



COYUNTURA Y DEBATE

DEBATE ACTUAL SOBRE MIGRACIÓN Y SEGURIDAD¹

JUAN ARTOLA²

El vínculo entre migración y seguridad se ha impuesto con crudeza, en el terreno de las relaciones internacionales, a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, luego que se evidenciara que 19 terroristas ingresaron legalmente a ese país. Sin embargo, la relación entre ambos temas no es nueva. Ya mucho antes, la migración era considerada como un tema muy relevante para la seguridad nacional de los países. Pero, a partir de septiembre de 2001, la guerra contra el terrorismo ha provocado que la omnipresente preocupación por la seguridad ocupe un lugar predominante en

la agenda internacional e interna de las grandes potencias, con consecuencias directas en las políticas migratorias y en el control fronterizo.

En estas páginas intentaremos describir algunas tendencias y desarrollos recientes, con énfasis en lo acaecido en América del Norte y su incidencia particular en México así como América Central, para luego plantear algunos elementos de discusión.

EFFECTOS INMEDIATOS DEL
11 DE SEPTIEMBRE

Los ataques terroristas perpetrados el

¹ Una versión anterior de este trabajo fue presentado, como ponencia, en el Coloquio Internacional Migraciones y Fronteras efectuado en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, del 9 al 11 de noviembre de 2005, bajo la organización de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, la Universidad Intercultural de Chiapas y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Costa Rica.

² Sociólogo y maestro en relaciones internacionales, actualmente jefe de misión de la Organización Internacional para las Migraciones en México.



11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington, además de la consecuente constatación de una vulnerabilidad hasta entonces desconocida, implicaron cambios drásticos en la política estadounidense, a los que se plegarían —con matices y diferencias— el resto de los países desarrollados. La lucha contra el terrorismo y su corolario pasaron a convertirse en los ejes de la política interna e internacional, incluso subordinando temas económicos, comerciales y los relativos a los derechos humanos.

La administración del presidente George W. Bush define una serie de estrategias y acciones para combatir el terrorismo, las cuales incluyen los ámbitos militar, seguridad interna e inteligencia, pero también la formación de alianzas y la búsqueda de socios firmes para esta nueva guerra global, donde no hay cabida para indecisos. A su vez, se identifican como aliados, o posibles aliados del terrorismo, a una serie de gobiernos y regímenes no democráticos, grupos guerrilleros así como organizaciones del narcotráfico.

Según varios analistas, aflora un nuevo discurso político que construye un nuevo enemigo altamente peligroso, solapado, difuso, difícil de combatir por medios tradicionales y, por lo mismo, se difunde una sensación de miedo ante la amenaza que puede abatirse sobre pueblos y países desprevenidos. Este discurso penetra, profundamente, al grueso del público estadounidense, al tiempo que es apropiado y explotado por muchos dirigentes políticos, junto con medios de difusión masiva.

Desde esta perspectiva, las fronteras y su protección surgen como un tema de alta prioridad, donde se cifran los mayores riesgos y se impulsan medidas drásticas. En ese sentido, se sostiene que las fronteras terrestres de Estados Unidos son demasiado abiertas y facilitan la labor de quien quiera dañar al país; el control de tales límites es esencial para luchar contra el terrorismo. Este planteamiento tendrá implicaciones importantes en la relación migración–seguridad y, obviamente, en las políticas vinculadas con el resto de América del Norte.

MEDIDAS PARA FORTALECER LA SEGURIDAD INTERNA DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

A partir de los atentados del 11 de septiembre, los países desarrollados, receptores tradicionales de inmigración, tomaron una serie de medidas en torno a cinco grandes áreas:

1. Reestructuración del aparato burocrático y administrativo

Estados Unidos y la mayoría de los países europeos han reformado leyes o disposiciones administrativas, aumentado las asignaciones presupuestarias, incrementado el personal en puntos de ingreso y desarrollado ejercicios de entrenamiento conjuntos tendientes a un control más estricto de las entradas, así como una mayor coordinación institucional.

En Estados Unidos, tras el Acta



Patriótica de 2001, se aprobó el Acta de Seguridad Interna en 2002. Asimismo, en una de las mayores reestructuraciones burocráticas de las últimas décadas, se creó el Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) a fin de centralizar las estructuras y funciones de 22 agencias, entre ellas el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), Aduanas, Patrulla Fronteriza y Guardia Costera.

2. *Nuevos sistemas de información e identificación*

Varios países introdujeron, o están introduciendo, nuevos documentos de identificación para sus ciudadanos, que incluyen códigos electrónicos difíciles de falsificar. Además, el uso de técnicas biométricas (identificadores de características personales como rostro, mano, ojos y huellas digitales) —que comenzara hace ya diez años— se está extendiendo. No obstante, existen aún muchos problemas de estandarización, generalización del uso, infraestructura requerida, así como su alto costo, compatibilización e integración entre distintos sistemas.

La introducción de estos nuevos sistemas implica, también, una vasta recolección y compilación de datos por diversas entidades de control.

3. *Incremento del control fronterizo*

La detección anticipada de posibles

riesgos o amenazas es una herramienta clave para el control de ingresos. Por ejemplo, el Departamento de Estado de Estados Unidos introdujo 18 nuevas preguntas para solicitantes de visa. Las nuevas regulaciones estadounidenses exigen, a las aerolíneas, proporcionar información anticipada sobre pasajeros (incluyendo, en el caso europeo, información sobre tarjetas de crédito).

El desplazamiento de los mecanismos de control fronterizo hacia el extranjero, lejos de los puntos físicos de ingreso, se está incrementando. El Acta Antiterrorista de Transporte Marítimo de Estados Unidos se extiende, asimismo, al control de carga y contenedores. La implementación de la frontera electrónica constituye un sistema sofisticado de control migratorio integrado, ya que obtiene información anticipada de pasajeros con nuevas tecnologías informáticas. En este «desplazamiento de la frontera» juegan un rol importante la preinspección de pasajeros por agentes aduanales y migratorios en el exterior, la designación de oficiales de enlace en aerolíneas, el establecimiento de oficiales migratorios en el exterior (en especial, en países de origen de fuerte migración irregular), los acuerdos sobre información anticipada de pasajeros y el endurecimiento de sanciones a líneas aéreas.

4. *Mayores controles migratorios internos*

Además de los nuevos sistemas de identificación personal, una gran ma-



yoría de países ha desarrollado controles más estrictos sobre los residentes extranjeros, trabajadores temporales, visitantes, refugiados y solicitantes de asilo.

La posibilidad de detener a extranjeros sospechosos de constituir una amenaza a la seguridad nacional se ha flexibilizado. Estados Unidos y otros países europeos poseen listas de grupos considerados como organizaciones terroristas. Éstas ascienden a 33 en Estados Unidos, al tiempo que la designación incluye la prohibición de ingreso y la transferencia de fondos. En Alemania se ha eliminado la protección a grupos religiosos y, en el Reino Unido, se prohíbe la membresía a grupos considerados terroristas así como la difusión de sus actividades. El Sistema de Seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida de Estados Unidos requiere que nacionales de determinados países, dentro de ciertos rangos de edad y género, puedan ser considerados riesgos potenciales, por ello deben registrarse personalmente ante las autoridades migratorias.

El análisis del manejo de la lengua se ha introducido, en varios países europeos, como determinante para verificar la nacionalidad. En Estados Unidos, algunos estados no aceptan la declaración jurada como evidencia de la capacidad de leer inglés, necesaria para la obtención de la licencia de conducir.

Las recientes restricciones legislativas que afectan a migrantes en Estados Unidos, a nivel federal o en algunos estados, relativas al otorgamiento de licencias de conducir, el acceso a servicios sociales básicos o la

admisibilidad de la matrícula consular mexicana, como documento de identificación, se inscriben en la misma óptica del control interno.

5. Fortalecimiento de la cooperación interestatal e interregional

La seguridad interna no puede, evidentemente, mejorarse sin una adecuada cooperación con otros países. En los últimos años se han desarrollado diversos acuerdos entre Estados, fundamentalmente regionales, que refuerzan estructuras existentes. Los sistemas más conocidos son los europeos. La EUROPOL, creada por el Tratado de Maastricht en 1992, brinda apoyo operativo y servicios de inteligencia a los Estados miembros en materia de crimen organizado, terrorismo, tráfico y trata de personas. El Sistema Schengen de Información otorga datos sobre solicitudes de visa y antecedentes criminales a todos los países del sistema. EURODAC compila información sobre solicitantes de asilo aceptados, rechazados o en trámite.

La cooperación regional en el continente americano está mucho menos avanzada. El Comité Interamericano contra el Terrorismo, creado por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1998, no ha producido frutos sustanciales, en gran medida por la diversidad de visiones sobre el tema. Existe sin embargo un gran desarrollo de acuerdos en América del Norte, que merecen un capítulo especial.

La cooperación multilateral requiere además el establecimiento de



mecanismos de intercambio de información a nivel global que todavía están lejos de lograrse, más aún cuando involucran principios sobre el uso de esa información y sus implicaciones éticas según las regiones y países.

LA DISCUSIÓN SOBRE LA SEGURIDAD EN EL CONTINENTE

La Conferencia Especial sobre Seguridad convocada por la OEA en México, en octubre de 2003, produjo un documento final presentado como una nueva agenda de seguridad hemisférica. El resultado principal fue una nueva concepción de los temas de seguridad que se aparta de la visión tradicional de defensa militar contra una amenaza externa, al tiempo que no se limita a la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero o el crimen organizado. Esta nueva visión multidimensional de la seguridad incluye amenazas como la persistencia de la pobreza extrema, la difusión de enfermedades como el VIH/SIDA y la degradación del medio ambiente.

Si bien, el gobierno de Estados Unidos enfatizaba la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, como puntos centrales en la cooperación hemisférica, la declaración final fue lo suficientemente amplia como para

satisfacer a todos, con lo que se evitaba la adopción de acciones concretas y reconocía la capacidad, de cada país, de determinar medidas específicas.

La falta de un consenso hemisférico en la materia se evidenció en las discrepancias en torno a dos de los tres mecanismos continentales de seguridad: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (o Tratado de Río) y la Junta Interamericana de Defensa.³ Los intentos de Estados Unidos por revitalizar ambos mecanismos tuvieron poco eco y encontraron la oposición de Brasil y México.

La inclusión en la agenda de discusión hemisférica del tema de nuevas amenazas a la seguridad puso, asimismo, de relieve otros temas como la importancia de la democracia, el respeto a los derechos humanos —en tanto pilares del sistema continental— y la atención a la seguridad humana.⁴ El rol de los militares en torno a las nuevas amenazas fue otro punto de preocupación, pues muchos países utilizan sus fuerzas armadas en tareas de desarrollo o manejo de emergencias y desastres. Incluso, algunos países mencionaron los peligros que puede acarrear la militarización de la lucha antiterrorista mundial, liderada por Estados Unidos, en la medida que desencadene acciones que pongan en riesgo la consolidación democrática.

³ El tercer mecanismo es el Comité Interamericano de Seguridad Hemisférica.

⁴ De acuerdo con la OCDE, el objetivo de la seguridad humana consiste en alcanzar una estabilidad estructural basada en el respeto total al Estado de Derecho y los derechos humanos —incluidos los económicos y sociales—, sostenida por instituciones representativas capaces de manejar el cambio y el conflicto por medios no violentos.



La ausencia de acuerdos claros a nivel latinoamericano sobre el tema de seguridad, aunada a los pocos apoyos incondicionales en la mayor parte del continente respecto a una guerra global contra el terrorismo, se acrecentó con la intervención en Irak y la postura unilateral de Estados Unidos. Ello aumentó las dificultades para arribar a acuerdos y coincidencias entre la Unión Americana y muchos países latinoamericanos en temas de la agenda común, como el migratorio.

Por su lado, Estados Unidos ha desarrollado la estrategia de promover, fortalecer o expandir acuerdos bilaterales, en materia de seguridad, con aquellos países del hemisferio que manifiestan puntos en común. Recientemente, esa estrategia ha corrido paralelamente a la promoción de acuerdos comerciales, en una pretensión de vincular comercio con seguridad.

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL NORTE

Ya en la década de los noventa, Estados Unidos impulsó acciones sin precedentes y de alta difusión mediática en busca de un mayor control en su frontera con México, a través de la Operación *Hold-the-Line* en El Paso (1993), la Operación *Gatekeeper*

en la zona de San Diego (1994), así como las Operaciones *Safeguard* en Arizona y Río Grande en MacAllen (ambas durante 1997). Tales acciones estuvieron centradas en la lucha contra el tráfico de drogas y la migración irregular. Estas operaciones se basaron en la premisa de la detención de migrantes irregulares, según el concepto de prevención disuasiva.⁵ La Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Migrante (IRIRA), de 1996, aumentó los recursos financieros y humanos para luchar contra la migración indocumentada.

En los hechos, todas estas medidas no disminuyeron, sustancialmente, los cruces fronterizos y, en cambio, forzaron a los migrantes irregulares a ingresar por zonas desérticas e inhóspitas de la frontera, exponiéndolos a mayores riesgos y multiplicando las muertes así como desapariciones.⁶ Además, se promovió el surgimiento de redes de traficantes de migrantes más sofisticadas y organizadas (que, asimismo, incrementaron los costos de sus servicios), junto con la aparición de técnicas más refinadas y efectivas para evitar la detección, tanto del flujo de migrantes como de drogas. Pese a ello, estas medidas de alta visibilidad fueron aplaudidas por el gran público, al tiempo que generaron enormes beneficios políticos y

⁵ «*Prevention through deterrence*», estrategia anunciada por la procuradora general Janet Reno y la comisionada del INS, Doris Meisner, en 1994.

⁶ Entre 1990 y 2000, la población indocumentada se duplicó, alcanzando unos ocho millones de personas. Entre 2000 y 2002, un promedio de dos migrantes murieron, por día, intentando cruzar la frontera.



burocráticos (en términos de votos y presupuestos) en Estados Unidos (Andreas y Biersteker, 2002; Reyes, Johnson y Van Sweatingenb).

El Acta Patriótica, firmada por el presidente Bush en 2001, establecía un capítulo para proteger la frontera con México (Título IV, Subtítulo A), que triplicaba el personal de inspección migratoria, aduanal y de la Patrulla Fronteriza en la zona e incrementaba el presupuesto de equipamiento tecnológico para control fronterizo, además de reforzar regulaciones migratorias para impedir el ingreso de posibles terroristas (subtítulo B).

En 2002, como mencionamos, se creó, en Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Interior (que comenzó a operar a principios de 2003) como reflejo de la preeminencia de la aplicación de la ley, en materia de seguridad nacional, y la superación de la diferencia tradicional entre peligros internos y externos.

En sus discusiones con México, el gobierno de Estados Unidos insistió en la consideración de intereses comunes de seguridad, mismos que deben traducirse en la aplicación práctica del concepto de seguridad binacional y la creación de «fronteras inteligentes», que combinen la tecnología moderna con una ampliación de recursos huma-

nos y materiales, así como una agilización de los flujos. En marzo de 2002, ambos países firmaron la Alianza para la Frontera México–Estados Unidos, cuyo plan de acción de 22 puntos incluía: *a)* infraestructura acorde con el nivel de cruces y comercio; *b)* flujo seguro de personas mediante sistemas más ágiles y confiables en puntos de entrada; cooperación para identificar, antes de su ingreso, a individuos que puedan representar amenazas; medidas más amplias para combatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países, y establecimiento de un mecanismo para el intercambio bilateral de información anticipada de pasajeros; y *c)* flujo seguro de bienes con nuevas tecnologías de inspección.⁷

Una alianza similar, entre Estados Unidos y Canadá, fue firmada semanas antes. Después del 11 de septiembre, Canadá también fue percibida y tratada como un riesgo de seguridad: los agentes fronterizos de Estados Unidos, en ese límite, fueron triplicados a instancias del Acta Patriótica.⁸ Los controles terrestres y marítimos (en la zona de los Grandes Lagos), tanto de personas como de transportes y carga, se incrementaron sustancialmente, creando serios problemas para el comercio y los movimientos de personas (40,000 envíos

⁷ El flujo legal en la frontera México–Estados Unidos supera, anualmente, los 300 millones de personas, 90 millones de automóviles y 4.5 millones de camiones, por ello es la frontera más transitada del mundo.

⁸ Los 6,436 km de esa frontera han sido descritos como muchas puertas y ninguna barda. El control de Estados Unidos se limitaba a 334 agentes *versus* unos 9,000 en la frontera con México. De hecho, el 11 de septiembre había más agentes de la Patrulla Fronteriza en Brownsville, Texas, que en toda la frontera con Canadá.



de mercancía y 300,000 personas por día), con la consiguiente afectación de costos y tiempos. Canadá fue un blanco fácil y conveniente para aquellos sectores que achacan la vulnerabilidad de Estados Unidos a la falta de controles fronterizos más estrictos.

Estas medidas son parte de la propuesta de Estados Unidos para el establecimiento de un perímetro de seguridad de América del Norte, el cual busca desarrollar un enfoque común, en materia de seguridad, para proteger a toda la región de amenazas externas, así como prevenir y responder a amenazas dentro de la región, entre las que figura la migración indocumentada.

Como parte de ese proceso, la firma entre Estados Unidos y México, en 2004, de un Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza, prevé el mejoramiento tecnológico para facilitar el tránsito fronterizo ágil, seguro y ordenado;⁹ garantizar repatriaciones estables y apropiadas de mexicanos; prevenir incursiones de migrantes en zonas de alto riesgo; identificar lugares adecuados, en México, para establecer centros de atención a migrantes; combatir el tráfico de migrantes y la violencia transfronteriza; además de fortalecer los mecanismos entre funcionarios de ambos países.

Finalmente, en marzo de 2005, los presidentes de Estados Unidos y México, junto con el primer ministro de Canadá, firmaron la Alianza para la

Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), acuerdo visto como un instrumento trilateral permanente que será evaluado de forma semestral, con tres grupos de facilitación y seguimiento para las áreas de seguridad, prosperidad, calidad de vida y vinculación política. En materia de seguridad, la ASPAN persigue instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección; mejorar la protección de infraestructura crítica e implementar un modelo común de respuesta a emergencias; desarrollar mejoras en la seguridad aeromárítima y en la agilización fronteriza, aumentando la capacidad instalada así como los flujos legales de personas y carga; además de fortalecer las alianzas en materia de inteligencia.

Al iniciarse noviembre de 2005, Estados Unidos ha comenzado a aplicar la Iniciativa de Fronteras Seguras, un programa de cinco años para afirmar el control de sus fronteras y llevar, a un nuevo nivel de prioridad, el combate a la migración ilegal. La Iniciativa desplegará más agentes en ambas fronteras; aumentará las capacidades de detención y expulsión; incorporará tecnologías de detección y control de última generación, al tiempo que desarrollará inspecciones en centros laborales.¹⁰ Concebida como complemento a las propuestas de reformas migratorias recientemente presentadas por el presidente Bush, parece responder a presiones de

⁹ A través del programa SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection).

¹⁰ El representante republicano D. Hunter ha propuesto, también, la construcción de una cerca de 1,800 millas desde Texas a California, que costaría unos 1.8 billones de dólares.



políticos fronterizos y congresistas conservadores. Las medidas se asemejan a una réplica modernizada de las operaciones montadas en la década los noventa y nada asegura que su éxito real sea mayor.

EL DILEMA DE LA POLÍTICA
MIGRATORIA MEXICANA EN EL BINOMIO
MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

El desarrollo de un nuevo vínculo estratégico, con Estados Unidos, fue un objetivo prioritario del actual gobierno de México desde el 2000. En el 2001, México impulsó un proceso de negociación bilateral con vistas a establecer un nuevo acuerdo migratorio. Las discusiones se hallaban bien encaminadas cuando los eventos del 11 de septiembre alteraron, totalmente, las reglas de juego y las prioridades de Estados Unidos. Desde entonces, y hasta el momento, no se han podido retomar dichas discusiones en toda su dimensión.¹¹

Con relación a su frontera sur, México implementó, de julio de 2001 hasta principios de 2003, el denominado Plan Sur, destinado a controlar los

flujos de ingreso de emigrantes, drogas y armas, al país, por las fronteras con Guatemala y Belice, canalizando recursos para el incremento y modernización de los puntos de control fronterizo, así como desplegando «grupos de elite» en los lugares más críticos que abarcarían hasta el Istmo de Tehuantepec.¹² Según el Instituto Nacional de Migración (INM), el propósito del Plan Sur era sellar la frontera con Centroamérica para enfrentar uno de los mayores problemas del país: el tráfico ilegal de extranjeros y las organizaciones criminales que lo operan.¹³

Más allá de esos propósitos, se hayan cumplido o no a cabalidad, el INM ha perfeccionado, desde 2002, sus actividades de detección, aseguramiento (detención) y repatriación de migrantes centroamericanos y de otras nacionalidades que ingresan, de forma irregular, por la permeable frontera sur; tales actividades se desarrollan no sólo en dicha frontera, sino en el conjunto del país, con el concurso de fuerzas auxiliares (militares, policías federales, estatales y municipales). Entre Tapachula y el Distrito Federal existen 25 retenes de carretera, además de 21 controles del INM —en

¹¹ Como se sabe, existen 13 propuestas legislativas diferentes, en Estados Unidos, relacionadas con regulaciones migratorias, siendo las más importantes la de Kennedy–McCain y la de Corman–Kyl. En fecha reciente, el presidente Bush presentó su propia presupuesta. El 24 de octubre de 2005, el subsecretario de Relaciones Exteriores de México presentó el importante documento «México frente al fenómeno migratorio», por el que el país retoma la iniciativa y plantea relevantes puntos para una discusión, incluyendo, asimismo, el tema de las migraciones centroamericanas.

¹² El resumen corresponde a declaraciones del secretario de Gobernación de México, Santiago Creel, al periódico *Washington Post*, el 18 de junio de 2001.

¹³ Declaraciones del comisionado del INM, Felipe J. Preciado, a la revista *Milenio Semanal* (18 de junio de 2001) y al periódico *La Jornada* (21 de junio de 2001).



cualquiera de ellos el emigrante puede ser asegurado—. En 2003, el INM regresó, a sus países de origen, a unos 175,000 centroamericanos y, en 2004, a unos 205,000.¹⁴

En junio de 2002, México y Guatemala firmaron un Memorando de Entendimiento sobre la Cooperación para Resguardar la Seguridad Fronteriza entre los dos países. Uno de sus logros fue permitir el establecimiento del Grupo de Alto Nivel y Seguridad Fronteriza (GANSEF), cuya secretaría está en manos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y cuya agenda incluye intercambio de información e implementación de acciones bilaterales para la prevención del terrorismo. El mejoramiento del control fronterizo y la contención de migrantes irregulares, en la frontera sur, son parte de dichas acciones. En la tercera reunión del GANSEF, en diciembre de 2004, se acordaron acciones para reforzar la seguridad fronteriza con planes contra organizaciones criminales. Un grupo de alto nivel similar se estableció con Belice, en 2005.

En 2002, México firmó con Guatemala un acuerdo para la repatriación digna, segura y ordenada de migrantes, el cual fue actualizado en 2004 y 2005. Un convenio similar fue firmado con El Salvador en 2004.¹⁵ Estos acuerdos fueron complementados con pactos

para la protección y retorno de mujeres así como menores víctimas del tráfico de migrantes y la trata de personas.

En materia de gestión migratoria, el INM diseñó y comenzó la implementación del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), un eficiente y moderno sistema computarizado de control de ingresos y flujos; repatriaciones, residencias, nacionalizaciones y trámites migratorios.

Según la Secretaría de Gobernación, migración y seguridad convergen como dos temas claves cuya interrelación corresponde al interés de México de velar por la vida y la integridad de los emigrantes, nacionales y extranjeros, en base a algunos puntos básicos:

- respeto absoluto a los derechos de los migrantes, independientemente de su condición;
- apego a las disposiciones internas e internacionales y a los mecanismos de las instituciones;
- responsabilidad compartida entre países de origen y destino y fomento de la cooperación internacional;
- desarrollo de políticas públicas con enfoque integral;
- combate al crimen organizado, particularmente el terrorismo y el tráfico de personas;
- no criminalización del migrante;
- reconocimiento de la migración

¹⁴ Según datos del INM, la intercepción de migrantes irregulares centroamericanos se incrementó en un 41%, entre 2001 y 2004. De todas maneras, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos informó sobre 54,626 migrantes centroamericanos interceptados en 2004.

¹⁵ Existe un acuerdo similar, en proceso de firma, con Honduras.



como factor de desarrollo y beneficios compartidos, en lugar de conflicto.¹⁶

Más allá de estos principios, el hecho es que la política de control y retorno, de los migrantes centroamericanos, ha provocado tensiones con los gobiernos de dichos países. También existen quejas, de organismos de la sociedad civil, respecto al trato a los migrantes centroamericanos, en territorio mexicano, por grupos criminales y agentes públicos. Las autoridades mexicanas han hecho grandes esfuerzos por prevenir y sancionar abusos de funcionarios —que van desde maltrato a chantaje y robo—; pero, si bien han disminuido, las arbitrariedades no han sido erradicadas. La obvia falta de denuncia de los migrantes y las dificultades para identificar infractores dificultan el control.

La discusión del tema migratorio, en México, ha estado sujeta a la dinámica de la compleja ecuación entre migración, seguridad y frontera, cuyos aspectos visibles hemos mencionado.

Un ejemplo de los dilemas que plantea el binomio migración y seguridad está dado por el abordaje al tema de las *maras*, que se han convertido en grupos transnacionales o, más precisamente, translocales. Por su estructura organizativa flexible, de grupos autónomos, se desplazan con facilidad de

un lado a otro; sus miembros migran, se dispersan y se reagrupan en distintos lugares, con apoyo de redes locales. Representan un problema de orden interno y seguridad pública que no necesariamente está, en sí, ligado al crimen organizado, pero que se emplea e instrumentaliza, de manera creciente, por bandas criminales, traficantes de armas y carteles del narcotráfico.

Las *maras* son el producto de crisis socioeconómicas profundas en Centroamérica, donde las familias están desarticuladas por la migración o las exigencias de la sobrevivencia económica y los jóvenes, que no ven mayores oportunidades de empleo así como de vida digna, sienten muy duramente la ausencia de un proyecto social y un espacio que les sean propios. Esta falta de pertenencia y escasez de proyectos colectivos les dejan insuficientes o nulas alternativas. La respuesta, de las autoridades centroamericanas, ha sido optar por la represión policial y el endurecimiento de leyes y códigos.¹⁷ Las *maras* han sido, también, objeto de una *demonización* mediática, que muchas veces preconiza una verdadera política de guerra social contra las pandillas y, por extensión, contra los jóvenes. La manipulación política del tema, así como el manejo distorsionado de muchos medios de comunicación, carece de un análisis claro del fenómeno, se

¹⁶ Conferencia magistral sobre migración y seguridad, dictada por el subsecretario de Gobernación, Armando Salinas, el 11 de mayo de 2005 en el Salón Olmeca del World Trade Center.

¹⁷ Ejemplos son las leyes de Tolerancia Cero en Honduras, en 2002, así como Mano Dura (2003) y Súper Mano Dura (2004) en El Salvador.



basa en estereotipos y tiende a sobredimensionar la actividad criminal de estos grupos.

La reacción punitiva de las autoridades no ha resuelto el problema de seguridad pública,¹⁸ sino que ha sido contraproducente. Las *maras* se claudican o reaccionan con mayor virulencia; la cárcel contribuye a crear delincuentes de mayor peligrosidad; la represión empuja a muchos jóvenes —rehenes del discurso mediático— precisamente a las terribles conductas que se les atribuyen. Al fin y al cabo, esos jóvenes sólo pueden perder la vida, un bien tan devaluado. El discurso oficial y el de los medios de comunicación ha hecho de las *maras* el chivo expiatorio de males sociales y carencias estructurales, fomentando mensajes de inseguridad, de miedo y de discriminación hacia los jóvenes. De ahí a la asociación de joven y de migrante o de migrante joven con criminal y peligroso hay muy poca distancia.¹⁹

Resulta preocupante la asociación de las *maras* con temas de seguridad nacional y terrorismo, dado que no existen, hasta el momento, evidencias concretas de la vinculación de las *maras* con actividades terroristas. Cabe preguntarse si la afirmación de esos nexos no enmascara intereses geopolíticos que persiguen un mayor control social, así como migratorio, en Centroamérica y la frontera sur.

ALGUNOS ELEMENTOS EN EL DEBATE ENTRE MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

Para concluir, queremos plantear algunos elementos que, nos parece, pueden contribuir a analizar, hoy día, la relación entre migración y seguridad.

- 1) En la aplicación de medidas restrictivas y punitivas de control migratorio, en aras de la seguridad, existe una distancia, a veces tenue, entre algunas de ellas y la negación o recorte de derechos individuales, junto con libertades, consagrados, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como en la Declaración Universal de Derechos Humanos, reflejados en legislaciones y prácticas nacionales. Los principios de proporcionalidad y necesidad, inherentes al derecho internacional, deben ser tenidos en cuenta antes de aplicar, a ultranza, consideraciones de seguridad para la reforma o adopción de legislación, regulaciones y actos administrativos relativos a la migración. Por otra parte, una creciente consideración del tema migratorio desde el ángulo primordial de la seguridad puede provocar, *per se*, un descuido de los derechos de los migrantes, así como una creciente percepción del migrante como un riesgo y una amenaza intrínseca.

¹⁸ La Procuraduría de Justicia de Chiapas reconoció, en febrero de 2005, que tuvo elementos para retener en prisión a menos de la quinta parte de los detenidos.

¹⁹ Este discurso guarda estrecha relación con la creciente discriminación y criminalización del migrante en Estados Unidos, junto con las vertientes xenófobas y racistas en ese país.



- 2) Como ya mencionamos, no existe un consenso unívoco y definitivo sobre los ingredientes del concepto de seguridad, seguridad nacional, seguridad hemisférica o internacional, así como no existe una definición universalmente aceptada del terrorismo. Por otra parte, las distinciones entre medidas de orden público y de seguridad nacional parecen desdibujarse.
- 3) Si la migración es un fenómeno social estrechamente vinculado a la dinámica de la globalización y a las asimetrías de desarrollo entre países, parecería que intentar controlarla solamente en función de la seguridad —con medidas restrictivas, punitivas y de control coercitivo— no resulta un procedimiento viable en el mediano y largo plazo. Existe una contradicción fundamental entre la inexorable liberalización del movimiento de bienes y servicios, a nivel mundial, y el incremento de restricciones a la libre circulación de personas, contradicción que un enfoque dicotómico migración–seguridad no resuelve.
- 4) Si bien, la política migratoria puede ser un elemento importante para garantizar la seguridad de países y regiones, no necesariamente es el único ni el determinante. Parecería que atacar las razones estructurales, o de fondo, que atentan contra la seguridad resultaría un elemento primordial. Y si la principal amenaza a la seguridad es el terrorismo internacional, una forma de violencia organizada por actores no estatales y no fácilmente localizables, el control migratorio no parece ser la herramienta más eficaz. Las acciones de investigación, inteligencia e intercambio de información pueden ser tan o más eficaces que las medidas en el ámbito migratorio.
- 5) La recolección de información fidedigna sobre migración y seguridad es una tarea compleja al igual que delicada. Los objetivos y desafíos incluyen el desarrollo de definiciones claras para el acopio sistemático de datos que permitan la transferencia de información, almacenamiento y protección de datos que compatibilicen la preservación de la información personal con la cooperación entre los países y el establecimiento de mecanismos que aseguren la protección de los derechos humanos y la seguridad, al tiempo que se intercambia información.
- 6) La integración de los emigrantes, en las sociedades receptoras, es un elemento esencial para la cohesión y armonía internas, así como el propio bienestar del migrante. En las actuales circunstancias, una integración efectiva es doblemente necesaria, para proteger al migrante contra reacciones antiemigrantes y para evitar que sea susceptible de simpatías o reclutamiento por grupos terroristas. Sin embargo, el discurso de la seguridad va muchas veces acompañado —directa o indirectamente— de la promoción de posturas discriminatorias, sentimientos xenófobos y hasta prejuicios racistas. También dicho discurso es, muchas veces, manipulado con fines político–electorales. Algunas nuevas políticas migratorias introducen condiciones más estrictas para la integración del migrante, por ejemplo, en materia de requisitos



- para residencia, adquisición de la nacionalidad o acceso a servicios.
- 7) El buen funcionamiento del TLCAN supone un flujo legal de mercancías y personas continuo, a la vez que ágil. Sin embargo, el terrorismo utiliza, o puede utilizar, los mismos canales de transporte y movilidad que son las arterias de una economía regional cada vez más integrada. El énfasis en un control excesivo de esas arterias puede, eventualmente, derivar en contradicciones serias entre la integración y la seguridad, así como provocar repercusiones económicas inesperadas e indeseables.
- 8) Las relaciones en materia migratoria, entre México y Estados Unidos, parecen inexorablemente condicionadas y hasta orientadas por el control de la frontera. Pero ese condicionamiento pretende ignorar que la migración irregular, desde México hacia Estados Unidos, se debe no sólo a situaciones de pobreza, desempleo y falta de oportunidades, sino a la demanda por la mano de obra migrante que responde a necesidades específicas del mercado laboral estadounidense. Por lo tanto, mientras persistan asimetrías profundas entre ambos países, con condiciones estructurales que impiden un desarrollo sostenido en México, junto con la demanda de fuerza de trabajo migrante en Estados Unidos, la migración, lejos de disminuir, continuará aumentando. A la inversa de lo que sostienen algunos sectores políticos en Estados Unidos, en el corto plazo, sólo una reforma migratoria profunda, en la Unión Americana, permitirá un control fronterizo efectivo.
- 9) Asimismo, los flujos migratorios centroamericanos, que transitan por México hacia Estados Unidos, en lugar de disminuir se incrementan. A la condición estructural de vulnerabilidad económica, de la región centroamericana, se suma el impacto de los recientes desastres naturales. En el mediano plazo, los efectos del flamante Tratado de Libre Comercio, entre América Central y Estados Unidos, pueden tener un impacto muy negativo en la producción campesina y la seguridad alimentaria, resultando en flujos de salida aún más intensos. Una política más rigurosa —disuasiva o coercitiva— de control fronterizo, aún incorporando la tecnología más moderna e incrementando el personal, difícilmente podrá sellar la frontera sur de México, por lo que los retornos de centroamericanos, por las autoridades migratorias mexicanas, podrán volverse una realidad inmanejable, con altos costos financieros y políticos.
- 10) La frontera sur de México es una región marcada por la pobreza, la marginación del campesinado, un marcado aislamiento y falta de atención por el resto del país. Con una fuerte presencia indígena desde tiempos prehispánicos, ha tenido lazos históricos y sociales estrechos con Guatemala y el resto de Mesoamérica. Pese a su atraso económico con relación al conjunto de México, posee, sin embargo, un notable potencial en recursos minerales, energéticos, culturales y de biodiversidad que recientemente atraen el interés gubernamental y de grupos privados.



La permeabilidad de la frontera; la intensidad incontrolable de la migración; la existencia del tráfico de armas, drogas y personas; la multiplicación de grupos delictivos; el incremento de la prostitución de mujeres y niños centroamericanos; así como una militarización poco visible, pero muy presente, se han conjugado para

configurar, en la frontera sur, una situación políticamente compleja y socialmente grave que requiere, más que un enfoque de seguridad tradicional, un enfoque que integre la política migratoria con programas sociales y de desarrollo en la región, mismos que también se dirijan hacia la vecina Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDREAS y Biersteker (eds.) (2003), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York, Routledge.
- REYES, B., H.G. Johnson y R. Van Sweatringenb, *Holding the Line; The Effect of Recent Border Build-up on Unauthorized Migration*, Public Policy, San Francisco, Institute of California.

PERIÓDICOS

- La Jornada*, 21 de junio de 2001.
- Milenio Semanal*, 18 de junio de 2001.
- Washington Post*, 18 de junio de 2001.