fronterizas. En ausencia de un esfuerzo sustancial para fortalecer las instituciones y organizaciones no relacionadas directamente con la seguridad, las políticas militaristas pueden ser efectivas para eliminar determinado hombre fuerte o facciones de grupos armados, pero se corre el riesgo de reproducir la misma problemática y volver al punto de partida no bien la ofensiva militar se debilita.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2º - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)