

# Las relaciones entre migración y seguridad y su impacto en los flujos migratorios en México

Juan Artola

EL VÍNCULO entre migración y seguridad se ha impuesto con crudeza en el terreno de las relaciones internacionales a partir de los sucesos ocurridos el 11 de septiembre en Estados Unidos, después de que los 19 terroristas involucrados ingresaron legalmente en el país. Sin embargo, la relación entre ambos temas no es nueva. Ya mucho antes de esos hechos 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 de las fronteras.

## Repercusiones del 11 de septiembre

Los ataques terroristas contra las ciudades de Nueva York y Washington en septiembre de 2001 desataron cambios drásticos en la política de Estados Unidos. Hasta entonces se consideraba que las amenazas a la seguridad sólo podían provenir del exterior. La única ocasión en que el país vivió enfrentamientos en su territorio fue durante la breve guerra contra Gran Bretaña en 1814, y lo más cerca que estuvo de un ataque enemigo fue cuando se suscitó el bombardeo japonés a Pearl Harbor en 1941. En el año 2001 sufrió, en cambio, la constatación de una vulnerabilidad hasta entonces desconocida que llevó luto y destrucción a su capital y a su principal ciudad. La búsqueda de la seguridad y la lucha contra el terrorismo se convirtieron entonces en los ejes de la política interna e internacional, a los cuales se subordinan los temas económicos y comerciales así como los relativos a los derechos humanos.

La administración Bush define una serie de estrategias y acciones para combatir al terrorismo –que incluye los terrenos militar, de seguridad interna y de inteligencia, pero también el impulso de alianzas y la búsqueda de socios firmes para esta nueva guerra global– donde no hay cabida para indecisos. Se identifica como aliados o posibles aliados del terrorismo a una serie de gobiernos y regímenes no democráticos, a grupos guerrilleros y a organizaciones del narcotráfico.

Según varios analistas, parece desarrollarse así un nuevo discurso político en el que se identifica una nueva amenaza, transnacional y ahora de carácter no estatal, y se construye un nuevo enemigo, altamente peligroso, solapado, difuso y difícil de combatir por medios tradicionales. Por lo mismo, se difunde una sensación de miedo ante las amenazas que pueden abatirse sobre pueblos y países desprevenidos. La cultura de la amenaza, indispensable para la guerra global contra el terrorismo, es hija bastarda de la ideología maniquea de la Guerra Fría.<sup>1</sup> Este discurso penetra profundamente y obtiene apoyo en la gran mayoría del gran público estadounidense, además de ser apropiado y explotado por muchos dirigentes políticos y medios de difusión masiva.

Desde esta perspectiva, el tema de la frontera y su protección surge como una alta prioridad, un eje temático que concentra los riesgos y por lo tanto la necesidad de tomar medidas drásticas. Se consolida así una nueva visión del control de la frontera, ya desplegada desde finales de los años noventa: la integración de actividades, tecnología de información y asignación de recursos no sólo en todos los puntos de ingreso terrestre, marítimo y aéreo en Estados Unidos, sino también en el territorio comprendido entre esos puntos de ingreso y los consulados estadounidenses en el exterior. Ello implica pasar del control fronterizo de tecnología básica, principalmente en manos de una agencia gubernamental, a la inclusión de múltiples entidades oficiales, un uso intensivo de tecnología y una visión geográfica muy amplia que se extiende hasta lugares de tránsito y de origen.

<sup>1</sup>José Luis Valdés afirma que “...en la lucha del bien contra el mal, la ausencia del otro real (la URSS), y por ello la construcción simbólica del otro aparente (el terrorismo plus), se hará más que nunca necesaria como razón de Estado” (Valdés Ugalde y Diego Valadés, 2005).

En particular, se sostiene que las fronteras terrestres de Estados Unidos son demasiado abiertas y facilitan la labor a quienes quieran dañar al país; el control de esas fronteras es esencial para luchar contra el terrorismo. Este planteamiento, también de amplia aceptación pública y difusión mediática, tendrá implicaciones importantes para la relación entre migración y seguridad, y obviamente para las políticas con el resto de América del Norte.

#### La discusión sobre la seguridad en el continente

En la década de los noventa se produjeron importantes redefiniciones al concepto de seguridad en el continente americano al discutirse sobre nuevas amenazas o amenazas no convencionales. Tras la inclusión de la defensa de la democracia en la agenda<sup>2</sup> aparecen temas que son a la vez internos e internacionales –“intermésticos”, a decir de algunos analistas– como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, pero también causas de inseguridad como los problemas económicos y sociales y los factores no voluntarios (catástrofes naturales, salud). En 1995 la OEA establece el Comité de Seguridad Hemisférica y se impulsan nuevos mecanismos y compromisos de cooperación mediante diferentes convenciones.<sup>3</sup>

A partir de los sucesos del 11 de septiembre, la profunda revisión de las doctrinas de seguridad nacional y política exterior en Estados Unidos introduce el combate al terrorismo como la máxima prioridad. Sin embargo, existen diferentes matices entre los países del continente: Canadá promueve su visión de la seguridad humana con un énfasis multidimensional; México desarrolla el concepto de “seguridad integral” con elementos económicos y sociales.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Adoptada en el Compromiso de Santiago de Chile de Defensa de la Democracia, 1991.

<sup>3</sup>Por ejemplo, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, contra el Abuso de Drogas, contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivo y sobre la Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales.

<sup>4</sup>La política de seguridad nacional de México ha sido tradicionalmente aislacionista, nacionalista y defensiva, enmarcada en una política exterior de no intervención y respeto al derecho internacional y la soberanía de los estados (Benítez Manaut, 2005).

Durante la Conferencia Hemisférica sobre Seguridad en 2003 se utilizó el concepto de “seguridad multidimensional”<sup>5</sup> con suficiente nivel de generalidad para incluir diferentes nociones y versiones de la seguridad.

En la conferencia, organizada por la OEA en México, en octubre de 2003, se produjo un documento final que se presentó como una nueva agenda de seguridad continental. 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 y 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, de “arquitectura flexible”, 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 confiaba en enfatizar 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 evitando la adopción de acciones concretas y reconociendo la capacidad de cada país para determinar medidas específicas.

La falta de un consenso hemisférico profundo 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.<sup>6</sup> Los intentos de Estados Unidos por revitalizar ambos mecanismos tuvieron poco eco en el resto de los países y fueron vistos con cautela por parte de Brasil y México.

La inclusión en la discusión hemisférica de nuevas amenazas a la seguridad también puso de relieve otros temas como la importancia de la democracia y el respeto a los derechos humanos como pilares del sistema continental, apuntando hacia una mayor consideración a la seguridad humana<sup>7</sup> donde el individuo tenga prioridad sobre el Estado.

<sup>5</sup>Adoptado en los acuerdos de la OEA en Bridgetown, Barbados.

<sup>6</sup>El tercer mecanismo es el Comité Interamericano de Seguridad Hemisférica.

<sup>7</sup>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, y 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 y la escasez de apoyos incondicionales en la mayoría del continente respecto a una guerra global contra el terrorismo se debió a la intervención en Iraq y a las posturas crecientemente unilaterales de Estados Unidos. Ello aumentó las dificultades en los espacios para acuerdos y coincidencias entre Estados Unidos y muchos de los países latinoamericanos sobre otros temas de la agenda común, incluyendo el migratorio.

Por su lado, Estados Unidos ha desarrollado una estrategia de promover, fortalecer o expandir acuerdos bilaterales en materia de seguridad con aquellos países del hemisferio donde encuentra puntos comunes. Recientemente, esa estrategia ha sido paralela a la promoción de acuerdos comerciales en un esfuerzo por vincular comercio con seguridad.

La integración conceptual de temas de seguridad con problemas de desarrollo, muchas veces producto de carencias estructurales o deficiencias de las políticas públicas, es un riesgo que preocupa a muchos países del continente. La disolución de las líneas divisorias entre la competencia de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas es otro punto de preocupación. Algunos países han mencionado los peligros que pueden acarrear la “securitización” de la agenda política o la militarización de la lucha antiterrorista en la medida que desencadenen acciones que pongan en riesgo la consolidación democrática.<sup>8</sup>

#### **Medidas para fortalecer la seguridad interna post 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:

##### *Reestructuración del aparato burocrático y administrativo*

Tanto Estados Unidos como la mayoría de los países europeos han reformado leyes o disposiciones administrativas aumentando las asignaciones presupuestarias, incrementado el personal en puntos de ingreso y desarro-

<sup>8</sup>La Declaración de la VI Conferencia de Ministros de Defensa, realizada en Quito, Ecuador, en noviembre de 2004, adopta el concepto multidimensional de seguridad de la OEA; sin embargo, enfatiza la amenaza del terrorismo por encima de otras preocupaciones.

llado ejercicios de entrenamiento conjuntos tendientes a un control más estricto de las entradas y una mayor coordinación entre instituciones.

En Estados Unidos, tras el Acta Patriótica de octubre 2001, se aprobó el Acta de Seguridad Interna en 2002. Ésta creó el Departamento de Seguridad Interior (DHS), centralizando en esta entidad –en una de las mayores reestructuraciones burocráticas de las últimas décadas– las funciones y estructuras de unos 180,000 funcionarios de 22 agencias, entre ellas, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), Aduanas, Patrulla Fronteriza y Guardia Costera.

Las principales unidades del DHS son la Oficina de Protección Fronteriza y Aduanera (CBP), la Oficina de Aseguramiento (*Enforcement*) de Inmigración y Aduanas (ICE) y el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS). La Patrulla Fronteriza se encuadra dentro de la CBP.

#### *Nuevos sistemas de información e identificación*

Varios países introdujeron o están introduciendo nuevos documentos de identificación para sus ciudadanos incorporando códigos electrónicos que son más difíciles de falsificar. Además, el uso de técnicas biométricas (identificadores de características personales como la estructura facial, de la mano o del ojo y huellas digitales completas) que comenzó hace ya 10 años se está extendiendo. Existen aún muchos problemas por resolver relativos a la estandarización, la generalización en el uso, la infraestructura requerida y su alto costo, y la adaptación e integración entre distintos sistemas, que implican también un incremento en la recolección y compilación de datos por parte de diversas entidades de control.

#### *Incremento del control de ingresos y de fronteras*

En 2002 entró en vigor el Acta sobre Ampliación de la Seguridad Fronteriza y Reforma de las Visas de Entrada (EBSVERA en inglés), cuyas disposiciones fueron complementadas en 2004 con el Acta de Reforma de la Inteligencia. Ambas determinaron cambios en los regímenes de otorgamiento de visas, admisión y deportaciones y unificaron las bases de datos de agencias de seguridad pública, INS, Departamento de Estado y puertos de entrada. EBSVERA también introdujo cambios en la lista de países cuyos nacionales podían ingresar sin necesidad de visa y elimi-

nó en 2003 el programa que autorizaba el tránsito sin visa (TWOV) por Estados Unidos.

En 2003 Estados Unidos comenzó a aplicar el Programa US-VISIT (Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), que incluye el escaneado digital del dedo índice derecho e izquierdo y una fotografía del viajero junto con la compilación de información personal. El programa ha enfrentado dificultades tecnológicas y está aún en su fase piloto en lo relativo a salidas del país.

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 y mayores controles sobre sus datos personales. Desde 2004 los consulados de Estados Unidos otorgan solamente visas biométricas.

El desplazamiento del control fronterizo hacia el extranjero, alejado del punto de ingreso físico, es una tendencia en desarrollo. Nuevas regulaciones en Estados Unidos exigen a las aerolíneas proporcionar información anticipada sobre los pasajeros (incluyendo en el caso europeo información sobre tarjetas de crédito). El Acta Antiterrorista de Transporte Marítimo de Estados Unidos extiende la información anticipada al control de carga y contenedores.

La creciente implementación de la frontera electrónica constituye un sistema sofisticado de control migratorio integrado que combina la obtención temprana de información sobre pasajeros con nuevas tecnologías informáticas. En este “desplazamiento de la frontera” desempeñan un papel 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 las sanciones a líneas aéreas.

#### *Mayores controles migratorios internos*

Además de los nuevos sistemas de identificación personal, una gran mayoría de países ha desarrollado controles más estrictos sobre los residentes extranjeros, trabajadores temporales, turistas, refugiados y solicitantes de asilo.

El Acta Patriótica estableció que desde 2003 se debe aplicar en todo el país el sistema de monitoreo a estudiantes extranjeros conocido como SEVIS (Student and Exchange Visitor Information System) y lo extendió a escuelas vocacionales, de lenguas y de pilotos.

La posibilidad de detener a extranjeros sospechosos de constituir una amenaza a la seguridad nacional se ha flexibilizado. Estados Unidos y otros países europeos mantienen listas de grupos considerados como organizaciones terroristas. En Alemania se ha eliminado la protección establecida para grupos religiosos y en el Reino Unido se prohíbe la membresía a grupos considerados terroristas y la difusión de sus actividades. El Programa de Seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida (NSEERS) de Estados Unidos establece desde noviembre de 2002 que nacionales de 25 países dentro de ciertos rangos de edad pueden ser considerados riesgos potenciales y deben registrarse personalmente ante las autoridades migratorias, presentar fotografías y huellas digitales y repetir el registro anualmente. Desde 2005 se estudia la factibilidad de fusionar los programas NSEERS y SEVIS con el US-VISIT.

El análisis del manejo del idioma se ha introducido en varios países europeos como determinante para verificar o acceder a la nacionalidad. En Estados Unidos algunos estados no aceptan la declaración jurada como evidencia de la capacidad para 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 estatal, 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.

#### *Fortalecimiento de la cooperación interestatal e interregional*

La seguridad interna no puede mejorar sin una adecuada cooperación con otros países. En los últimos años se han desarrollado diversos acuerdos entre estados, fundamentalmente regionales, reforzando estructuras existentes. Los sistemas más conocidos son los europeos. Así, la Europol, creada por el Tratado de Maastricht en 1992, provee apoyo operacional e inteligencia a los estados miembros en materia de crimen organizado, terrorismo, tráfico y trata de personas; el Sistema Schengen provee

información sobre solicitudes de visa y antecedentes criminales a todos los países miembros del sistema, y 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 OEA en 1998, no ha producido frutos sustanciales, en gran medida por la diversidad de visiones sobre el tema a que nos referiremos a continuación. 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 que difieren según las regiones y países.

#### Migración y seguridad en América del Norte

Ya en la década de los noventa Estados Unidos había impulsado acciones sin precedentes y de alta difusión mediática en busca de un mayor control en su frontera con México. En 1991 la Marina construyó una cerca de siete millas en el sector de Chula Vista, entre San Diego y Tijuana, extendida en 1993 otro tanto hacia el mar. Se desarrollan también las operaciones *Blockade* –después nombrada *Hold the Line*– en El Paso-Ciudad Juárez en 1993, la *Gatekeeper* en la zona de San Diego en 1994, la *Safeguard* en Arizona en 1995 y la *Río Grande* en McAllen y Laredo en 1997, todas centradas en la lucha contra el tráfico de drogas y la migración irregular.

Estas operaciones buscaron fortalecer el control en los corredores tradicionales de cruce irregular, a partir del aumento de agentes, el establecimiento de vigilancia móvil, la instalación de sensores y luces de alta potencia y la construcción o reparación de cercas y caminos. En 1994 se inició un sistema computarizado de huellas digitales (IDENT) para migrantes ilegales e infractores reincidentes. 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.

Estas acciones se basaron en la premisa de incrementar tanto el riesgo de detención como las mismas aprehensiones según una concepción de

prevención a través de la disuasión.<sup>9</sup> 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 y desapariciones.<sup>10</sup> Además, se promovió el surgimiento de redes de traficantes de migrantes más sofisticadas y organizadas (que incrementaron los costos de sus servicios) y 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 la opinión pública en general y generaron grandes beneficios políticos y burocráticos (votos y presupuestos) en Estados Unidos (Andreas y Biersteker, 2003; Reyes, *et al.* 2002).

El Acta Patriótica firmada por el Presidente Bush en octubre de 2001 establecía un capítulo para proteger la frontera con México (Título IV Subtítulo A), que triplicaba el personal de inspectores migratorios, de aduanas 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 inicios de 2003), reflejando la preeminencia de la aplicación de la ley en materia de seguridad nacional y la superación de la distinción 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 que deben traducirse en la aplicación práctica del concepto de seguridad binacional y en la creación de “fronteras inteligentes” que combinen la tecnología moderna con una ampliación de recursos humanos y materiales y una agilización de los flujos.

En este contexto, ambos países firmaron en marzo de 2002 la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, cuyo plan de acción de 22

<sup>9</sup>“Prevention through deterrence” y “targeted enforcement”, estrategia anunciada por la procuradora general Janet Reno y la comisionada del INS Doris Meisner en 1994.

<sup>10</sup>Entre 1990 y 2000 la población indocumentada se duplicó alcanzando ocho millones de personas. Se ha estimado que entre 2000 y 2004 al menos un migrante por día murió intentando cruzar la frontera. Las muertes confirmadas en 2005 fueron superiores a las 500.

puntos incluía: *a*) infraestructura acorde con el nivel de cruces y comercio; *b*) flujo seguro de personas mediante sistemas más ágiles y seguros 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; *c*) flujo seguro de bienes con nuevas tecnologías de inspección.<sup>11</sup>

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 y los agentes fronterizos de Estados Unidos en esa frontera fueron triplicados por el Acta Patriótica.<sup>12</sup> Los controles terrestres y marítimos (en los Grandes Lagos) tanto de personas como de transportes y carga se incrementaron sustancialmente, creando serios problemas para el comercio y los movimientos (40,000 envíos de mercancía y 300,000 personas por día) con la consiguiente afectación en costos y tiempo. Canadá fue un blanco fácil y conveniente para aquellos sectores que responsabilizan la vulnerabilidad de los 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, que busca desarrollar un enfoque común en materia de seguridad para proteger a toda la región de amenazas externas y prevenir y responder a amenazas dentro de la región, entre las que figura la migración indocumentada.

Como parte de ese proceso, la firma en 2004 de un Plan de Acción para la Seguridad Fronteriza entre Estados Unidos y México prevé el mejoramiento tecnológico para facilitar el tránsito fronterizo ágil, seguro y ordenado,<sup>13</sup> garantizar repatriaciones seguras y ordenadas de mexica-

<sup>11</sup>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, siendo la frontera más transitada del mundo.

<sup>12</sup>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 contra 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.

<sup>13</sup>A través del programa SENTRI (Secure Electronic Network for Travellers' Rapid Inspection).

nos, 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 y fortalecer los mecanismos entre funcionarios de ambos países.

Finalmente, en marzo de 2005, los presidentes de Estados Unidos y México y el primer ministro de Canadá firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) como un proceso trilateral permanente que será evaluado de forma semestral, con tres grupos de facilitación y seguimiento para las áreas de seguridad, prosperidad y 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 aérea y marítima y en la agilización fronteriza aumentando la capacidad instalada y los flujos legales de personas y carga y fortalecer las alianzas en materia de inteligencia.

En agosto de 2005 los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron la implementación de un programa bilateral para la persecución de traficantes de migrantes, también llamado Programa OASISS,<sup>14</sup> para identificar y llevar a juicio a éstos y disminuir la violencia en zonas fronterizas. Inicialmente planteado para las áreas lindantes con California y Arizona, en marzo de 2006 se acordó extenderlo hacia Nuevo México y parte de Texas, con un simulacro previsto para finales de abril con funcionarios policiales federales, estatales y municipales de México y sus contrapartes estadounidenses.

Al inicio de noviembre de 2005 Estados Unidos comenzó a aplicar la Iniciativa de Fronteras Seguras, un programa de cinco años para asegurar 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 y desarrollará inspecciones en centros laborales.<sup>15</sup> Concebida como complemento a las propuestas de reformas migratorias recientemente presentadas por el

<sup>14</sup>Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security.

<sup>15</sup>El representante republicano D. Hunter propuso también la construcción de una cerca de 1,800 millas desde Texas a California que costaría unos 1.8 billones de dólares.

presidente Bush, parece responder a las presiones sobre políticas fronterizas de legisladores conservadores. Las medidas se asemejan a una réplica modernizada de las operaciones montadas en la década de 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 inicio del sexenio en el año 2000. Al siguiente año, México impulsó un proceso de negociación bilateral con miras 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 ha podido retomar una discusión migratoria a fondo y en toda su dimensión entre ambos países, aunque el tema se plantee con frecuencia en las reuniones bilaterales.

En materia de gestión migratoria, el Instituto Nacional de Migración (INM) de México diseñó y comenzó en 2004 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. En mayo de 2005, el INM se incorporó al Sistema de Seguridad Nacional de México,<sup>16</sup> cuyas bases de datos forman parte de la Red Nacional de Información prevista por la Ley de Seguridad Nacional.

El 24 de octubre de 2005, el subsecretario de Relaciones Exteriores de México presentó el importante documento “México frente al fenómeno migratorio”, por el cual el país retoma la iniciativa y plantea puntos relevantes para la discusión sobre la migración, incluyendo también el tema de las migraciones centroamericanas. En lo esencial, para el tema que nos ocupa, el documento reconoce la creciente vinculación entre migración, seguridad y fronteras que debe ser articulada en la formulación de una política migratoria. Propone actualizar la política migratoria del Estado

<sup>16</sup>Integrado por las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transporte y Función Pública, el Cisen y la Procuraduría General de la República (PGR).

mexicano con un horizonte de 15 a 20 años y asumir la responsabilidad de que todo emigrante que salga del país lo haga por canales legales. Plantea, además, el principio clave de responsabilidad compartida para regular los flujos migratorios con los países vecinos, de manera legal, segura y ordenada, y con pleno respeto a los derechos humanos, independientemente del estatus migratorio de los migrantes.

En relación con su frontera sur, México implementó en julio de 2001 y hasta 2003 el denominado Plan Sur, destinado a controlar los flujos de migrantes, 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 y desplegando “grupos de élite” en los lugares más críticos.<sup>17</sup> Según el INM, el objetivo del Plan Sur era fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios, desde el istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur, a través de actividades de inspección en la zona del istmo, golfo de México y costa del Pacífico, mayor coordinación de esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados, incremento de migrantes asegurados y detenciones de traficantes y optimización de los recursos disponibles.<sup>18</sup>

Para ello definió dos cinturones de inspección y control, uno cercano a la frontera en los estados de Chiapas y Tabasco, y un segundo en la zona más estrecha del istmo, comprendida entre los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz. El Plan Sur buscó integrar los esfuerzos de las secretarías de Gobernación y Seguridad Pública, Cisen, PGR, gobiernos de los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán y los municipios fronterizos.

Más allá de que esos propósitos se hayan cumplido o no a cabalidad, desde el año 2002 el INM ha perfeccionado 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, actividades que se desarrollan no sólo en dicha frontera sino en el conjunto del país con el concurso de fuerzas auxiliares (militares y policías federales, estatales y municipales). Entre Tapachula y el Distrito Federal existen 25 retenes de carretera además de 21 contro-

<sup>17</sup>Declaraciones del secretario de Gobernación de México Santiago Creel al periódico *The Washington Post* el 18 de junio de 2001.

<sup>18</sup>Plan Sur, INM-SEGOB, 5 de julio de 2001.

les del INM, en cualquiera de los cuales el migrante puede ser asegurado. En 2003 el INM regresó a sus países de origen a 175,000 centroamericanos, en 2004 a 205,000 y en 2005 a 226,000.<sup>19</sup>

En junio de 2002 se firmó un memorando de entendimiento entre México y Guatemala en relación con la cooperación para resguardar la seguridad fronteriza entre los dos países. Entre otras cosas, permitió 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 el intercambio de información y la 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 que fue actualizado en 2004 y 2005. Un acuerdo similar fue firmado con El Salvador en 2004.<sup>20</sup> Estos acuerdos fueron complementados con otros para la protección y retorno de mujeres y menores víctimas del tráfico de migrantes y la trata de personas.

La porosidad de la frontera sur de México y las debilidades gubernamentales en materia de infraestructura y recursos inciden en que los flujos por esa frontera rebasen la capacidad operativa del INM. Para el registro y control de todo tipo de cruces en los 1,100 kilómetros de frontera de México con Guatemala y Belice, el INM disponía en agosto de 2005 de 34 agentes migratorios como promedio diario y otros 177 para el control de caminos (aunque 144 nuevas plazas estaban por ser llenadas), junto con 13 puntos formales de internación.<sup>21</sup>

Asimismo, la política de control y retorno de los migrantes centroamericanos ha provocado tensiones con los gobiernos de dichos países. También ha habido quejas de organismos de la sociedad civil respecto al

<sup>19</sup>Según datos del INM, la intercepción de migrantes irregulares centroamericanos se incrementó en 41 por ciento entre 2001 y 2004. De todas maneras, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos informó sobre 54,626 migrantes centroamericanos interceptados en 2004.

<sup>20</sup>Existe un acuerdo similar en proceso de firma con Honduras.

<sup>21</sup>Información mencionada en "Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México", Instituto Nacional de Migración, octubre de 2005.

trato a los migrantes centroamericanos en territorio mexicano por parte de grupos criminales y agentes públicos. Las autoridades mexicanas han hecho grandes esfuerzos por prevenir y sancionar los abusos de funcionarios –que van desde maltrato a chantaje y robo–, que si bien han disminuido no han podido ser erradicados. La obvia falta de denuncia de los migrantes y las dificultades para identificar a los infractores dificultan el control.

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

- respeto absoluto a los derechos de los migrantes, independientemente de su condición migratoria;
- apego a las disposiciones internas e internacionales y a los mecanismos institucionales;
- 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 como factor de desarrollo y beneficios compartidos y no como conflicto.<sup>22</sup>

Las discusiones del tema migratorio en México han estado sujetas a la dinámica de la compleja ecuación entre migración, seguridad y control fronterizo, algunos de cuyos aspectos visibles hemos mencionado. Los dilemas que plantean el binomio migración y seguridad se reflejan en dos temas de máxima actualidad: el abordaje al problema de las maras y la discusión en curso de una reforma migratoria en los Estados Unidos.

Las maras se han convertido en grupos juveniles delictivos transnacionales, o bien, translocales, con una estructura organizativa flexible de grupos autónomos que se desplazan con facilidad de un lado a otro; sus

<sup>22</sup>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.

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 ligado al crimen organizado, pero es crecientemente utilizado e instrumentalizado por bandas criminales, traficantes de armas y carteles del narcotráfico.

Las maras son el producto de profundas crisis socioeconómicas 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 y de vida digna sienten muy duramente la ausencia de un proyecto social y un espacio que les sean propios. Esta falta de pertenencia y carencia de proyectos colectivos les dejan escasas o nulas alternativas. La respuesta de las autoridades centroamericanas ha sido la represión policial y el endurecimiento de leyes y códigos.<sup>23</sup> 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 y el manejo distorsionado de muchos medios de comunicación carece de un análisis claro del fenómeno, se basa en estereotipos y tiende a sobredimensionar la actividad criminal de estos grupos.

La reacción punitiva de las autoridades no sólo no ha resuelto el problema de seguridad pública,<sup>24</sup> sino que ha sido contraproducente. Las maras se “clandestinizan” 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 de los medios 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 –peor aún– de migrante joven con criminal y peligroso hay muy poca distancia.<sup>25</sup>

<sup>23</sup>Ejemplos son las leyes de tolerancia cero en Honduras (2002), y de mano dura (2003) y súper mano dura (2004) en El Salvador.

<sup>24</sup>La Procuraduría de Justicia de Chiapas reconoció en febrero 2005 que tuvo elementos para retener en prisión a menos de la quinta parte de los detenidos.

<sup>25</sup>Este discurso guarda estrecha relación con la creciente discriminación y criminalización del migrante en Estados Unidos y las vertientes xenófobas y racistas en ese país.

Resulta preocupante la asociación de las maras con temas de seguridad nacional y terrorismo, ya 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 y migratorio en Centroamérica y en la frontera sur.

En Estados Unidos el tema de la migración indocumentada viene siendo sujeto de una creciente atención tanto de autoridades y líderes políticos como de los medios de comunicación y del público en general. En los dos últimos años, la percepción de que esa migración irregular implica o puede implicar riesgos serios de seguridad para Estados Unidos, ha llevado a plantear una reforma de la legislación migratoria vigente.

En 2005 surgieron 13 propuestas legislativas diferentes en Estados Unidos relacionadas con regulaciones migratorias, siendo las más positivas para México las de Kennedy-McCain y la de Cornyn-Kyl. En noviembre de 2005 el presidente Bush presentó su propia propuesta que incluía un programa de migrantes temporales.

En febrero de 2006 el Senado de Estados Unidos comenzó a discutir la Enmienda HR 4437, también conocida como Ley Sensenbrenner, aprobada por la Cámara de Representantes en diciembre de 2005, que proponía el establecimiento de una barrera de alta tecnología en la frontera con México y la detención y penalización de todo migrante legal y de quienes lo ayudaran. El Comité Judicial del Senado acordó en marzo de 2006 una propuesta alternativa que introducía un programa de trabajadores temporales y modalidades para la regularización del contingente de migrantes indocumentados que ya viven en Estados Unidos. A mediados de abril, el pleno del Senado aún no había logrado un consenso sobre diversas propuestas alternativas en discusión. Los polos de la discusión giraban entre visiones que enfatizan el control migratorio a ultranza como exigencia de seguridad, y aquellas que reconocen la necesidad de la fuerza de trabajo migrante en el mercado laboral, además de la justicia de los reclamos de regularización.

Al momento de presentar este texto, se desconoce si el Senado de Estados Unidos logrará finalmente aprobar una reforma migratoria que pueda ser consensuada con la Cámara de Representantes y convertirse en nueva legislación.

La reforma migratoria en Estados Unidos se producirá más tarde o más temprano, en el presente año o posteriormente, y podrá incluir o no disposiciones para migrantes temporales y regularización de migrantes indocumentados en el país vecino. Lo importante es que cualquier reforma que se concrete tendrá probablemente como uno de sus puntos de referencia el incremento de la seguridad fronteriza. El establecimiento de un muro virtual y la incorporación de nuevos equipos y tecnologías de detección más el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza acarrearán un impacto serio para las migraciones desde México, la proliferación aún mayor de las redes de traficantes y un notable aumento de tensiones sociales y violencia en las localidades fronterizas. En un extremo aún más radical, que parece poco probable pero no descartable, la implementación plena del Programa US-VISIT en todos los puertos de entrada terrestre obligaría al control de unos 400 millones de cruces fronterizos, con el consiguiente impacto en infraestructura y recursos necesarios y en los tiempos de cruce.

Si la reforma migratoria incluye además un programa de trabajadores temporales, entonces las autoridades mexicanas deberán enfrentar los retos de montar, por un lado, las estructuras institucionales para el reclutamiento, selección, procesamiento administrativo y desplazamiento de la cuota asignada, y por otro, de evitar los cruces de indocumentados, con el consiguiente despliegue de recursos humanos y materiales y la persecución decidida de los grupos organizados en torno al muy lucrativo contrabando de migrantes.

### **Algunos elementos en el debate entre migración y seguridad**

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

1. Como ya mencionamos, no existe un consenso unívoco y definitivo sobre los ingredientes del concepto de seguridad, seguridad nacional o seguridad hemisférica o internacional. Tampoco existe una definición universalmente aceptada y unívoca del terrorismo. Por otra parte, las distinciones entre medidas de orden público y de seguridad nacional parecen desdibujarse.

2. 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

y libertades, consagrados por ejemplo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos y 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 legislaciones, 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.

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 resultarían elementos primordiales. 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 y delicada. Los objetivos y desafíos incluyen el desarrollo de definiciones claras para el acopio sistemático de datos que permitan la transferencia de información, el 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 migrantes en las sociedades de recepción es un elemento esencial para la cohesión y armonía internas y el propio bienestar del migrante. En las actuales circunstancias, una integración efectiva es doblemente necesaria para proteger al migrante contra reacciones antiextranjeras y para evitar que sea susceptible de simpatías o reclutamiento por grupos terroristas. Sin embargo, el discurso de la seguridad muchas veces va 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 y 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 y provocar repercusiones económicas inesperadas e indeseables.

8. Las relaciones en materia migratoria entre México y Estados Unidos parecen inexorablemente condicionadas por –y hasta concentradas en– el control de la larga frontera terrestre entre ambos países. Pero ese condicionamiento pretende ignorar que la migración irregular desde México hacia ese país 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 efectiva de fuerza de trabajo migrante en Estados Unidos, la migración, lejos de disminuir, se mantendrá. A la inversa de lo que sostienen algunos sectores políticos en Estados Unidos, en el corto plazo sólo una reforma migratoria profunda en dicho país permitirá un control fronterizo efectivo.

9. Los esfuerzos de Estados Unidos por detener los flujos de inmigración irregular por su frontera con México parecen haber alentado el asentamiento permanente y la reunificación familiar de migrantes irregulares en ese país. Las restricciones han reducido indudablemente el movimiento migratorio circular que se daba en el pasado, pues los migrantes irregulares que han logrado ingresar a Estados Unidos están cada vez más renuentes a repetir los riesgos y costos de salir y reingresar. En ese sentido, la política de este país en materia de control fronterizo debería clarificar objetivos y priorizar entre propósitos diferentes y hasta antagónicos: control antiterrorista, seguridad fronteriza (lucha contra grupos criminales, tratantes de personas y contrabandistas de drogas y migrantes), aplicación de la legislación migratoria y aduanera o regulación de flujos laborales.

10. Los flujos migratorios centroamericanos en tránsito por México hacia Estados Unidos se incrementan en lugar de disminuir. 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 reciente Tratado de Libre Comercio entre América Central y Estados Unidos pueden tener un impacto muy negativo en la producción campesina y la seguridad alimentaria que resulten en flujos de salida aún más intensos. Una política más rigurosa –disuasiva o coercitiva– de control fronterizo por parte de las autoridades migratorias mexicanas, aun incorporando la tecnología más moderna y aumento de personal, difícilmente podrá sellar la frontera sur de México, y los retornos de centroamericanos podrían volverse una realidad inmanejable con altos costos financieros y políticos.

11. La frontera sur de México es una región marcada por la pobreza, la marginación del campesinado y un marcado aislamiento y falta de atención por parte del resto del país. Con una fuerte presencia indígena desde tiempos prehispánicos ha tenido estrechos lazos históricos y sociales con Guatemala y el resto de Mesoamérica. Pese a su atraso económico en relación con el resto 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 y 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, una aproximación que integre la política migratoria con programas de desarrollo y sociales en la región y hacia la vecina Centroamérica.

#### Bibliografía

- ANDREAS, Peter y Thomas Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Nueva York, Routledge, 2003.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, México, D.F., CISAN-UNAM, 2005.
- REYES, B., H.G. Johnson y R. Van Sweatingenb, *Holding the Line. The Effect of Recent Border Build-up on Unauthorized Migration*, San Francisco, Public Policy Institute of California. 2002.
- VALDÉS UGALDE, José Luis y Diego Valadés (coords.) *Globalidad y conflicto; Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, D.F., UNAM, 2005.

