



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

EL PAPEL DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA EN EL
PROCESO DE TRANSMIGRACIÓN INDOCUMENTADA
(2006-2012)

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

PRESENTA:
SILVIA JAZMÍN CASAS LÁZARO

TUTOR:
MÓNICA GUADALUPE VERA CAMPOS
CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

MÉXICO, D. F. MAYO DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	Pág
Introducción	6
Capítulo I. La política migratoria en México: una aproximación teórico-conceptual	
1. Bases teórico-conceptuales de la política migratoria	9
1.1. Esbozo introductorio de la migración internacional	9
1.2. Teorías contemporáneas de la migración internacional	12
1.2.1. Teoría de la “nueva economía de la migración”	17
1.2.2. Teoría de los mercados de trabajo duales	21
1.2.3. Teoría del estructuralismo histórico y el sistema mundo	24
1.2.4. Síntesis de la revisión teórica	27
1.3. El Estado y la “hechura de políticas públicas”	29
1.4. La política migratoria como función del Estado mexicano	32
1.5. Breve marco introductorio a la política migratoria mexicana	38
Capítulo II. Los indicios de la política migratoria mexicana hasta la década de 1990	
2. Los cimientos de la política migratoria en México durante el primer tercio del siglo XX	43
2.1. La política de recepción de flujos migratorios	43
2.1.1. La política migratoria de refugio	49
2.1.2. Esquema actual de la Ley General de Población en México	53
2.1.3. La política migratoria durante la administración de Carlos Salinas de Gortari	54

(1988-1994)

2.1.3.1. El Tratado de Libre Comercio	55
2.2. Las estructuras migratorias mexicanas frente al proceso de integración económica de América del Norte	56
2.2.1. El TLCAN y el manejo de las fronteras de México	59
2.2.2. Las modificaciones Institucionales	60
2.2.2.1. La Secretaría de Gobernación	60
2.2.2.2. El Instituto Nacional de Migración (INM)	62
2.2.2.3. Los Grupos Beta de seguridad Fronteriza	65
2.2.3. El manejo de la frontera sur de México. Los retos de la transmigración durante la década de 1990	66
2.2.3.1 Perfil de la migración indocumentada en la frontera sur de México durante la década de 1990	69
2.2.3.2 Rutas de la migración indocumentada en la frontera sur de México durante la década de 1990	72
2.3 Política migratoria en la frontera sur de México: la operación fronteriza “Sellamiento”	78

Capítulo III. La política migratoria mexicana durante los gobiernos de “alternancia política”

3 El debate migratorio a partir del gobierno de Vicente Fox	81
3.1 La propuesta de política migratoria durante la administración de Vicente Fox	82
3.2 Acuerdos México-Estados Unidos post 11 de septiembre: las incidencias en la política migratoria nacional	86

3.2.1	Fronteras inteligentes	86
3.2.2	La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)	90
3.3	Operativos de seguridad fronteriza	94
3.3.1	Plan Sur	94
3.3.2	Otras operaciones de seguridad fronteriza	100
3.4	La política migratoria frente a los <i>Maras</i>	103
3.5	El esquema de control migratorio bajo el “Plan Puebla-Panamá”	106
3.6	Reflexiones sobre la migración y su pretendida vinculación con la seguridad	109
3.6.1	La seguridad internacional y la migración	111
3.6.2	La seguridad nacional y migración	112
3.6.3	La seguridad pública migración	114
3.6.4	La seguridad humana y migración	115

Capítulo IV. Delincuencia organizada y política migratoria: ámbitos de acción del Estado mexicano en el marco de la guerra

4	La administración de Felipe Calderón (2006-2011)	117
4.1	La política migratoria <i>calderonista</i> de cara al flujo de transmigrantes: contexto sociopolítico e incidencias en el corto plazo	121
4.2	Secuestros de migrantes	131
4.2.1	Tipificación penal	131
4.2.2	Acciones para proteger a los migrantes	132
4.2.3	Situación actual de los secuestros de migrantes	136

4.3	La política de seguridad estadounidense como fuerza dinamizadora de la política migratoria mexicana: la Iniciativa Mérida	148
Capítulo V. Perspectiva crítica del ensamblaje jurídico de la política migratoria en México a partir de 2010		
5	La consolidación de la dimensión jurídica de la política migratoria mexicana	154
5.1	La primera Ley Migratoria	155
5.2	Comentarios sobre la Ley y las ausencias en su reglamento	160
Epílogo. La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)		167
Reflexiones finales		182
Fuentes de consulta		196

Introducción

A partir del 23 de agosto del 2010, Tamaulipas, México, sería reconocido por la comunidad internacional no sólo por los actos violentos y crímenes de alto impacto de nacionales mexicanos que a diario vivimos, sino porque a partir de esa fecha se develó otro elemento en la escena de la tragedia nacional: los asesinatos masivos de quienes muchas veces se han convertido en nuestros compañeros de viaje hacia el llamado “sueño americano”, es decir, los migrantes centro y sudamericanos.

A partir de este acontecimiento, varias preguntas fueron lanzadas hacia nuestro actuar individual y colectivo respecto a la idea del transmigrante. A poco más de cuatro años, las preguntas continúan vigentes y las respuestas se han convertido en un tibio murmullo que apenas comienzan a expresarse en la Ley de Migración y su Reglamento.

La indolencia social que caracterizaba a nuestro país sobre el flujo migratorio de centroamericanos pareció, por un momento, reconfigurarse por la indignación, pero más, por las presiones de la sociedad civil nacional e internacional que demandaron cambios jurídicos como una manera de evitar abusos y vejaciones, como lo fue el asesinato de 72 migrantes en aquel rancho de Tamaulipas.

Por esta razón, el **objetivo general** de esta investigación consiste en *conocer por qué en México ha prevalecido la ausencia de una política migratoria integral y ejecutable para gestionar el flujo de transmigrantes indocumentados. Partimos de la hipótesis de que Durante las últimas tres décadas, México se ha consolidado como país de tránsito de migrantes indocumentados hacia Estados Unidos. No obstante, la ausencia de una política pública como norma y no como excepción, ha posibilitado el establecimiento de esquemas de corrupción y usufructo de actividades ilícitas ejecutadas por funcionarios públicos (agentes migratorios, miembros del ejército y policías municipales), organizaciones de la delincuencia organizada e, incluso, de la ciudadanía en contra de los transmigrantes.*

En este contexto, la importancia de la primera Ley de Migración aprobada en 2011 se ve debilitada frente a la publicación tardía (año y medio después) de su reglamento para garantizar su operación real. Por ello, México enfrenta el reto del respeto a los derechos humanos de los transmigrantes, la promoción de principios de tolerancia y no discriminación, aplicación de sanciones efectivas contra el tráfico y la explotación de los migrantes, así como la neutralización de las actividades de los grupos de la delincuencia organizada que amenazan su integridad y supervivencia.

Como veremos más adelante, la importancia de la primera Ley de Migración aprobada en 2011, no sólo se ve debilitada frente a la ausencia de claridad en la delimitación de funciones institucionales en lo referente a detenciones, deportaciones y repatriación, sino también por la falta de garantías reales de seguridad ciudadana en general en nuestro país.

Por ese motivo, la presente investigación pretende ofrecer indicios explicativos de cómo es que llegamos al estado actual en donde el Instituto Nacional de Migración se muestra incapaz de gestionar, dar seguimiento y cumplir con la legislación vigente respecto a los flujos migratorios. Para ello, proponemos su discusión desde breves razonamientos históricos que datan desde los tiempos de la independencia de nuestro país hasta la etapa contemporánea.

Ésta última etapa, tendrá sus inicios explicativos en los años noventa. Como veremos más adelante, la estrategia mexicana a finales de esta década para controlar el flujo de transmigrantes, consistió en la aplicación de dos programas que el gobierno federal coordinó entre corporaciones policíacas y el Ejército.

Por otro lado, en la presente investigación abordaremos cómo el tráfico y trata de personas son procesos de suma importancia debido a que en ellas confluyen factores socioeconómicos que han beneficiado a los grupos de la delincuencia organizada. La violencia, el asesinato, la corrupción y la obstrucción a la justicia se han convertido en el armazón sobre el cual se articulan las organizaciones delictivas en México. Para analizar este contexto, la presente investigación está dividida en cinco partes. En el primer capítulo denominado “La política migratoria en México: una aproximación teórico-conceptual” realiza un breve esbozo de los principales postulados analíticos

respecto a la migración internacional como proceso social. Enfoca sus esfuerzos en determinar las causas de la migración y la importancia de la transmigración en los procesos productivos y el desarrollo de la economía.

En el capítulo II, “Los indicios de la política migratoria mexicana hasta la década de 1990” repasa algunas de las aportaciones más significativas del legislador mexicano en cuanto al tema migratorio, no obstante, recoge sus principales críticas y sus repercusiones en el actual u omisión oficial.

El capítulo III denominado “La política migratoria mexicana durante los gobiernos de “alternancia política” se enfoca en el análisis de la vinculación migración-seguridad en la etapa posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y las repercusiones en nuestro país.

El capítulo IV, “Delincuencia organizada y política migratoria: ámbitos de acción del Estado mexicano en el marco de la guerra” ofrece un análisis del escenario nacional en donde predomina la denominada “guerra contra el narcotráfico” y su incidencia en el flujo de migrantes indocumentados a través de nuestro país. Será en este capítulo en el que se podrán recoger mayores elementos para entender los efectos de los vacíos jurídicos sobre aquellos a quienes el Estado no desea otorgar derechos ni consolidar responsabilidades. Sin embargo, será en el capítulo V en donde podremos ahondar en la temática jurídica. Este se denomina: “Perspectiva crítica del ensamblaje jurídico de la política migratoria en México a partir de 2010”.

Por último, aunque no menos importante, quisiera aprovechar este espacio para agradecer el apoyo de mi familia y amigos que han seguido conmigo a pesar de las dificultades. En particular, quiero agradecer a mis padres (**Silvia y José Luis**) por inculcarme el amor a mi patria sin que ello limite mis críticas y cuestionamientos al respecto.

A mi esposo **Jonathan** mil gracias por todo este tiempo de enseñanza, apoyo y amor, te debo mis sonrisas de todos los días. A mis hermanos (**José Luis, Iván, Miguel, Alonso, Fernando y Valeria**) les quiero eternamente. Iván gracias por haberme ayudado a ser libre.

Maestra Vereva, gracias por la paciencia y todo el aprendizaje.

Capítulo I

La política migratoria en México: una aproximación teórico-conceptual

1. Bases teórico-conceptuales de la política migratoria

La Ley de Migración aprobada el 29/04/11 es uno de los adelantos más significativos que la legislación mexicana ha alcanzado en materia migratoria. Las reformas, adiciones y derogaciones a que ésta queda sujeta, eventualmente podrían sentar las bases de una ley integral capaz de incluir en un sólo instrumento jurídico el marco institucional de la política del Estado mexicano en la materia.

Para dilucidar sus alcances, consideramos pertinente abordar los componentes de la migración internacional en general y la transmigración en particular desde su discusión como proceso social y desde sus diferentes perspectivas teórico-conceptuales.

1.1. Esbozo introductorio de la migración internacional

La palabra “migración” proviene del latín *migratio, onis*, el cual hace referencia a la acción de pasar de un país a otro con el objetivo de residir en él.¹

El proceso de migración constituye uno de los temas más estudiados dentro de las disciplinas de las ciencias sociales. Su dinámica y los actores que convergen en él generan nuevos cuestionamientos sociales, económicos, de seguridad y culturales a la denominada “agenda nacional”. Frente al Estado, incluso, se le ha llegado a considerar como “una forma silenciosa de rebelión de la masa social no política, contra una situación general adversa”,² lo anterior atendiendo a las causas que “motivan” a las personas a salir del territorio original de residencia.

Si bien, el movimiento de personas es una característica de la humanidad en su paso por la historia, el contexto actual le ha revestido de complejidad tal,

¹ Martín Alonso. *Enciclopedia del idioma*. Tomo II, letras D-M, México, Aguilar Editor, 1958, pp.1658, 2390, 2832.

² ONU, *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México*, México D.F. ONU-UNESCO, 2003.

que se hace necesario y acuciante centrar el debate en términos de responsabilidad y derechos.

Es importante recordar que en la evolución del hombre se ha registrado reiteradamente el proceso de desplazamiento entre diversas unidades geográficas. Los primeros indicios de este proceso se encuentran en el movimiento migratorio realizado por nuestros ancestros fuera de África.

No obstante, la delimitación jurídico-política y social del territorio que caracteriza al Estado contemporáneo, ha traído consigo la diferenciación de “pertenencia” de los individuos entre cada una de las unidades políticas. Esta condición será determinante a la hora de otorgar derechos, formular obligaciones y en la delimitación de políticas para permitir o restringir el ingreso de personas “externas” a la comunidad original.

Los factores de atracción y expulsión (*push-and-pull factors*) se concentran en la búsqueda de mejores condiciones de vida, desarrollo del hombre, la familia y la comunidad, además, se trata de la principal característica de la evolución del individuo y de la sociedad.

En esa línea, especialistas en el tema refieren que la ola migratoria registrada en 1492, a partir del encuentro de los europeos con el denominado “Nuevo Mundo”, marcó un nuevo hito en nuestro devenir:

Desde su colonización, el imperio Británico [...] consideró a la inmigración como la fuerza capaz de fortalecer el mercado exportador entre las colonias y la Metrópoli; además de que la emigración en Europa era una válvula de escape [...] las autoridades coloniales comenzaron a impulsar la emigración de ingleses [...] blancos y protestantes.³

Así, se puede aseverar que el proceso migratorio ha sido la constante y no la excepción en la construcción histórica de la humanidad.

Siguiendo a Douglas Massey, la historia moderna de la migración internacional puede ser dividida en cuatro periodos:

³ Gabriel Humberto Pérez Duperou, *La política migratoria de Estados Unidos como instrumento de seguridad fronteriza*, tesis de licenciatura, México, FCPyS/UNAM, 2006, p. 35.

1. *Periodo mercantil (1500-1800)*. Los flujos migratorios fuera de Europa correspondieron a la creciente necesidad de colonización (América, Asia Oceanía y África) y explotación económica de las regiones dominadas bajo los parámetros del capitalismo mercantilista. Para los europeos involucrados en la construcción de plantaciones en América, el recurso más importante fue la migración forzada de esclavos africanos.
2. *Periodo industrial (siglo XIX)*. Desarrollo económico y su extensión a las colonias en el Nuevo Mundo. Entre 1800 y 1925, cerca de 48 millones de personas abandonaron los países industrializados en Europa y se dirigieron a América y Oceanía en búsqueda de mejores condiciones de vida.
3. *Periodo migración limitada (década de 1920-1960)*. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial, el periodo la migración europea a gran escala sufrió un cambio abrupto que marcó el comienzo de un período de cuatro décadas de la migración limitada a través de legislaciones –de países receptores- que limitaban la internación de personas.
4. *Migración post industrial (década de 1960)*. La migración se convierte en un proceso global en donde el número y la variedad de la oferta y demanda de migrantes es cada vez mayor. Sin embargo, durante este periodo se registra un decrecimiento respecto al flujo de migración europea y la emigración desde África, Asia y América Latina comienza a incrementarse dramáticamente.⁴

En esta línea de ideas, la migración internacional de personas se ha convertido en un tema de atención social como mecanismo para entender nuestro pasado, presente y futuro. La migración internacional forma parte de la agenda mundial que reconoce su vinculación con otros temas globales como el desarrollo, la pobreza y los derechos humanos.

No obstante, a pesar de que históricamente el proceso migratorio ha contribuido en el crecimiento económico, la construcción de naciones y al

⁴ Douglas S. Massey; Joaquín Arango; Graeme Hugo; Ali Kouauci; Adela Pellegrino; J. Edward Taylor; *Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium*, Clarendon Press Oxford, EUA, 1998, pp. 1-3

enriquecimiento cultural, ésta también representa diversos retos para el Estado y la sociedad.

Actualmente, los migrantes continúan padeciendo la explotación laboral, sus derechos humanos son trasgredidos, la posibilidad de desplazamiento es limitada por insumos policiales, a ello se suma la aparición de xenofobia y discriminación, temas aún pendientes entre los países emisores, receptores y de tránsito migratorio.

Por ese motivo, para efectos de la presente investigación, proponemos la discusión teórica de la migración internacional. A fin de explicar las causas que generan la trasmigración de centroamericanos a través de México, se hará énfasis en el marco teórico del sistema mundo, la nueva economía de la migración y el mercado dual de trabajo.

Para comprender la política migratoria de nuestro país, abordaremos al Estado y su papel en la elaboración de las políticas públicas. Retomaremos el trabajo de Luis Aguilar Villanueva, Thodore J. Lowi y Marc R. Rosenblum quienes, consideramos, nos ofrecen mejores herramientas para abordar nuestra variable explicativa.

1.2. Teorías contemporáneas de la migración internacional

De acuerdo con Stephen Castles y Mark Miller, la humanidad se encuentra de cara a la “edad de la migración” en donde pocas personas y sociedades pueden considerarse exentas de experiencias personales respecto a la migración y sus efectos. Se trata de una experiencia universal convertida en el símbolo de nuestra edad.⁵

Además de ser tema de experiencia personal y colectiva, la migración ha logrado consolidarse en los planos de investigación, análisis y discusión teórica. Pese a las dificultades que representan la explicación de sus causas y la dinámica de los actores que en ella confluyen, desde finales de los años

⁵ Stephen Castles; Mark Miller, *The age of migration. International population movements in the modern world*, 4ta. Edición, 2003, p. 5.

sesenta se han logrado importantes avances en cuanto a la formulación de modelos teóricos específicos para atender al fenómeno.

De esta manera, la **teoría neoclásica** surgió como un primer intento teórico por dotar de carácter explicativo al proceso migratorio. Lo que no significa que ésta fuese diseñada inicialmente como su marco inequívoco, sino que se trató de una aplicación a ese terreno del paradigma económico original.

La teoría neoclásica sentó sus bases en principios de elección racional (*rational choice*), la maximización de la utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales⁶. Estos principios fueron retomados a fin de explicar las razones que impulsan a los individuos a movilizarse de un lugar a otro desde el ámbito macro y microeconómico.

Desde su perspectiva macroeconómica, la teoría neoclásica plantea que la migración:

- a) Ocurre por las diferencias geográficas en la oferta y la demanda de trabajo;
- b) Las diferencias en costo generan el desplazamiento de trabajadores a países en donde los salarios son más altos;
- c) La migración de trabajadores altamente calificados sigue un patrón distinto a los trabajadores no calificados. Los primeros buscan beneficiarse de la calidad de su capital laboral;
- d) La migración de mano de obra es influenciada por el mercado laboral. Otros tipos de mercado no tienen efectos considerables.
- e) La forma en que los gobiernos pueden controlar los flujos migratorios es a través de la regulación en los mercados de trabajo en ambos polos migratorios –receptor y emisor-⁷.

⁶ Joaquín Arango, “La explicación teórica de las migraciones: luces y sombras”, *Migración y desarrollo*, no. 1, previamente publicado en *International Social Science Journal*, septiembre, 2000.

⁷ *Ibid.*, pp. 18-19

Desde su perspectiva microeconómica, la teoría en comento postula que los actores individuales deciden su desplazamiento migratorio.

Según sus principios, la **elección racional** actúa como parámetro definitorio. Postula que todo actor que se enfrenta a la necesidad de tomar una decisión optará siempre por aquella que le ofrezca, de acuerdo con su parámetro racional, el mejor resultado.

La migración internacional entonces sería el resultado de decisiones individuales tomadas por actores racionales que buscan aumentar su bienestar al trasladarse a lugares con mejores ganancias salariales en comparación con su país de origen. Lo que en primera instancia haría referencia a un contexto en que existen, aunque sea en menor grado, ciertos insumos de bienestar.

Siguiendo con la economía neoclásica, el individuo que decide migrar lo hace con toda la información disponible, posee todos los recursos necesarios para ejecutar su decisión y logrará resultados óptimos a través de su capacidad para evaluar los eventuales riesgos. Se trata de un cálculo de costo-beneficio.

En esa línea, el *Economic Development in the Third World* elaborado por Michael P. Todaro, sostiene que los actores -seres racionales e individuales- deciden emigrar debido a un cálculo de costo-beneficio que los lleva a esperar ingresos netos positivos, por lo general monetarios, como resultado de la opción migratoria, supuesto que justifica para los migrantes, correr todos los riesgos que implica moverse de un territorio a otro -aún desconocido- y a cualquier parte del mundo, pero en especial al país vecino del norte de México.⁸

George Borjas (1989), da continuidad a tal argumento afirmando que un migrante se traslada a cualquier zona, país o región en que espera que los rendimientos netos sean mayores, coincidiendo así con la afirmación que hace Todaro.

No importan las consecuencias, si estos saldos netos (económicos o sociales) son favorables para las familias de dichos migrantes.

⁸ Michael P. Todaro, *Economic development in the Third World*, New York, Ed. Longman, USA, 1989.

Según Borjas “el mercado de inmigración distribuye a estos individuos de manera no aleatoria en los países receptores” ya que de manera personal, él o los individuos emigrantes, buscan el mejor país que les proporcione mejores condiciones de vida.⁹

En adición, Douglas S. Massey menciona que “En teoría, un migrante potencial va hacia donde los rendimientos netos esperados de la migración son mayores, lo que podría conducir a varias conclusiones:

- Las características individuales, las condiciones sociales o las tecnologías que reducen los costos de la migración incrementan los rendimientos netos de la migración y, entonces, incrementan la probabilidad del flujo migratorio.
- El movimiento internacional no ocurre en ausencia de diferencias en ingresos esperados, éstos han sido igualados internacionalmente y el movimiento no cesa hasta que este producto ha sido igualado.
- La magnitud de la diferencia en los rendimientos esperados determina la magnitud del flujo internacional de migrantes entre países.
- Las decisiones de la migración provienen del desequilibrio o de las discontinuidades entre los mercados de trabajo; otros mercados no influyen directamente en la decisión de migrar.
- Si las condiciones en los países receptores son psicológicamente atractivas para los futuros migrantes, los costos de la migración pueden ser negativos, en este caso, un diferencial de ingresos negativos se hace necesario para detener la migración entre países.
- Los gobiernos controlan la inmigración mediante políticas que afectan los ingresos esperados en los países expulsos o receptores.

Coincidimos con autores como Castles y Millar quienes refieren que si bien, los individuos buscan que el país de residencia maximice su bienestar, se involucran otros elementos que podrían incidir en el proceso de decisión tales

⁹ George J. Borjas, “Economic theory and international migration”, en: *International Migration Review*, 1989, p. 461

como la eventual ausencia de recursos financieros individuales y por las reglas de inmigración impuestas por los países receptores¹⁰.

En esa línea, surge la necesidad de incluir otro tipo de factores y explicaciones que coadyuven en el intento por explicar por qué -más allá de una relación costo-beneficio y comparación salarial- los individuos emprenden el viaje hacia un “sueño” que se convierte cada día más en simple ilusión y pesadilla.

Como podemos inferir, los postulados de la economía neoclásica no consideran que los patrones actuales de la migración se determinan por un contexto en donde los mercados son imperfectos y en donde existen contradicciones estructurales en el desarrollo.

Además, su enfoque en el ingreso esperado y el equilibrio en el mismo únicamente contempla la situación de los países receptores y en condiciones de auge económico. También olvida que los Estados y sus sociedades no son actores pasivos frente a la migración y que éstos actúan en correspondencia de sus intereses y circunstancias.

Por otro lado, al ubicar a los factores económicos como los ejes dominantes de la teoría, el modelo neoclásico manifiesta limitaciones al dejar de lado variables sociales, culturales o aquellas derivadas de redes transnacionales y la política.

Por los elementos señalados, la teoría neoclásica poco nos ayuda a explicar la transmigración. Consideramos que no se trata de una comparación “envidiosa” de los salarios lo que origina que el individuo esté dispuesto a abandonar lo que conoce desde su primer día, sino que las personas no logran obtener, en sus países de origen, las condiciones mínimas para desarrollar una vida digna para ellas y su familia. Así, crecimiento de migrantes potenciales no depende únicamente de la existencia de un salario, sino también del nivel de ingresos, bienestar y la posibilidad de un futuro.

¹⁰ Stephen Castles; Mark Miller, *The age of migration... Op. Cit.*, p. 23

1.2.1. Teoría de la “nueva economía de la migración”

La nueva economía de las migraciones laborales es asociada principalmente a Oded Stark (1991) quien sostiene que la migración de retorno es el resultado lógico y deseado de una estrategia previamente planificada. Esta estrategia es definida en el hogar de los migrantes y el retorno es el resultado del logro de los objetivos trazados.

Enfocada en el mercado laboral, la teoría de la nueva economía de la migración fue promovida como resultado crítico al modelo microeconómico del pensamiento neoclásico. Según Stark, existen tres premisas para entender las causas de la migración y los procesos que la rodean: familia, seguros de riesgo y el papel de las remesas.

En primera instancia, suponiendo que la migración ocurre por la existencia de un agente individual y su búsqueda por incrementar sus ganancias, la decisión no queda exenta de eventuales presiones familiares. De hecho, la migración se constituye como “estrategia familiar” para diversificar sus ingresos y prevenir posibles embates o “riesgos” –desempleo, pérdida de ingresos, etc- prevalecientes en el contexto nacional.

Las remesas juegan un papel toral en la toma de decisiones familiares. Según Stark (p. 256), frente a la posibilidad de que el envío de remesas del sector urbano al rural pudiese sentar las bases de un incipiente desarrollo de la región -a través del financiamiento de cambios tecnológicos para la producción agrícola en el país de origen- las familias convierten a sus hijos en potenciales fuentes de auxilio o seguros.

Otros autores, como Massey y Durand, refieren que en la nueva teoría de la migración:

- Las familias, hogares u otras unidades de producción y consumo definidas culturalmente son las unidades de análisis para la investigación del proceso migratorio y no el individuo como el nivel micro económico de la teoría neoclásica apuesta.

- Un diferencial salarial no es necesariamente una condición para que la migración internacional ocurra. Las familias tienen incentivos fuertes para diversificar los riesgos mediante el movimiento internacional aún en ausencia de diferenciales salariales.
- La migración internacional y el empleo local o la producción local no son posibilidades mutuamente excluyentes. Un incremento en los rendimientos de las actividades locales puede aumentar el atractivo de la migración como un medio para superar límites al capital y al riesgo por invertir en tales actividades.
- El desarrollo económico en la región de expulsión no necesariamente reducirá las presiones para la migración.
- El flujo migratorio no necesariamente se detiene cuando los diferenciales salariales se han eliminado entre países.¹¹

Según Massey, en países desarrollados, el riesgo sobre el ingreso familiar es minimizado a través de mercados de crédito y seguros privados que permiten a las familias el financiamiento de nuevos proyectos. En contraste, en países en desarrollo, el crédito no está disponible o éste únicamente puede procurarse en un alto costo. En ausencia de seguros públicos o privados accesibles y de programas de crédito, las fallas del mercado crean fuertes presiones para iniciar movimientos internacionales.¹²

De esta manera, países como los Estados Unidos, no se convierten en focos de emigración, entre otros elementos, por la existencia de:

- a) *Mercados aseguradores de cultivos.* Permiten a las familias hacer frente tempestades económicas y medioambientales. Además procuran medios de financiamiento de infraestructura y adquisición de nueva tecnología con miras a mejores ganancias por cultivos.

¹¹ Douglas S. Massey; Joaquín Arango; Graeme Hugo; Ali Kouauci; Adela Pellegrino; J. Edward Taylor; *Worlds in motion... Op. Cit.* p. 12

¹² Douglas S. Massey; Joaquín Arango; Graeme Hugo; Ali Kouauci; Adela Pellegrino; J. Edward Taylor; *Worlds in motion... Op. Cit.* p. 22

- b) *Mercados a futuro*. Minimiza el riesgo de que el precio por el cultivo familiar sufra una caída estrepitosa. Los inversionistas asumen los riesgos de pérdida por debajo del precio de garantía. La migración ofrece un mecanismo por el cual las familias campesinas pueden auto asegurarse contra los riesgos a sus ingresos.
- c) *Seguro de desempleo*. Los gobiernos de países desarrollados protegen a sus trabajadores y a sus familias ante los riesgos del desempleo o incapacidad.
- d) *Los mercados de capital*. Para las familias de bajos ingresos, el único acceso a los préstamos es de origen local –altas tasas de interés–.
- Los gobiernos pueden influir sobre las tasas de migración no sólo mediante políticas que afectan a los mercados laborales, sino también mediante aquellas que dan forma a los mercados de seguros, de capital y futuros.
 - Las políticas gubernamentales y los cambios económicos que afectan la distribución del ingreso pueden influir sobre la migración internacional independientemente de sus efectos sobre el ingreso medio.

A esta propuesta se introduce también el concepto de “privación relativa” el cual señala que la migración puede llegar a producirse, no únicamente por las necesidades económicas de la familia en cuestión, sino que también ocurre con el fin de igualar los ingresos obtenidos por otros lugares en la misma comunidad.

Por otro lado, otros exponentes de la teoría en comento a considerar son los economistas Michael Todaro y George Borjas, que enriquecen el debate migratorio a través de la idea de que las migraciones humanas obedecen a las condiciones estructurales del mercado laboral mundial. Por ello los movimientos migratorios se producirán desde donde existe un exceso de mano de obra hacia donde hay un déficit de ésta. Por tanto, se considera que las migraciones tienen un claro beneficio funcional para el sistema económico mundial.

Es de señalar que dichos postulados de la teoría de la nueva migración han sido utilizados ampliamente para explicar las causas del flujo migratorio entre México y Estados Unidos. No obstante y para efectos de la presente investigación, los principios de la teoría de la nueva migración serán utilizados para definir las causas que generan la transmigración de centroamericanos indocumentados.

En este caso, la incorporación de mano migrante centroamericana y mexicana al mercado laboral estadounidense se ha consolidado como elemento dinamizador de la economía nacional. Su ingreso bajo condición de indocumentados representa un beneficio para sectores económicos del vecino país, no sólo por la disponibilidad de áreas laborales de poco prestigio social, sino también, porque cubren labores en áreas cuya oferta salarial es relativamente baja en comparación con sectores migratorios legales.

En los países de origen, no sólo se envía a los miembros de las familias a Estados Unidos para incrementar sus ingresos, sino también para mejorarlos en términos relativos respecto al de otros hogares –principalmente urbanos– para así reducir su situación de pobreza relativa.

Aplicado al sistema migratorio centroamericano, podríamos inferir que éste ocurre ante la ausencia de programas y seguros gubernamentales que ayuden a solventar las dificultades económicas de las familias provenientes de sectores marginados. Frente a su ausencia o dificultad de acceder a dichas facilidades, se perpetúa y ahonda la opción familiar de migrar como la mejor manera de asegurarse ingresos.

De esta manera, los migrantes en tránsito por México apuestan su integridad, vida y su escaso patrimonio a fin de hacerse de un capital en dólares que pueda contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de su familia.

1.2.2. Teoría de los mercados de trabajo duales

Consideramos que la presente teoría contribuye a un mejor entendimiento de las causas y consecuencias del flujo migratorio en general y la migración de centroamericanos en particular.

La teoría en comento modifica el centro de gravedad de las causas de la migración, las decisiones tomadas por los individuos y su extensión en el plano familiar son dejadas a un lado y refiere que la migración se debe a la existencia de la demanda de trabajo intrínseca a las sociedades industrializadas modernas

La teoría es atribuida a Michael Poiré (1979) para quien la migración no ocurre con base en una elección racional y libre de los sujetos, ni a los elementos asociados a las sociedades emisoras, sino, más bien a los requerimientos estructurales de las economías de las sociedades receptoras. Según Poiré, la inmigración “no es causa de los factores de estímulo en los países de origen (bajos salarios o desempleo alto) sino de los factores de atracción de los países receptores (una crónica e inevitable necesidad de mano de obra extranjera)”.¹³

Poiré señala que los movimientos migratorios ocurren por una “demanda permanente de mano de obra en las sociedades industriales avanzadas, que tiene su origen en ciertas características intrínsecas de éstas y que a su vez produce una segmentación en sus mercados de trabajo”.¹⁴

Esta necesidad de mano de obra constante se basa en cuatro características estructurales:

- ✓ *La inflación estructural*: los salarios no son libres y fluctúan en función de la oferta y la demanda. Existen legislaciones, sindicatos y grupos de intereses que influyen en el salario.

¹³ Douglas S. Massey, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Taylor, “Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación”, *Population and Development Review*, Vol. 19, n. 3, sep. 1993, p. 448

¹⁴ Joaquín Arango, “La explicación...”, *Op. Cit.*, p. 13

De esta manera, si un empresario en Estados Unidos demanda tareas de baja cualificación, no se encontrará en la necesidad de ofrecer salarios altos para atraer a los trabajadores. La solución planteada es atraerlos de otros países cuyo nivel salarial este por debajo del ofrecido en los Estados Unidos. Lo anterior con el objetivo de hacer atractivo su desempeño en tareas de bajo prestigio a cambio de salarios bajos.

- ✓ *Problemas motivacionales*: el estatus laboral es importante. En los niveles más bajos del mercado laboral es difícil el ascenso a segmentos del mercado más reconocidos socialmente.

Por tanto, los empresarios requieren -para estos puestos- de un tipo de trabajador que escasea en las sociedades desarrolladas: los que desempeñen un puesto de trabajo “altamente estable”, lo que significa la imposibilidad de aspiraciones de crecimiento laboral.

- ✓ *Dualismo económico*: el capital es un factor fijo de producción y los costes de su infrautilización recaen sobre la propia producción. Sin embargo, el trabajador es un factor variable cuyos costes de infrautilización (desempleo) no recaen sobre la producción sino sobre él mismo.

Como todo buen empresario, aquel perteneciente al país receptor de flujos migratorios buscará optimizar sus recursos económicos antes que los laborales, creando una dualidad en la utilización de los recursos. Por un lado, produce una cadena productiva destinada a asegurar la optimización de su capital mientras que se destina, a otra estrategia productiva, a la optimización de los recursos humanos caracterizada por los componentes fluctuantes y estacionales de la misma producción.

- ✓ *Demografía de la fuerza de trabajo*: los tres factores anteriores son los que generan clara y permanentemente la demanda de trabajadores extranjeros por las economías extranjeras, los cuales se ubicarán en el segmento secundario del mercado de trabajo, que otrora estaba ocupado por las mujeres y adolescentes.

Aunque estos últimos han salido de este estatus por varias razones sociodemográficas - familias donde la mujer sustenta el hogar, el descenso de la natalidad, educación, etc-, este sector es ocupado por los trabajadores inmigrantes, desempeñando los trabajos menos destacables y peor pagados.

Siguiendo con Poiré, existen trabajos inestables y de baja calidad a causa de la división de la economía en un sector primario intensivo en capital y un sector secundario intensivo en trabajo y de baja productividad, es decir, un mercado de trabajo segmentado.

**PROMEDIO DE INGRESO ANUAL DE TRABAJADORES NATIVOS E INMIGRANTES EN
ESTADOS UNIDOS (DÓLARES)**

SECTOR LABORAL	NATIVOS	INMIGRANTES
CONSTRUCCIÓN	32 000	20 800
MANUFACTURERO	30 000	20 800
NEGOCIOS Y FINANZAS	42 800	43 000
CUIDADOS MÉDICOS	42 000	52 000

Fuente: Capps, Fortuny y Fix, 2007.

En palabras más simples: un mercado primario (empleos estables, salarios de acuerdo a las normas y logros sindicales, oportunidades de crecimiento profesional, entre otros) y el mercado secundario (puestos laborales con salarios bajos, inestabilidad).

A diferencia de otras teorías, la del mercado de trabajo dual reconoce que los trabajadores migrantes no necesariamente compiten con los nacionales, ya que como hemos explicado, a los flujos migratorios actuales se les ha segregado a ramas poco demandadas entre la sociedad de acogida. Por otro lado, se refuta la idea de que la presencia de trabajadores migrantes afecte los niveles salariales y las perspectivas de empleo de éstos últimos.

Otro elemento de atención es que la teoría del mercado dual no acepta ni rechaza que los actores tomen una decisión racional a fin de satisfacer sus necesidades personales (micro economía) y de su familia, incluso, señala que altas posibilidades de lograr una contratación por parte de empleadores en el país de acogida aumenta el valor de la migración al garantizar eventuales ingresos familiares.

1.2.3. Teoría del estructuralismo histórico y el sistema mundo

Consideramos que la presente teoría nos ayudará a observar a la migración y sus causas desde su plano como sistema y estructura contemporánea de las sociedades. Sienta las bases de entendimiento sobre las causas de los flujos migratorios hacia México, con especial atención a migrantes centro y sudamericanos, no porque nuestro país sea el objetivo último de su movilización, sino porque la posición geopolítica de nuestro país como vecino de la economía más importante, lo ubican como territorio de paso obligatorio.

En las últimas tres décadas, México se ha consolidado como territorio de tránsito para los flujos migratorios en su búsqueda por llegar a los Estados Unidos. Según los registros del Instituto Nacional de Migración (INM), los nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, constituyen entre 92 y 95% del total de los alojados en las estaciones migratorias entre 2005 y 2010.

El modelo económico aplicado en Centro y Sudamérica a partir de la década de 1980, no logró ni el crecimiento económico ni el desarrollo social pregonado por sus promotores y defensores, todo lo contrario. El crecimiento que se dio en ese periodo sólo benefició a un pequeño sector de capitalistas nacionales y transnacionales, así como a sectores minoritarios de la clase media alta. En dicho contexto, los flujos migratorios de la región hacia Estados Unidos y su tránsito por México, comenzaron a registrar un incremento inusitado.

La ola de violencia generada a partir de golpes de Estado, se convirtió en otro elemento catalizador de la emigración en la región.

De esta manera, es de señalar que la teoría de los sistemas mundiales y la de sistemas migratorios como lo denominó Castles y Millar (2004) tiene su origen en los años cincuenta.

Sin embargo, dicha teoría se consolidó en las décadas de los años 60 y 70 con los trabajos de Emmanuel Wallerstein quien ligó los orígenes de la migración internacional a la estructura del mercado mundial.

Entre sus principales exponentes latinoamericanos destaca Celso Furtado (1965), Fernando Cardoso y Enzo Faletto (1969), quienes observaron que existe un deterioro en las condiciones del comercio entre los países capitalistas ricos y las naciones pobres en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, en donde las naciones en desarrollo eran forzadas a la dependencia por condiciones estructurales impuestas por los países capitalistas poderosos.

Desde esta perspectiva, la penetración de las relaciones económicas capitalistas en las sociedades periféricas no capitalistas, crean poblaciones propensas a migrar al extranjero.¹⁵

Guiados por un deseo de mayores ganancias y riquezas, los propietarios y gerentes de las firmas capitalistas se introducen en los países pobres de la periferia económica mundial, en busca de tierras, materias primas, mano de obra, y nuevos consumidores.

De acuerdo con Douglas Massey, “esto es posible a través de los gobiernos neocoloniales y empresas multinacionales que perpetúan el poder de las élites nacionales quienes o bien participan de la economía mundial como capitalistas por sí mismos u ofrecen sus recursos nacionales a empresas globales en términos aceptables”.¹⁶

De acuerdo con la teoría de los sistemas mundiales, la migración es una consecuencia natural de los trastornos y dislocaciones que inevitablemente acontecen en el proceso de desarrollo del capitalismo. Se trata de un proceso en expansión que ha cuyo núcleo se ha establecido en Europa Occidental,

¹⁵ *Ibid.*, p. 24

¹⁶ *Ibid.*, p. 36

América del Norte, Oceanía y Japón, a lo largo y ancho del globo y por gran parte de la población mundial incorporándola al mercado mundial económico.

Así las tierras, materias primas, y mano de obra de las regiones periféricas han quedado bajo la influencia y control del mercado; ello ha generado los inevitables flujos migratorios, parte importante de los mismos se registran hacia el exterior de sus países¹⁷.

La economía capitalista expulsa o atrae a la población productiva en relación con su desarrollo cíclico, la existencia de crisis y auges en el capitalismo que indican que la producción presenta periodos de ampliación y reducción, lo cual genera que la población productiva sea atraída o expulsada del aparato productivo –desocupación u ocupación elementos indispensables para el capital-.

Así, la migración y el desempleo son factores intrínsecos al desarrollo de la sociedad, mostrando formas y amplitudes diferentes según periodos históricos y el grado de desarrollo de cada país.¹⁸

Como hemos señalado desde el principio, la teoría de los sistemas mundiales argumenta que la migración internacional sigue la organización política y económica de un mercado global en expansión, lo que da origen a las siguientes hipótesis:

1. La migración internacional es una consecuencia natural de la formación del mercado capitalista en el mundo en desarrollo.
2. El flujo internacional del trabajo sigue los flujos internacionales de bienes y capital, pero en la dirección opuesta. Las inversiones extranjeras fomentan cambios que crean una población desarraigada y móvil en los países periféricos en tanto que simultáneamente forja lazos materiales y culturales con los países centrales, guiándola hacia un movimiento transnacional.
3. En tanto que la migración internacional surge de la globalización de la economía de mercado, la forma en que los gobiernos pueden influenciar

¹⁷ *Ibid.*, pp. 36-37

¹⁸ Eduardo A. Sandoval, *Migración e identidad*, Ed. UAEM, México, 1993, p. 23

las tasas de migración es mediante la regulación de inversiones extranjeras y controlando los flujos de capital y bienes. Sin embargo, es improbable la adopción de dichas medidas ya que se enfrentan a firmas multinacionales con recursos políticos que pueden movilizar para blanquearlas.

4. Las intervenciones políticas y militares por los gobiernos de países capitalistas para proteger las inversiones hechas fuera y para apoyar a los gobiernos extranjeros que simpatizan con la expansión del mercado global, cuando fallan, producen movimientos de refugiados dirigidos a países centrales específicos, constituyendo otra forma de migración internacional.

Finalmente, la migración internacional poco tiene que ver con las tasas salariales o las diferencias de empleo entre países; entre los lineamientos de la teoría en cuestión señala que la migración se genera por la dinámica de la creación de mercados y la estructura de la economía global.¹⁹

Sin embargo, para muchos el siglo XX se convirtió en el siglo en donde las causas que generan el flujo internacional de personas quedan supeditas en los trabajos académicos cuyo epicentro comienza a ubicarse en las medidas establecidas por los Estados para discriminar entre los miembros (ciudadanos, nacionales) y no miembros (extranjeros y extraños) de su sociedad.

Los Estados han argumentado el uso de su soberanía para decidir quiénes y cuántos extranjeros pueden ingresar, trabajar o permanecer en su territorio. Bajo estos parámetros, presentamos los siguientes modelos teóricos a fin de comprender los lineamientos contemporáneos que definen las regulaciones en la materia.

1.2.4. Síntesis de la revisión teórica

En el desarrollo de las páginas anteriores pudimos analizar los principales postulados teóricos que han intentado exponer las razones por las cuales se genera el flujo de personas de una unidad geográfica a otra.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 34-41

Revisamos los grandes debates teóricos entre la microeconomía y la macroeconomía en donde el individuo y su familia tomaban la decisión de migrar desde un cálculo racional de costo beneficio.

No obstante, concluimos que la simple determinación individual no es suficiente para explicarnos las causas estructurales que generan la migración. Por ello, encontramos en las teorías de la nueva migración otros elementos que contribuyen al entendimiento de la migración de nuestro interés.

Según esta teoría la ausencia de seguros públicos o privados accesibles y de programas de crédito aunado a fallas del mercado de los países de origen, crean fuertes presiones para iniciar movimientos internacionales. A su vez, el arribo de migrantes a países desarrollados engrosa las filas laborales dispuestas a minimizar costos de producción.

Se suman los principios de la teoría del mercado dual del trabajo que nos dice que la migración es una condición estructural del sistema económico-productivo contemporáneo.

Se crean los mercados primarios (empleos estables y buena remuneración) y los mercados secundarios (inestabilidad laboral, ausencia de seguridad social y bajo nivel salarial).

De esta manera, si un empresario en Estados Unidos demanda tareas de baja cualificación, no se encontrará en la necesidad de ofrecer salarios altos para atraer a los trabajadores.

La solución planteada es atraerlos de otros países cuyo nivel salarial este por debajo del ofrecido en los Estados Unidos. Lo anterior con el objetivo de hacer atractivo su desempeño en tareas de bajo prestigio a cambio de salarios bajos.

Este sistema ha perpetuado la transmigración de migrantes indocumentados centroamericanos con destino hacia Estados Unidos. De acuerdo con la teoría del sistema-mundo, El flujo internacional del trabajo sigue los flujos internacionales de bienes y capital, pero en la dirección opuesta. Las inversiones extranjeras fomentan cambios que crean una población desarraigada y móvil en los países periféricos en tanto que, simultáneamente,

forja lazos materiales y culturales con los países centrales, guiándola hacia un movimiento transnacional.

1.3. El Estado y la “hechura de políticas públicas”

Las problemáticas de ser un país de origen, destino, tránsito y retorno de flujos migratorios y aquellas emanadas de la crisis política por la cual atraviesa nuestro país, han colocado en el centro del debate al Estado. La naturaleza de éste, sus funciones, sus estructuras de toma de decisión, sus relaciones con la sociedad y los factores (reales y formales) de poder, su dependencia, su autonomía y sus debilidades hoy (2012), son elementos que resultan ineludibles para dar pauta a la discusión sobre la política migratoria en México.

Cuando hablamos del Estado –implícitamente- queremos señalar que éste no sólo se trata de una forma de organización social y jurídica, sino que aún más importante, es el carácter histórico-político de esta organización. El elemento político en el Estado, ha dado forma y fuerza a la dinámica de reproducción social en un espacio y tiempo determinados. De esta manera, cuando tenemos el objetivo de profundizar en torno a su funcionamiento, resulta necesario retomar las bases histórico-conceptuales del mismo.

La palabra Estado, proviene del vocablo latino *status*; éste se deriva del verbo *stare* cuya raíz aria *sta* denota la situación, posición, postura o condición en que se encuentra una cosa o persona. El Diccionario de la Lengua Española, señala que por Estado se entiende: “[El] Conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano. [Por otro lado, el Estado] En el régimen federal [se trata de una] porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común”.²⁰

Desde una perspectiva histórica, el siglo XVI marcó el ascenso del capitalismo como sistema económico mundial y del Estado nacional al sistema político

²⁰ Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, [en línea], Dirección URL: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estado, [consultada: 23 de junio de 2012].

internacional-estatal. El Estado entonces, se ha encontrado históricamente vinculado al desarrollo del capitalismo como modo de producción expansivo respecto de territorios, poblaciones, recursos y procesos.

Desde la Grecia clásica, *De la República* de Marco Tulio Cicerón hasta el Derecho constitucional, la ciudadanía se colocaría en el centro del debate en torno al Estado de derecho.

La discusión sobre la existencia de un derecho natural de emigración y elección de ciudadanía, así como la capacidad de la sociedad y los límites de la organización política diferenciada de los individuos, se transformarían en temáticas que han encontrado su punto más álgido en los siglos XX y XXI.

Siguiendo la perspectiva histórica, ante las modificaciones de las fuerzas dinamizadoras en el sistema internacional, la escala nacional quedó supeditada al Estado como aparato central de dominación, decisión, coerción, consenso y control. Bajo dicha dinámica, el Estado asume no sólo el gobierno, sino también, la administración de la vida pública y privada de los individuos en sus respectivos ámbitos espaciales y temporales.

En palabras de Marcos Kaplan: “El Estado parece surgir y desarrollarse cuando, en diferentes modos, la sociedad deja de poseer de su iniciativa y de sus poderes, abandona la gestión de sus intereses comunes, los trasmite por espontánea debilidad o bajo imposición coactiva al Estado. Éste asume [...] la racionalidad, el poder de organización y de cohesión, la representatividad del interés general tal como lo definen las ideologías dominantes.”²¹

Por otro lado, en su acepción más simple, el Estado se ha considerado como una entidad políticamente organizada, soberana de cualquier otra forma de organización social, estructurada bajo un régimen jurídico e instituciones con autoridad y atribuciones para establecer normas y pautas de comportamiento, con órganos de gobierno y con instancias de administración que sintetizan las aspiraciones de la sociedad a la que sirven.

²¹ Marcos Kaplan, *Estado y globalización*, México, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 90, 2008, p. 24.

La política²² como elemento integrador del quehacer social y como factor intrínseco al funcionamiento del Estado, trae consigo la existencia de variables fundamentales, entre las más importantes, el *poder*. Para Max Weber, el poder se entreteje de manera indisoluble con la política ya que, ésta última se expresará como “la aspiración a participar en el poder o la aspiración a influir en el reparto del poder entre los diversos Estados, o, en el interior de un mismo Estado”.²³

El resultado inmediato de las relaciones entre las estructuras del Estado, su organización en jerarquías, así como las divisiones categóricas en términos de estatus entre los miembros de la sociedad a su jurisdicción, determinan las funciones del Estado, de manera general, se tratan:

- *Institucionalización, legitimidad, consenso, legalidad*: La estructura de mando y obediencia presente y sustentada por la relación entre los individuos, la sociedad y el Estado, es catalizada por medio de instituciones. Éstas son dotadas de poder estatal cuya naturaleza asegura la permanencia y garantiza la reproducción de la cohesión, estabilidad e inserción en órdenes y niveles de reconocimiento, entre ellos. De esta manera, se establece “un *orden institucional*: económico, político, militar, religioso”,²⁴

De esta forma, la política pública como función del Estado que le garantiza esquemas de institucionalidad, legitimidad y legalidad puede interpretarse de diversas maneras: “un campo de actividad gubernamental (salud, población, migración), un propósito general a realizar (empleo estable), una situación social deseada (seguridad), una propuesta de acción específica (espacios públicos, alfabetización)”²⁵. Siguiendo a Luis F. Villanueva, refiere que:

- Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, con objetivos, es una acción con sentido.

²² “[...] puede ser considerada como el conjunto de fuerzas, funciones, actividades, estructuras y procesos, que resisten o a la inversa expresan y refuerzan, los dinamismos que amenazan de muerte a las formaciones sociales [...]”. En: Marcos Kaplan, *Estado y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1987, p. 136

²³ Max Weber, *La política como profesión*, México, Ed. Alianza, p. 95.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 23

- Por su carácter propositivo, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas (gobernantes y clases dominantes)
- La política involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores²⁶.

Lo anterior no significa, en primera instancia, que la inacción deba entenderse como una decisión espontánea y sin sentido. Al contrario, se decide deliberadamente no actuar frente a un problema público tras considerar que la evasión de dicho problema resulta “la mejor” manera de resolverlo. Lo referido cobra importancia a la hora de evaluar nuestra hipótesis pues suponemos que la ausencia de una política migratoria ha permitido que actores estatales y de la sociedad en su conjunto aseguren esquemas de corrupción e ilícitos en contra de los migrantes.

Este esquema explicativo se retomará a lo largo de la investigación a fin de entender el papel del Estado en la delimitación de atribuciones y líneas de acción e inacción en materia migratoria. Consideramos que las ideas de Villanueva contribuirán al cabal análisis de los elementos a considerar en las políticas públicas.

1.4. La política migratoria como función del Estado mexicano

Desde una perspectiva *weberiana*, todo análisis sobre políticas públicas se remite a la soberanía del Estado por ser éste el principal depositario del recurso y uso de la legítima violencia sobre sus fronteras, su territorio y su población.

En esta línea de ideas, autores como Ana María López Sala, Thomas Straubhaar y Mónica Vereza coinciden en considerar que las políticas migratorias “[...] parten de la prerrogativa del Estado para determinar su política interna y externa, y en ellas desempeñan un papel significativo los costes políticos de sus intervenciones.” Según la autora, la política migratoria se convierte en el mecanismo por medio del cual el Estado puede determinar a los miembros

²⁶ *Ibid.*, pp. 24-25

reales o potenciales de su “comunidad política”, ya sea a través de leyes de ciudadanía o por políticas de naturalización.

Thomas Straubhaar, por su parte, señala que “[las políticas migratorias se tratan de] reglas y regulaciones para discriminar entre los miembros (ciudadanos, nacionales) y los no-miembros (extranjeros). [Tal situación se justifica] en el principio básico de derecho internacional en donde los gobiernos nacionales tienen la soberanía para decidir quiénes y cuántos no-nacionales o no-ciudadanos pueden entrar, permanecer o trabajar dentro de su territorio [...]”.

Mónica Vereza Campos señala en el mismo sentido que las políticas migratorias son “inherentemente discriminatorias” por ser producto del Estado, ya que “éste escoge, entre varios candidatos, a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país. Al aplicar esta política, el Estado rechaza a quienes no reúnen los requisitos, previamente establecidos por ser un Estado soberano”.

De igual manera, en México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), define a la migración como el proceso de desplazamiento de una unidad geográfica a otra, coincidiendo con el diccionario de Relaciones Internacionales de Plano y Olton que propone a la migración como el “Movimiento de población de una región a otra o de un estado a otro. La ‘inmigración’ es el movimiento visto desde el estado receptor, mientras que los movimientos de población hacia fuera de un país se llama ‘emigración’ [...]”.²⁷

Sin embargo y de manera más específica “Se entiende por migración, en su factor sociológico, al movimiento de población voluntario o forzado, de un área geográfica de asentamiento estable a otra área, situada en el mismo país o un país extranjero, con miras a un asentamiento a largo plazo o definitivo”.²⁸ El enfoque sociológico propone la existencia de patrones generados por el desarrollo histórico de la migración, denominándolos como “patrones migratorios”, a saber:

²⁷ Jack C. Plano y Roy Olton. *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México, Editorial Limusa, 1985, p. 32.

²⁸ *Diccionario de sociología*, México, Siglo XXI, 1995, p. 580.

- a) *Direccionalidad*: Este patrón realiza la diferenciación entre la emigración²⁹ e inmigración.³⁰ El proceso de emigración y de inmigración se determinan por factores de atracción y de expulsión (*push-and-pull factors*, por su terminología en inglés) sustentados por el reconocimiento de los países de origen y destino, respectivamente. La naturaleza de tales factores pueden ser económicos, políticos, culturales o ambientales;
- b) *Tipo de migración*: Dependiendo de la naturaleza de los factores, en la migración pueden diferenciarse a aquellas que se realizan de manera forzada de la efectuada de manera voluntaria. Paralelamente a ello puede diferenciarse en éstas últimas aquellas promovidas (ya sea por los gobiernos o por los demandantes de mano de obra migratoria) de las espontáneas;
- c) *Territorialidad*: Este patrón distingue a las migraciones internas, las cuales se realizan al interior del territorio de un Estado, de las migraciones externas, que implican el desplazamientos desde el territorio de un Estado a otro;
- d) *Temporalidad*: Elabora un marco diferenciador entre los movimientos migratorios cuyo objetivos se concentra en la residencia permanente en el lugar de destino y entre quienes tienen por objetivo establecerse por tiempo limitado.³¹

Bajo las premisas anteriores hemos de señalar que la migración es un proceso social, cultural, político y económico dinámico que acompaña históricamente al desarrollo de la humanidad, por ese motivo, la formulación de la migración

²⁹ Se entiende por emigración al desplazamiento del individuo o grupo social hacia un espacio geográfico diferente de aquél de su lugar de origen. La palabra “proviene del latín *emigratio*, -tio -nis, como acción de emigrar; conjunto de habitantes de un país que trasladan su domicilio a otro, por el tiempo ilimitado, o en ocasiones, tan sólo, temporalmente”. En: *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Tomo 15, Barcelona, España, MASA-HIGD, 1975, p.199.

³⁰ La inmigración se trata del desplazamiento de población que arriba al lugar de llegada. De manera específica, el Diccionario Enciclopédico Salvat Universal señala que inmigrar “proviene del latín, *inmigrare*, de *in*, en, y *migrare*, irse, pasar, lo que significa el hecho de llegar a un país para establecerse en otro...”. En: *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*. Tomo 13, Holm-Kof., Barcelona, España, 1975, p. 244.

³¹ Torcuato Di Tella, *Diccionario de Ciencias Sociales y Política*, Buenos Aires, Argentina, Emecé Editores, 2001, p. 461

como categoría de análisis ha de responder al contexto histórico que lo acompaña y a las particularidades espaciales en que se registra.

A partir de ello, surge la importancia de conceptualizar al proceso de *migración internacional*. De manera general, la migración internacional se entiende como un proceso efectuado a escala global, en donde la principal causa de desplazamiento se concentra en la búsqueda de la población de mejores condiciones de vida, además de su articulación con factores estructurales, tales como, la asimetría económica, la interdependencia y las intensas relaciones entre los países.³²

El flujo de mexicanos hacia Estados Unidos se ha ido modificado de acuerdo al contexto histórico, económico, político y social de ambos países. En este sentido las percepciones de los gobiernos involucrados, al igual que la posición de sociedad acerca de la inmigración y emigración (en el sentido de una relación de país emisor y país receptor), también se han modificado conforme a las condiciones existentes en el marco histórico en que se desenvuelven. A partir de tal criterio es que se elaboran diversas políticas para regular al proceso migratorio.

Ejemplo de ello ocurre cuando un país se encuentra envuelto en un contexto de guerra, la concentración de la población nativa ha de estar enfocada en los esfuerzos necesarios para el desarrollo del conflicto, entonces el gobierno actúa como promotor de inmigración de extranjeros que suplan la mano de obra nativa faltante en la economía nacional, como ocurrió con el Programa Bracero, celebrado entre México y Estados Unidos.

De manera paradójica, cuando el país receptor enfrenta dificultades económicas y éstas se expresan en la tasa de desempleo, es factible considerar que el gobierno promueva y/o apruebe políticas migratorias que se enfoquen en la restricción de la entrada de inmigrantes, el ejemplo: el periodo de Gran Depresión, la década de los años noventa, y la etapa actual de crisis económica internacional.

³² José Luis Ávila, *et. al.*, *Mujeres mexicanas en la migración a Estados Unidos*, Consejo Nacional de Población, [en línea], Dirección URL: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/08.pdf>. [consulta: 14 de diciembre 2009].

En consecuencia, la figura del migrante se moldea a partir de la realidad de la economía nacional del país receptor, su reputación puede oscilar entre considerarlo como un importante aporte a la economía o como un problema nacional al cual se le debe restringir o limitar la entrada al territorio “nacional”.

La política migratoria se erige como el derecho internacional de cada Estado para regular la circulación de personas a través de sus fronteras y dicha facultad surge a partir de la conformación de un sistema de Estados nacionales que ejercen y poseen soberanía sobre su territorio y población.

En este orden de ideas, “La potestad del Estado en materia de inmigración se expresa normalmente en términos generales, es decir, se considera que los Estados tienen una gran libertad para definir sus políticas de admisión, residencia, expulsión y naturalización de los no ciudadanos”.³³

Mónica Vereá señala que “Una política migratoria puede ser definida como el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su territorio”.³⁴

De acuerdo con el análisis de Vereá, el Estado puede realizar tres acciones en el ámbito de política migratoria, a saber:

- a) Establecer límites territoriales o fronteras terrestres y marítimas, según sea el caso.
- b) Formular reglas que se apliquen a los individuos extranjeros que deseen ingresar al país.
- c) Seleccionar a los “mejores candidatos” a inmigrantes autorizados de acuerdo con la nacionalidad, la raza y/o la etnia.³⁵

También, es necesario señalar la clasificación de las políticas de inmigración de acuerdo al objetivo perseguido por el gobierno.

³³ Alexander Aleinikoff. “Un análisis sobre normas jurídicas internacionales y migración”. Serie Diálogo Internacional sobre la Migración, No. 3, Ginebra, Suiza, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2002, p.15.

³⁴ Mónica Vereá Campos. *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, 2003, p. 21.

³⁵ *Ídem*.

De manera general, se habla de “políticas de retención” cuando el gobierno pretende mantener en su territorio a un grupo de población considerada potencialmente como migrante; las “políticas de promoción” tienen por objeto fomentar la entrada o salida voluntaria de migrantes; las “políticas de regulación” son aquellas que tratan de influir en la dinámica de los flujos migratorios, sea restringiendo o promoviendo la entrada de migrantes; la “política de recuperación” trata de recuperar a la población nacional que se halla radicando en el extranjero y, finalmente, se puede ubicar a las “políticas de incorporación”, las cuales se diseñan para insertar socialmente a aquellos migrantes que ya se encuentran residiendo en el país receptor.³⁶

Por su origen (país receptor), las políticas migratorias son clasificadas como políticas abiertas o políticas cerradas. Cuando se formula una política que permita la entrada y libre circulación de extranjeros al interior del territorio de un Estado, así como, la posibilidad de que los nacionales de dicho Estado puedan salir de su territorio, se le conocerá como *política migratoria abierta*.

En contrasentido, se habla de una *política migratoria cerrada* cuando se establece un marco normativo de restricción total o parcial a la entrada de extranjeros o nativos al interior de un Estado. Estas políticas suelen caracterizarse por ser flexibles entrono a su aplicación, además puede entrelazarse con la autorización de ingreso limitado de trabajadores de acuerdo a las necesidades de la economía nacional.³⁷

Independiente a la naturaleza de las políticas migratorias (cerradas o abiertas), la aplicación de políticas migratorias corresponden a las siguientes funciones generales, a saber:

- Establecimiento de los lineamientos de selección y admisión de extranjeros que solicitan el ingreso documentado al territorio.
- Establecimiento de facilidades para el ingreso de inmigrantes al país como trabajadores o residentes, ya sea de forma temporal o definitiva.

³⁶ Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Organización Internacional para las migraciones-Paidós, 2002, pp. 98-107.

³⁷ *Idem*.

- Instauración de mecanismos institucionales para que un inmigrante tenga la oportunidad de obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.³⁸

Entonces, resulta importante señalar la clasificación que la ley de inmigración estadounidense señala para caracterizar, otorgar o sancionar al proceso migratorio en su territorio.

1.5. Breve marco introductorio a la política migratoria mexicana

En el presente trabajo entenderemos a la política migratoria como aquellas que forman “[...] parte de las políticas públicas y, por lo tanto, corresponde al gobierno de cada Estado tomar las decisiones básicas para definirlas y poder aplicarlas”. Una política de Estado, en materia migratoria, es aquella que ve por encima de los episodios coyunturales de nuestro devenir histórico, aquella que no deja de ser política porque se trata de una política pública y, como hemos desarrollado en apartados que preceden a esta idea, es una política que está en manos del Estado, pero que se aparta de los tiramientos facciosos y se acerca más hacia la discusión civil.

Con el objetivo de aportar otros elementos a la discusión de la política migratoria en México, hemos de señalar la existencia de tres etapas de acción de la misma:

- Política de inmigración: Caracterizada por un bajo volumen pero con altos costos políticos.
 - 1890-1920: la política migratoria mexicana se concibe como un mecanismo para el desarrollo nacional.
 - 1920-1950: política de asilo y refugio político. La política migratoria se coloca como emblema de la política exterior mexicana.

³⁸ Mónica Vereá Campos. *Migración temporal...*, Op,Cit., p.24.

- Política de emigración: Alto flujo migratorio concentrado hacia Estados Unidos cuya incidencia en la vida política del país es fluctuante.
 - 1950-1990: ausencia de una política migratoria. Durante este periodo las acciones gubernamentales en la materia se subordinan por completo a la Política Exterior del país.

En este periodo se pueden distinguir cuatro tipos de emigración mexicana en los Estados Unidos:

1. Emigrantes legales: se trata de personas que fueron admitidas por las autoridades estadounidenses previo otorgamiento de visa. De acuerdo con cifras oficiales del gobierno estadounidense, entre 1870 a 1971 se otorgaron 1, 620, 500 visas a mexicanos.³⁹
2. Transmigrantes, *commuter*, o tarjetas verdes: Se trata de aquellos que han obtenido la visa I-151 a través de la cual, el gobierno estadounidense autoriza la entrada del migrante para laborar legalmente en Estados Unidos. Estas categorías otorgan el derecho de residir en territorio contiguo, así como transmigrar a su lugar de empleo en los Estados Unidos. Una persona denominada como *commuter* era poseedora de la tarjeta verde y tenía la posibilidad de trabajar o residir en México, generalmente, se le otorgaba este estatus a estudiantes, turistas y/o a trabajadores temporales, ente otros. El registro de tarjetas verdes a finales de 1971 contabilizó 735 018 visas a mexicanos.⁴⁰
3. Braceros: personas contratadas por las autoridades estadounidenses para desempeñar un trabajo bajo contrato.
4. Inmigrantes indocumentados: Se trata de toda aquella persona que ingresa a otro país sin el permiso de las autoridades o bajo la

³⁹ Jorge A. Bustamante, "El espalda mojada, informe de un observador participante", en: *Revista de la Universidad de México*, vol. XXVII, núm. 6 (febrero de 1973), p. 40

⁴⁰ Comisión de Buena Vecindad de Texas, *Texas Migrant Labor, Annual Report, 1971*, en: Jorge A. Bustamante, *Cruzas la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, México, FCE, 1997, p. 131.

utilización de vías, recursos o documentación no autorizada por el gobierno receptor.⁴¹

- Política de transmigración: Reciente interés en la agenda gubernamental a raíz de fuertes presiones de la opinión internacional. Plantea retos y nuevos desafíos al Estado mexicano.
 - 2000-2013. Política enfocada en los flujos migratorios indocumentados –con especial atención a centro y sudamericanos-. El principal tema de preocupación es el respeto a los Derechos Humanos consolidados en la formulación legislativa de una Ley de Migración.

a) *Trabajadores agrícolas*:

En esta etapa también destaca la participación de trabajadores agrícolas –principalmente ciudadanos guatemaltecos hacia México-. Luego del proceso de descapitalización del campo guatemalteco, la fuerza de trabajo se desplazó hacia las fincas del Soconusco.

Los finqueros mexicanos reemplazaron la mano de obra mexicana por la guatemalteca que se encontraba en disposición de aceptar salarios más bajos debido a su condición migratoria de indocumentados. Los trabajadores agrícolas guatemaltecos se concentraron en las grandes fincas productoras de café, caña de azúcar, algodón, soya, maíz, arroz e incluso a la cría de ganado.⁴²

Históricamente, las autoridades mexicanas han permitido la internación de trabajadores guatemaltecos debido a la necesidad de mano de obra en el campo al sur del país, no obstante, a partir de los años ochenta –en el contexto de la llegada de refugiados- las autoridades asumieron un discurso antiinmigrante al señalar que su llegada podría “revivir” diferendos territoriales surgidos del siglo XIX.

⁴¹ Mónica Vereá Campos. *Entre México y Estados Unidos: Los indocumentados*, México, El Caballito, 1986, pp. 37 y 48-49.

⁴² Manuel Ángel Castillo, “Las migraciones en la frontera sur de México”, en: Luis Javier Castro Castro; Eduardo Aguirre Juárez (Coords.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, SOMEDE, México, 1995, p. 213.

Aunado a ello, Manuel Ángel Castillo señala que “cuando se iniciaron esfuerzos por regularizar este flujo [...] la iniciativa tuvo que enfrentar la oposición de los empleadores pues aducían que dicha documentación era innecesaria” debido a la confianza entre trabajadores y empleadores.⁴³

Por otro lado, la crisis económica, política y social de países como Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador durante los años ochenta, generaron las condiciones para que un gran número de centroamericanos atravesaran la frontera mexicana buscando refugio.

b) Refugiados:

Según cifras oficiales, en 1984 se registró la entrada de 45 mil refugiados en la región fronteriza de Chiapas. Sin embargo, debido a que en la *Ley General de Población* vigente no se contemplaba la figura de “refugiado”, el gobierno mexicano propuso en 1990 la modificación de dicha *Ley*, bajo la siguiente condicionante:

“Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país”.⁴⁴

c) Transmigrantes:

De manera general, por transmigración se considera al proceso mediante el cual las personas –“migrantes de paso”- traspasan un país distinto al de origen con el objetivo de arribar a un tercero.

En la experiencia mexicana destaca el paso de centroamericanos quienes desean llegar a Estados Unidos. Sus formas de internación a nuestro país son variadas: con permisos temporales que deben refrendar o sin permiso oficial, es decir, indocumentado.

⁴³ Manuel Ángel Castillo, “Las dimensiones políticas de las migraciones internacionales en Chiapas” en: Diana Guillén (Coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 2003, p. 199

⁴⁴ Artículo 42, frac. VI, México, *Ley General de Población*, en: *Agenda de los extranjeros*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005, pp. 8-9.

Información oficial indica que 2007, la mayoría de los transmigrantes indocumentados en paso por México hacia Estados Unidos –por eventos de aseguramiento- eran de origen guatemalteco (29.9%), nicaragüenses (1.7%), salvadoreños (11.5%) y hondureños (45.4%), es de mencionar la presencia de ciudadanos sudamericanos y asiáticos (chinos, coreanos e hindúes).

De acuerdo con Rodolfo Casillas R., “Los transmigrantes no construyen caminos, hacen suyos los que ya existen. No requieren de permiso para servirse de ellos. Practican el libre tránsito, aunque para ello tengan que pagar derecho de paso a delincuentes y oficiales abusivos. Así lo han hecho desde tiempos idos. Los controles migratorios son obstáculos, no necesariamente impedimentos”.⁴⁵

⁴⁵ Rodolfo Casillas r., “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, en: *Revista Migración y Desarrollo*, Zacatecas, México, no. 10, 2008, p. 164

Capítulo II

Los indicios de la política migratoria mexicana hasta la década de 1990

2. Los cimientos de la política migratoria en México durante el primer tercio del siglo XX

En las últimas tres décadas, México ha cobrado importancia como territorio de tránsito para los flujos migratorios en su búsqueda por llegar a los Estados Unidos. Según los registros del Instituto Nacional de Migración (INM), los nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, constituyen entre 92 y 95% del total de los alojados en las estaciones migratorias entre 2005 y 2010.

De esta manera y ya que uno de los objetivos de la presente investigación consiste en analizar los elementos constitutivos de la política migratoria mexicana, se considera pertinente señalar algunos aspectos generales de la misma a fin de comprender los cambios que sufrió al término del siglo XX, en donde prevalece una tendencia hacia el endurecimiento del control del flujo migratorio –con especial atención a su frontera sur-.

2.1. La política de recepción de flujos migratorios

De acuerdo con el artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Se concibe en el precepto de la Ley Fundamental, comprende cuatro libertades distintas: entrar al territorio mexicano, salir del mismo, viajar dentro del país y mudar de residencia. Para que el individuo pueda gozar de estas libertades, no se requiere de una carta de seguridad o salvoconducto (documento exigido por

una autoridad para pasar de un lugar a otro sin peligro), de pasaporte (documento que identifica a un individuo y le da acceso a otros países), ni de otros requisitos similares.

Se menciona que esta libertad de tránsito no es absoluta, lo que provoca que haya limitaciones impuestas por las autoridades o el gobierno mexicano. De esta forma, puede impedírsele constitucionalmente a una persona que ingrese en territorio nacional, en caso de no cumplir con los requisitos establecidos por la Ley General de Población.

En esa línea de ideas, resalta que la formulación y lineamientos generales de la política migratoria de nuestro país, ha sido un proceso complejo, el cual, al igual que cualquier política pública, está influenciado por el devenir socio-político del país.

Desde un análisis de base histórico, a inicios del siglo XX, el proceso migratorio en nuestro país no se consideraba como una prioridad dentro del quehacer gubernamental.

Para el México de ese tiempo, bajo la idea predominante en la élite gobernante de que “poblar es patria”, se buscó la promoción internacional de movimientos migratorios hacia México.

En un intento por reproducir el modelo económico estadounidense basado en la utilización de mano de obra migrante, nuestro país dio preferencia explícita hacia grupos migratorios determinados.⁴⁶ Así se perfiló un sistema migratorio como:

⁴⁶ Esto no significó que la cantidad de mexicanos que emigraron hacia Estados Unidos no haya sido significativamente importante pues según estimaciones oficiales indican que en 1900 habían emigrado alrededor de 100 mil mexicanos, duplicándose para 1910 en 222 mil. Cifras obtenidas en: Senado de la República, “Rasgos de la migración de mexicanos a los Estados Unidos”, Boletín informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año II, No. 18, julio-agosto 2002.

Restringida

- Limitación del número de extranjeros autorizados para ingresar al país bajo argumentos económicos, mercado laboral, seguridad, etc.

Selectiva

- Se prioriza la inmigración de extranjeros de origen latino ya que se les consideraba como más fáciles de asimilarse.

La política migratoria. La política migratoria mexicana durante el siglo XIX se centró en la inmigración, mediante concesiones a los colonos que se establecieron en el país –desde cesión de tierras, exención de impuestos, etc.). Las principales motivaciones gubernamentales para adoptar dicha política fueron:

- a. Despoblamiento del Norte y del litoral mexicano;
- b. Creencia en la superioridad racial de los europeos;
- c. Ejemplo de Estados Unidos.

En este contexto, el 22 de diciembre de 1908 se publicó la primera Ley de Inmigración, “correspondiendo su aplicación a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación a través de inspectores, agentes auxiliares y Consejos de Inmigración.”⁴⁷ Con esta Ley, por primera vez en nuestro país se crearon atribuciones institucionales para el manejo y atención de las demandas correspondientes al ámbito migratorio y, principalmente, se crearon las bases de una política de inmigración mexicana.⁴⁸

Como mencionamos en el primer capítulo, las políticas de inmigración se consideran “propuestas de regulación que entrañan mecanismos de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto [...] Las políticas de inmigración [...]

⁴⁷ Antecedentes: Instituto Nacional de Migración (INM), [en línea], página oficial del INM, Dirección URL: <http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Antecedentes>, [consulta: 28 de marzo de 2011].

⁴⁸ Es preciso señalar que en el ámbito de política emigratoria, dos leyes son fundamentales: las Leyes del cuerpo diplomático de 1888 y orgánica del cuerpo diplomático mexicano de 1896, que señalan expresamente la obligación de auxiliar y proteger a los mexicanos en el exterior.

generan la producción de normas y se valen de los poderes coercitivos y de la infraestructura administrativa para conseguir los objetivos que persiguen”.⁴⁹

De esta manera, destaca que la primera ley de inmigración en nuestro país, puso énfasis en restricciones relativas al ingreso de personas que tuvieran “defectos físicos o mentales, estuvieran enfermos”, o que potencialmente pudiesen considerarse como “dañinos” para la sociedad.

Otra medida ubicaba la necesidad de que los extranjeros que pretendían internarse a territorio mexicano únicamente podían hacerlo a través de lugares habilitados como rutas de comercio en horas preestablecidas y bajo la supervisión de inspectores de migración. Para quienes incumplieran la norma se decretaron multas o arrestos.⁵⁰

No obstante, el periodo de inseguridad y turbulencia socioeconómica generado por el contexto post revolucionario, México no logró ser considerado como un lugar de asentamiento y sí, como un lugar de paso hacia Estados Unidos. Incluso, entre 1910 y 1917, miles de familias salieron de nuestro país y, por primera y única vez, su ingreso a Estados Unidos se realizó bajo el estatus migratorio de *refugiados*.⁵¹

Después de la Revolución, la preocupación por la despoblación y la falta de mano de obra llevó al gobierno mexicano a promover políticas que buscaban alentar la repatriación o que la población no saliera de México.⁵² Es de señalar que a tales acciones gubernamentales se les considera como políticas de retención (cuando el gobierno pretende mantener en su territorio a un grupo de población considerada potencialmente como migrante) y políticas de recuperación.⁵³

⁴⁹ Ana María López Sala, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos Editorial, 2005, p. 109.

⁵⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Marco jurídico y funcionamiento de las estaciones migratorias en México*, México, 1997, pp.12-17.

⁵¹ Jorge Durand, *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, México, SEGOB-CONAPO, 2007, p. 35

⁵² Edgar Manuel Castillo Flores, “La evolución de la política migratoria mexicana: de la limitación a la participación activa”, serie de conferencias desarrolladas en el marco de Las *III jornadas políticas migratorias, justicia y ciudadanía*, llevadas a cabo del 27-29 octubre de 2010, Madrid-España.

⁵³ Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-Paidós, 2002, pp.98-107.

Ya durante el gobierno de Plutarco Elías Calles fue promulgada la primera Ley migratoria centrada en el control de las zonas fronterizas de México.

El 13 de marzo de 1926 se expidió dicha Ley con el objetivo de actualizar la legislación migratoria vigente desde 1908.

De acuerdo con el gobierno de Calles “la migración extranjera podría constituir un factor para el progreso de la nación, para ello el Poder público debe estar en posibilidad de seleccionar los inmigrantes y excluir a los individuos que constituyan un peligro de degeneración física para nuestra [PEC] raza, pueblo o de disolución para nuestras instituciones políticas”.⁵⁴

Al igual que en 1908, la entrada de personas fuera de los lineamientos y horarios establecidos era considerado como delito sancionado con multa.

En lo relativo a deportación, esta se realizaba a través de su financiamiento por parte del interesado. Aquellos que pudiesen comprobar que no podían costear dicho gasto, el gobierno se hacía cargo del proceso.

La parte sustantiva de la Ley, reconoció las figuras jurídicas de inmigrante, emigrante y turista. Además se estipuló la posibilidad de tránsito entre poblaciones fronterizas –Estados Unidos, Guatemala, Honduras Británica (actualmente Belice)-.

La tercera Ley expedida con fines migratorios en nuestro país, se dio a conocer el 30 de septiembre de 1930 por la administración de Pascual Ortiz Rubio. A diferencia de las leyes anteriores, en ésta se hizo explícita la necesidad de establecer un sistema de documentación de inmigrantes a nuestro país.

Según sus disposiciones, quienes deseaban inmigrar a México debían proporcionar sus datos personales, realizar un examen sanitario, tener una profesión u oficio, comprobar buena conducta, no padecer enfermedades y no haber cometido delitos. Además, la Ley reconoció la figura migratoria de *transeúnte*.

Es de señalar que en la Ley por primera vez las autoridades mexicanas proporcionaron una tarjeta de identificación a los inmigrados. En cuestión emigratoria de mexicanos se hizo explícita la necesidad de que fuese estudiada

⁵⁴Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México, 1821-2002*, México, INM-Secretaría de Gobernación, 2002, p.123.

y vigiada a fin de que ésta no se convirtiera en un problema nacional de largo alcance.

Las estimaciones demográficas para el año de 1928, señalaban la existencia de un total de 57, 706 inmigrantes mexicanos. Para el mes de marzo de 1929, el gobierno estadounidense realizó la deportación de aproximadamente 400 mil mexicanos.⁵⁵

En nuestro país, además de la ausencia de atribuciones institucionales, las condiciones económicas tampoco resultaron alentadoras para quienes residían en el país, según datos de la Dirección General de Estadística, “los sin trabajo eran en 1929 [...] 89 690; en 1931 alcanzaron un promedio mensual de 287 462, que en 1932 fue de 339 378.”⁵⁶

Ante la ausencia de mecanismos institucionales consolidados y falta de presupuesto, el apoyo a los mexicanos en territorio estadounidense se basó en la participación de las propias comunidades.

Tan sólo en California, fue hasta el año de 1931, cuando el consulado mexicano creó una asociación para organizar las fiestas nacionales de México, llamada el Comité Oficial de Festejos Patrios, como el único mecanismo por medio del cual, la administración mexicana podía cooperar con asociaciones civiles y de ayuda mutua a favor de los connacionales en el estado.⁵⁷ De manera general podemos decir que la inmigración cobra notoriedad política porque México se convierte en el principal destino de refugiados.

En el ámbito internacional, el 20 de noviembre de 1928, el gobierno mexicano firmó la *Convención sobre la Condición de los Extranjeros* (CCE) –entró en vigor el 28 de marzo de 1931-. En el artículo quinto de la CCE, el gobierno mexicano se comprometía por primera vez a “reconocer a los extranjeros, domiciliados o transeúntes en su territorio, todas las garantías individuales que

⁵⁵ s/a, *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, Dirección URL: <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binacional/full-report.pdf>, [consulta: 25 de marzo de 2011], p. 43

⁵⁶ Secretaría de Economía Nacional, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1939*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1941, p. 302-303, citado en: Arnaldo Córdova, *La política de masas del Cardenismo*, México, Ediciones Era, 1974.

⁵⁷ Mariángela Rodríguez, *Tradición, identidad, mito y metáfora. Mexicanos y chicanos en California*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2005, p. 95

reconocen a favor de sus propios nacionales y el goce de los derechos civiles esenciales, sin perjuicio en cuanto concierne a los extranjeros, de las prescripciones legales relativas a la extensión y modalidades del ejercicio de dichos derechos y garantías”.⁵⁸

No obstante, el 20 de agosto de 1931 ratificó su adhesión a la CCE a través de una reserva al artículo suscito. El gobierno mexicano se comprometía a mantener la observancia del Art. 5 “bajo el principio [...] de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional”.⁵⁹

De esta manera, a pesar de las limitaciones establecidas por el Estado mexicano, el ceñimiento de nuestro país a la CCE significó el inicio de una actitud de cooperación internacional en la materia.

2.1.1. La política migratoria de refugio

Bajo la administración de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) en México, la política migratoria fue mucho más activa (no sólo en su plano de inmigración sino también en los ámbitos de emigración) y cuyo epicentro se localizó a partir de la política exterior⁶⁰ de nuestro país.

Esta permitió la creación de marcos de acción para llevar a cabo las labores migratorias en un contexto político internacional en donde la guerra civil española así como el inicio de la Segunda Guerra Mundial, comenzaban a catalizar el flujo migratorio internacional hacia nuestro país. No obstante, en el análisis de la política migratoria de refugio resulta importante el reconocimiento de dos circunstancias:

⁵⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convención sobre la condición de los extranjeros*, Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 7 de febrero de 1931.

⁵⁹ *Ibid.*, DOF, 20/VIII/1931.

⁶⁰ Para efectos de la presente investigación, entenderemos a la política exterior “como el estudio de las acciones de los Estados que se dirigen hacia el exterior, pero que se originan internamente”. Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas” en: *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, México, 1997, pp19-25.

- a) Marginación de los principios de la política de “refugio” –esencialmente de carácter humanitario- dentro de la política migratoria en general;
- b) La política de inmigración no sólo se ha convertido en el eje dominante dentro de los parámetros de recepción de cualquier extranjero, sino que ésta subordina los planteamientos en materia de refugio de un país determinado.

Por esa razón, se ha convertido en un ámbito de negociación política y, por lo tanto, sumamente vulnerable ante la interpretación de los conceptos de soberanía y seguridad nacional.⁶¹

No obstante, la política de refugio de México durante los años treinta, reseña gran importancia por su alcance humanitario. Es de señalar que el gobierno de Cárdenas adoptó tres decisiones de suma importancia para la política nacional e internacional del país

- a) El 18 de marzo de 1938, anunció la expropiación de las empresas petroleras extranjeras que operaban en México. Esa decisión, tomada a raíz de un prolongado conflicto laboral con las empresas petroleras sobre salarios y condiciones de trabajo, provocó una inmediata ola de protestas de parte de los Estados Unidos y Gran Bretaña.
- b) México, a través de Isidro Fabela, su representante ante la Sociedad de Naciones en Ginebra, protestó contra la anexión de Austria por Alemania. Esa protesta solitaria implicaba el riesgo de una pérdida financiera enorme para México, por los anticipos pagados a Austria para la compra de armas.
- c) El 26 de marzo, Cárdenas aceptó la invitación del presidente Roosevelt a participar en la conferencia sobre refugiados. La invitación tenía por objeto demostrar a la opinión pública de Estados Unidos y del mundo entero que la administración norteamericana estaba haciendo algo en pro de las víctimas alemanas y austríacas del nazismo. La respuesta favorable de Cárdenas seguía la tónica de sus esfuerzos por mantener

⁶¹ Sergio Aguayo, “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 3, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, enero-marzo de 1992, pp. 327.

relaciones amistosas con el gobierno de Roosevelt pese a la crisis del petróleo.

En esta última, el exilio que se produce por la Guerra Civil Española no fue sólo de carácter intelectual, sino también del ingreso a México de niños, artistas, universitarios y de otros oficios, esto gracias a la política exterior cardenista que daba las puertas abiertas a los españoles republicanos.

De esta manera podemos reseñar tres etapas en la política de refugio del gobierno mexicano:

- Refugiados españoles de la Guerra Civil en 1939.
- Refugiados europeos al término de la Segunda Guerra Mundial.
- Exiliados de conflictos políticos latinoamericanos hasta los ochenta.

De acuerdo con cifras oficiales, el gobierno de México dio refugio a 25 mil españoles entre 1939 y 1942. Paradójicamente la categoría de refugiado se reguló por primera vez en 1990. Hasta entonces su ejercicio dependía de la discrecionalidad del gobierno en turno.

En el plano interno, el 29 de mayo de 1936 entró en vigor la *Ley General de Población*, la cual realizó un esfuerzo por conjugar esfuerzos respecto a la migración y la demografía.

La ley retomó el valor de los niveles de fecundidad y mortalidad de la población, es decir, la política de Estado en materia migratoria se caracterizará por los indicadores sociodemográficos en detrimento de los factores que originan el movimiento migratorio (tanto de emigración como de inmigración).

No obstante, la legislación restringió la inmigración al país al establecer un número máximo de extranjeros que podían admitirse por año e impedía a patrones a emplear extranjeros en condición de indocumentados. Un extranjero deportado por violación a la Ley no podía regresar al territorio mexicano, sólo bajo una autorización previamente expedida por la Secretaría de Gobernación.

Según la referida Ley, los extranjeros que huían por razones de persecución política serían admitidos por autoridades de migración bajo previa identificación y de manera provisional.

Otro elemento de atención es que, por primera vez en la legislación mexicana, se incluyó la figura de *transmigrante* para denominar a aquel extranjero que cruzaba territorio nacional para dirigirse a otro país y que no podía permanecer en México por más de 30 días –hasta nuestros días–.

Por disposición de la misma ley se creó la Dirección General de Población cuyas funciones eran: vigilancia de los requisitos y fijación de condiciones a los extranjeros para su internación; inspección de personas a bordo de transportes terrestres, marítimos o aéreos; cumplimiento de las disposiciones respecto a la residencia y actividades de los extranjeros.⁶²

Por otro lado, en 1947 se aprobó una “nueva” versión de la *Ley general de población*.

En esta ley del 47 se retoma el principio demográfico de la necesidad de una mejor distribución espacial de la población. No obstante, su importancia radicó en que por primera vez en el periodo contemporáneo, se hizo explícita la necesidad de que los extranjeros en nuestro país se asimilaran a la cultura de la sociedad mexicana: “México debía –según dictaba la ley– realizar una política inmigratoria de puerta entrecerrada por medio de normas selectivas de carácter biológico, social, económico y cultural”.⁶³

De igual manera, se instauran las tres calidades migratorias vigentes: No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado. De acuerdo a la Ley General de Población (2011) el *no inmigrante* es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las características señaladas para ello.

El *inmigrante* es el extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de Inmigrado. Este último se trata del extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.⁶⁴

⁶² Instituto Nacional de Migración, *Op. Cit.*, p. 185.

⁶³ Mónica Palma Mora, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México 1950-1990*, México, Instituto nacional de Migración-Instituto de Antropología e Historia, DGE Ediciones, 2006, p. 90.

⁶⁴ Ley General de población, Nueva Ley publicada en el Diario de la Federación el 7 de enero de 1974, texto vigente. Última reforma publicada DOF 27-01-2011.

La ley de 1947 prevé facilidades para la repatriación de connacionales y facilita los mecanismos para la internación de inversionistas, técnicos, peritos o personal especializado.

“Finalmente, establece la admisión de perseguidos políticos de países americanos, iniciado así el procedimiento del derecho de asilo.”⁶⁵

2.1.2. Esquema actual de la Ley General de Población en México

Una nueva versión de la Ley General de Población entró en vigor el 6 de febrero de 1974 durante la administración de Luis Echeverría.⁶⁶ De acuerdo con el preámbulo del documento, la necesidad de una nueva ley se centró en la creciente problemática demográfica generada por el aumento poblacional apuntando al establecimiento de una política demográfica restrictiva.

De manera general, la ley planteó la posibilidad de internación de extranjeros siempre y cuando su actividad en el país significase un “beneficio” para la sociedad.

En la ley utilizó nuevamente se reconoció el término de *transmigrante* para referirse a todo aquel extranjero en tránsito por México hacia otro país, se otorgó la posibilidad de permanecer en el país por un periodo máximo de 30 días. La permanencia de cualquier extranjero de manera indocumentada fue sancionada con dos años de prisión y una multa pecuniaria.⁶⁷

Por otro lado, en 1977 se creó la Dirección General de Servicios Migratorios (DGSM) en sustitución de la Dirección General de Población. La DGSM se encargaría de expedir documentación, permisos/revocación de admisión a territorio nacional, deportaciones y aseguramientos de migrantes en el país.

No obstante, en años posteriores a la aprobación de la referida ley, las administraciones mexicanas supeditaron al tema migratorio dentro de la agenda nacional y ésta –la política migratoria- comenzó a ser confundida con los ámbitos de política exterior de nuestro país.

⁶⁵ Senado de la República, “Rasgos de la migración...”, *Op. Cit.*

⁶⁶ Ha sufrido diversas reformas en 1975, 1980, 1981, 1982, 1990, 1992, 1996 y 1999.

⁶⁷ Instituto Nacional de Migración, *Compilación de la legislación migratoria en México. 1821-2002*, México, INM-Secretaría de Gobernación, 2002, p. 262

2.1.3. La política migratoria durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La acción más significativa en materia migratoria durante este periodo se realizó en 1990. La administración de Carlos Salinas incluyó por primera vez la figura de *refugiado* en el artículo 42 de la Ley General de Población, ello como resultado de cuatro décadas de recepción no sólo de refugiados europeos, sino también –en los primeros años de la década de 1980-, de miles de guatemaltecos que llegaron al país con el objetivo de salvaguardar su vida del conflicto armado en Centroamérica.

Tan sólo entre 1981 y 1983, miles de guatemaltecos se internaron en territorio mexicano a través de la frontera de Chiapas.

Según datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), indican que alrededor de 46,000 guatemaltecos llegaron a nuestro país.⁶⁸

Es de señalar que la disposición gubernamental fue aplicada hasta 1992 justo cuando el flujo de refugiados guatemaltecos fue a la baja. Con la instauración del gobierno civil en Guatemala, entre 1993 y 1999 alrededor de 33 mil guatemaltecos optaron por adherirse al *Programa de Repatriación Voluntaria*.⁶⁹

No obstante, el último informe de gobierno de Salinas, ubicó por primera vez a la migración indocumentada de centroamericanos en tránsito por México como tema de atención para la “seguridad” de México.

Dicho documento apuntó que “se han deportado más de 688 mil personas que violaron la ley. También hemos actuado con todo rigor en contra de aquellas bandas que lucran con el tráfico de personas”.

Destaca que durante el primer año de gobierno de Salinas, se deportaron a 90 mil indocumentados y en 1990 la cifra se calculaba en 126 mil. Según datos del INM, “las expulsiones totales que tuvieron lugar en la frontera sur oscilaron anualmente durante la primera mitad de la década en alrededor de 125 000”.

⁶⁸ El gobierno mexicano estableció campamentos en Campeche y Quintana Roo. La comunidad internacional, ACNUR y COMAR aportaron infraestructura básica, programas de salud y educación.

⁶⁹ Fuentes oficiales indican que 70% de los refugiados retornaron a su país.

2.1.3.1. El Tratado de Libre Comercio

Desde 1985 y como resultado de una crisis económica de alto impacto⁷⁰, el gobierno mexicano comenzó la apertura de la economía nacional. En primera instancia, se apostó por la reconversión del aparato productivo cuyo epicentro estaría en el sector externo –con grandes costos para la industria nacional acostumbrada a un fuerte proteccionismo-. En esa lógica, nuestro país solicitó su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el Estado comenzó a disminuir su participación como productor de bienes y servicios, así como subsidiador [sic] y regulador del mercado.⁷¹

En ese contexto, la agenda con Estados Unidos se centró en cuatro ámbitos: Centroamérica, migración, narcotráfico y la agenda informal –relacionado con el sistema político-, a los cuales se sumaría el comercio.

De esta manera, en septiembre de 1990 el gobierno mexicano formalizó pláticas con Estados Unidos respecto a la celebración de un Tratado de Libre Comercio en conjunto con Canadá. Las áreas de negociación tripartita fueron seis: accesos a mercados, reglas comerciales, servicios, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias. El 11 de agosto de 1992, las negociaciones concluyeron.⁷²

A la llegada de William Clinton a la presidencia de Estados Unidos, se consideró la reapertura de discusiones sobre el TLCAN, no obstante, dicha posibilidad fue negada por el gobierno de Salinas. Washington entonces, ató la presentación del TLCAN ante el Congreso estadounidense, a la negociación de “acuerdos paralelos” –medio ambiente y condiciones laborales-.

El 13 de agosto de 1993, los acuerdos fueron adicionados a las normativas del TLCAN.

Destaca que, frente a la negativa de Washington de incluir el libre movimiento de personas en el TLCAN y con el objetivo de disminuir los cuestionamientos

⁷⁰ En 1988, la deuda externa de México superó los 100 mil millones de dólares. En 1993, la economía nacional registró un déficit comercial de 20 mil millones de dólares, una deuda externa de 118 mil millones y 30 mil millones de dólares de capital externo especulativo.

⁷¹ Josefina Zoraida Vázquez; Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, FCE, México, 2001, pp. 225-226.

⁷² *Ibid.*, p. 232

internos sobre el eventual incremento del flujo de migración indocumentada mexicana hacia el mercado laboral estadounidense, se impulsó la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). En teoría, con dicho acuerdo los gobiernos signatarios del TLCAN promoverían el respeto a la legislación laboral nacional, sancionarían el trabajo infantil, regularían las relaciones obrero-patronales y realizarían la promoción de los derechos de los trabajadores migrantes.⁷³

No obstante y en palabras de Lorenzo Meyer, “ante la posibilidad de violación ‘persistente’ de una de las partes contratantes de sus propias leyes laborales – los norteamericanos tenían a México, no a Canadá, en mente- se abría la posibilidad de demandas, mecanismos de arbitraje, multas e incluso de la suspensión de los beneficios del TLC por el equivalente al monto de la multa”.⁷⁴

De esta manera, bajo la idea de que la concreción de un acuerdo específico en materia migratoria con Estados Unidos resultaba innecesaria, ya que la dinámica comercial generaría inversiones y empleo, la discusión del mismo fue eliminada. El 1º de enero de 1994 entró en vigor el acuerdo comercial.

2.2. Las estructuras migratorias mexicanas frente al proceso de integración económica de América del Norte

Otra de las reformas más significativas realizadas a la Ley General de Población, se efectuó en 1996 bajo la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Su administración reconoció de manera tácita la posición de nuestro país como territorio de tránsito, origen y destino de flujos migratorios.

Siguiendo al texto legislativo, “el aumento significativo de los flujos de migración [...] inciden de manera importante en el comercio exterior, turismo, política internacional [...] seguridad nacional y en el desarrollo social y económico del país.

⁷³ Mario Olivares Ortega, “A diez años del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá, México y Estados Unidos”, en: *Revista mexicana de Estudios Canadienses (nueva época)*, junio, número 007, Asociación Mexicana de Estudios Sobre Canadá, Culiacán, Sinaloa, México, p. 82

⁷⁴ Josefina Zoraida Vázquez; Lorenzo Meyer, *México... Op. Cit.*, p. 236

Lo anterior expresó un cambio significativo respecto a la apreciación de los flujos migratorios en México respecto a la ley del 74. En primera instancia, ésta última centró su atención en el factor demográfico como condicionante de las directrices de política migratoria.

La reforma del 96, por su parte, ubicó al inmigrante –documentado e indocumentado- y el respeto a sus derechos humanos como unidades de atención en el actuar gubernamental.

En esa línea de ideas, la reforma tuvo como objetivos el de “contribuir de manera permanente en la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios que beneficien al país y ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, en un marco de respeto a la Ley y a los Derechos Humanos de los migrantes”.⁷⁵

De esta forma, podemos sintetizar los cambios ocurridos en la reforma a la Ley General de Población del 96, de la siguiente manera:

- Por primera vez se menciona el tema de los derechos humanos de los migrantes;
- Se hace referencia a la importancia de la integración familiar;
- Se sanciona el tráfico de personas;
- Se le atribuye a la Secretaría de Gobernación las siguientes facultades.
 - ✓ Podrá otorgar o negar la entrada de extranjeros al país tomando en cuenta criterios de relaciones diplomáticas con el país de origen, la densidad demográfica nacional y la eventual violación a la ley mexicana;
 - ✓ Decidirá la expulsión de extranjeros cuando estos incurran en actos de traslado de mexicano o extranjeros para internarse a otros países sin la documentación pertinente; así como aquellas que transporten o alberguen a estas personas con el fin de evitar inspección migratoria;

⁷⁵Instituto Nacional de Migración, *Op. Cit.*, p. 269

- Las autoridades –en sus ámbitos federal, local y municipal- tienen la obligación de poner a disposición de la Secretaría de Gobernación a extranjeros que no acrediten su estancia legal en el país.
- El ingreso indocumentado se considera como delito y se sanciona.

Durante su segundo informe de gobierno, la administración de Zedillo enfatizó en las líneas generales de la política migratoria mexicana de la época. Según el informe “el fenómeno migratorio se ha constituido en uno de los desafíos más importantes [...] el gobierno mexicano mantiene como deber prioritario la seguridad los derechos humanos de los migrantes sin importar su situación migratoria ni su nacionalidad”.⁷⁶

Asimismo, se anunció que las Fuerzas Armadas participarían en operaciones de vigilancia para evitar el tráfico de armas y personas, lo cual permitió la detención de indocumentados, por tierra o en aguas territoriales.

Por otro lado, en marzo de 1996 se llevó a cabo la Primera Conferencia Regional sobre Migración (CRM) en Puebla, México. La CRM fue creada a iniciativa de México para fomentar el diálogo sobre el tema migratorio en la región de América del Norte y Central.

La CRM⁷⁷ se trazó como un foro de diálogo entre los gobiernos y representantes de la sociedad civil. Destaca la adhesión de Canadá y Estados Unidos, principales países receptores de flujos de migración.

Bajo estos lineamientos, el gobierno mexicano consideró en foros regionales no sólo el tema de los refugiados, los trabajadores agrícolas y residentes fronterizos, sino también a aquellos que transitaban a través de su frontera sur.

No obstante, durante el sexenio de Zedillo se realizó “la devolución de 665 mil extranjeros en situación migratoria irregular en México hacia su país de origen [...] Para el presente año [1999] se estima una devolución de 136 mil extranjeros.

⁷⁶ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1996, p. 9

⁷⁷ Los países miembros de la CRM son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

De esta manera, más allá de los discursos políticos en foros internacionales, el gobierno mexicano evidenciaba con sus acciones una modificación sustancial en cuanto al tratamiento de su frontera sur. Dicha condición cobró mayor importancia estratégica luego de la firma del TLCAN, en donde México asumió la tarea de territorio de contención de flujos migratorios hacia Estados Unidos.

2.2.1. El TLCAN y el manejo de las fronteras de México

La celebración de un acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, no sólo modificó las estructuras económicas del país, sino también la dinámica y tratamiento de los flujos migratorios.

La percepción y prioridades gubernamentales en la materia, también sufrieron transformaciones. Mientras que la administración de Carlos Salinas dio prioridad al tema de los refugiados, la administración de Zedillo centró su atención en la trasmigración indocumentada.

De esta manera, el gobierno mexicano comenzó a imponer medidas restrictivas en su frontera sur, las cuales no lograron frenar el aumento del flujo migratorio y, en cambio, comenzaron a evidenciar trasgresiones a los derechos humanos de los migrantes.

Desde el discurso político gubernamental, la trasmigración de centroamericanos sin documentos fue considerada por primera vez como un asunto prioritario en la agenda pública. Pese a ello, los diagnósticos y programas oficiales continuaron atendiendo como tema principal, la relación con Estados Unidos.

El comercio, la lucha contra el narcotráfico y los trabajadores migratorios mexicanos prevalecieron entre las preocupaciones de las autoridades mexicanas.

2.2.2. Las modificaciones Institucionales

La modificación institucional más significativa fue la creación del INM, el 18 de octubre de 1993.

Como manifestamos en el primer capítulo, fue concebido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con la finalidad de “establecer y aplicar una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente a los flujos migratorios que benefician al país”.⁷⁸

Sin embargo, la presión estadounidense porque nuestro país estableciera un órgano de gestión migratoria y la premura de la administración Salinas para que se aprobara el TLCAN durante su gestión, derivó en una institución con mayores facultades en tareas de reforzamiento fronterizo que en acciones preventivas y operativas.

Lo cual generó una mayor participación de autoridades policiales y militares en las labores de aseguramiento y presentación de indocumentados.

2.2.2.1. La Secretaría de Gobernación (SEGOB)

La SEGOB en México juega un papel relevante dentro del quehacer migratorio. Sus atribuciones en la materia, no obstante, han sido perfiladas a través de los actores y dinámica de la política nacional.

Como breve esbozo histórico, hemos de señalar que en 1836 fue establecido el Ministerio del Interior, y en 1841 fue creado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobierno. Este último cambió a Ministerio de Gobernación y Policía en 1843. Finalmente en 1853 se dictó la separación definitiva de funciones y fue instituida la Secretaría de Gobernación.

⁷⁸ Nuria González Martín, *Derechos de los inmigrantes*, México, Colecciones Nuestros Derechos, Instituto Politécnico Nacional-Cámara de Diputados- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2000, p. 36

Secretaría de Gobernación



- De acuerdo con el art. 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), la SEGOB tiene la atribución de: formular y conducir la política de población.
- A través de la Subsecretaría de Población, Migración y asuntos Religiosos, la SEGOB realiza la planeación demográfica del país, el registro y acreditación de la identidad de las personas residentes en el territorio nacional y de los mexicanos que radican en el extranjero -especial atención a la frontera norte de México-.
- Dicha Subsecretaría cuenta con la Dirección General del Registro de Población e identificación Personal a efecto de acreditar la identidad de las personas en el país así como a los mexicanos en el extranjero.

El Art. 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece que para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados (OAD) que le estarán jerárquicamente subordinados; agregando que el Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados.

Su **Art. 36** del citado Reglamento contempla, entre otros órganos administrativos desconcentrados de la SEGOB, al Instituto Nacional de Migración. A su vez, el **Art. 37** señala que los titulares de los OAD tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:

*XVII. Participar, en el ámbito de su competencia, en el cumplimiento de compromisos concertados con unidades administrativas, OAD de la Secretaría y entidades del sector coordinado, así como otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipal, dentro del marco de los programas regionales, sectoriales, especiales, institucionales y demás a cargo de la Secretaría.*⁷⁹

Dicha fracción tiene importancia para esta investigación, en virtud de que el tema migratorio en nuestro país exige una adecuada coordinación interinstitucional. Para llevar a cabo la administración de los flujos migratorios en México, se involucran diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, este es el caso de la

⁷⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Capítulo VI, "De los órganos administrativos desconcentrados", Diario Oficial de la Nación, 2005.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República y otras instituciones.

2.2.2.2. El Instituto Nacional de Migración (INM)

Instituto Nacional de Migración



- Órgano Técnico Desconcentrado dependiente de la SEGOB.
- Tiene el objetivo facilitar la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios en nuestro país.
- De acuerdo con el art. 56 de la LOAP, el INM ejercerá facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la SEGOB, la Ley General de Población y su Reglamento.
- Según el art. 57:
 - *tramitar y resolver la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación de las calidades migratorias otorgadas.*
 - *Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación a la SRE y a las delegaciones regionales del Instituto*
 - *Imponer sanciones previstas por la Ley General de Población y su reglamento.*
 - *Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que onvengan al país.*

Si bien corresponde al Estado mexicano la atribución de regular el flujo migratorio, en todo lo concerniente a las entradas y salidas de los extranjeros al país, al ejercerla cuenta con el Instituto Nacional de Migración para realizar las labores de aseguramiento, documentación, facilitar el flujo de personas, ejecutar funciones de control y verificación migratoria.

Por lo tanto, el INM es el área administrativa que determina los criterios relativos a la comprobación de la legal internación y salida de nacionales y extranjeros.

Bajo los principios dogmáticos, la aplicación de la política migratoria mexicana por parte del INM, este deberá hacerlo velando por el respeto a los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros.

El quehacer del INM se halla enmarcado en diez programas que conforman el *Sistema de Regulación Migratoria* del país. El *subsistema Sustantivo* comprende los programas de Regulación Migratoria, Paisano, de Protección a Migrantes y de Control y Verificación. Dentro de este último, a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria le compete, entre otras cosas, aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que así lo ameriten.⁸⁰

De acuerdo con cifras ofrecidas por el INM, en 2005 el sistema de estaciones migratorias estaba conformado por 119 establecimientos, de los cuales 51 se reportaron como permanentes y 68 como habilitados de acuerdo con las necesidades del INM.

Las estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración se encuentran distribuidas en 19 estados del país, como se muestra en el siguiente cuadro:

Estado	Lugar	Estado	Lugar
Aguascalientes	Aguascalientes	Guerrero	Acapulco Zihuatanejo
Baja California	Mexicali Tijuana		
Baja California Sur	Cabo San Lucas	Michoacán	Morelia
Campeche	Campeche Ciudad del Carmen Escárcega	Oaxaca	La Ventosa Oaxaca Salina Cruz San Pedro Tapanatepec
Chiapas	Ciudad Cuauhtémoc Ciudad Hidalgo Comitán Echegaray	Quintana Roo	Cancún Chetumal
		San Luis Potosí	San Luis Potosí

⁸⁰ Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Art. 64.

	El Hueyate El Manguito Frontera Corozal Huehuetán Mazapa de Madero Palenque Playas de Catazajá San Cristóbal de las Casas San Gregorio Chamic Talismán Tapachula Tuxtla Gutiérrez	Sinaloa	Mazatlán
		Sonora	Agua Prieta
		Tabasco	Tenosique Villahermosa
		Tamaulipas	Matamoros Miguel Alemán Nuevo Laredo Reynosa Tampico
		Veracruz	Acayucan Fortín de las Flores Veracruz
Chihuahua	Ciudad Juárez Chihuahua	Yucatán	Mérida
Distrito Federal	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Iztapalapa	Zacatecas	Zacatecas

Es de señalar que el sistema migratorio en México contempla dos acciones: la primera representa a aquellas cuyo objetivo es la regulación migratoria y las otras tienen que ver con las acciones de control. Ambas se encuentran íntimamente relacionadas, de manera que, invariablemente, las primeras afectan a las segundas y viceversa.

Como veremos en los capítulos siguientes, el gobierno mexicano debe replantear su sistema migratorio en el corto plazo a fin de resolver los cuestionamientos internacionales sobre el respeto a los derechos humanos de los trans e inmigrantes.

La reforma a este sistema debe vincularse con las diversas políticas públicas nacionales porque, si bien parte de las soluciones radican en el fortalecimiento del sistema migratorio *per se*, también dependen de asuntos relacionados con la política económica y con desarrollo sectorial y regional.

2.2.2.3. Los Grupos Beta de seguridad fronteriza

Históricamente, la presencia de centroamericanos en la frontera sur de México, no había generado problemas serios en la región, ni fueron visibles actitudes de rechazo de la población local hacia ellas.

La situación de indocumentación de muchos trabajadores había dado cabida a abusos y explotación por parte de algunos empleadores mexicanos, pero en general la gente de las localidades fronterizas no se sentía amenazada por la presencia de extranjeros; las preocupaciones y actitudes de rechazo por parte de ciertos sectores de la población se hicieron visibles al entrar el nuevo siglo, al ver incrementada la presencia de migrantes indocumentados en tránsito, a la vez que la situación de seguridad de la vida fronteriza sufría un deterioro por diversas razones.

Asimismo, en 1990 se crea el Grupo Beta Tijuana que tiene como principal objetivo salvar la vida de los migrantes en peligro en las zonas de riesgo. Su labor arrojó resultados importantes ya que muchas vidas fueron salvadas, por lo que se buscó dar un mayor impulso a este proyecto. En 1994 se forma el Grupo Beta Nogales y en 1995 dos Grupos más, uno en Tecate y el segundo en Matamoros, actualmente son 16 Grupos en las fronteras norte y sur de nuestro país.⁸¹

Es de señalar que, según lo establecido por el INM, sus labores generales son:

- Rescate y salvamento –coordinación con otros organismos de seguridad del país-;
- Protección de los derechos humanos –combate de actos delictivos a través de operativos de carácter preventivo-;
- Orientación y asistencia -derechos y riesgos naturales al cruzar la frontera-, también brinda asistencia legal y social.

Dichas acciones se realizan por medio de patrullajes de reconocimiento efectuados en “áreas de riesgo” de la zona fronteriza. En los últimos cinco

⁸¹La base jurídica de su creación se sustenta en los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Ley General de Población; Grupos de Protección al Migrante es el nombre designado por dicha legislación.

años, el INM hizo público el establecimiento de “torres de orientación” de 10 metros de altura.

Es de señalar que los agentes pertenecientes a los grupos Beta cuentan con atribuciones para la atención y canalización de quejas, así como labores de localización de migrantes extraviados, independientemente de su condición migratoria en el país.

En 1995 se crearon los grupos Beta Sur, como una instancia organizada por las autoridades gubernamentales de México para la protección de los migrantes internacionales.

Sin embargo y de acuerdo con los mismos funcionarios del INM, el abuso y la violación de derechos humanos de los migrantes no han sido controladas, mucho menos erradicadas.

Según datos oficiales, durante el último tercio de la década de los años noventa, 51% de las violaciones ocurridas fueron cometidas por agentes de la autoridad pública, sin que los infractores pudieran ser sancionados derivado de la dificultad de su identificación y debido proceso –es decir, corrupción institucional-.⁸²

2.2.3. El manejo de la frontera sur de México. Los retos de la transmigración durante la década de 1990

Otro elemento de atención durante este periodo es que, de acuerdo con ONG y visitadurías de derechos humanos, la estrategia mexicana aplicada en los años noventa para controlar el flujo de transmigrantes, consistió en la aplicación de dos programas que el gobierno federal coordinó entre corporaciones policíacas y el Ejército Mexicano.

En esa línea, los programas “Sellamiento de la Frontera Sur” y “Plan Sur” fueron diseñados bajo la justificación de ser mecanismos contenedores del tráfico de armas, drogas e indocumentados.

⁸² Señalamientos realizados por Hugo Ayala, Coordinador de Grupos Beta. Su opinión fue vertida durante la Misión de observación a la frontera sur entre el 21 y 23 de abril de 1999 en Tapachula, Chiapas-Tecúm, Umán, Guatemala.

A lo anterior se suma la acusación de diversos medios de comunicación y académicos quienes manifestaron que el préstamo emitido por Estados Unidos durante 1995⁸³ tuvo, entre otras cosas, la condición de que nuestro país se comprometería aún más a detener el flujo migratorio a través del territorio mexicano.

Al respecto, Misioneros Scalabrinos⁸⁴ consideraron que “desde la firma del TLC la presión de Estados Unidos para retener a migrantes centroamericanos ha sido mayor aunque el fenómeno siga creciendo”.

De igual forma, la idea predominante sobre el tema indicaba que pese a la negativa del gobierno mexicano respecto al condicionamiento estadounidense para entregar el préstamo, nuestro país incrementó el número y naturaleza de las acciones en contra de los migrantes.

En coincidencia, en 1998 el huracán Mitch provocó un flujo masivo de centroamericanos hacia el norte, y para evitar que éste “se desbordara”, los gobiernos de Estados Unidos y México intervinieron enviando ayuda material y económica para paliar los efectos del mismo.

De forma paralela, se incrementaron los mecanismos regulatorios de los flujos migratorios en el marco de los acuerdos de la Conferencia Regional de Migración. Por ejemplo, el gobierno de Guatemala impuso serias restricciones a la movilización de personas del llamado C4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) para llegar hasta su frontera con México cruzando por territorio de ese país, y en el año 2000 llevó a cabo el mencionado proyecto piloto "Plan Coyote 2000". No obstante, ambos formularon la eventual participación de nuestro país como territorio tope del flujo de centroamericanos hacia Estados Unidos.

⁸³ En ese año se registró la devaluación del peso del 100% y una caída de 7% del PIB. De acuerdo con Meyer, conscientes de las implicaciones para la estabilidad mexicana y para los mercados internacionales de capital, las autoridades norteamericanas prepararon un paquete de rescate para México en unión con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco de Pagos de Basilea en Suiza. México podría disponer de 50 mil millones de dólares. De igual manera, “México debió garantizar el apoyo internacional con sus exportaciones petroleras y comprometerse a hacer públicas de manera sistemática las cifras de las reservas de divisas del Banco de México.

⁸⁴ Los Misioneros de San Carlos de Scalabrianos iniciaron desde 1985 con actividades relacionadas con la protección de migrantes en México. Las Casas del Migrante se han constituido como centros de acogida, en donde se ofrece comida y alojamiento, orientación y atención médica, así como promoción y defensa de los derechos humanos.

El capítulo séptimo -sección III- de la Ley General de población de 1996, contiene el artículo 161° dirigido a los transmigrantes. Éste señala que la internación de los extranjeros que se encuentren en tránsito hacia otro país, deben regirse por las siguientes tres disposiciones:

- I. La autorización de internación se concederá hasta por treinta días improrrogables contados a partir de su expedición;
- II. No podrán cambiar de calidad o característica migratoria, y
- III. En ningún caso se autorizará la internación como transmigrante al extranjero que carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta.

A pesar del discurso de respeto a los derechos humanos de los migrantes adoptado por el gobierno mexicano durante la década de 1990, diversas ONG y miembros de la comunidad civil, han señalado que entre quienes abusan de estos migrantes “se encuentran autoridades -municipales, estatales y federales- y particulares”.

Para los organismos señalados, el trato gubernamental hacia los indocumentados centroamericanos desde mediados de la década de 1990, corresponde a una estrategia promovida por el gobierno de los Estados Unidos.

Desde las negociaciones del TLCAN, la migración laboral quedó excluida del mismo, bajo el supuesto de que el libre comercio sería la solución a largo plazo de la migración mexicana. Ello como producto “inevitable” del flujo de inversiones que generarían empleo, el establecimiento de industrias maquiladoras en todo el país, y los apoyos financieros internacionales para proyectos de desarrollo en las zonas expulsoras de migrantes.

Este falso vínculo de libre comercio como solución a la migración laboral fue el modelo adoptado para excluir de tratados comerciales bilaterales o multilaterales a los ámbitos migratorios.

De esta manera la mano de obra migrante quedó sujeta a regulaciones específicas para mantener el carácter de ventaja comparativa regional por su bajo costo.

Por ejemplo, la mano de obra migrante mexicana se ha ido incorporando a los mercados laborales estadounidenses y canadienses, a cambio de que el gobierno mexicano estableciera controles estrictos en su frontera sur para excluir a la mano de obra centroamericana y de otros países.

En esa línea, consideramos pertinente esbozar el perfil de los migrantes indocumentados y sus rutas con el objetivo de comprender el estadio actual de las problemáticas que implica la ausencia de una política migratoria integral y su observancia en nuestro país.

2.2.3.1. Perfil de la migración indocumentada en la frontera sur de México durante la década de 1990

La tarea de establecer un perfil para los flujos migratorios registrados en la frontera sur de México, requiere entre otras cosas, explicar las causas que generan la movilidad humana en la región de estudio. En el caso de la zona entre Chiapas y Guatemala, podemos señalar:

- a) Factores socio-económicos. Derivados de la crisis del modelo económico neoliberal adoptado por los gobiernos de la región, la cual ha provocado mayor desequilibrio, desigualdad, inestabilidad económica y la exclusión de grandes conglomerados de trabajadores.
- b) Violencia. Producto de la pobreza estructural y del rompimiento del pacto social, que obliga a los individuos y sus familias a refugiarse en otros países.
- c) Factores naturales. Vulnerabilidad de la región frente a los desastres por fenómenos naturales –inundaciones, sequías, terremotos, erupciones, huracanes, etc.

Sin embargo, durante el periodo que aquí nos ocupa, el flujo de transmigrantes centroamericanos en México estuvo directamente relacionado con

determinantes económicas. A la que se le sumó un proceso de inestabilidad política e inseguridad ciudadana.

En la década de 1990, los movimientos poblacionales registrados en Centroamérica se articularon entorno a la nueva política económica del neoliberalismo puesta en marcha durante la segunda mitad de los años ochenta. En lugar de promover el tan ansiado desarrollo social, las nuevas políticas empeoraron las condiciones de vida de las familias, debilitaron aún más el plan estatal de infraestructura social y servicios públicos.

Hasta 1985, los principales productos agrícolas en la región trazaban una tendencia creciente en el mercado internacional (café, cacao 132%, algodón, plátano 59%, soya 328% y azúcar 124%). Durante ese periodo, el número de jornaleros guatemaltecos creció exponencialmente hacia Chiapas, México, como resultado de la reciente demanda y alza del precio del café. Sin embargo, el flujo se acrecentó aún más cuando los diferenciales salariales aumentaron, agudización de escases de tierras de cultivo en su país de origen y las primeras etapas de represión violenta en el campo guatemalteco comenzaban a ser visibles.

Se suma una nueva economía agroexportadora centrada en la producción de materias primas “finas”, productos no tradicionales, la maquila y el turismo, mercados todos, débiles y susceptibles a los devenires internacionales. Las políticas neoliberales en el campo fueron impulsadas por estímulos del Estado hacia empresas transnacionales o hacia grandes productores nacionales. Ello dio pie a la movilización de jornaleros hacia zonas geográficas favorecidas por el Estado o, en su defecto, hacia otros espacios laborales que “garanticen” la supervivencia de su familia.

Por otro lado, las formas y perfil de los migrantes que ingresaron a México a través de su frontera sur, no sólo se realizó a través de permisos temporales previamente refrendados, sino en su mayoría, como migrantes indocumentados. A pesar que la migración indocumentada se ha registrado desde momentos históricos previos, a partir de la década de 1990 comenzó a captar atención de autoridades, medios de comunicación y de trabajos académicos en México. Como podemos apreciar en el cuadro, en la década de

1990 prevaleció la transmigración de centroamericanos, principalmente de guatemaltecos con 46.2% del total registrado entre 1990 y 2000.

Devoluciones y rechazos de extranjeros de México por nacionalidad, Instituto Nacional de Migración, 1990-2000

AÑO	NACIONALIDAD					TOTAL %	TOTAL ABSOLUTOS
	GUATEMALTECA	SALVADOREÑA	HONDUREÑA	NICARAGÜENSE	OTRAS		
1990	46.5	36.1	11.8	2.4	3.2	100	126,440
1991	52.5	30.3	13.8	0.9	2.4	100	133,342
1992	53.1	21.7	20.8	1.4	3.1	100	123,046
1993	48.3	23.5	21.9	2.8	3.5	100	122,005
1994	38.0	20.2	28.7	10.9	2.3	100	113,115
1995	49.1	18.4	25.7	2.4	4.3	100	105,940
1996	47.1	19.5	29.0	1.8	2.6	100	107,118
1997	44.2	22.0	29.1	1.4	3.3	100	85,588
1998	41.3	23.1	31.5	1.7	2.4	100	111,572
1999	40.3	20.7	25.4	1.1	2.5	100	126,498
2000	45.9	21.7	26.5	1.1	4.8	100	172,935
Total	46.2	23.6	24.6	2.5	3.2	100	1'327,599

Fuente: Elaboración propia basada en *datos estadísticos migratorios de México*. Instituto Nacional de Migración.

De igual manera, se registró la presencia de nacionales de otros continentes como coreanos, chino e hindúes. La nacionalidad de los flujos, no obstante, varía de acuerdo con el contexto interno y por la cercanía geográfica.

Reafirmando, la mayor parte del flujo migratorio indocumentado a través de la frontera sur de México, se caracteriza no sólo por vulnerabilidades derivadas de las condiciones socio-económicas de su país de origen, sino también por aquellas producidas por la desprotección jurídica otorgada por el Estado mexicano durante el periodo aquí reseñado.

La pertenencia de los centroamericanos a sectores sociales marginados de sus países de origen determinó la utilización de rutas de alto riesgo (camino deshabitado y tren como medio de transporte), en las cuales el riesgo y vulnerabilidad quedaron entrelazados.

Tan sólo en Chiapas, el producto de este entrelace dejó poco más de 4 mil violaciones de derechos humanos de migrantes centroamericanos entre enero de 1998 y diciembre de 2000.

De estos, 56% fue realizado por particulares, mientras que el 41 por ciento correspondía a las autoridades.

Olivia Ruiz Marrujo establece que sin embargo, la relación proporcional entre los dos grupos varió de manera significativa en el tiempo.

En febrero de 1998 y 1999, y entre abril y agosto de 1998, por ejemplo, las autoridades fueron responsables de más de la mitad de los agravios.

2.2.3.2. Rutas de la migración indocumentada en la frontera sur de México durante la década de 1990

Las primeras rutas de inmigración de centroamericanos se registraron oficialmente en los años ochenta como consecuencia del incremento sin precedentes del flujo transmigratorio en México.

Las rutas migratorias de centroamericanos –en su primera vez- identificadas por el INM durante el último tercio de la década de 1990, fueron:

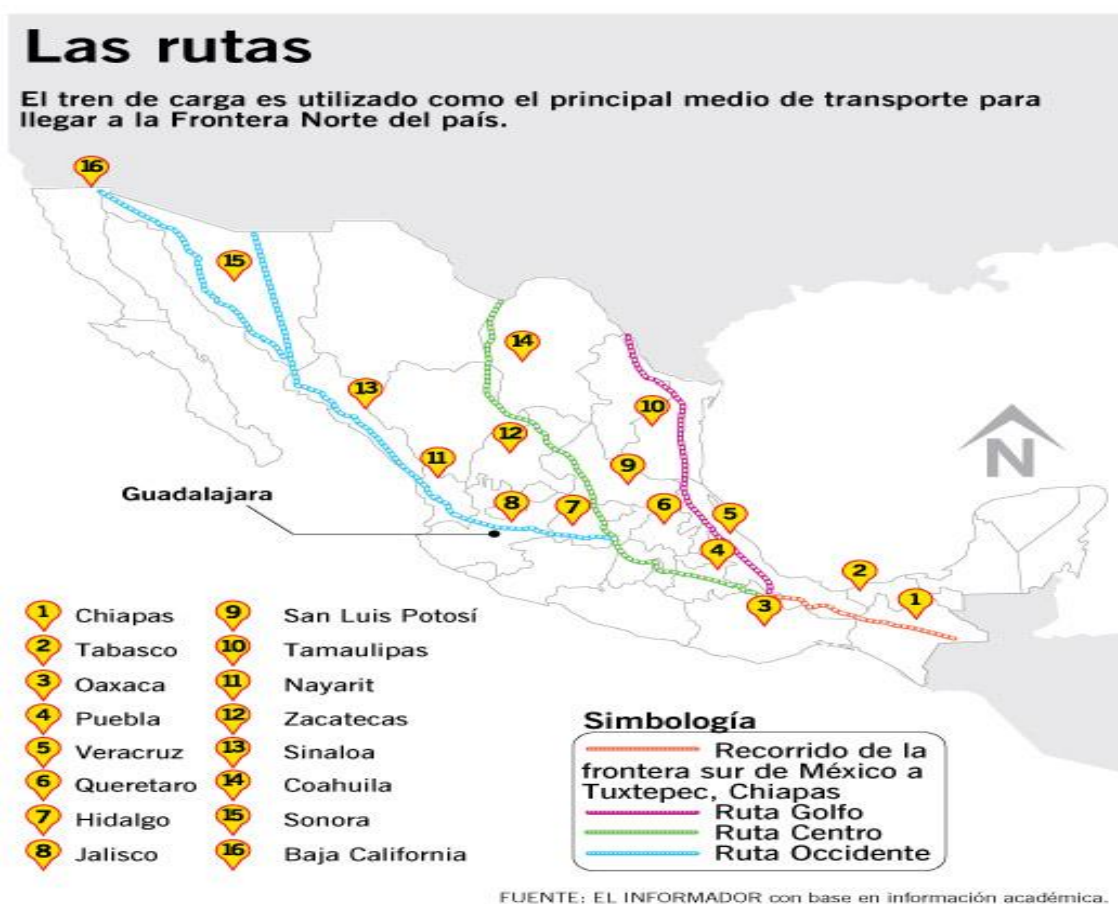
- ✓ Ciudad Hidalgo (México)- Tecún Umán (Guatemala): Puente Dr. Rodolfo Robles;
- ✓ Ciudad Hidalgo (México)- Tecún Umán (Guatemala): Puente Ing. Luis Cabrera;
- ✓ Talismán (México)- El Carmen (Guatemala): Puente Talismán;
- ✓ Ciudad Cuauhtémoc (México)- La Mesilla (Guatemala);
- ✓ Carmen Xhan (México)- Gracias a Dios (Guatemala)
- ✓ Nuevo Orizaba (México)- Ingenieros (Guatemala)
- ✓ Frontera Corozal (México) Bethel (Guatemala)
- ✓ El Ceibo (México)- El Ceibo (Guatemala)
- ✓ Unión Juárez (México)- Toquián Grande (Guatemala).⁸⁵

Los flujos indocumentados por su parte, normalmente utilizan puntos de internación diferentes ya que los anteriores concentran delegaciones migratorias y policiales. Aunque los flujos migratorios fueron escasos por las

⁸⁵ Juan José Campuzano López, “México y Guatemala: de la vecindad a la asociación”, en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, No. 72, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2004, p. 185.

zonas de selva y montaña, destacó cierto número de cruces por Ciudad Cuauhtémoc y Carmen Xhan.

Al respecto, la ruta costera del Soconusco, en su parte de Ciudad Hidalgo a Tonalá, destacó en este periodo por la confluencia de peligros potenciales y reales a su seguridad, integridad y derechos humanos. Entre los delitos más conocidos por los migrantes resalta el asalto, violación sexual, robo y pérdida de miembros debido a caídas del tren.



Luego del huracán Mitch y el eventual aumento del flujo migratorio que produjo, trajo consigo un inusitado aumento en el número de violaciones de los derechos humanos de los migrantes.

De acuerdo con Olivia Ruiz Marrujo, las violaciones tuvieron una clara ubicación espacial. En general, se centraron en lugares donde los migrantes se congregaban o donde se ocultaban.

“Las estaciones del tren de Ciudad Hidalgo y de Tapachula, por ejemplo, fueron frecuentemente lugares de abuso. Al mismo tiempo, algunas de las áreas de mayor amenaza fueron los alrededores de las casetas migratorias permanentes del Instituto Nacional de Migración. Para evitar la detección y aprehensión de parte de los agentes de esa entidad federal, los migrantes daban la vuelta a la caseta por el monte, donde se ocultaban los delincuentes para atacarlos”.⁸⁶



Fuente: Elaboración propia con base en información del INM.

Como podemos observar, las rutas de inmigración durante la década de 1990 tienen como punto de partida, mayoritariamente, el estado mexicano de Chiapas. En un segundo momento, transita hacia Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Una segunda ruta fluye por Puebla, Guanajuato y la Ciudad de México para luego, dirigirse a los estados fronterizos con Estados Unidos.

⁸⁶ Olivia Ruiz Marrujo, “La migración centroamericana en la frontera sur: un perfil del riesgo en la migración indocumentada internacional”, en: Other Recent Work, Center for U.S-Mexican Studies, UC San Diego, Estados Unidos, 2003, p. 17.

Es de señalar que en este periodo y de acuerdo con el mapa presentado, el Distrito Federal comenzó a ubicarse como el principal punto de convergencia entre los flujos migratorios que buscan llegar hacia Estados Unidos transitando por el territorio mexicano.

Desde la perspectiva gubernamental y tomando en cuenta las normas vigentes durante el periodo estudiado, la detención y tratamiento de los flujos migratorios de centroamericanos se realizaban a través de agentes de Migración, Ejército, Marina, policía de Seguridad Pública, policía de caminos y puertos, policías estatales y municipales y la Procuraduría General de la República.

Según lo estimado por el legislador mexicano, cuando un transmigrante indocumentado era asegurado debía ser presentado ante las autoridades migratorias a fin de iniciar su proceso de repatriación.

No obstante, agentes las corporaciones señaladas –incluyendo a Migración– muy pocas veces ejercían la observancia de la norma.

Al igual que en nuestros días, los agentes en cuestión trasladaban al asegurado a otro lugar con fines de extorsión. Los transmigrantes evitaron realizar la denuncia correspondiente bajo amenaza de ser deportados.

De esta manera, las denuncias cada vez más en efervescencia en contra de las autoridades mexicanas en el ámbito migratorio, confirmaron el establecimiento *de facto* de un acuerdo entre México y Estados Unidos, en donde nuestro país fungiría como garantía de la seguridad e “integridad” de la frontera sur estadounidense.

Dichos señalamientos cobran importancia a la luz de las operaciones fronterizas ejercidas por nuestro país. A continuación se ofrece un breve esbozo de las mismas, sus ejes estratégicos, actores y resultados.

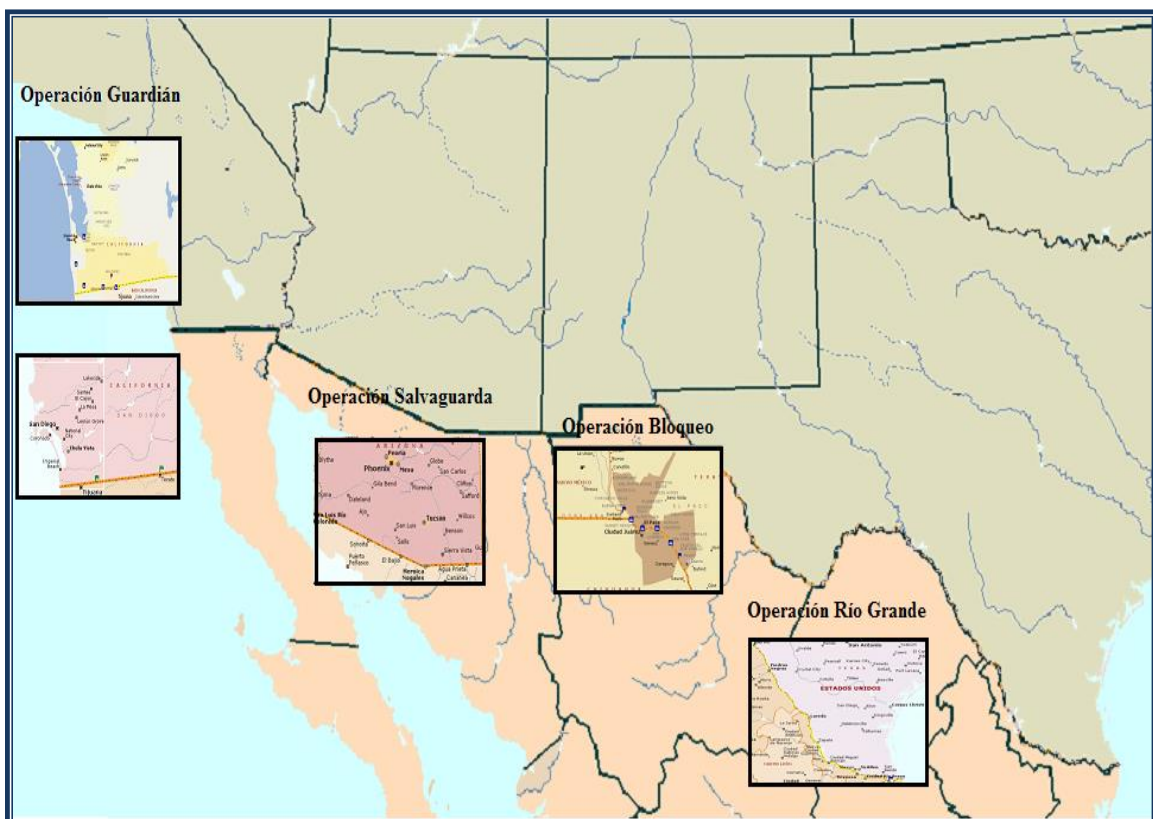
En el caso de la frontera norte de México, quizá uno de los elementos de atención para esbozar los retos de la trasmigración en México y los lineamientos gubernamentales formulados para “limitarla” desde su frontera sur, es el desarrollo e incidencias de la estrategia de seguridad fronteriza de Estados Unidos durante los noventa. Lo anterior bajo la premisa de que la

aplicación de operaciones fronterizas transformó la dinámica del flujo, sus rutas y sus costos sociales en la línea México-Estados Unidos.

Es de señalar que la vía utilizada durante el primer tercio de la década de los noventa era la región de Tijuana-Tecate, la cual da paso hacia el oeste de San Diego, California. Durante esta década las ciudades mexicanas de Reynosa y Tamaulipas también se consideran como puntos importantes de incursión hacia los Estados Unidos a través de México.⁸⁷

De manera paralela, los estados de Baja California en México y California en Estados Unidos, fueron considerados como las áreas más representativas en los estudios sobre el proceso migratorio México-Estados Unidos.

En ese sentido, fue a través del estado de Baja California que el gobierno estadounidense ejecutaba mayoritariamente las labores de detención y deportación. Algunos cálculos estiman que cerca de 250, 000 personas fueron deportadas de Estados Unidos por ésta área e incluso se hace mención de que la zona de Mexicali llegó a reportar un promedio de 1, 000 indocumentados deportados diariamente (1998-1999).



⁸⁷ Instituto Nacional de Migración, México, diciembre de 1996.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SRE.

La ampliación de las estrategias de contención migratoria y seguridad fronteriza durante los noventa, provocó una mayor militarización fronteriza además se generó un aumento del número de muertes de migrantes,⁸⁸ el crecimiento de las redes de tráfico de personas, la modificación en el ritmo circular del flujo migratorio a uno permanente y la concentración de los puntos de paso a través de áreas desérticas. Agustín Castro señala que:

Los corredores [El Paso; San Diego, Arizona Central y el Sur de Texas] fueron fortificados siguiendo una estrategia, de carácter militar, que consistía en levantar bardas en los medios urbanos, a las cuales se les denomina bardas primarias, instalar iluminación tipo estadio de alta intensidad, sistemas de vigilancia de control remoto, sensores magnéticos y sísmicos, visión nocturna de rayos infrarrojos, sensores térmicos y vigilancia aérea.⁸⁹

Las rutas tradicionales de inmigración comenzaron a diversificarse, principalmente a través del área fronteriza de Arizona-Sonora. De igual manera, se originó un aumento en el nivel de tránsito de indocumentados hacia las regiones desérticas de Altar, Agua Prieta, Nogales, Naco y Sásabe.⁹⁰

En 1996 la inmigración indocumentada en Estados Unidos se calculaba en, aproximadamente, 5 millones de personas, el 54% (2.5 millones) de origen mexicano, el 6.7% provino de El Salvador (335 mil), el 3.3% de Guatemala y el 2.4% eran canadienses.⁹¹

⁸⁸ En 1997 se registraron 129 muertes, en 1998 las cifras llegaron a 325 y en 1999 murieron 356 mexicanos. Encontrado en: Natalia Gómez Quintero, "Han muerto 291 en la frontera en el año, según SRE", El Universal, 11 de agosto del 2007.

⁸⁹ Agustín Caso Raphael, *Migración y repatriación. México en la encrucijada Norte-Sur*, México, Ediciones Rosa Porrúa, 2002, p.84.

⁹⁰ María Eugenia Anguiano en su trabajo: "Efectos socioeconómicos del flujo migratorio internacional en localidades fronterizas sonorenses," 2006, señala las características fundamentales de esta transición de áreas de incursión hacia los Estados Unidos.

⁹¹ Estimaciones realizadas de acuerdo a los datos ofrecidos en: "Census Bureau in the March 1994, 1995, and 1996. Current Population Surveys (CPS)", [en línea], Dirección URL: <http://www.census.gov/apspd/techdoc/cps/cps-main.html>, [consulta: agosto 2009].

2.3. Política migratoria en la frontera sur de México: la operación fronteriza “Sellamiento”

Siguiendo a Luis Herrera Lasso, “A pesar de que las políticas de seguridad dirigidas exclusivamente a la frontera sur de México son escasas”, su importancia radica en las transformaciones que éstas han sufrido.⁹²

A cuatro años de la entrada en vigor del TLCAN y a tres del préstamo otorgado por Estados Unidos, la primera operación fronteriza aplicada por nuestro país en la región sur fue la *Operación Sellamiento*. Esta fue puesta en ejecución en 1998, bajo la administración de Ernesto Zedillo, con el objetivo de evitar que en la región –especial interés en la península de Yucatán y el golfo de California– “se utilizaran como rutas para el tráfico de drogas.

Como podemos observar, este primer intento de “control fronterizo” fue establecido por México para combatir el trasiego de estupefacientes a su territorio, pero pronto se extendió a “combatir” otro tipo de delitos de fuero federal, en especial en contra de la delincuencia organizada, traficantes de personas y “coyotes”.

De esta manera, se autorizó el patrullaje por aire, mar y tierra en los 956 kilómetros limítrofes del sur de México con Guatemala.⁹³ Con este programa, además, se buscó el fortalecimiento de los sistemas de detección, actividades de búsqueda, recolección, valoración y explotación de la información para actuar en contra del narcotráfico.⁹⁴

De acuerdo con Lasso, para la ejecución de dicha operación se adquirió equipo con tecnología de punta como: adquisición de cinco sistemas *Mobile Search*, 21 sistemas *Secure 100* y 31 equipos *Búster*, en los que se invirtieron entre cuatro y cinco mil millones de pesos. Su resultado más destacable, fue lograr “dificultar la introducción de drogas por vía terrestres y la incautación de un mayor número de embarques de droga.

⁹² Mónica Carreón Diez; Rodolfo Córdova Alcaraz; Luis Herrera Lasso, “Frontera sur de México: migración y seguridad”, en: Luis Herrera Lasso (Coord.), *México, país de migración*, México, Siglo XXI, 2009, p. 242.

⁹³ Con base en información de varios números de Voz Itinerante 2001 y www.cambionoticias.cjb.net.

⁹⁴ Luis Herrera Lasso, *Op. Cit.*, pp. 242-243.

Sin embargo, el uso de vías marítimas, como las localizadas en Quintana Roo, se intensificó, al igual que la técnica de bombardero en lugares aislados de la frontera con Guatemala”.⁹⁵

Por otro lado, en el marco de dicha Operación se realizaron 17 retenes en las carreteras que comunican a Tapachula con la ciudad de México en abril de 1999, Estos se incrementaron a 22 en 2001, según cifras extra oficiales.

Además, se suman al operativo la apertura de 20 estancias migratorias del INM, ubicadas en Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz.

Comentarios

Si bien la constitución mexicana otorga garantías a los extranjeros que se encuentran en su territorio, también las ha restringido bajo los argumentos de preservar la soberanía nacional y la integridad territorial.

Dichas restricciones fueron expresadas en las diversas reformas realizadas a la Ley General de Población desde 1947. Sin embargo, dicha Ley no estableció definiciones específicas respecto a los actores y sus atribuciones en materia migratoria, con lo que las autoridades migratorias hicieron uso discrecional de sus facultades.

Bajo este contexto, inició una espiral de violencia en contra de la seguridad jurídica y humana de los centroamericanos en tránsito por el país. Es de señalar que la constante presencia de la facultad discrecional se convirtió en una de las características de las leyes mexicanas en materia migratoria.

Por otro lado, desde la perspectiva de los derechos humanos, la frontera sur de México se ha convertido en un foco de atención de suma importancia. La condición jurídica de los transmigrantes centroamericanos los posiciona como un grupo particularmente vulnerable a la violación de sus derechos humanos.

Por otro lado, el innegable aumento de la migración de indocumentados centroamericanos que cruzan la frontera sur, aunado a la agudización de los problemas sociales en México —como la presencia del crimen organizado, el narcotráfico, la trata y tráfico personas—, favorecen los abusos en contra de

⁹⁵ *Idem.*

este grupo, en parte por las propias autoridades mexicanas y en mayor medida por grupos particulares vinculados con actividades criminales.

En esa línea de ideas, actualmente la situación es más crítica para los inmigrantes y transmigrantes. La legislación mexicana comenzó a ser más inflexible, con mayores programas de contención, en paralelo con el agravamiento de las condiciones de inseguridad en nuestro país que los ubica como grupos altamente vulnerables.

Capítulo III

La política migratoria mexicana durante los gobiernos de “alternancia política”

3. El debate migratorio a partir del gobierno de Vicente Fox

El 2 de julio del año 2000, por primera vez desde 1929 en México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue derrotado por el Partido Acción Nacional (PAN) representado por Vicente Fox Quesada –empresario guanajuatense con nula experiencia política- en los comicios presidenciales.⁹⁶

Según Enrique Krauze, “A despecho de su popularidad inicial,⁹⁷ [Vicente Fox] pronto mostró su inexperiencia política y una frivolidad desconcertante [...] las reformas del país requerían un liderazgo responsable, inteligente, visionario, flexible, cualidades que el presidente Fox nunca mostró”.⁹⁸

Al iniciar su administración, contó con una economía nacional estable, un “bono democrático” sin precedente y el inicio de su administración en coincidencia con la de su par estadounidense, George W. Bush. De esta manera, su prioridad en materia de política exterior se centró en el reforzamiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, en especial atención a la agenda migratoria, por encima de cualquier otra.⁹⁹

Para llevar a cabo dicho objetivo, Vicente Fox se apoyaría en las labores de Jorge Castañeda y Felipe de Jesús Preciado Coronado -58 años-, ex abogado y “hombre de negocios”, representó al estado de Jalisco en la Cámara de Diputados entre 1997 y 2000.

Al asumir el cargo, Vicente Fox nombró el 19 de diciembre de 2000 como comisionado del INM a Preciado Coronado. Desde la perspectiva del Presidente, el perfil de Preciado coadyuvaría en el mejoramiento de la imagen

⁹⁶ Entre los candidatos destaca: Cuauhtémoc Cárdenas de “Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN, PAS)”; Vicente Fox de “Alianza para el Cambio (PAN, PVEM)” y Francisco Labastida del PRI.

⁹⁷ Obtuvo 42.5% de los votos, seguido por Labastida con 36.1% y por Cárdenas con 16.6%.

⁹⁸ Enrique Krauze, “México contemporáneo (1988-2008)”, en: Gisela von Wobeser (Coord.), *Historia de México*, FCE, Presidencia de la República y Secretaría de Educación Pública, México, 2010, p. 263

⁹⁹ Luis Herrera Lasso, “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, en: Luis Herrera Lasso (Coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, FCE, México, 2006, p. 270

y realizaría acciones de “limpieza” en el organismo a fin de eliminar los señalamientos de corrupción entre los agentes y altos mandos de INM. Según el Mandatario, “Preciado hizo su dinero antes de entrar al servicio federal y [por ende] no tiene ninguna razón para enriquecerse a costa INM”.

Por su parte, Jorge Germán Castañeda Gutman, -hijo del también canciller (1979-1982) Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa-, fue nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Con la plena aquiescencia del Presidente, Castañeda impuso una línea diplomática basada en dos ejes:

En primer lugar, la estrategia marcaba el estrechamiento de las relaciones bilaterales en el marco del TLCAN así como la negociación de libre circulación de mano de obra entre los miembros del acuerdo.

En el plano bilateral, resultaba prioritario el establecimiento de un “acuerdo migratorio” para regular e incrementar el flujo de trabajadores temporales, así como la eventual negociación de “indultos” y permisos de residencia para migrantes indocumentados mexicanos, cuyos cálculos realizados por la SRE, se estimaban en tres millones –sus envíos por remesas ascendieron a un valor anual de 8 mil millones de dólares-.

En segundo lugar, el país debía intensificar su participación en los foros internacionales marginando la doctrina de política exterior tradicional.

Al permitirse en adelante el Gobierno juzgar las políticas internas de ciertos Estados y anteponer la exigencia del respeto de los Derechos Humanos, la diplomacia mexicana dejó a escrutinio internacional el papel del Estado mexicano y sus vicios institucionales en la defensa de los derechos políticos y civiles. Aún más en lo relativo a los derechos humanos de los migrantes.

3.1. La propuesta de política migratoria durante la administración de Vicente Fox.

Desde su campaña presidencial, Vicente Fox expresó su interés en colocar a la migración como eje de la agenda bilateral con Estado Unidos. Señaló en más de una ocasión que la migración indocumentada podría cesar con apertura de

las fronteras de América del Norte. Su propuesta consistían en que tal apertura debía ser paulatina durante un periodo de diez años.

Según lo anterior, la liberalización fronteriza crearía una región en donde los trabajadores podrían moverse libremente y, por ende, la “ilegalidad” sería eliminada. Además, señaló la posibilidad de reabrir las negociaciones del TLCAN para que tal acuerdo incluyera un apartado específico respecto a la movilidad de personas y mano de obra. Aunado a ello, Fernando González Saiffe señala que desde nuestro gobierno “se pensó que con el apoyo del presidente Bush se garantizaba que el Congreso aprobaría una reforma migratoria integral”.¹⁰⁰

De esta manera, la coincidencia con la cual iniciaron la administración mexicana y estadounidense, generó la idea de que existían mejores condiciones para que México lograra establecer la tan aclamada relación de “responsabilidad compartida” en el tema migratorio. De hecho, en los dos primeros años de la administración Fox, se estructuraron proyectos que buscaban dar énfasis al tema migratorio en la agenda bilateral.

El proyecto mexicano de política exterior, de aquel momento, centró su interés en la búsqueda de una amnistía y la ampliación de un programa de trabajadores temporales.

México fomentó la creación de instituciones que atendieran diversos aspectos del proceso migratorio hacia Estados Unidos, se crearon oficinas para la Atención a Migrantes; la institución de Asuntos Fronterizos; el aumento del personal del Instituto Nacional de Migración; y, una mayor prioridad a la participación de los Grupos Beta en las zonas fronterizas, así como la creación de la figura del grupo Mexicanos en el Exterior, entre otros.

Las continuas reuniones celebradas entre los mandatarios de ambas naciones parecían hacer público el interés por llegar a un acuerdo bilateral para solucionar el flujo de inmigración indocumentada hacia Estados Unidos y la regularización de quienes ya se hallaban residiendo en el país.

¹⁰⁰ Fernando González Saiffe, “El Poder Legislativo”, en: Rafael Fernández de Castro; Hazel Blackmore (Coords.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, FCE, 2008, p. 169

La primera reunión oficial entre Fox y Bush tuvo lugar el 16 de febrero del 2001, en San Cristóbal, Guanajuato, con la clara y expresa intención de impulsar un nuevo acercamiento bilateral para avanzar en el esquema de integración iniciado una década atrás. Sus prioridades, sin embargo, eran distintas: apertura petrolera para Bush y acuerdo migratorio para Fox.¹⁰¹

El resultado inicial en el tema migratorio fue el compromiso de impulsar la creación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración, el cual estaría integrado por el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, el secretario de Gobernación, Santiago Creel; además, el secretario de Estado estadounidense, Colin Powell y el ministro de justicia John Ashcroft.

Este organismo fue pensado para la formulación de una estrategia que permitiera el manejo ordenado de los flujos de inmigración entre ambos países a fin de establecer nuevos parámetros institucionales que aseguraran el traslado legal y seguro de las personas. Pese al discurso de atender únicamente la frontera México-Estados Unidos, el tema de la frontera Sur de México comenzó a ser incorporada por las autoridades estadounidenses. Según éstas, México debía “garantizar” la protección del “espacio común” de América del Norte.

Para el 7 de septiembre del mismo año, la reunión se trasladó a Washington, D.C., en esta fecha el gobierno mexicano se encontró empeñado en conseguir lo que el canciller Jorge Castañeda denominó como “la enchilada completa”, es decir, la aprobación general del proyecto de reforma migratoria desde el punto de vista mexicano que integraba la ampliación del número de visas de trabajadores huéspedes y un programa de amnistía que modificara la situación legal de los mexicanos indocumentados en el país. A cambio, nuestro país se comprometía a mejorar los esquemas de inmigración y, sobre todo, reformular la presencia del Estado en la frontera con Guatemala y Belice.

En palabras del presidente Bush, “estamos buscando un terreno común para buscar una solución a los mexicanos que en forma indocumentada viven y

¹⁰¹ González González, Guadalupe. “México y Estados Unidos: Realidades y percepciones de una relación compleja”, en: Enriqueta Cabrera (compiladora), *Desafíos de la migración. Saldo de la relación México-Estados Unidos*, México, Editorial Temas de Hoy, 2007, p.49

trabajan en Estados Unidos: la regularización no significa recompensar a quienes trasgreden la ley, sino proveerlos con los medios legales para que continúen contribuyendo a esta gran nación”.¹⁰²

No obstante, el discurso de cooperación entre naciones giraba, del lado estadounidense, únicamente en el marco de la ampliación de los programas de trabajadores huéspedes, ya que la posibilidad de una amnistía había sido negada por el presidente George W. Bush debido a los costos políticos que tal medida traería consigo.

Lo anterior derivado de la publicación de los resultados finales del censo del año 2000, los cuales mostraban la existencia de poco más de ocho millones cuatrocientos sesenta mil mexicanos indocumentados en Estados Unidos.¹⁰³

Dentro de la cosmovisión de los ciudadanos estadounidenses, la existencia de un número importante de mexicanos sin papeles en su territorio y cuyo aumento en ocho años fue de 50%, constituyó un tema central para evitar su posible legalización y dio pie al replanteamiento de la política de inmigración a favor de medidas restrictivas.

El debate migratorio exacerbó las posiciones dentro de los tomadores de decisión de Estados Unidos. Por un lado se encontraban aquellos que apoyaban la creación de un programa de trabajadores huéspedes, pero sin amnistía, mientras que otros planteaban la rigidez de la política de seguridad fronteriza como herramienta de la política migratoria.

Sin embargo, tales posturas se homologaron con los sucesos del 11 de septiembre del 2001.

¹⁰² Robert Hillman; Michelle Mittelstad, “Fox speaks, Congress responds, Democrats pledge to move immigrant bill; Bush in difficulties”, *The Dallas Morning News*, 17 de septiembre de 2001.

¹⁰³ Citado en: “Flujo de paisanos a EU se elevó 50% en 8 años”, [en línea], México, *El Universal.com.mx*, Miércoles 04 de marzo 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_166145.html [consulta: 18 de noviembre del 2009].

3.2. Acuerdos México-Estados Unidos post 11 de septiembre: las incidencias en la política migratoria nacional

3.2.1. Fronteras inteligentes

La concepción acerca de la delimitación de un territorio gira en torno al concepto de Estado-nación como unidad básica y elemento centralizador en donde se ejerce control de los habitantes, los recursos y el espacio geográfico, es decir, el ejercicio de la soberanía nacional.

La separación es esencial para establecer ese límite territorial [...] Esta separación de los territorios políticos es la frontera.

La soberanía [...] nacional, se refiere a la organización política basada en la exclusión de actores externos en las estructuras internas del poder de un territorio político; representa la organización formal de la autoridad política en el Estado y la habilidad de ejercer un control efectivo de sus políticas dentro de sus límites territoriales.¹⁰⁴

El tramo fronterizo de México consta de 4,349 km², de los cuales 3,200 son con Estados Unidos y 1,149 con Belice y Guatemala. Su constitución como espacio político es la expresión ineludible de la relación histórica y asimétrica entre las naciones y representa el proceso más certero de una delimitación violenta gestada desde los primeros años de México como nación independiente.

Hoy [2010], entre México y Estados Unidos existen 53 puertos fronterizos, de los cuales 21 se consideran como cruces internacionales; hay 31 puentes internacionales. Éstos se encuentran localizados en la siguiente disposición:

1. Sonora/Arizona (9 cruces).
2. Chihuahua/ Nuevo México (3 cruces).
3. Chihuahua/Texas (9 puentes).
4. Coahuila/Texas (6 puentes).
5. Nuevo León/ Texas (1 puente).

¹⁰⁴ Mercedes Peña-García, "Transformaciones del territorio político: frontera, territorialidad y soberanía", en: Alejandro Mercado Celis, Elizabeth Gutiérrez Romero, *op. cit.*, pp.317-326.

6. Tamaulipas/ Texas (16 puentes).¹⁰⁵

Los flujos de personas y mercancías se internan a territorio mexicano a través de la frontera con Guatemala son:

- ✓ Ciudad Hidalgo (México)- Tecún Umán (Guatemala): Puente Dr. Rodolfo Robles;
- ✓ Ciudad Hidalgo (México)- Tecún Umán (Guatemala): Puente Ing. Luis Cabrera;
- ✓ Talismán (México)- El Carmen (Guatemala): Puente Talismán;
- ✓ Ciudad Cuauhtémoc (México)- La Mesilla (Guatemala);



- ✓ Carmen Xhan (México)- Gracias a Dios (Guatemala)
- ✓ Nuevo Orizaba (México)- Ingenieros (Guatemala)
- ✓ Frontera Corozal (México) Bethel (Guatemala)
- ✓ El Ceibo (México)- El Ceibo (Guatemala)
- ✓ Unión Juárez (México)- Toquían Grande (Guatemala).¹⁰⁶

Los flujos irregulares por su parte, normalmente no utilizan los puntos anteriores ya que ahí se ubican delegaciones migratorias y policiales, en cambio, transitan por zonas irregulares, ríos, selva o montaña.

Fuente: Rodolfo Casillas R., "Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades, 2004.

¹⁰⁵ Datos ofrecidos por el Grupo Binacional México-Estados Unidos sobre Puentes y Cruces Internacionales, también se puede encontrar información a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana, sitio web: <http://www.sre.gov>.

¹⁰⁶ Juan José Campuzano López, "México y Guatemala: de la vecindad a la asociación", en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, No. 72, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2004, p. 185.

En el caso del Norte de México, la organización contemporánea de la frontera se construyó a partir de los preceptos del Tratado de Libre Comercio, es decir, libre movimiento de bienes y servicios, más no de personas. Ésta organización formal fue trastocada a iniciativa del ejecutivo estadounidense, al señalar la necesidad de fortalecer el rango de jurisdicción en el área que, incluso, llegó a contemplar planes de seguridad en la frontera sur de México con el objetivo de “minimizar” riesgos y neutralizar “amenazas” tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

De acuerdo con la perspectiva estadounidense, México debía homologar medidas de seguridad fronteriza para delimitar las diferencias de protección que su Gobierno ejercía en el Norte. Según cables diplomáticos difundidos por *Wikileaks* en los cuatro estados frontera entre Estados Unidos y México están desplegados 30 mil oficiales de las diversas agencias federales de Estados Unidos para cubrir 3,099 kilómetros (diez oficiales por kilómetro), mientras que en la frontera sur de México sólo hay 125 oficiales de migración para cubrir sus 1,149 kilómetros de extensión (un funcionario por cada ocho kilómetros)¹⁰⁷.

En esas condiciones, se hizo preciso (para la administración estadounidense) la búsqueda de mecanismos que permitieran fomentar el reforzamiento fronterizo bajo la justificación de “vulnerabilidad omnipresente” de su territorio y sus ciudadanos. Así, comenzó la firma de proyectos jurídicos para afianzar la “cooperación” binacional en la materia. En marzo del 2002 se firmó el Plan de Acción de la Asociación Fronteriza México-Estados Unidos.

Éste Plan constó de 22 estrategias dentro de las cuales se encuentran: a) infraestructura segura; b) movimiento seguro de personas; y, c) movimiento seguro de mercancías.¹⁰⁸

Para la estrategia de un movimiento seguro de personas se ideó ampliar el uso de la Red Electrónica de Inspección rápida (SENTRI) que permitiera la pre-aprobación de los viajeros hacia Estados Unidos; la creación de un mecanismo conjunto de información adelantada de pasajeros en los vuelos entre México y Estados Unidos; fronteras seguras y disuasión de contrabando de extranjeros

¹⁰⁷ Pablo Ordaz, “Narcos y contrabandistas toman la frontera sur de México”, *El País*, España 11 de diciembre de 2010,

¹⁰⁸ Consúltese: <http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterey0302/020321AsocFronteriza.html>.

con la expansión de la Fuerza Especial contra el Contrabando y tráfico de Extranjeros; capacitación conjunta para aumentar la habilidad de detectar documentos fraudulentos; etc.¹⁰⁹

La vinculación entre seguridad, migración y frontera en la relación bilateral fue redimensionada cuando Estados Unidos colocó el tema de seguridad nacional por encima de cualquier otro en su agenda con México. Se buscó la complementación del Plan de Asociación Fronteriza mediante un acuerdo que certificara la estructura de un esquema de mayor control y vigilancia en la zona. Así nació el modelo de “fronteras inteligentes” (*smart borders*, SBA’s por sus siglas en inglés), en el contexto de la celebración de la “Cumbre de Monterrey”.

El proyecto de “fronteras inteligentes” de la región, consta de 22 puntos en donde se puso énfasis en que “Estados Unidos requiere una gestión fronteriza que mantenga el paso de la expansión comercial y proteja a los Estados Unidos y sus territorios de las amenazas externas de un ataque terrorista, la inmigración ilegal, el tráfico ilegal de drogas y otro tipo de contrabando”.¹¹⁰

Dichos objetivos se plantearon no sólo en términos de la frontera México-Estados Unidos, sino que éstos se pudiesen extenderse a la frontera sur de México a través de acuerdos adyacentes al TLCAN.

De acuerdo con Raúl Benítez Manaut, los acuerdos de fronteras inteligentes y su repercusión en la frontera sur en México, se llevó a cabo a través de la responsabilidad asumida por el gobierno mexicano de llevar a cabo cumplimiento de:

- Viajeros con documentación previamente revisada
- Información avanzada sobre pasajeros
- Viajes de negocios por el TLCAN
- Fronteras seguras y disuasión de “polleros”
- Consulta respecto a la política de expedición de visas
- Entrenamiento conjunto de fuerzas de seguridad y agentes migratorios

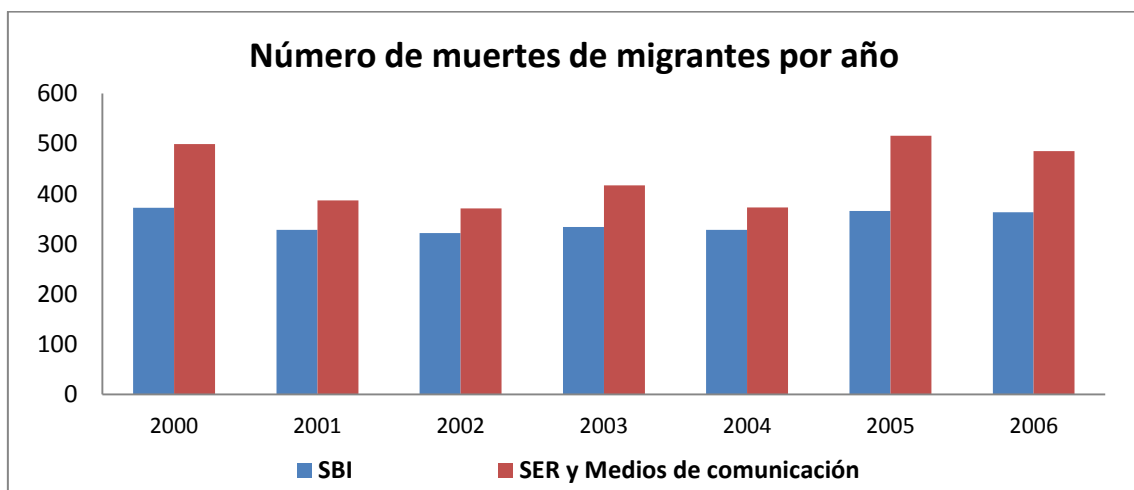
¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020125.html>, citado en: Gabriel Humberto Pérez Duperou, *op. cit.*, p. 162.

- Bases de datos conjuntas
- Revisión de personas provenientes de terceros países

La hipótesis de que un mayor esquema de control fronterizo y la aplicación de acuerdos binacionales contribuirían a garantizar la “seguridad” de la región, se trasladó al debate de la gestión del cruce indocumentado de personas. Sin embargo, este no fue dimensionado desde la perspectiva de los grupos delictivos que se aprovechaban de su condición de indocumentados para ejercer violencia en su contra. Estamos de acuerdo con Raúl Benítez Manaut, al señalar que frente a la débil presencia del Estado mexicano en la frontera sur, abrió la posibilidad de una sustitución de poderes a favor de las organizaciones de tráfico de personas quienes se fueron convirtiendo en un problema de seguridad pública y de derechos humanos para el Estado.

No obstante de lo señalado, México continuó apostando por garantizar la “seguridad” del país vecino pese a sus incidencias en sus propios ciudadanos migrantes.



Fuente: American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Countries Foundation (ACLU), “Humanitarian crisis: migrant deaths at the U.S. -Mexico border, María Jimenez, October 1°, 2009. <http://www.aclu.org/files/pdf/immigrants/humanitariancrisisreport.pdf>

3.2.2. La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

Se estima que anualmente cruzan cerca de 500 millones de personas hacia Estados Unidos, la mayor parte de ellas, lo hace a través de la frontera

mexicana,¹¹¹ y cerca de 500 mil personas intentan ingresar a suelo estadounidense de manera indocumentada.¹¹²

Los retos económicos, políticos y sociales enfrentados por México, Estados Unidos y Canadá tras la firma del TLCAN aún no han sido satisfechos, pues no se ha concretado un desarrollo integral para las partes signatarias y el caso de la diáspora mexicana hacia territorio estadounidense resulta de suma importancia para el entendimiento de dicha aseveración.

No obstante, en el marco del TLCAN, Estados Unidos propuso al gobierno mexicano, el establecimiento de una iniciativa denominada “Sociedad para la Prosperidad”, con el objetivo de unificar los instrumentos normativos de las leyes en materia de seguridad, así como, ampliar la proyección comercial del bloque de América del Norte como un ente homogéneo en términos de seguridad.

La seguridad fronteriza, la “contención del terrorismo”, el combate contra el crimen organizado, el tráfico de drogas, armas y personas en la relación trilateral se concretó en marzo del 2005 cuando los presidentes de México Vicente Fox; Estados Unidos, George W. Bush y, Canadá, Paul Martin, se reunieron en Waco, Texas, para dar a conocer el proyecto de seguridad regional denominado como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que postula la protección del “espacio económico” delimitado por el TLCAN. La agenda propuesta para la Alianza es:

1. Agenda de Prosperidad. “Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través de una agenda concreta enfocada a:
 - “Aumentar la productividad;
 - “Reducir los costos del comercio y los costos de transacción;
 - “Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con nuestro medio ambiente, la creación de una oferta de alimentos más

¹¹¹ Vid. Raúl Benítez Manaut: Carlos Rodríguez Ulloa, *op. cit.*, p. 15

¹¹² Instituto Nacional de Migración, Dirección URL: <http://www.inm.gob.mx>, [consulta: 12 de julio 2009].

confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas y la protección de nuestra población contra enfermedades.

2. Agenda de Seguridad. “Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para:

- “Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;
- “Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y
- “Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”.¹¹³

En el primer rubro de la agenda se creó el Consejo de Competitividad para América del Norte (CCAN), el cual se conforma por miembros de los sectores empresariales de las tres naciones y sin la participación de representantes gubernamentales en la elaboración de los planes y estrategias emanados de las reuniones.

En palabras de Laura Carlsen, “los gobiernos sólo funcionan como ejecutores y facilitadores de los diseños del sector privado”.¹¹⁴ Además se firman acuerdos de estandarización de reglamentos de transporte comercial, normatividades de protección de la propiedad intelectual y los servicios de patentes entre las naciones, los cuales buscan evitar la proliferación de mercancías de piratería.

En el sector energético se enfatiza en la necesidad de proteger la infraestructura estratégica para el abastecimiento seguro de los energéticos entre las naciones, asumiendo la importancia de tal estrategia para Estados Unidos al mantener una estrecha dependencia de las importaciones de petróleo y gas natural.

En este contexto, resulta importante señalar la afirmación de José Luis Piñeyro pues “México se encuentra dentro de la región geopolítica y geoeconómica de

¹¹³ Presidencia, Vicente Fox: <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx>.

¹¹⁴ Laura Carlsen, *Deep Integration-the anti-democratic expansion of NAFTA*, [en línea], American Program, 6 de junio de 2007, Dirección URL: <http://www.ircamericas.org>, [consulta: 7 de noviembre 2009].

América del Norte, simbolizada y formalizada por el TLCAN”,¹¹⁵ y tal situación se vio ampliada con la ASPAN.

Dentro de la Alianza, México se muestra supeditado a los intereses estratégicos de Estados Unidos. La agenda de seguridad propuesta por la ASPAN, hace hincapié en un manejo más rígido de las fronteras, así como, la instrumentación de políticas estadounidense más rígidas y extraterritoriales, las cuales han contribuido a fomentar un tratamiento más agresivo respecto a los migrantes indocumentados en su tránsito por México.

Desde la perspectiva de la ASPAN, la política migratoria debía ser concebida mediáticamente como un instrumento que garantizaría la integridad de los ciudadanos y sus fronteras. Por ello, la migración indocumentada empezó a ser atacada a través de la propaganda política al señalarla como un peligro para la seguridad y los intereses de los ciudadanos pero específicamente de los estadounidenses.

Para 2005, el sistema de verificación de estatus migratorio o mejor conocido como US-VISIT, así como la aplicación de acciones en el marco de la *iniciativa de fronteras inteligentes* y el planteamiento y aprobación de la ASPAN, fortalecieron dichas aseveraciones.

¹¹⁵ José Luis Piñeyro, “La seguridad en la relación México-Estados Unidos: controversias y críticas”, en Agustín Maciel Padilla, *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*, México, El Colegio de San Luis, 2002, p. 39.

3.3. Operativos de seguridad fronteriza

3.3.1. Plan Sur

El Plan Sur es un Programa instaurado por el INM en el mes de julio de 2001 y orientado a aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios que ocurren en la zona sur de nuestro país.

- **Objetivo general:**
 - ✓ Fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios, desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur.

- **Objetivos particulares:**
 - ✓ Fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona del istmo, Golfo de México y Pacífico.
 - ✓ Unir los esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados.
 - ✓ Optimizar los recursos disponibles de las delegaciones regionales en materia de inspección y control.
 - ✓ Incrementar el número de asegurados y detenciones de traficantes de indocumentados.
 - ✓ Sumar a este esfuerzo interinstitucional el apoyo de los gobiernos de los estados y de los municipios.

- **Estrategias:**
 1. Lograr la real y efectiva coordinación interinstitucional entre SEGOB, SRE, PGR, SSP, CISEN y los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos
 2. Realizar un efectivo control de los flujos que la frontera sur por su naturaleza no permite, en la zona más estrecha del Istmo, comprendida entre los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

3. Comprende labores de inteligencia interinstitucional; intercambio de información; unificación de la difusión e información; prevención, auxilio y rescate de migrantes; inspección y vigilancia conjunta; operativos conjuntos; todo ello bajo la coordinación del INM.

- Programas:
 - ✓ Establecimiento de cinturones de inspección;
 - ✓ Establece cinturones que atraviesan el Istmo en diferentes alturas de manera de tener una barrera de contención que abarque las principales rutas tomadas por los indocumentados
 - ✓ Fortalecimiento de los Grupos Beta: Contempla la creación de nuevos Grupos Beta en Arriaga, Chiapas; Acayucan, Veracruz; Tapanatepec, Oaxaca y Chetumal, Quintana Roo.
 - ✓ Adecuación, remodelación y modernización de las oficinas del INM en el sur del país:
 - ✓ Contempla obras de remodelación y mantenimiento de las oficinas del INM en el sur del país, así como la construcción de nuevas estancias migratorias en Acayucán, Veracruz y Chetumal, Quintana Roo.
 - ✓ Programa de Conducción de Migrantes Centroamericanos a sus países de origen: Se trata de un programa entre México y Guatemala que se desarrolló de manera piloto entre el 5 y el 20 de junio de 2001 en Talismán y Ciudad Cuauhtémoc. México entregó a los extranjeros conducidos a la frontera con Guatemala a las autoridades migratorias guatemaltecas, para que los trasladaran hasta sus comunidades de origen, salvo el caso de los nacionales de Honduras y El Salvador quienes eran conducidos hasta sus fronteras.

El Programa tiene la finalidad de: reducir los retornos múltiples de los migrantes indocumentados centroamericanos; evitar los abusos y excesos por parte de servidores públicos de México y Guatemala; reducir el índice delictivo de la zona, causado en parte por el fenómeno migratorio.

Entre junio y julio del 2001, México y Guatemala pusieron en marcha el plan piloto “Repatriación Segura y Ordenada” para deportar a sus países de origen a cientos de centroamericanos indocumentados. Este plan entró en marcha con el apoyo financiero de Estados Unidos para pagar el traslado, hospedaje y alimentación de las personas deportadas.

En el Talismán, el plan piloto “Repatriación Segura y Ordenada” contó con la contratación de servicio de transporte guatemalteco que diariamente se dirigían a la capital de Guatemala y las fronteras con el objetivo de “retornar” a las personas aseguradas en México.

De Guatemala, el transporte continuaba su paso hasta la frontera con Honduras y El Salvador para llevar a los nacionales de dichos países a su territorio de origen. No obstante, la situación para los nicaragüenses, costarricenses y panameños deportados es incierta ya que se desconocen los mecanismos aplicados para “garantizar” su arribo a sus países.

Según estadísticas presentadas por la prensa local, durante los primeros dos años de aplicación del Plan Sur, las autoridades mexicanas llegaron a deportar diariamente un promedio de 200 indocumentados centroamericanos hacia la frontera con Guatemala, el servicio de transporte (en teoría) se encargaría de hacer lo demás.

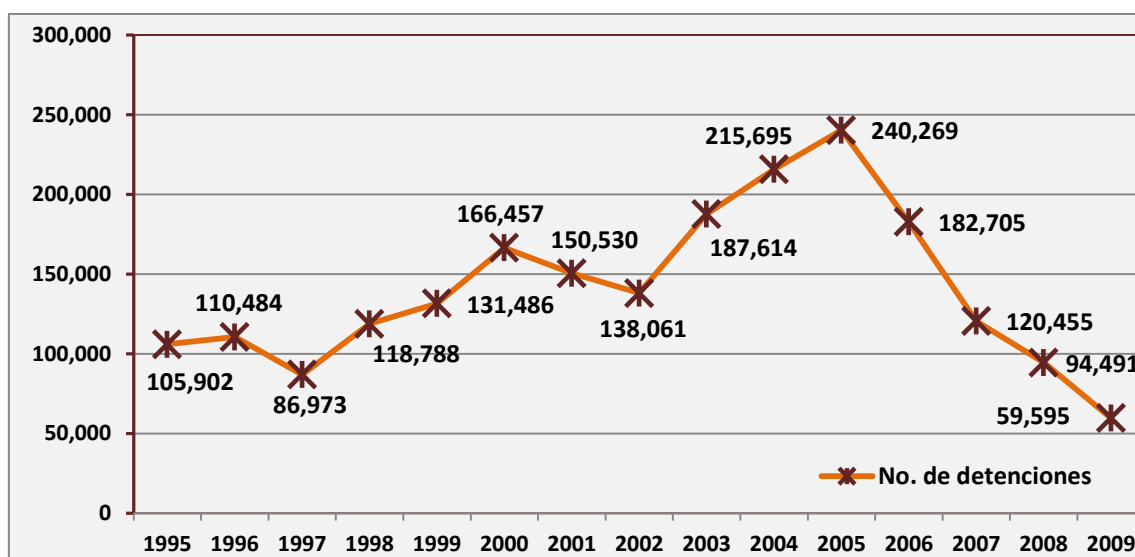
Fuentes extraoficiales, por otro lado, indican que el Gobierno de México priorizó la participación de las instancias de seguridad para atender el flujo migratorio indocumentado, según estimaciones conservadoras, el Plan conjugó las labores de seis mil agentes que se encargarían de “sellar” la frontera con Guatemala. Para muchos, esta actitud de México fue el pago político que debía hacer a los Estados Unidos para buscar un eventual tratamiento especial hacia nuestros nacionales en su territorio. Situación que aún hoy dista de ocurrir y de encontrar justificación.

Se suma que el gobierno mexicano buscó en su par guatemalteco la gestión de otros flujos migratorios interregionales y extraregionales. Medios de

comunicación refieren la detención en Guatemala de 1,942 ecuatorianos, 17 pakistaníes, 9 de Sri Lanka y 2 de África entre 2000 y 2001¹¹⁶.

Durante la aplicación de dicho Plan y pese a los mecanismos de seguridad aplicados, los cruces indocumentados de centroamericanos por la zona sur fronteriza de México en 2004 alcanzaron los 400,235. De ellos, una tercera parte fueron cruces locales indocumentados con el objetivo de transitar por México para llegar a Estados Unidos. En esa fecha, el INM contabilizó a 204,113 asegurados por las autoridades migratorias mexicanas y 54,626 detenidos por la patrulla fronteriza de los Estados Unidos. El resto (141,496), se supone llegaron “exitosamente” a territorio estadounidense, sin embargo, existen pocas razones para corroborar dicha hipótesis. En realidad, las autoridades de ambos países “ignoran” el paradero de esas personas.

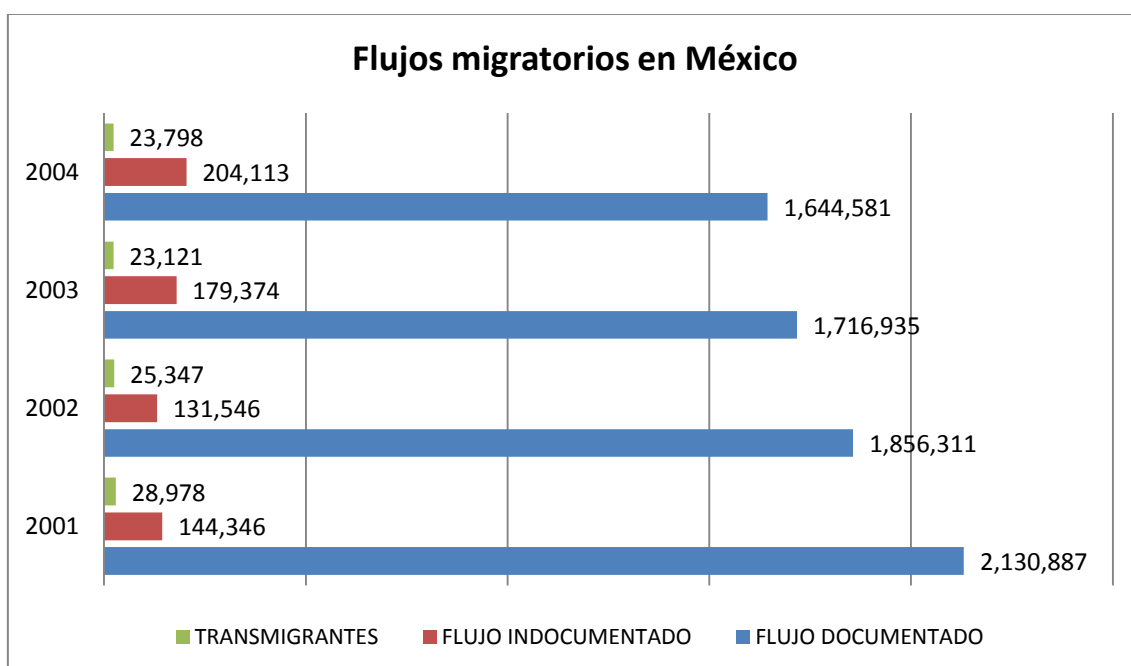
En cuanto al número de personas detenidas en las Estaciones Migratorias, éste experimentó un incremento de casi 150% durante el decenio de 1995 a 2005, pasando de 105,902 personas privadas de su libertad en 1995 a 240,269 personas en el año 2005 (Gráfica 1). Sólo en tres años se rompió esa tendencia a la alza, con ligeros decrementos en el número de migrantes detenidos para los periodos anuales de 1996-1997, 2000-2001 y 2001-2002.



Fuente: “Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009”, *Sin Fronteras IAP*, diciembre de 2009, p. 21

¹¹⁶ Sandra E. Herrera Ruiz, “Migración en Guatemala: un enfoque periodístico”, Programa Universitario de Investigación en Estudios de Género (PUIEG), Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005.

Como hemos señalado, el Plan Sur no tomó en cuenta las causas que generaban la migración indocumentada que, al final de los años noventa, presionaron aún más a los centroamericanos fuera de sus países de origen. Frente al crecimiento constante del tránsito de migración indocumentada centroamericana y la búsqueda discursiva de un mayor control del Estado sobre su dinámica de flujo, la migración terminó conjugándose con la tradicional complejidad fronteriza de la zona sur de nuestro país caracterizada por el comercio informal, la presencia de trabajadores temporales y visitantes sin registro de internación.



Fuente: Centro de Estudios Migratorios INM, 2005

En respuesta a las presiones mexicanas luego de la aplicación del Plan Sur, el Gobierno de Guatemala emprendió diversas labores para tratar de formular acciones en materia de política migratoria a fin de hacer frente a su posición como principal zona de entrada de migración indocumentada hacia México. Entre ellas:

- ✓ Reintegrar a los asilados políticos en Canadá, Estados Unidos y México;
- ✓ Acciones en materia de política económica e iniciativas planteadas en el Proceso de Puebla como parte del trabajo de la Conferencia sobre la Migración de la OIM;

- ✓ Mejorar el sistema migratorio guatemalteco y hacer converger las políticas migratorias de los países centroamericanos en la OCAM;
- ✓ Los acuerdos de repatriación establecidos entre México y Guatemala que han servido de modelo para extender sus procedimientos a otros países del Istmo como Honduras y El Salvador;

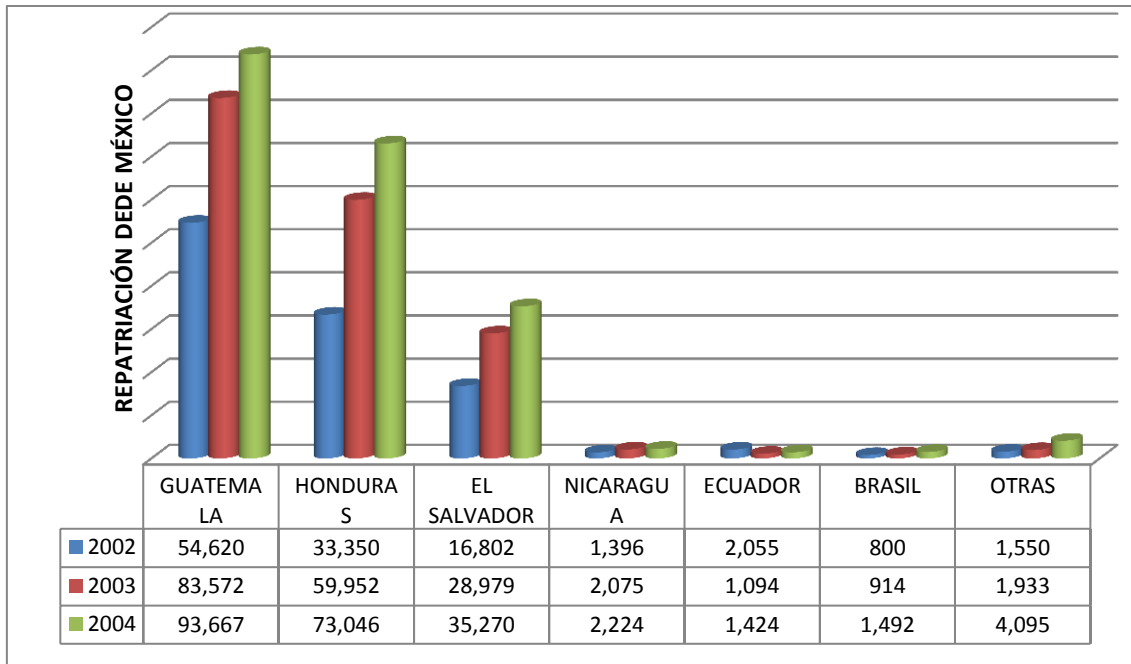
No obstante de las intenciones de Guatemala, diversos migrantes denunciaron irregularidades en su aseguramiento y eventual proceso de repatriación. Algunos, al ser detenidos en los albergues a cargo de la Dirección General de Migración se encuentran con una situación desesperante debido a que exceden las 48 horas que los tratados internacionales indican para iniciar su proceso de repatriación, algunos cumplen hasta seis meses detenidos.

Al respecto las autoridades de la Dirección General de Migración de Guatemala explican que lo anterior ocurre por: 1) Ausencia de fondos de la DGM para cubrir el costo de los boletos de los deportados; 2) falta de representantes consulares y traductores de algunos países en Guatemala. 3) Ausencia de documentación y colaboración de los migrantes en aclarar su verdadera identidad.

En el caso mexicano, las autoridades migratorias postularon diversas mejoras al sistema de repatriación de migrantes a través de mayor cooperación con instancias de seguridad que conformaban el Plan Sur, sin embargo lo anterior no significó que dichas mejoras tuviesen como punto más álgido el respeto a los derechos humanos de los migrantes, sino que la “eficacia” de la estrategia consistió en obtener un mayor número de aseguramientos de migrantes y su posterior expulsión del país.

Las repatriaciones de México a Centro y Sudamérica comenzaron a acrecentarse sin precedentes. En 2002 la cifra de repatriados fue de 110,573; en 2004 se registraron 211,218 y, en 2005, se realizaron 235,297 (Cuadro 2).¹¹⁷

¹¹⁷ Cifras ofrecidas por el INM.



Fuente: Cifras ofrecidas por el INM.

3.3.2. Otras operaciones de seguridad fronteriza

Programa	Objetivo	Observaciones
Operativo Acero I, II y III (2003-2007)	Combatir el tráfico de personas y el pandillerismo ¹¹⁸ .	Contó con la participación de los gobiernos Federal y de Chiapas. Se realizaron patrullajes móviles y a pie, presencia estacionaria y en retenes; investigaciones y acciones de inteligencia; revisión de sitios de prostitución; de vagones de ferrocarril; vigilancia discreta de policía vestida de civil con la finalidad de disuadir reuniones,

¹¹⁸ Frente a la ausencia de una Ley Federal que sancione el pandillerismo, desde 2004, el gobierno mexicano a través de los Grupos de Coordinación de la Secretaría de Gobernación ha impulsado a los gobiernos locales y estatales a introducir reformas a los códigos penales estatales para erradicar este tipo de actividades delictivas. Chiapas y Tabasco fueron los primeros en actualizar sus marcos legales.

		desarticular territorios y casas de seguridad.
Operación Costa (2004)	Combatir el lenocinio y tráfico de personas en Chiapas, Guerrero, Baja California Sur, Jalisco y Colima.	A pesar de que fue planteada para ejecutarse en estados específicos, se realizaron operativos simultáneos en el resto del país.
Operación Frontera Sur (2004)	Neutralizar acciones vinculadas con la trata y tráfico de personas, narcotráfico y tráfico de armas en la frontera entre Chiapas y Guatemala.	En 27 estados del país se realizaron acciones para combatir los delitos en contra de los flujos migratorios en tránsito por México.
Operación Limpieza (2004-2008)	Combatir el tráfico de personas y la corrupción de funcionarios de migración en diversas entidades del país. Luego de 2008, dicha operación se extendió a otras instituciones (PGR y SSP).	Incluyó la capacitación de funcionarios públicos contra el tráfico de personas. No obstante, diversas ONG nacionales e internacionales denunciaron las labores de los funcionarios al señalar que estos eran incapaces para distinguir el contrabando de migrantes y el tráfico de personas y, entre ambos, la ayuda humanitaria.
Escudo Comunitario	Identificación de grupos pandilleros – actividades, grupos	Se realizó con la colaboración de los gobiernos de México.

(2005)	de ataque, personas vulneradas-, interrumpir sus operaciones y someterlos a la justicia mexicana.	Guatemala y El Salvador.
---------------	---	--------------------------

En el caso del Operativo Acero, las autoridades mexicanas buscaron su ampliación y una mayor coordinación en los tres ámbitos de gobierno en el país. Por esa razón, la fase dos del mismo –ejecutado por la Procuraduría General de justicia de Chiapas (PGJC) y la SSP local- amplió su margen de acción para detener a los integrantes de las bandas de asaltantes que operaban a lo largo de la ruta del tren.

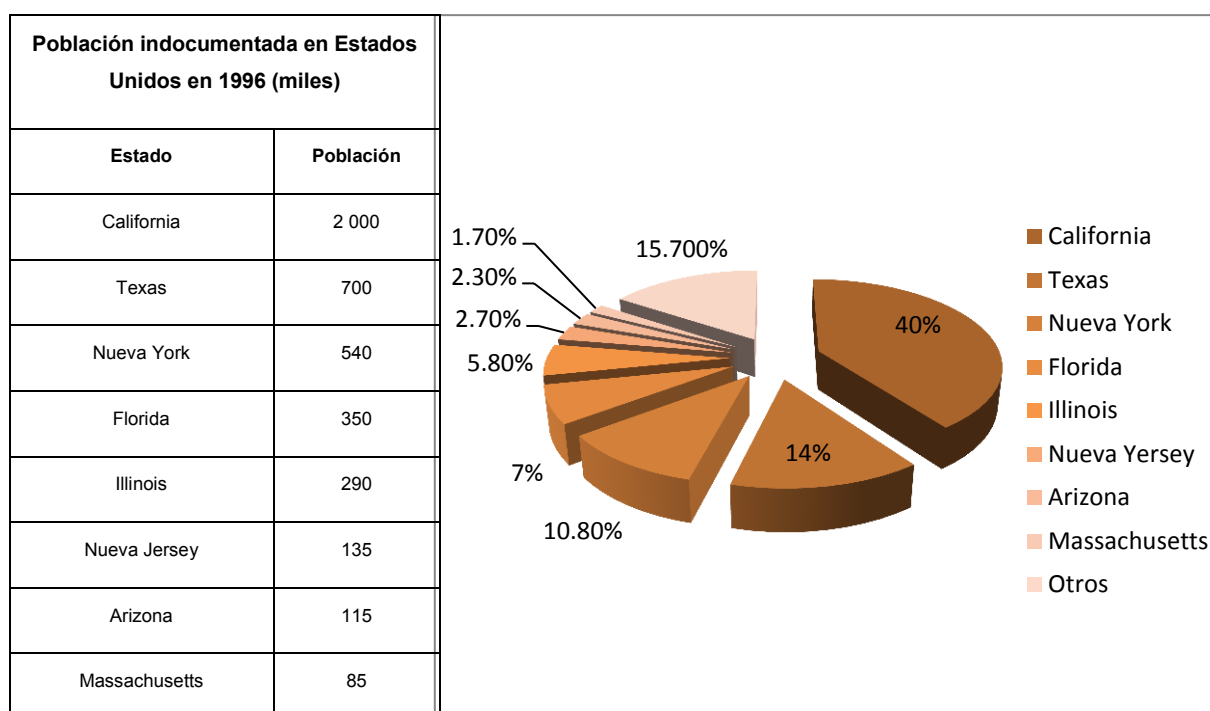
Sin embargo, en el despliegue de fuerza en la región destaca la participación de sólo cuatro oficiales del IMN para atender las labores de aseguramiento y detención de migrantes –en contraposición de los setenta y seis agentes de la Subprocuraduría de Justicia Zona Costa-, lo cual evidenció la ausencia de una estrategia migratoria en el operativo.

Aunado a ello, el “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como ‘maras’”, denunció que hasta 2003, los esfuerzos realizados por el gobierno de Chiapas en coordinación con el gobierno federal para contener las actividades delictivas en el corredor migratorio y fronterizo del estado, no sólo no habían logrado su neutralización sino que, además de un incremento en acciones delictivas, dichas organizaciones se habían diversificado.

A decir de la CNDH, a los delitos del fuero civil se sumaron los de delincuencia organizada atribuida, principalmente, a miembros de la *Mara Salvatrucha*.

3.4. La política migratoria frente a los *Maras*

Las *maras*¹¹⁹ tienen origen en Estados Unidos como un grupo de jóvenes que comparten su condición de migrantes indocumentados, unidos por su afinidad nacional, lingüística, racial y cultural. Durante los años ochenta miles de jóvenes centroamericanos emigraron hacia Estados Unidos huyendo de la guerra civil y de la violencia en sus países de origen. A su llegada, principalmente a Los Ángeles, California, coincidieron con la presencia significativa de pandillas juveniles. Ya en 1996 la inmigración indocumentada en Estados Unidos se calculaba en, aproximadamente, 5 millones de personas, el 54% (2.5 millones) de origen mexicano, el 6.7% provino de El Salvador (335 mil), el 3.3% de Guatemala y el 2.4% eran canadienses.¹²⁰ Sin embargo, el asentamiento de la población indocumentada se registró de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia con base en: <http://www.illegalalienresidentpopulation.pdf>

¹¹⁹ Existen varias teorías respecto al por qué del nombre. Según varios especialistas dicho nombre deriva de las hormigas marabunda, ello en alusión de la forma en que estos grupos se expanden. Otros autores indican que *mara* se refiere a un grupo de amigos; al nombre de una calle en El Salvador o que se refiere a gente alborotadora.

¹²⁰ Estimaciones realizadas de acuerdo a los datos ofrecidos en: "Census Bureau in the March 1994, 1995, and 1996. Current Population Surveys (CPS)", [en línea], Dirección URL: <http://www.census.gov/aptd/techdoc/cps/cps-main.html>, [consulta: agosto 2009].

En principio, dichos grupos de jóvenes surgieron como organizaciones de protección del barrio o de la calle, para impedir que bandas provenientes de otros lugares se apoderaran del control de la zona. No obstante, derivado de sus acciones violentas generaron que las autoridades estadounidenses convocaran a redadas masivas, encarcelaciones y repatriaciones de varios de sus miembros –principalmente de El Salvador, Guatemala y Honduras-.

A su regreso al país de origen, los *mareros* se reorganizaron y comenzaron a copiar el modelo criminal de las pandillas en California, además comenzaron el establecimiento de organizaciones transnacionales con sede en Estados Unidos pero con operaciones en Centroamérica.

Sus rutas fueron las mismas que utilizan los migrantes indocumentados en tránsito hacia Estados Unidos, Los lugares en donde opera el tráfico de migrantes en Guatemala es en poblados como Tecún-Umán, La Libertad, El Naranjo, La Unión y Tacaná, San Marcos, así como Coatepeque y La Esperanza en Quetzaltenango y en Comitán de Domínguez, Palenque y Tapachula en Chiapas, México.

En estos puntos, las *maras* comenzaron a cobrar cuotas por protección de los migrantes, o bien, al robo o secuestro.

Por otro lado, luego de las operaciones fronterizas aplicadas por el gobierno de Estados Unidos desde 1994 y su reforzamiento luego del 11 de septiembre de 2001, trajeron como consecuencia que las nuevas dificultades para reingresar al país derivaran en su asentamiento en México.

Su desplazamiento en territorio nacional se desarrolló a través del ferrocarril, en especial en los trenes de carga de empresas Chiapas-Mayab. No obstante, luego del huracán *Stan* en 2005, sus rutas se modificaron hacia Tenosique, en Tabasco. Sin embargo, la ruta de tren que conecta a Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Veracruz se consolidó como principal vía de desplazamiento de sus miembros y, por ende, en su principal zona de operaciones.

Información de la Procuraduría General de la República (PGR) de México, indica que Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tamaulipas y el área metropolitana del Distrito Federal, se consolidó la presencia de *mareros* en territorio nacional,

cuyo estado de fuerza se calculó en 2005 con cinco mil miembros distribuidos en 300 células.



FUENTE: elaboración propia con base en información de PGR

A pesar de que la participación de mexicanos en dichos grupos, no ha sido del todo clara, destaca que en 2006, de mil 333 *mareros* asegurados en Chiapas, 60% era de nacionalidad mexicana. De ese mismo porcentaje, 95% eran jóvenes originarios del estado.

Entre las actividades delictivas asociadas a las *maras* destaca pandillerismo, asociación delictuosa, violaciones a las leyes migratorias, portación de armas prohibidas, asalto, lesiones, homicidio y violación, todas ellas consideradas dentro del ámbito delictivo común. Sin embargo, su importancia radica en su actual tendencia hacia delitos del ámbito federal –delitos contra la salud y tráfico de personas–.

Medios de comunicación indican su involucramiento en actividades de asalto y extorsión a migrantes, además “administran” la transportación irregular de éstos exigiendo cuotas para vigilar el tren.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y con boletines de la PGR, se han establecido alianzas entre los integrantes de MS-13 y B-18 – grupos de *maras*- con el grupo de narcotráfico mexicano “Los Zetas”.

Medios de comunicación denuncian que los *mareros* han comenzado a realizar actividades de “sicariato” y narcomenudeo para grupos de narcotráfico.¹²¹

Por otro lado, es importante destacar que el gobierno de Fox hizo frente a los retos de seguridad pública a través de la utilización del ejército para el combate de los grupos del narcotráfico. De acuerdo con Jorge Chabat, el nombramiento de Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República dejaba entrever que el objetivo del presidente se encaminaba a un mayor esquema de coordinación entre PGR y el Ejército. En ese sentido, los resultados de dicha estrategia se califican como mixtos debía que si bien se logró la captura de varios capos, los volúmenes de droga que se trafica hacia Estados Unidos no disminuyeron y los grupos del narcotráfico siguieron operando.

3.5. El esquema de control migratorio bajo el “Plan Puebla-Panamá

La hipótesis de que el crecimiento económico, el flujo de inversiones y la apertura comercial generarían riqueza y empleo, no necesariamente fue ratificada por la experiencia mexicana tras la firma del TLCAN.

Cuando el ex presidente Salinas de Gortari argumentaba que este mecanismo comercial no incluía el tema del intercambio laboral porque su objetivo era “exportar productos para no exportar personas”, a 18 años de distancia podemos dilucidar que su lógica no necesariamente resultó acertada. De acuerdo con un boletín de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), hasta febrero de 2012, 72% de los agricultores mexicanos no pueden adquirir la canasta básica y sólo 3.9 millones de personas tienen acceso a algunos productos que la integran¹²².

¹²¹ Revista *Proceso*, “Los Zetas’ reclutan y entrenan a pandilleros de la Mara Salvatrucha”, 7 de abril de 2012.

¹²² Boletín UNAM-DGCS-174, Ciudad Universitaria, 19 de marzo de 2012, [En línea], Dirección URL: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_174.html, [consultada el 30 de septiembre de 2012].

El tejido social y la estructura productiva en el campo, quedaron desarticuladas y rezagadas frente a las importaciones desde Estados Unidos. Las comunidades fueron desmembradas y ahondaron la opción de emigración como único recurso de supervivencia familiar e individual. Cifras de la UNAM refieren que ocho de cada 10 integrantes de una familia en ese sector se desplazan Estados Unidos¹²³.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se dio continuidad a la hipótesis salinista cuya única diferencia fue la integración del área urbana a los esquemas productivos regionales argumentando que la riqueza de los centros productivos se “desbordaría” a las zonas rurales del país.

La iniciativa retomó diversos proyectos de desarrollo urbano así como viejos proyectos de industrialización como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del ex presidente Zedillo y el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, elaborado en 1996 por la consultoría Ochoa y Asociados.

Si bien se busca contrarrestar la desprestigiada imagen que adquiere esta última iniciativa maquillándola un poco como una supuesta solución a los viejos problemas de miseria del sureste de México, el gobierno de Vicente Fox promocionó la idea de Zedillo bajo el argumento de la “necesidad” de crear corredores de desarrollo en el Golfo de México, la costa del Pacífico Sur y el Istmo de Tehuantepec para permitir un mayor flujo de las mercancías mexicanas a países vecinos de la región de Centroamérica y Norteamérica que trajera como consecuencia el mejoramiento de las sociedades en conjunto.

Asimismo, se proyectó el establecimiento de Ejes carreteros no sólo concebidos como base del desarrollo urbano industrial, del desarrollo agropecuario y agroindustrial, sino también como vasos para la extracción de materias primas y corredores urbanos para la retención de trabajadores (incluso extranjeros) que hoy migran desde todo el territorio nacional. Para Zedillo lo anterior se concibió bajo el eufemismo de "corredores de integración urbano regional".

¹²³ David Lozano Tovar; Luis Lozano Arredondo; Guadalupe Zavala; Irma Otero Fonseca; Javier Lozano Tovar, Jaime Vázquez y David Moctezuma, “Resultados de 18 años del TLCAN y 20 años de las modificaciones al artículo 27 constitucional”, Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM), Facultad de Economía-UNAM.



Fuente: Presidencia de la República, México, Plan Puebla Panamá, 2001 y Banco Interamericano de Desarrollo -BID- Plan Puebla Panamá 2002

El corredor más importante de todos es el Istmo de Tehuantepec, pues al igual que otros pasos centroamericanos, resulta de suma eficiencia para la transportación de mercancías debido a la estrecha distancia de la franja terrestre que se requiere atravesar.

En el caso de los puentes terrestres, se supone que operarían mediante un sistema intermodal que traslada rápida y eficiente mercancías, mediante contenedores que pueden ser trasladados de cualquier medio de transporte a otro (barco, tráiler, ferrocarril, ferropuerto o avión), sin pérdida de tiempo y con ahorro del proceso de almacenamiento.

Dichos sistemas son la nueva infraestructura técnica paralela a la globalización de los medios de información y telecomunicaciones y al nuevo patrón de automatización industrial. En palabras de Andrés Barreda, “no resulta casual que las líneas estratégicas de traslado de mercancías estadounidenses y asiáticas, entre los polos más importantes de la economía mundial, sean simultáneamente imaginadas como líneas de ensamble maquilador que permiten sobre-explotar la mano de obra mexicana, centroamericana y caribeña, pagando salarios extremadamente bajos”.

Sin embargo, esta estrategia fue ampliada con el proyecto de Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) que surgió en 2000 durante la Cumbre de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasil.

Se trata de un megaproyecto que pretende abarcar todo el territorio sudamericano a través de la integración de los sectores del transporte, energía y telecomunicaciones. La IIRSA pretende crear grandes canales "multimodales" creando vías fluviales, carreteras, aeropuertos y puertos, para "la circulación más rápida y eficiente de los recursos naturales". La IIRSA comprende más de 500 proyectos organizados bajo diez ejes de "Integración y Desarrollo". Detrás de estos proyectos subyace una visión meramente instrumentalista que pretende eliminar las "barreras naturales" que obstaculizan la libre circulación de bienes y mercancías de Sudamérica con el resto del continente.

Desde esta perspectiva, ambos proyectos tendrían por objeto: el reordenamiento territorial para despejar regiones de alto interés para las transnacionales y los proyectos de gobierno, desplazando a las poblaciones por medio de la migración forzada o concentrándola en núcleos urbanos.

3.6. Reflexiones sobre la migración y su pretendida vinculación con la seguridad

Los ámbitos del ejercicio político de nuestros días, han vinculado a la seguridad y la migración en nombre de la integridad del quehacer soberano. Por ese motivo, el presente apartado tiene por objeto analizar las concepciones teóricas sobre la política migratoria y la seguridad.

En el desarrollo de la historia contemporánea, la seguridad se ha percibido desde las directrices del pensamiento de Thomas Hobbes. Es decir, la seguridad como condición política necesaria que garantiza la existencia y reproducción del Estado y, de manera paralela, como garantía de las libertades sociales e individuales.

En sentido amplio, el concepto de seguridad proviene del término en latín de *securitat-securitas*, que significa libre de cuidado. En términos del Estado, la seguridad quiere decir un ambiente libre de peligro, amenazas o las

condiciones propicias para poder actuar sin riesgo de intromisiones o violaciones a su soberanía. De esta manera, las categorías de seguridad nacional y soberanía se encuentran fuertemente vinculadas en origen y objetivo. Ambas son producto de la naturaleza humana ante la opción del uso de la violencia como medio para resolver sus conflictos.

El desarrollo epistemológico de las ciencias sociales ha traído consigo el replanteamiento de la seguridad como categoría de análisis. Desde diversas perspectivas disciplinarias, el debate académico sobre seguridad, ha dado como resultado la concepción de seguridad nacional, colectiva, internacional, alimentaria, social, humana, medioambiental, económica, entre las más importantes.

En el terreno de las Relaciones Internacionales existen tres debates en torno a la concepción de seguridad:

1. La corriente tradicionalista: Manifiesta la imposibilidad de extender la categoría de seguridad a temas que rebasen lo militar y lo político, así como la negación de aquellas vertientes que involucran la participación de actores diferentes al Estado;
2. Los ampliacionistas: Indican la necesidad de que la seguridad incluya temas económicos, sociales, medioambientales y culturales, además de la inserción de actores no estatales; finalmente,
3. La teoría crítica: Postula que tanto la corriente tradicionalista y ampliacionista no toman en cuenta la naturaleza subjetiva de la seguridad, sostienen que la manera de emplear correctamente el término de seguridad a la comunidad internacional contemporánea, únicamente puede hacerse a partir del reconocimiento y su entendimiento como una construcción social.

Dicha concepción también implica una condición en que los individuos se encuentran libres de amenazas hacia sus derechos, integridad y vida. Por tanto, la seguridad va más allá del territorio y del gobierno como principales puntos de referencia.

3.6.1. La seguridad internacional y la migración

Los debates respecto al proceso migratorio han abarcado diversas perspectivas. Su reconocimiento como parte sustantiva de las discusiones democráticas en un país, constituye una necesidad prioritaria de cara al estado actual y prospectivo de dicho proceso.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por ejemplo, señala que en 2010, poco más de 214 millones de personas vivían fuera de su país de origen. Dicha cifra resulta contrastante con dos elementos prospectivos: el incremento a 405 millones de migrantes internacionales en 2050¹²⁴ y, la reducción en 23% del porcentaje de la población económicamente activa en países desarrollados, en el mismo periodo.

En el informe *A propósito de las migraciones*, la OIM reconoce la consolidación de operaciones de la delincuencia organizada en torno a la migración internacional. De acuerdo con dicho documento, el tráfico de migrantes podría equipararse con el narcotráfico debido a que éste se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos para la delincuencia organizada.¹²⁵

A pesar de que el narcotráfico fue el primer sector en maximizar sus ganancias en un mundo globalizado,¹²⁶ la naturaleza del mercado de las drogas – altamente competitivo- y los esquemas de cooperación internacional ejercidos en su contra, han propiciado la incursión de la delincuencia organizada en otras actividades ilícitas –tráfico de armas, de personas, de migrantes, de especies en peligro de extinción, etc-.

Las operaciones ilícitas de la delincuencia organizada coinciden en un punto estratégico respecto a los flujos migratorios: la concentración de actividades en las zonas fronterizas.¹²⁷

En esa línea de ideas, la política migratoria ejercida por los Estados ha llegado a confundirse con los esquemas de seguridad fronteriza y, con ello, se ha

¹²⁴ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “A propósito de las migraciones”, [En línea] Dirección URL: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/es>, [consultada 07 de marzo de 2012].

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁷ Luis Herrera Lasso; Juan B. Artola, “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, en: Natalia Armijo Canto (Ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2011, p. 7

ignorado que el histórico flujo migratorio obedece más a una estrategia individual, familiar y social en búsqueda de mejores condiciones de vida – migración económica y de reunificación familiar- que de un flujo de amenazas a la ley y la estabilidad del país receptor.

Bajo este contexto, países emisores y receptores de flujos migratorios se encuentran de cara a la necesidad de establecer nuevos mecanismos de gestión gubernamental que si bien logren mayor control de los cruces fronterizos, de manera paralela, aseguren el respeto a los derechos humanos.

Es de señalar que actualmente [2012], prevalecen dos tipos de políticas migratorias a nivel internacional. Las primeras están diseñadas a partir de falsas premisas sobre las causas de la migración mientras que, un segundo grupo, muestra una incongruencia entre las políticas prohibicionistas y la permisividad *de facto* que incide en el aumento de los costos humanos de la migración indocumentada.¹²⁸

3.6.2. La seguridad nacional y migración

Someter a análisis el concepto de seguridad nacional requiere, en primera instancia, el reconocimiento de que éste varía de acuerdo al sujeto, el contexto, los objetivos y los factores que pretenden definirlo.

Sergio Aguayo reseña que por seguridad nacional puede entenderse la “defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales. Se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar, sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc”.

En el caso de Leonardo Curzio, su libro “La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos” señala que “[El] elemento problemático de un Estado nacional es, desde su origen, su capacidad de defender y mantener sus intereses respecto de otros competidores. La existencia de soberanías

¹²⁸ Luis Herrera Lasso; Juan B. Artola, “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, en: Natalia Armijo Canto (Ed.), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2011, p. 6

competitivas entre sí, dotadas de capacidad de hacer la guerra para defender o proyectar sus intereses nacionales, es el fundamento original del Estado”.

De la seguridad entendida como categoría histórica y construcción social deriva el término de seguridad nacional. Si bien, seguridad nacional ha sido empleada en el marco del discurso político y militar para delimitar los objetivos y las estrategias a emplear ante algún acontecimiento, también ha sido retomada por los estudiosos de las ciencias sociales como una manera de señalar la capacidad que tiene una nación para preservar sus valores frente a amenazas externas.

De esta manera, el campo de estudio de la seguridad nacional desde la perspectiva de las ciencias sociales, se enfoca en el análisis de la manera en que las naciones estudian, adoptan y seleccionan las decisiones y políticas con el objetivo de aumentar su capacidad de gestión.

En esta línea de ideas, la migración como elemento de seguridad nacional toma su cariz actual a partir del nuevo paradigma de seguridad planteado por Estados Unidos luego del 11/09/01. Ello asoció a los flujos migratorios con las prioridades de seguridad a fin de evitar la incursión de terroristas a través de las fronteras estatales.

La administración Bush colocó en primer término a aquellas amenazas no estatales que provienen de grupos vinculados con el crimen organizado, además, a esta concepción se le introducen elementos de fundamentalismo religioso, racial y étnico por considerárseles potencialmente peligrosos para la estabilidad y gobernabilidad del sistema internacional.

La doctrina de *guerra preventiva* trató de justificar el establecimiento de compromisos internacionales a fin de realizar la “detección de individuos y organizaciones que son o que potencialmente podrían ser portadores y sujetos del terrorismo internacional”.¹²⁹

En este contexto, la política migratoria fue concebida como un instrumento que garantizaría la integridad de la población estadounidense.

¹²⁹ Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), sitio oficial: <http://www.dhs.gov>.

La migración indocumentada comenzó a ser atacada a través de la propaganda política al señalarla como un peligro para la seguridad y los intereses de los ciudadanos estadounidenses.

No obstante, a pesar de los programas de reforzamiento fronterizo aplicados por Estados Unidos, la población indocumentada aumentó 36% entre 2000 y 2008 –de 8.5 millones a 11.6 millones-.así, el desarrollo de los flujos migratorios irregulares o indocumentados hacia territorio estadounidense echaron por tierra los argumentos del triángulo terrorismo-migración-seguridad nacional.

Bajo la experiencia mexicana, se carece de argumentos que vinculen a la migración indocumentada como ámbito de seguridad nacional.

3.6.3. La seguridad pública y migración

La seguridad pública se ha consolidado en la época moderna como parte esencial del bienestar de una sociedad y de sus miembros.

Desde una visión dogmática, el artículo 3ro. de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que “la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad¹³⁰ y derechos de las personas, así como preservar las libertades,¹³¹ el orden y la paz públicos”.¹³²

Sin embargo, la vinculación entre ésta –la seguridad pública- y la migración prevalece en sociedades que perciben a los inmigrantes como los responsables en la comisión de delitos del fuero común. Las opiniones en este sentido, son vertidas en contextos de crisis económica, comicios nacionales y/o estatales, malestar social generalizado, entre otros.

¹³⁰ Valor supremo de todo ser humano cuya tutela se lleva a cabo a través de actividades de prevención en contra de conductas típicas del ámbito penal. La legislación vigente en México ha establecido normas complementarias para proteger dicho bien supremo en contra de actos arbitrarios de la autoridad, tortura, sanciones crueles, actos inhumanos o degradantes, mutilación y cualquier otro tipo de pena inusitada y trascendental.

¹³¹ La Constitución Política mexicana, en su parte dogmática, reconoce los derechos fundamentales de todo individuo -garantías individuales, aquellos considerados inherentes y que reclama ante el ordenamiento jurídico por su calidad de ser humano-.

¹³² Sintetiza la función del Estado para garantizar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus miembros puedan ejercer libremente sus derechos, libertades y obligaciones en un ambiente de tranquilidad.

En la experiencia de los centro y sudamericanos en su paso por México, durante el contexto de nuevos controles fronterizos estadounidenses aplicados a partir de 1994, generó un aumento significativo de las organizaciones delictivas vinculadas a la migración indocumentada, principalmente aquellas que ofrecen el “servicio de guía”. “Actualmente el costo [para cruzar la frontera] es de entre dos y tres mil dólares. Si el trayecto inicia en Centroamérica, el costo asciende a cuatro y seis mil dólares. Mientras que el costo desde un país asiático se puede elevar hasta 40 mil dólares”.¹³³

Entre mayor sean los obstáculos legales y sociales, aumenta de forma proporcional el costo económico y humano de los cruces migratorios con el objetivo de construir mejores condiciones de vida así como de reunificación familiar.

3.6.4. Seguridad humana y migración

El surgimiento de posturas que colocan a la seguridad de las personas como prioridad del Estado –por encima de la seguridad nacional y territorial- abre la posibilidad de que dicho enfoque eventualmente pueda ser aplicado al proceso migratorio.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que por *seguridad humana* se entiende la protección de las personas de amenazas a sus derechos, su seguridad y su vida. A diferencia de la seguridad pública, este ámbito implica la concurrencia de dimensiones como la económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal y política.

Según la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), la responsabilidad de proporcionar seguridad humana recae en los Estados, no obstante, de cara a su eventual incumplimiento la comunidad internacional tiene la prerrogativa moral para procurar la protección de las sociedades, realizando acciones de intervención o ayuda humanitaria.

Esta última observación se coloca en el centro del debate internacional frente a la posibilidad de utilizar el “derecho de injerencia” en detrimento de principios

¹³³ Luis Herrera Lasso, *Op Cit.*, p. 24

de derecho internacional como la soberanía de los Estados, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. Asimismo, las experiencias cercanas de Somalia y el Congo, cuestionan la viabilidad de la seguridad humana entendida como argumento de intervención.

En el tema migratorio, la perspectiva de seguridad humana podría incidir de diversas maneras. En primera instancia, disminuiría las muertes de migrantes en tránsito; garantizaría el respeto a las garantías individuales de los migrantes en los países receptores y podría disminuir el flujo migratorio indocumentado.

No obstante, la principal preocupación de los Estados no radica en asegurar los derechos de los migrantes, sino en proporcionar bienestar, estabilidad social y seguridad a sus ciudadanos.

En esa línea de ideas, la eventual adopción de enfoques como la seguridad humana en la formulación de políticas migratorias representa importantes desafíos para la gestión de los flujos migratorios, lo que implica, en primera instancia, la apertura de un debate democrático nacional y el establecimiento de mesas de diálogo entre países emisores y receptores de migración.

Capítulo IV

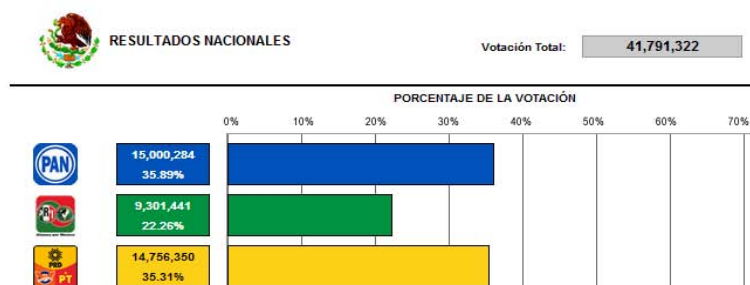
Delincuencia organizada y política migratoria: ámbitos de acción del Estado mexicano en el marco de la guerra

4. La administración de Felipe Calderón (2006-2012)

A las elecciones presidenciales de julio de 2006, se presentaron los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Roberto Madrazo; el candidato de la Coalición por el Bien de Todos (CPBT), Andrés Manuel López Obrador y el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón Hinojosa.

Las campañas electorales se desarrollaron en torno a descalificaciones políticas, comparaciones ideológicas para denostar al candidato de la CPBT y la utilización de medios de comunicación para difundir los eventuales “riesgos” de votación a favor de contrincantes. Después de una compleja jornada electoral el 2 de julio de 2006, la autoridad encargada de celebrar los comicios ahondó críticas y propició incertidumbre respecto a la neutralidad de su actuar.

La noche del 1º de julio, el Instituto Federal Electoral (IFE) a través del Programa de Resultados Preliminares (PREP), anunció que no daría a conocer al ganador aduciendo resultados cerrados entre los candidatos presidenciales del CPBT y del PAN. Luego de tres días de cómputo y contabilización, el IFE proclamó a Felipe Calderón como presidente electo de México con 35.89% de los votos válidos, por 35.33% de su más cercano competidor, López Obrador. Una diferencia mínima de 0.56%.



Por lo anterior, durante el periodo de transición (julio-diciembre) y entrega del mando gubernamental se prolongaron los episodios de tensión política. Se realizaron marchas multitudinarias en denuncia de fraude electoral y se exigió

el recuento “voto por voto”, “casilla por casilla” como único mecanismo que pudiese despejar cualquier duda de fraude electoral.

Atendiendo a los tiempos establecidos por la legislación mexicana, en los diez días que siguieron a los comicios, López obrador presentó 227 juicios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A fin de legitimar su victoria, el Partido Acción Nacional hizo lo propio a través de 131 juicios de inconformidad.

E 5 de agosto, el TEPJF rechazó la posibilidad de emprender el conteo de la totalidad de los votos de la elección presidencial. Así, el 6 de septiembre de 2006, Felipe Calderón fue declarado presidente electo de México. La crispación política emanada de la reñida votación y los cuestionamientos de la neutralidad del IFE, sin embargo, no terminaron con la decisión de la máxima autoridad electoral.

Ya como presidente electo de México, Felipe Calderón se respaldó en el apoyo político ofrecido por el entonces presidente, Vicente Fox. A diferencia de éste, Calderón evitó emitir comentarios valorativos de las problemáticas nacionales que heredaba de la saliente administración y, en caso de ser cuestionado sobre ello, ofreció breves comentarios al respecto. El tema migratorio, por ejemplo, si bien se había constituido como una de las “prioridades” de Fox, Calderón dejaba entrever que no tendría ese mismo peso ni importancia para su administración.

En materia de relaciones exteriores, el candidato electo comenzó los primeros contactos oficiales, no los primeros, con el gobierno de Estados Unidos. De acuerdo con cables diplomáticos difundidos por *WikiLeaks* en 2011, antes de que el TEPJF emitiera su resolución, Anthony Garza, embajador de Estados Unidos en México, describió a Felipe Calderón en la mayor situación de debilidad política posible, en un cable confidencial del 1º de septiembre de 2006.

Según el cable, Garza consideró que “Corremos (EUA) el riesgo de que los asuntos de mayor importancia para nosotros se estanquen, a menos que podamos enviar una enérgica señal de apoyo para que el futuro mandatario logre imponer su agenda, alerta”.

Luego de dos meses de las elecciones presidenciales, el conflicto poselectoral y la protesta popular estaban en su apogeo. El representante del gobierno de George Bush en México anunció a sus superiores en el Departamento de Estado que, una vez que el TEPJF declarara electo al panista, un equipo de la misión, bajo su cargo, se involucraría activamente con el equipo de transición de Calderón para promover y hacer progresar las áreas que son prioritarias para Estados Unidos, según Garza en el cable 06MEXICO4937 dirigido a la Subsecretaría de Estado de Asuntos Hemisféricos.

Oficialmente, los encuentros con funcionarios hasta ese momento entre funcionarios estadounidenses con Calderón había sido prácticamente nulos. No obstante, el primer acercamiento reconocido ocurrió en los primeros días de octubre cuando Tony Garza, se reunió en la embajada de su país con Juan Camilo Mouriño, entonces coordinador general del equipo de Felipe Calderón. El 3 de octubre, Garza sostuvo un encuentro con el presidente electo en su casa de transición, en la colonia del Valle de la Ciudad de México¹³⁴.

Como resultado de esos encuentros, fue de conocimiento estadounidense la emergencia de conflictos internos que debilitaban aún más la posibilidad de que el sexenio de Calderón trascendiera sin graves consecuencias para la vida nacional.

Siguiendo con los cables de *WikiLeaks*, Garza y la misión estadounidense a su cargo, reportaron que Calderón enfrentaba tensiones dentro de su propio partido y con el presidente Vicente Fox, una evidente debilidad política por la magra ventaja de votos que se registraron a su favor en el arbitraje electoral, una victoria política ensombrecida por la duda, y falta de coordinación y claridad dentro de su equipo más cercano en el proceso de transición¹³⁵. Esta valoración seguirá a los seis años de administración calderonista.

Frente a lo anterior, Garza solicitó mayor apoyo del gobierno de Estados Unidos hacia el presidente electo de México.

¹³⁴ Alejandro Gutiérrez, *Narcotráfico el gran desafío de Calderón*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2007, p. 27

¹³⁵ El cable forma parte de los 3,000 documentos que *WikiLeaks* entregó al diario mexicano *La Jornada* para su difusión y que se han publicado desde el 10 de febrero.

Otro encuentro promovido por valoraciones e información de inteligencia estadounidense ocurrió cuando funcionarios de la Drug Enforcement Administration (DEA), liderados por Karen Tandy, se entrevistaron con el presidente electo en Cuernavaca, Morelos. Calderón estuvo acompañado por el Secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora; el subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, José Luis Santiago Vasconcelos; y el director de la Agencia Federal de Investigación, Genaro García Luna.

De acuerdo con Alejandro Gutiérrez, Estados Unidos planteó sus preocupaciones en materia de seguridad y, en específico, su incertidumbre respecto a la política antidrogas que Calderón formularía como Presidente. La falta de información que en ese momento tenía la embajada de Estados Unidos sobre la forma en que Calderón pensaba operar el cambio de mandos era motivo de inquietud.

En ese marco, el manejo de la frontera sur de México también se colocó entre las prioridades del gobierno de Estados Unidos. Según los cables diplomáticos, la convergencia d marginación social, altos índices de migración indocumentada y escasos controles gubernamentales, hacían prever la emergencia de núcleos territoriales para la operación de grupos del narcotráfico internacional y, eventualmente, introducción vía Centroamérica de cédulas terroristas¹³⁶.

En ese marco, el 3 de octubre de 2006, el presidente electo inició una gira preliminar por países de Centro y Sudamérica. En materia de seguridad, destacó su estancia en Colombia donde expertos la materia y funcionarios del gobierno colombiano de Álvaro Uribe le expusieron los “logros” del Plan Colombia. A decir de diversos analistas, desde ese momento Calderón se mostraría interesado en emprender un esquema “similar” en México para atender la inseguridad en el país.

Lo que Calderón olvidó fue la diferencia geográfica, política, social y los efectos en el corto y mediano plazo de esquemas de seguridad tutelados por Estados Unidos.

¹³⁶ <http://wikileaks.jornada.com.mx/cables/narcotrafico>

4.1. La política migratoria calderonista de cara al flujo de transmigrantes: contexto sociopolítico e incidencias en el corto plazo

Como hemos referido en párrafos anteriores, las fronteras de México así como el uso gubernamental que de estas se hace, refleja las relaciones diferenciadas que nuestro país sostiene en la región norte y aquellas que, pese a las similitudes culturales, insiste en aplicar en el sur.

Con el cambio de paradigma sobre los significados de la seguridad nacional e internacional derivado de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el manejo de nuestras fronteras parece, cada vez más, un intento por satisfacer las necesidades de Estados Unidos en temas como flujo de mercancías y personas, prioridades consideradas de seguridad nacional.

Como refiere Jorge Tello Peón, actualmente prevalece la exigencia de Estados Unidos a México de lo que ese país, el más poderoso del mundo, no puede (o quizá no es su interés) lograr: la detención y contención de tráficos ilegales; exigencia de México a Estados Unidos, de lo que no se puede (o tampoco es su intención) ofrecer a Guatemala en materia migratoria: garantía de los derechos humanos de los indocumentados en tránsito por nuestro país¹³⁷.

Es importante señalar que, desde 2005, la práctica política en materia migratoria dejó de ocultar su función como elemento de la estrategia de seguridad nacional del país. En ese año, el INM se integró al Consejo de Seguridad Nacional con el objetivo de “hacer eficiente” el flujo de datos entre los organismos de inteligencia nacional e internacional, asimismo, para proporcionar información de inteligencia y contrainteligencia e investigar lo que se considere como amenaza a la seguridad nacional.

A partir de esta realidad, en lugar de romper con aquellos vicios históricos y “modernos”, la administración de Felipe Calderón no logró hacer frente a dichas problemáticas y el círculo de la política gubernamental, en vez de ser “virtuoso”, se consolidó como un círculo vicioso de altos impactos a los derechos

¹³⁷ Jorge Tello Peón, “Seguridad Nacional y política exterior: espacios para la acción”, en: Luis Herrera Lasso (Coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p.376.

humanos e integridad de nacionales y ciudadanos extranjeros durante su estancia, con especial atención a los indocumentados.

En la realidad centroamericana, también prevalecieron las condiciones que han impulsado el flujo indocumentado de sus ciudadanos en tránsito por México. Entre los elementos más destacados:

MOTIVOS DE SALIDA DE LOS MIGRANTES CENTROAMERICANOS					
MOTIVO	GUATEMALA	HONDURAS	NICARAGUA	EL SALVADOR	TOTAL
Económico	14	141	21	78	255
Social	5	4	0	14	24
Político	0	1	0	14	24
Reunificación familiar	2	6	0	0	8
Sin dato	1	8	1	0	10
total	22	160	22	94	298

Fuente: Grupo Regional de Organizaciones Protectoras de los Derechos Humanos de los Migrantes (GREDEMIG), 2004

Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia de México el 1º de diciembre de 2006. No obstante, el reconocimiento de las instancias gubernamentales no le significó la legitimidad de su investidura -producto del cerrado margen y la dudosa participación de los órganos electorales-.

Durante seis años enfrentó reiteradas concentraciones masivas en contra de su gobierno, mientras que la sombra del fraude electoral y el concepto de “ilegítimo” denunciado por miles de mexicanos, lo persiguió hasta el final de su administración. A decir de Jonathan Agustín González Torres, a las 00.00 horas del 1º de diciembre, en Los Pinos, se dio entrega de la banda

presidencial a un cadete del Colegio Militar que representó la transición simbólica de poder.¹³⁸

La toma de posesión de Calderón como Presidente de la República, sin embargo, se le considera como la más rápida (cinco minutos) y violenta de la historia política de nuestro país, a las afueras y dentro del recinto legislativo se registraron enfrentamientos y se hicieron fuertes muestras de rechazo social.

A este contexto, se le sumó un creciente deterioro de la seguridad pública del país. Del gobierno saliente de Fox, heredó: control del narcotráfico de vastas áreas del territorio nacional; inicio de enfrentamientos entre cárteles de narcotráfico que comenzaban a incidir de manera significativa en los niveles de violencia local; flujo estable de drogas hacia Estados Unidos e incremento constante del mercado de consumo de drogas en nuestro país.

Cuadro 3. Consumo de drogas ilícitas

(al menos una vez en la vida)

Comparación entre 2002 y 2008



Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2002 y 2008, Conadic, Secretaría de Salud.

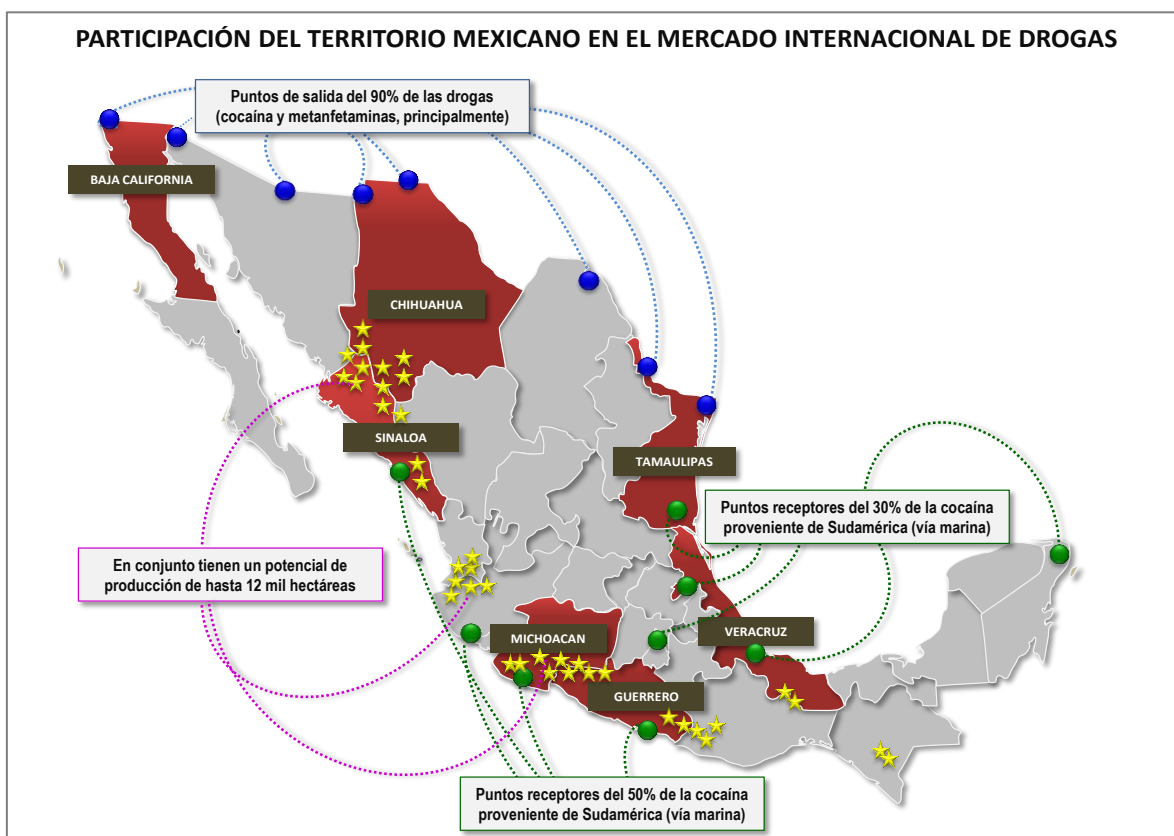
Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Los hoyos negros de la estrategia contra el narco”, México, Revista Nexos, 1º de agosto de 2010.

De acuerdo con el Reporte Mundial de Drogas 2006 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), desde 2004 México se consolidó como la principal ruta de trasiego de cocaína colombiana con destino a Estados Unidos.

Según la información publicada, 55% de la cocaína que fue traficada vía aérea; 30% por tierra a través de Centroamérica –Belize y Guatemala, principalmente.

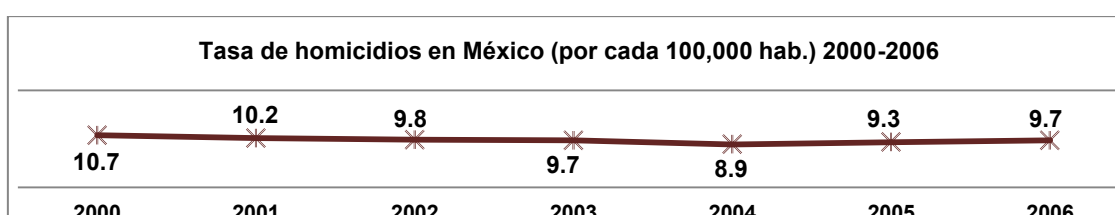
¹³⁸ Jonathan Agustín González Torres, *Crisis y fragmentación del Estado. El Ejército, el tráfico de drogas ilícitas en México y la relación con Estados Unidos: el vínculo entre el poder y la guerra (2000-2011)*, Tesis de Maestría en Estudios México-Estados Unidos, Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Por publicarse.

La Oficina también manifestó que grupos de la delincuencia organizada de México comenzaron a establecer operaciones en Perú en contraste con la década de los años 90 cuando la producción y comercialización del alcaloide estaba controlado por grupos de narcotráfico colombianos. Finalmente, refiere que entre 70 y 90 por ciento de la cocaína que ingresó en 2006 a Estados Unidos, transitó por territorio mexicano y por sus aguas.



Fuente: Elaboración propia con base en información de *Stratfor* y *Jane's Intelligence*, 2014.

El presente mapa será de vital importancia para comprender la dinámica actual de los grupos de la delincuencia organizada en México que, si bien, han centrado su atención en el tráfico de drogas ilícitas, se registra un incremento sin precedente de otras prácticas ilícitas entre las cuales destaca el tráfico y trata de migrantes con fines de extorsión y reclutamiento forzado. Otro elemento a considerar es el incremento de los homicidios en el país.



El contexto nacional en lo referente a violencia y su expresión primaria en los homicidios, parecía agravarse paulatinamente. En 2005 registró un repunte que hasta el momento continúa incrementándose de manera aún más alarmante. A pesar de que a tasa de homicidios entre 2000 y 2006 era considerada baja en relación a otros países de Centro y Sudamérica, Colombia principalmente, el deterioro de la seguridad y la “guerra contra el narcotráfico” pone de manifiesto un escenario nacional aún más complejo y cuyas incidencias sociales parecen impostergables en el análisis colectivo.

En ese mismo año, el flujo migratorio modificó sus rutas debido, principalmente, a la falta de transporte, como sucedió con la suspensión de actividades de la empresa ferroviaria Chiapas-Mayab. Luego de ingresar a México los migrantes deben transitar más de 300 kilómetros para llegar a Arriaga, Chiapas, lugar en el que toman el tren que los lleva al interior del país. Ya sea por esta nueva vía de entrada o por las tradicionales, los migrantes son altamente vulnerables a extraviarse, pero también a extorsiones, asaltos y detenciones arbitrarias, entre otros abusos e ilícitos, por autoridades federales, estatales y municipales, así como por grupos de la delincuencia.

Cuadro 1. Uso de coyote según nivel de organización y acceso a una red de migrantes.

NIVEL DE ORGANIZACIÓN DE LOS COYOTES	MIGRANTES SIN ACCESO A UNA RED	MIGRANTES CON ACCESO A UNA RED
Guía comunitario	09%	16%
Bandas estructuradas de bajo nivel	18%	40%
Bandas estructuradas de alto nivel	53%	17%
No usaron coyote	20%	27%

Fuente: encuestas del proyecto Migración internacional en el bajo, CER / Colmich.

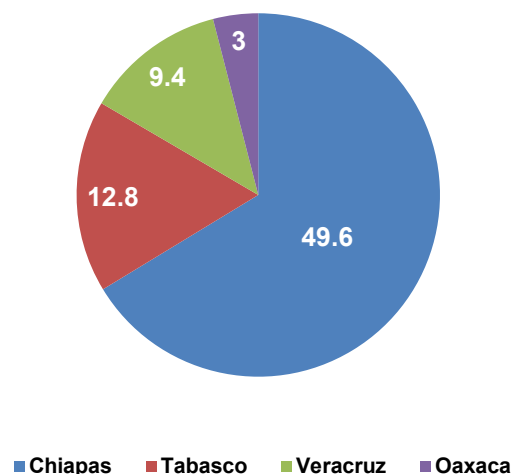
Tan sólo en 2004, cerca de 402,600 migrantes se internaron de manera indocumentada por la frontera sur del país, lo cual corresponde al 22% de las internaciones totales por esta zona del país (1'830,000). De los anteriores, 50.7% (204,113) fueron asegurados por las autoridades migratorias mexicanas,

el restante pudo quedarse bajo la influencia de los grupos de la delincuencia organizada, sin embargo, se estima oficialmente que su totalidad arribó exitosamente a Estados Unidos.

En el año 2006, se aseguraron 182,705 migrantes, de los cuales 179,345 fueron deportados.

NÚMERO DE ASEGURAMIENTOS SEGÚN ESTACIÓN MIGRATORIA, 2006		
Estado	No. de aseguramientos	Porcentaje
Chiapas	90,601	49.6
Tabasco	23,287	12.8
Veracruz	17,122	9.4
Oaxaca	5,534	3
Total frontera sur	136,644	74.8
Total	182,705	100

Aseguramientos 2006 (%)



Fuente: INM, 2006.

El *Human Trafficking in Persons (HTP)* de 2006, por su parte, mostraba una radiografía del tráfico de personas de, desde, con origen y en tránsito por México, que para nada reflejaba la ausencia de puntos de atención crítica para el gobierno entrante. De acuerdo con la información del texto del Departamento de Estado de Estados Unidos, en este ámbito, la recién iniciada administración de Felipe Calderón debía hacer frente no sólo a los flujos migratorios irregulares provenientes de Centroamérica, sino también, de El Caribe, Europa Oriental, África y Asia¹³⁹.

El texto, incluso, denuncia que el problema del tráfico de personas en México en 2006 comenzaba a amenazar la integridad de sectores vulnerables que iban más allá de mujeres y niños nacionales, sino también, de extranjeros en tránsito y durante su estancia en el país.

¹³⁹ Departamento de Estado de Estados Unidos, *Human Trafficking in Persons 2006*. Capítulo sobre México, p. 179

Los sectores en comento no sólo quedaban desprotegidos ante la ausencia de un marco legal que garantizara u ofreciera certeza respecto a su integridad y respeto de sus derechos humanos, sino también, por el reiterado esquema de corrupción y limitaciones del sistema de impartición de justicia en los niveles federal, estatal y municipal del país, condiciones todas que impidieron la apertura de investigaciones, así como la estructuración de planes gubernamentales de prevención del delito.

Un dato crítico ofrecido por la investigación es el liderazgo que la Policía Federal Preventiva (PFP) comenzó a tener en las tareas de revisión migratoria y atención al tráfico y trata de personas. El HTP, señala que el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Tráfico, por ejemplo, estuvo bajo el control de la PFP. La institución desplegó a 140 agentes para investigar los casos de tráfico de personas¹⁴⁰.

En todo este contexto, los abusos en contra de los transmigrantes en México se consolidaron como práctica común entre diversos sectores de la sociedad, con especial atención a las instituciones de seguridad y migración.

La Relatoría de Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por ejemplo, denunció en 2006 patrones de violaciones sufridas por la población migrante transitando por la frontera sur de México: la extorsión, el robo, la agresión física, la intimidación, el abuso sexual, la detención ilegal, la discriminación, la falta de investigación y sanción, los procesos dilatorios, la expulsión de migrantes conforme a acuerdos bilaterales y otros compromisos internacionales, entre otros.

Como hemos dicho anteriormente, los funcionarios estatales, por acción o omisión, fueron señalados como principales responsables de un porcentaje importante de estos abusos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por ejemplo, emitió diversas recomendaciones para que las instituciones de seguridad y migración mejoraran sus labores y para que sus miembros actuaran conforme a derecho.

¹⁴⁰ *Idem.*

En 2007, el número más alto de recomendaciones hechas por la CNDH a autoridades e instancias oficiales fue al INM¹⁴¹. De enero a diciembre del 2007 se recibieron 448 quejas de migrantes a través del Programa de Atención a Migrantes de la CNDH. Las autoridades más mencionadas en hechos violatorios a los derechos humanos fueron:

- Instituto Nacional de Migración, 311 denuncias;
- Autoridades municipales, 86 denuncias;
- Secretaría de Relaciones Exteriores, 58 denuncias;
- Procuraduría General de la República (incluye la Agencia Federal de Investigación), 40 denuncias;
- Secretaría de Seguridad Pública (incluye la Policía Federal Preventiva), 30 denuncias;
- Secretarías de Seguridad Pública Estatales, 28 denuncias;
- Secretaría de la Defensa Nacional, 13 denuncias,
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 4 denuncias¹⁴².

Para hacer frente a los retos señalados, Calderón propuso como líneas estratégicas: 1. Fortalecer las instituciones de seguridad. 2. Disminuir, detener o evitar el consumo de drogas. 3. Desarticular a las organizaciones criminales. 4. Recuperar los espacios públicos. Los grupos del narcotráfico se localizaban de la siguiente manera:

México: principales cárteles de la droga, 2006

CÁRTEL	DIRIGENTES	CENTRO DE OPERACIÓN
DE TIJUANA	Hermanos Arrellano Félix	Tijuana, Méxicali, Tecate, Ensenada y El Valle

¹⁴¹ Ver las recomendaciones 1/07, 17/07, 25/07, 29/07, 35/07, 36/07, 63/07 y 64/07. Además, las Recomendaciones Generales No. 2 sobre la práctica de las detenciones arbitrarias (2001), No. 10 sobre la práctica de la tortura (2005) y No. 13 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales (2006).

¹⁴² Debido proceso Legal (DPLF): Hogar de la Misericordia, "La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México", México, agosto de 2008, p. 7

DE COLIMA	Hermanos Amezcua Contreras	Colima, Tijuana, Guadalajara y Apatzingán
DE JUÁREZ	Vicente Carrillo Fuentes	Ciudad Juárez, Ojinaga, Chihuahua, Culiacán, Monterrey, DF, Cuernavaca, Guadalajara y Cancún
DE SINALOA	Joaquín Guzmán Loera	Tepic, DF, Cuautitlán y Toluca
DEL GOLFO	Osiel Cárdenas Guillén	Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, Morelia y Miguel Alemán
DE OAXACA	Pedro Díaz Prada	Santa María Zotitlán, Oaxaca y Arriaga
DEL MILENIO	Hermanos Valencia	Guadalajara

Fuente: Sergio Aguayo (Ed.), *El almanaque mexicano*, México, Editorial Aguilar, 2007, p. 135

A once días de haber asumido el ejecutivo, Calderón inició la primera labor de seguridad de su gobierno: lucha frontal contra las organizaciones del narcotráfico a través de las Fuerzas Armadas en “Operativos Conjuntos”. En total existen 16 que abarcan 15 estados de la República y que representan más de la mitad del territorio nacional. Los operativos desplegados son ejecutados por militares, los cuales emprenden acciones de combate a los traficantes y al crimen organizado¹⁴³.

De estos operativos, el 80% se lleva a cabo en los estados caracterizados como punto de internación de migración indocumentada (Chiapas, Campeche y Tabasco) y principales plataformas de traslado y salida hacia Estados Unidos (Veracruz, Tamaulipas, Durango, Chihuahua, Sonora y Baja California Norte).

No obstante, las incidencias sociales de dichas acciones se produjeron de manera inmediata con la extensión de la violencia a todo el territorio nacional, en donde la migración indocumentada de centroamericanos se colocó como una de las principales fuentes de financiamiento para grupos emergentes del narcotráfico mexicano, con especial atención a “Los Zetas”.

¹⁴³ *Idem.*

Asimismo, los operativos en territorio mexicano para limitar el flujo de migración indocumentada incrementaron en el contexto de nuevos programas financiados por Estados Unidos, tal como el “Programa de Repatriación Ordenada y Segura”, que buscan la detención y la expulsión de migrantes en México, antes de que lleguen a la frontera norte. Otros operativos fueron: Operativo Acero en su versión I, II y III.

Inicialmente, el Operativo Acero fue aplicado en el año 2003 con el objetivo de hacer frente a las Maras, sin embargo, el gobierno de México decidió su extensión por cuatro años más a fin de combatir el tráfico de personas y el pandillerismo.

Se realizaron patrullajes móviles y a pie, presencia estacionaria y en retenes; investigaciones y acciones de inteligencia; revisión de sitios de prostitución; de vagones de ferrocarril; vigilancia discreta de policía vestida de civil con la finalidad de disuadir reuniones, desarticular territorios y casas de seguridad.

Además se realizó la detención de poco más de 200 “Imita Maras” acusados de una serie de homicidios y violaciones sexuales en contra de inmigrantes centroamericanos.

Según la CNDH, el 26 de septiembre de 2003, se inició la segunda etapa de la operación fronteriza el cual estuvo coordinado por personal de la Procuraduría General de justicia de Chiapas en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública local. Es aquella ocasión se supuso como objetivo la detención de integrantes de bandas de asaltantes que operaban a lo largo de la ruta del tren¹⁴⁴.

Asimismo, el organismo indicó que el estado de fuerza que el gobierno mexicano desplegó contemplo: titular de la Subprocuraduría de Justicia Zona Costa; Subdirector de Averiguaciones Previas; 4 agentes del Ministerio Público, 3 peritos, dos comandantes operativos, 19 jefes de grupo y 76 agentes, así como un director, 15 oficiales y 135 policías de la Policía Sectorial, además de cuatro oficiales del INM¹⁴⁵.

144

http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2008_maras.pdf

145 *Idem*.

En 2004, con motivo de la aplicación del Operativo Acero III, el estado de Chiapas publicó que el gobierno logró “replegar a los Maras MS-13 y Barrio-18 a otras regiones fuera del estado”, por lo que aseguró “que la presencia de esa organización delictiva disminuyó de la región costa y frontera”. Regiones en donde se preveía disminución significativa de los índices de inseguridad frente a los trabajos conjuntos de 200 elementos de las principales instituciones de seguridad del país.

No obstante del despliegue del Estado en la frontera sur del país, desde 2007 se incrementó el número de secuestros de migrantes. Si bien los victimarios fueron en su mayoría personas particulares, la respuesta de las autoridades no fue suficiente para prevenir tales actos ilícitos y sancionar a los responsables. Desde ese momento, en la cosmovisión general prevalece la percepción de que los municipios de tránsito migratorio se encuentran cooptados por el crimen organizado, y que las instituciones federales, estatales y municipales están involucradas en el delito del secuestro y violencia en contra de los transmigrantes.

Es importante destacar que, pese a la información publicada en los medios de comunicación sobre los abusos que sufren los migrantes centroamericanos en su paso por México, existen muy pocos datos oficiales que ratifiquen la magnitud de la problemática de violaciones a sus derechos humanos. En los últimos años, las organizaciones civiles, los refugios para migrantes gestionados por la iglesia y los expertos en el tema se han basado en encuestas directas a los migrantes para documentar, cuantificar y denunciar los vicios de la política migratoria mexicana.

Para dar continuidad a los trabajos realizados por los grupos sociales en comento, en los siguientes apartados recuperaremos algunos de los resultados más acuciantes para nuestro estudio.

4.2. Secuestros de migrantes

4.2.1. Tipificación penal

La figura penal del *secuestro* se encuentra tipificada en el artículo 366 del Código Penal Federal. Durante la administración de Felipe Calderón se han

impulsado modificaciones a su ordenamiento a fin de promover la percepción de que sanciones más severas redundan en disminución del bien jurídico que la norma busca proteger (seguridad, integridad y libertad de las personas).

En atención de lo aducido, es importante destacar que la tipificación del secuestro en México tiene un carácter general y no específico sobre personas migrantes.

Por ejemplo, la comisión del delito de secuestro supone una pena entre 15 y 40 años de privación de la libertad al o a los inculpados, y entre 500 y 2,000 días de multa, si la sentencia decreta que la privación ilegal de la libertad tuvo el objetivo de obtener beneficios económicos a través del rescate, causar daño o perjuicio a la persona en comento.

Por otro lado, en caso de que en la privación de la libertad concurren circunstancias como que el delito “se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario”; o bien “que el autor sea o haya sido integrante de alguna institución de seguridad pública o se ostente como tal sin serlo”, las sanciones se amplían entre 20 y 40 años de prisión y multas por dos mil y cuatro mil días de salario.

4.2.2. Acciones para proteger a los migrantes

Frente al contexto anteriormente descrito, el gobierno mexicano buscó debilitar cuestionamientos internos e internacionales respecto a su actuar oficial sobre los flujos migratorios indocumentados. Así, abrió el debate legislativo para promover modificaciones a la Ley General de Población que ofreciera garantías a los migrantes en tránsito por México.

El 22 de junio de 2008, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 2008, se reformaron los artículos 118, 125 y 127 y se derogaron los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124 de la Ley General de Población, por lo que a partir de su entrada en vigor quedó formalizada en México la despenalización de la migración indocumentada. No obstante, la migración indocumentada quedó sancionada como infracción de carácter administrativo.

Con esta reforma, se eliminaron las penas de prisión de entre 18 meses y 10 años a los extranjeros por delitos de internación ilegal, falsificación de documentos, ostentación de calidad migratoria distinta de la que poseen, violación del plazo de internación legal, realización de actividades sin autorización en su permiso legal, matrimonio con mexicanos con el sólo objeto de radicar en el país, entre otras. Asimismo, se eliminó la pena de prisión por las acciones citadas y se establecieron multas como sanción.

Con este primer paso, la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y del INM, comenzó los trabajos de un anteproyecto de reformas legales, que posteriormente se convertiría en el cuerpo dogmático de la primera Ley de Migración en nuestro país. De acuerdo con sus presentadores, en el anteproyecto debía abordarse el tema migratorio desde una perspectiva integral y de respeto a la dignidad de las personas y sus derechos.

De acuerdo con el “Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano” de julio de 2010, en el anteproyecto se propuso “otorgar estancia legal a los extranjeros que, habiendo sido víctimas de algún delito, manifiesten su intención de permanecer en el país para participar en el procedimiento penal correspondiente”.¹⁴⁶

A pesar de su importancia como mecanismo de resarcimiento de daños cometidos en contra de la persona y dignidad del migrante, en el texto preliminar, dicha medida no fue incluida. Desde nuestra perspectiva, suponemos que la decisión obedeció a la evaluación de eventuales costos políticos al gobierno de México, quien se vería obligado a reconocer su responsabilidad, vínculos y acuerdos de facto con grupos de la delincuencia organizada. A través de la propuesta, las acciones ilegales cometidas por las autoridades mexicanas en contra de migrantes iniciarían, por primera vez, investigaciones reales y seguimientos en casos de abuso.

¹⁴⁶ Gobierno Federal, “Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano”, México, 16 de julio de 2010, p. 19

Otros mecanismos a considerar fue la propuesta de un “plan de seguridad fronteriza” bajo la coordinación de la SEGOB, SRE, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Desarrollo, Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Función Pública, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y la Secretaría de Educación Pública. Nuevamente, la administración de Calderón apostaba por acciones interinstitucionales que, de inicio, carecían de esquemas de coordinación efectiva previos.

Los objetivos de esta estrategia fueron: 1) incentivar la formalidad y fomentar la cultura de la legalidad; 2) elevar la seguridad fronteriza y el control aduanero y migratorio; 3) mejorar las condiciones de desarrollo social y económico de la región, promoviendo el desarrollo humano sustentable; 4) mejorar la infraestructura y el equipamiento de las autoridades con presencia en la región; y 5) incrementar la cooperación con otros órdenes de gobierno y con Guatemala y Belice.

Si bien, Calderón buscó dar un mayor énfasis a la búsqueda de una política para la frontera sur en donde concurrieran más ámbitos institucionales de carácter social, lo cierto es que nuevamente las instituciones de seguridad – Policía Federal, PGR y CISEN, principalmente- tuvieron primacía bajo el argumento de “guerra contra el narcotráfico” y de todo aquello que se le pareciera.

En el marco bilateral, consolidó las reuniones del Grupo de Alto Nivel de Seguridad (GANSEG) México-Guatemala y el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) México-Belice.

De acuerdo con el Tercer informe de Gobierno de Calderón, entre el 27 de enero y el 1º de febrero de 2009, junto con la Policía Nacional Civil de Guatemala, se puso en marcha el Operativo Coordinado Frontera Sur, cuya finalidad fue realizar patrullajes en la región fronteriza contra el tráfico ilícito de personas y armas. Como resultado del operativo se detuvo a 528

indocumentados, se aseguró 45 cartuchos útiles y se recuperó ocho vehículos robados¹⁴⁷.

Aunque el GANSEG se instaló inicialmente en la Secretaría de Análisis Estratégico de Guatemala, el proyecto no ha logrado prosperar, entre otras razones, por la constante rotación de personal, descoordinación entre las instituciones de ambos países y la ausencia de recursos gubernamentales suficientes para cumplimentar los compromisos asumidos.

Asimismo, en el marco de la Tercera Reunión de Coordinación de Seguridad Fronteriza México-Belice, celebrada el 24 de abril de 2009, se integró un Subgrupo de Trabajo en el que la Policía Federal, las autoridades policiales de Quintana Roo y el Departamento de Policía de Belice acordaron fortalecer la coordinación en materia de seguridad en la zona fronteriza que permitiera implementar operativos simultáneos y coordinados. Los retos que tuvo que enfrentar fueron los mismos que con Guatemala.

En ambos casos, las acciones “coordinadas” bilateralmente trajeron como resultado, de septiembre de 2008 a junio de 2009, la puesta a disposición del INM y/o ante el Ministerio Público a 6,700 indocumentados, en su mayoría procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador. Entre otros resultados destacados por el informe gubernamental:

ATENCIÓN A MIGRANTES, 2007-2009					
CONCEPTO	DATOS ANUALES		ENERO-JUNIO		VARIACIÓN % ANUAL
	2007	2009	2008	2009	
Total	107,301	144,386	72,024	109,403	51.9
Localizados	158	123	61	72	18
Asistencia social	107,032	144,119	71,900	109,284	52
Asistencia jurídica	111	144	63	47	-25.4

Fuente: Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Migración, 2009

¹⁴⁷ Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1_9.pdf

En esta línea de ideas, México también promovió la entrega de una Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL) para guatemaltecos y beliceños, que permitió su internación a los municipios de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo que estén en un radio de 100 kilómetros desde la línea fronteriza hasta por 72 horas y con vigencia de hasta 5 años. Entre abril de 2008 y mayo 2010 se expidieron 188,172 FMVL para personas que cruzan continuamente la frontera.

Es importante mencionar que la FMVL fue pensada únicamente para regular la internación previamente reconocida, es decir, de aquellos trabajadores migratorios regulares. No obstante, su alcance para ofrecer garantías de derechos humanos a los indocumentados quedó soslayado por nuestro país bajo el argumento de que lo anterior podría constituir una afectación a la seguridad nacional.

4.2.3. Situación actual de los secuestros de migrantes

A partir del 23 de agosto del 2010, Tamaulipas, México, sería reconocido por la comunidad internacional no sólo por los actos violentos y crímenes de alto impacto de nacionales mexicanos que a diario vivimos, sino porque a partir de esa fecha se develó otro elemento en la escena de la tragedia nacional: los asesinatos masivos de quienes muchas veces se han convertido en nuestros compañeros de viaje hacia el llamado “sueño americano”, es decir, los migrantes centro y sudamericanos.

A partir de este acontecimiento, varias preguntas fueron lanzadas hacia nuestro actuar individual y colectivo respecto a la idea del transmigrante. A dos años, las preguntas continúan vigentes y las respuestas se han convertido en un tibio murmullo que apenas comienzan a expresarse en la Ley de Migración y su recién publicado Reglamento.

La indolencia social que caracterizaba a nuestro país sobre el flujo migratorio de Centro y Suramérica, pareció, por un momento, reconfigurarse por la indignación, pero más, por las presiones de la sociedad civil nacional e internacional que demandaron cambios jurídicos como una manera de evitar

abusos y vejaciones, como lo fue el asesinato de 72 migrantes en aquel rancho de San Fernando.

Como veremos más adelante, la importancia de la primera Ley de Migración aprobada en 2011, no sólo se ve debilitada frente a la ausencia de claridad en la delimitación de funciones institucionales en lo referente a detenciones, deportaciones y repatriación, sino también por la falta de garantías reales de seguridad ciudadana en general en nuestro país.

Por ese motivo, el presente apartado busca explicar cómo es que llegamos al estado actual en donde el Instituto Nacional de Migración se muestra incapaz de gestionar, dar seguimiento y cumplir con la legislación vigente respecto a los flujos migratorios. Para ello, proponemos su discusión desde breves razonamientos históricos.

La violencia, el asesinato, la corrupción y la obstrucción a la justicia se han convertido en el armazón sobre el cual se articulan las organizaciones delictivas en México. La violencia en este marco, ha sido utilizada por estas agrupaciones como medio para establecer control sobre sus propios miembros, sobre sus competidores y sobre los mercados ilícitos, entre los cuales se encuentra el tráfico y trata de personas o migrantes.

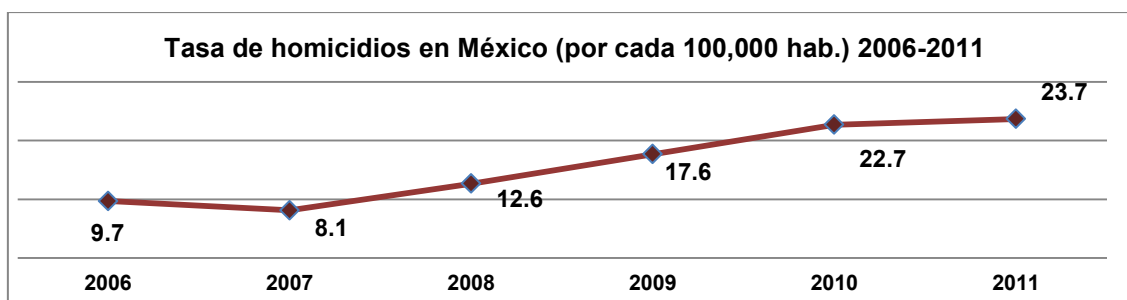
También atentan contra la efectividad de los policías, de la procuración y de la administración de justicia. En este contexto, se corrompen jueces, fiscales, policías (locales, estatales y federales) y, para efectos de la presente ponencia, agentes de migración en diversas áreas. Siguiendo a Rodolfo Córdova Acaraz, las zonas más importantes son:

- Orizaba y Tierra Blanca: comandos armados vigilan las vías del tren a fin de esperar que este se detenga y puedan arribarlo con el fin de secuestrar a los migrantes;
- Zona Sur de Veracruz: confluencia de dos rutas principales, ruta del Pacífico y la ruta del Golfo. Grupos de la delincuencia organizada esperan el arribo de los migrantes para secuestrar prioritariamente a las mujeres y menores de edad;

- Corredor de Altar, El Sásabe y Nogales en Sonora. Grupos del narcotráfico cobran 500 pesos a los polleros por cada persona que transportan (derecho de piso).

El 15 de junio de 2009, la CNDH presentó el Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes en el que documentó la alarmante cantidad de secuestros de migrantes a manos de bandas delictivas, y los abusos relacionados con ellos.

El informe concluía que, sobre la base de las entrevistas realizadas, hasta 9,758 migrantes, entre ellos al menos 57 menores. Según registros del organismo, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9,758 migrantes. Se documentó que en el sur del país fueron secuestrados 55% de las víctimas; en el norte, 11.8%; en el centro 1.2%, mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fueron secuestradas el 32% restante de las víctimas¹⁴⁸. Los migrantes centroamericanos en tránsito por México se quedaban cada vez más en medio de la política de “guerra contra el narcotráfico” emprendida por Calderón.



No obstante, la discusión en diversos sectores sociales respecto a las eventuales incidencias humanitarias que lo anterior podría traer consigo sobre los migrantes, fue supeditada a la vieja percepción de que la responsabilidad del Estado mexicano inicia cuando acaba la estadounidense. La supremacía de dicha aseveración no sólo se ha consolidado entre las creencias populares

¹⁴⁸ Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes, julio de 2010; disponible en: <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>

mexicanas, sino que también fue promovida desde líderes de opinión y algunos miembros del sector académico.

Como muestra, el ex director del Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Jorge Santibáñez Romellón, señaló en diversos artículos de divulgación especializada en el tema que, la cada vez mayor vinculación entre la migración indocumentada con la delincuencia organizada se explicaba por los siguientes elementos:

- a) El control rígido que Estados Unidos ejerce sobre su frontera con México;
- b) La política migratoria estadounidense, que no reconoce ni la necesidad ni los beneficios de la mano de obra inmigrante y restringe el acceso a su territorio;
- c) La omisión del Estado mexicano, que ha permitido que los flujos migratorios pasen en completo desorden y sin otra regulación que la del “libre mercado”;
- d) La participación de actores legales e ilegales que obtienen ganancias del proceso. Esto dio lugar a toda una economía de la migración: vuelos, autobuses, hoteles, casas de cambio, entre otro, para atender ciertas necesidades de las personas en tránsito;
- e) La presencia impune del crimen organizado, especialmente en el norte del país, lugar de paso obligado de los flujos migratorios a Estados Unidos. Aquél actúa de manera oportunista frente a un mercado que le deje beneficios y en el que no incurre en costos ni riesgos gracias a la vulnerabilidad de los migrantes;
- f) La corrupción de autoridades locales y federales quienes, lejos de incidir en el proceso para evitar abusos, hoy participan en ellos.¹⁴⁹

Ante tales aseveraciones consideramos conveniente su discusión sistémica. En primera instancia, la política de seguridad fronteriza aplicada de manera

¹⁴⁹ Jorge Santibáñez Romellón, “Migración internacional y crimen organizado”, en *Migrantes y Fronteras*, Revista de la Universidad Iberoamericana, México, año III, No. 14, junio-julio de 2011, pp. 8-9.

soberana por el gobierno de los Estados Unidos poco nos ayuda a comprender actos discriminatorios y de corrupción en la sociedad mexicana y sus instituciones en contra de los migrantes; tampoco aporta hipótesis viables para la comprensión de los secuestros y asesinatos masivos de migrantes por miembros de la delincuencia organizada. En esta línea de ideas, la ausencia de un reconocimiento oficial respecto a la importancia de la mano de obra migrante por parte de Estados Unidos ofrece nulos argumentos para explicar la ausencia de una política de Estado en materia migratoria en México. Incluso, en caso de que Estados Unidos eventualmente reconozca sus beneficios, ponderamos que México tendrá que hacer mucho más que capitalizar las historias de abusos estadounidenses en contra de sus nacionales.

Por otro lado, en el capítulo precedente hemos reiterado que el reforzamiento de la frontera sur de México con un mayor número de efectivos militares y miembros de las distintas agencias de seguridad, poco modifica el esquema de inseguridad que prevalece en la región e, incluso, hemos observado el incremento de su participación en actos delictivos, en especial atención en lo que respecta al secuestro de migrantes y actividades de narcotráfico.

Por ese motivo, rechazamos la hipótesis de que un mayor control migratorio derive en el debilitamiento de las estructuras delictivas de afectan a la seguridad e integridad de los indocumentados en nuestro país.

Por otro lado, de asumir que los principales retos a la seguridad de los flujos migratorios en tránsito por México se encuentran mayoritariamente concentrados en la región norte, significa ignorar el desgaste y ausencia de garantías a sus derechos humanos en el interior y la zona sur del país. De esta manera, la responsabilidad no asumida por el Estado mexicano sobre la integridad de su sociedad y de aquellos que se internan en su territorio con el fin último de mejorar su calidad de vida, genera una crisis de derechos humanos y cuestionamientos sobre su capacidad para propiciar garantías jurídicas y gobernabilidad en su territorio.

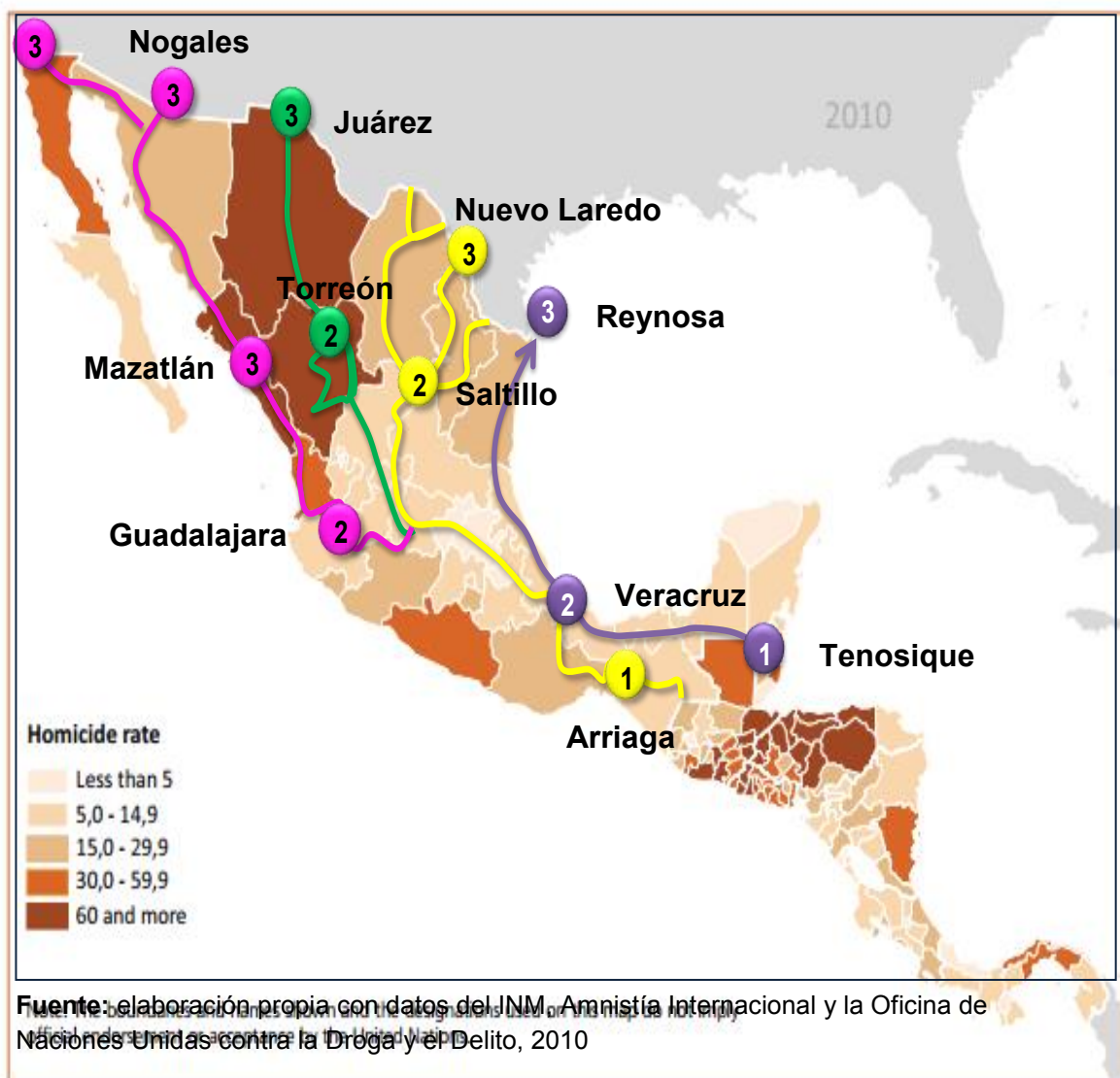
De la consideración anterior, surge una pregunta reiterada en diversas ocasiones por aquellos que se muestran reacios a la posibilidad de brindar garantías jurídicas a los indocumentados, a saber: ¿por qué México tendría que garantizar la seguridad de estas personas? Como respuesta preliminar

podríamos decir que, en primera instancia, México tendría que hacerlo en cumplimiento de las responsabilidades asumidas como miembro de la comunidad internacional y, sobre todo, por aquellas emanadas de compromisos ante organismos internacionales de los Derechos Humanos.

A fin de dar continuidad al tema de migración-delincuencia organizada, hemos de señalar que a raíz de la declaración de “guerra contra el narcotráfico” de Felipe Calderón, las rutas de los migrantes se fortalecieron como centros de operación para grupos de la delincuencia común, así como para grupos de mayor envergadura y capacidad de fuego, es decir, de las grandes agrupaciones del narcotráfico. En aquellos estados considerados de “paso natural” para los migrantes, se registró un aumento sin precedente de violencia cuya expresión máxima han sido los homicidios de alto impacto.

RUTAS DE MIGRACIÓN INDOCUMENTADA Y HOMICIDIOS DOLOSOS EN MÉXICO

Tijuana



En este contexto, diversos medios de comunicación han referido el descubrimiento de diversas fosas clandestinas en donde yacen restos de migrantes centroamericanos presuntamente asesinados por miembros de la delincuencia organizada. Los estados en donde se ha destacado esta posibilidad son: Durango, Tamaulipas, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Tabasco e Hidalgo. Atendiendo al mapa de rutas y homicidios, podemos señalar que, precisamente, son estos estados en donde se registra una alta incidencia de violencia en contra de la población en general.

Aunado a lo anterior, las ONGs *Belén Posada del Migrante*, *Humanidad sin Fronteras A. C.* y *Frontera con Justicia A. C.*, han denunciado en reiteradas ocasiones que miembros del ejército, INM, PF y PGR tienen conocimiento de que migrantes viajan en distintas camionetas en calidad de secuestradas e, incluso, estos son conscientes de la ubicación de las casas de seguridad en donde grupos de la delincuencia organizada los mantienen recluidos. A pesar de ello, se ha hecho poco por rescatarlos.

Belén Posada del Migrante, por ejemplo, recoge una denuncia de un migrante nicaragüense de 25 años, quien refiere que en Tenosique, el jefe de Los Zetas, puede entrar a la estación migratoria y llevarse a los migrantes e, incluso, realiza intercambios con los agentes del INM por aquellos que, cuyos familiares en Estados Unidos, tienen posibilidad de pagar un rescate¹⁵⁰.

Amnistía Internacional, por su parte, redonda en la discusión y manifiesta que de los 9,758 migrantes reportados como secuestrados, 91 manifestaron que su retención había sido responsabilidad directa de funcionarios públicos y 99 señalaron que la policía actuaba en connivencia con los secuestradores¹⁵¹.

Dichas cifras dan cuenta de la magnitud de la problemática de derechos humanos y seguridad de los migrantes en nuestro país que pareciese ser impulsada desde el Estado y agravada por la presencia y capacidad corruptora del narcotráfico. En esa línea, la revista *Proceso* denunció el pasado 26 de

¹⁵⁰ Belén Posada del Migrante, Humanidad sin Fronteras A. C. y Frontera con Justicia A. C., *Sexto Informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México*, Saltillo Coahuila, México, junio de 2010.

¹⁵¹ Amnistía Internacional, *Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México*, México, 2010, p. 13

febrero que los Zetas habían logrado infiltrar todas las agencias de seguridad del Estado mexicano.

Según datos de la UNODC, el crimen organizado registra ingresos anuales de 870 mil millones de dólares, lo cual equivale al 1.5% del PIB total mundial, a seis veces la cantidad de la que dispone la asistencia oficial para el desarrollo y al 7% de las exportaciones mundiales de mercancías. A pesar de que el narcotráfico es el negocio ilícito más lucrativo con ganancias de 320 mil millones de dólares, en cuarto lugar le sigue el tráfico ilícito de migrantes con 7 mil millones de dólares al año¹⁵².

Para Los Zetas, los migrantes indocumentados no sólo suponen una fuente alternativa de financiamiento para su estructura criminal, sino también, la posibilidad de cooptar a nuevos miembros. Según un sobreviviente de los acontecimientos del 23 de agosto, Los Zetas intentaron reclutar a los migrantes para ayudar a mover las drogas y los mataron cuando estos se negaron.

En palabras del padre Alejandro Solalinde, líder del albergue “Hermanos en el camino” en Ixtepec, Oaxaca, Los Zetas, secuestran migrantes, los adiestra y los convierte en su “ejército de reserva”. Asimismo, el padre Solalinde indica que los sicarios primero los entrenan y luego los ponen a trabajar en las plazas nacionales que controlan o incluso fuera del país bajo amenaza de muerte¹⁵³.

El pasado 18 de octubre, la PGR abrió una averiguación previa en contra de tres personas que tenían secuestrados en una casa de seguridad en el municipio de Piedras Negras, Coahuila, a 61 personas, entre ellos de nacionalidad hondureña, a los que pretendían obligarlas a trabajar para el grupo delictivo de Los Zetas.

De acuerdo con la información publicada, las personas fueron interceptadas en las afueras de la central de autobuses de esa misma ciudad, a quienes les

¹⁵² ONUDC, “Delincuencia organizada transnacional: acabemos con el negocio”, [En línea], Dirección URL: <http://www.unodc.org/toc/>, [consultada el 3 de noviembre de 2012].

¹⁵³ José Gil Olmos, “Los Zetas crean ‘ejército de reserva’ con migrantes: Solalinde”, México, *Proceso*, 25 de julio de 2011 [En línea], Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=277041>, [consultada el 30 de octubre de 2012].

ofrecían llevarlos a diferentes ciudades estadounidenses por distintas cantidades de dinero¹⁵⁴.

Según el reporte *Crimen organizado transnacional en Centroamérica y El Caribe. Una amenaza* de la UNODC, los remolques de carga y autobuses parecen ser el método más común para el transporte de grandes volúmenes de migrantes en situación irregular. Apoyado en información oficial, el reporte señala que cerca de la frontera entre México y Guatemala, 942 personas han sido detenidas utilizando dichos medios. En territorio chiapaneco fueron detenidas 219 personas, en marzo 513 y en mayo 210.¹⁵⁵

La ONG Movimiento Migrante Mesoamericano, estima que entre 2005 y 2011, han desaparecido 60 mil migrantes en México. En el *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México* de la CNDH, se documentó que en el sur del país fueron secuestrados el 55% de las víctimas; en el norte, el 11.8%; en el centro el 1.2%, mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fueron secuestradas el 32% de las víctimas¹⁵⁶.

El informe también señala que en un periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010, la CNDH documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas. Cifra que refleja que no han sido suficientes los esfuerzos gubernamentales por disminuir los índices del secuestro en perjuicio de la población migrante en tránsito por nuestro país¹⁵⁷.

El INM, entre 2008 y 2010, dice tener conocimiento de únicamente 92 casos de secuestro denunciado por migrantes indocumentados. Del total: 37 de nacionalidad hondureña, 16 salvadoreños, 15 cubanos, 11 guatemaltecos, 9 nicaragüenses, dos dominicanos, un beliceño y un ghanés¹⁵⁸. Asimismo, reconoce que, de enero de 2009 a abril de 2010, se reportaron 17 operativos

¹⁵⁴ Aurora Vega, "Los Zetas cazan a migrantes en las centrales de autobuses", *Excélsior*, México, 18 de octubre de 2012, [En línea], Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=775486&seccion=migrantes&cat=175

¹⁵⁵ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Crimen organizado transnacional en Centroamérica y El Caribe. Una amenaza*, septiembre de 2012, p. 48

¹⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, febrero del 2011.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Boletines especiales del INM.

para liberar a migrantes víctimas de secuestro. A través de estos operativos, se logró la liberación de 515 víctimas, cifra que incrementa de manera exponencial la reconocida de casos de secuestro de migrantes.

Sin embargo, las acciones gubernamentales en materia de aseguramiento de migrantes indocumentados, se suma a los cuestionamientos en contra del Estado y sociedad mexicana en relación a los migrantes. Al parecer, las imprecisiones y vacíos jurídicos, así como flexibilidad gubernamental son utilizadas por los funcionarios públicos para ampliar su margen de maniobra en contra de los indocumentados.

Diversas denuncias de organismos civiles y de derechos humanos refieren que los operativos realizados por la PF e INM carecen de protocolos de seguridad y protección a los migrantes al momento en que realizan su detención o, en su caso, olvidan los procedimientos y normas aplicables.

Según el marco jurídico predominante hasta 2010, la Ley General de Población en su artículo 156 señalaba que:

El oficio en el que se disponga la revisión a la que alude la fracción V del artículo 151, deberá señalar, como mínimo:

- I. Responsable de la revisión y personal asignado a la misma;*
- II. Duración de la revisión, y*
- III. Zona geográfica y lugar en la que se efectuará la revisión.*

El responsable de la revisión rendirá un informe diario de actividades a su superior jerárquico

Además, según lo estimado por el legislador mexicano, cuando un transmigrante indocumentado era asegurado por las autoridades policiacas o del ejército debía ser presentado ante las autoridades migratorias a fin de iniciar su proceso de repatriación.

No obstante, agentes las corporaciones señaladas –incluyendo a Migración– muy pocas veces ejercían la observancia de la norma. Al igual que en nuestros días, los agentes en cuestión trasladaban al asegurado a otro lugar con fines de extorsión.

Los transmigrantes evitaron realizar la denuncia correspondiente bajo amenaza de ser deportados. Según el Art. 196 del Reglamento de la Ley General de Población, el servidor público que realice la verificación que corresponda deberá contar con un oficio de comisión que especifique área, efectivos y zonas de despliegue de la comisión y su duración. Asimismo, refiere que únicamente, a petición expresa del INM, la PF realizará labores de vigilancia en los lugares previamente acordados.

Es importante destacar que en diversas ocasiones y en detrimento de las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales en la materia, el gobierno mexicano ha actuado de forma compleja y al margen de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

Al respecto, destaca la celebración de las “Bases de Colaboración” entre la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la PGR, la SSP y el INM para “garantizar el cumplimiento de la Ley General de Población y su Reglamento”, el 26 de octubre de 2009.

Dichos acuerdos, violan por completo los objetivos de la ley de referencia y ahondan cuestionamientos respecto a la visión gubernamental sobre el flujo migratorio. Al parecer, desde su perspectiva, ya no se trata de encomendar a un ente gubernamental el liderazgo en la gestión de la migración, sino que ahora, este tema es fundamentalmente de seguridad nacional.

Lo anterior, no sólo supone una crítica para la participación de la Policía Federal en torno al tratamiento del flujo migratorio indocumentado por nuestro país debido a que, en la práctica cotidiana, los operativos de aseguramiento se han realizado de acuerdo con la coyuntura. En esa línea de ideas, también constituye un llamado a la necesidad de reconstruir la estructura operativa del INM así como la renovación de sus mecanismos de acción para administrar y atender el flujo de indocumentados centroamericanos.

Sin embargo, un proceso de tal envergadura también requerirá el replanteamiento de la conciencia social mexicana que se ha manifestado indolente frente a los migrantes e, incluso en algunas ocasiones, ha sido pieza fundamental en el engranaje ilícito en contra de los indocumentados ya sea por acción u omisión.

Los datos ofrecidos por la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010*, parecen reflejar a una sociedad compleja cuya percepción sobre la migración se expresa en su actitud contradictoria respecto a grupos vulnerables –migrantes, indígenas, niños y mujeres-.

Por un lado, parece convencida de que su sociedad respeta en un tanto los derechos de los grupos en comento, no obstante, considera que su principal problemática es la discriminación sufrida por su calidad migratoria. Sólo el 1.3% considera que es la violación a sus derechos humanos.

Mientras que, para los migrantes, su principal problemáticas son: desempleo e inseguridad. Se suma la falta de definición social respecto a la violación de los derechos humanos, actitud que deriva en apatía social, debido a que no es un tema de discusión general dentro de la percepción de la sociedad mexicana¹⁵⁹.

En este punto, consideramos pertinente destacar el papel asumido por la iglesia católica y ONGs como promotores sociales de garantías para los indocumentados en tránsito por nuestro país y la subsecuente persecución policiaca de la cual han sido objeto. Según cálculos de la red nacional de protección católica, se cuenta con aproximadamente 38 albergues ubicados en México, concentrados principalmente en la Frontera Norte, la Frontera Sur, y en el Distrito Federal. En estos lugares los migrantes pueden encontrar comida y un espacio para dormir, así como también se les brinda asistencia médica en caso de necesitarlo. En diversas ocasiones, los miembros de albergues locales han sido acusados de tráfico de personas y violación a la legislación migratoria debido a su labor asistencialista y humanitaria¹⁶⁰.

En ese marco, nuevas interrogantes surgen sobre la intensidad y capacidad del Estado y sociedad para asumir su responsabilidad respecto a los abusos y homicidios cometidos en contra del flujo indocumentado por nuestro país. No obstante, como hemos podido constatar esas nuevas preguntas se suman a las ya propuestas desde la década de los años noventa. Nuestros cuestionamientos hacia Estados Unidos y la manera en que trata a los

¹⁵⁹ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010. Resultados sobre personas migrantes*, México, [en línea], dirección URL: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf

¹⁶⁰ J. Saravia, "La solidaridad con los migrantes: en la vida y en la Biblia", México, Obra Nacional de la Buena Prensa, 2004, pp. 45-47.

mexicanos empalidece a la hora de evaluar nuestra política migratoria o, en su defecto, a la ausencia de esta.

También, es importante destacar que las acciones del gobierno mexicano en materia migratoria, han encontrado en las presiones estadounidenses, la fuerza dinamizadora para la ejecución de programas y operaciones policiacas más agresivas en contra de los indocumentados.

4.3. La política de seguridad estadounidense como fuerza dinamizadora de la política migratoria mexicana: la Iniciativa Mérida

Como hemos apuntado en el capítulo III, luego del 11 de septiembre de 2001, la política de seguridad de Estados Unidos se dividiría en dos estrategias: la acción militar preventiva y la seguridad de su territorio contra el terrorismo – *homeland security*-, ésta última planteada a través de la formación de círculos concéntricos de seguridad. El primero abarca el territorio continental estadounidense y, el segundo, se conforma por la región de Norteamérica definida como la suma de Canadá, Estados Unidos y México, el tercer círculo sería completado por Europa, Australia y Nueva Zelanda.

La ausencia de respuesta de Canadá y México al concepto de “perímetro de seguridad para América del Norte”, originó que el gobierno de Washington ejerciera mayor presión sobre los respectivos gobiernos para que éstos se sumaran a proyectos específicos que sentaran las bases del perímetro sin que ello significara amplios costos políticos. Tal ha sido el caso de la celebración de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes y la ASPAN entre los tres gobiernos de la región. De esta manera y atendiendo a la idea proyectada por Washington, la única frontera terrestre sería la de México con Guatemala y Belice, por lo que nuestro país se convertiría de manera gradual como la frontera sur del bloque norteamericano.

Durante el sexenio de Felipe Calderón, los proyectos estadounidenses encontraron continuidad e, incluso, la posibilidad de ampliación hacia otras áreas estratégicas asumiendo un viejo elemento del discurso de seguridad nacional: la delincuencia organizada y el narcotráfico, principalmente.

La propuesta estadounidense se resumió en financiamiento directo a las instituciones mexicanas a través de la denominada “Iniciativa Mérida”. Desde el gobierno de Felipe Calderón, se hizo saber que dicho proyecto surgió a propuesta de nuestro país hacia el entonces presidente George W. Bush, en un encuentro oficial celebrado entre el 12 y 13 de marzo de 2007 en Mérida, Yucatán.

El 22 de octubre del mismo año, se dio a conocer el proyecto oficial denominado “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, que contemplaba el financiamiento por 1.4 millones de dólares para México y Centroamérica, a fin de combatir el tráfico de armas, drogas y la violencia subsecuentes de las operaciones de la delincuencia organizada.

Según los ejes estratégicos planteados por la Iniciativa Mérida, el financiamiento –periodo de tres años- buscaría el fortalecimiento institucional de los órganos de procuración de justicia mexicanos para hacer frente a las organizaciones de traficantes de drogas, las actividades financieras ilícitas, el lavado de dinero y la trata de personas¹⁶¹. Para tal efecto, el gobierno de Estados Unidos contempló: I) transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países; II) programas de capacitación e intercambio de expertos.

Durante una reunión entre funcionarios de alto nivel de la PGR, Secretaría de la Defensa Nacional, Marina y de la SSP con miembros de la embajada estadounidense en junio de 2008, convinieron en la depuración de los cuerpos policiacos y el mejoramiento de las acciones contra la migración indocumentada.

En ese marco, el 19 de junio de 2008, la Cámara de Representantes aprobó 400 millones de dólares para el año 2008, la cual incluyó la observancia de los derechos humanos sin considerar los condicionamientos de la ley anterior.

¹⁶¹ Vid., Iniciativa Mérida, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, [en línea], México, 22 de octubre de 2007, Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_Iniciativa_Merida_esp.pdf, [consulta: 10 de enero de 2010].

Días más tarde, el Senado estadounidense aprobó la iniciativa que el presidente George W. Bush promulgó como la Ley H.R. 2642 de asignaciones suplementarias del 2008, el 30 de junio de ese mismo año¹⁶².

Ya en abril de 2012, en lo que respecta a las instituciones mexicanas, el gobierno de Estados Unidos a través de su embajada en México dio cuenta de los “logros” de la Iniciativa Mérida, los cuales son resumidos de la siguiente forma:

- Instituciones mexicanas judiciales y de seguridad más “sólidas”:
 - El Gobierno de México desarrolla una reforma integral de sus instituciones judiciales y de seguridad a través del financiamiento de la Iniciativa Mérida;
 - La Policía Federal cuenta ahora con 4,500 investigadores con educación universitaria, capacitados por expertos estadounidenses y mexicanos para recabar y procesar evidencia y debilitar actividades de la delincuencia organizada;
 - El Sistema Federal Penitenciario tiene una academia en operación que a la fecha ha capacitado 3,479 integrantes nuevos del personal de guardia y custodia en técnicas actualizadas para la detención, clasificación y transporte de internos. EUA entrenó a capacitadores mexicanos en Nuevo México y Colorado, y varios expertos estadounidense en el sistema penitenciario continúan en el país como “asesores”;
 - Más de 3,000 fiscales mexicanos recibieron capacitación en los Estados Unidos sobre el sistema de justicia penal acusatorio;
 - EUA entregó ocho helicópteros Bell 412 (SEDENA), cuatro helicópteros Blackhawk UH-60M (SSP), tres helicópteros Blackhawk UH-60M (SEMAR), 343 polígrafos, 161 canes, 49 vehículos de inspección no invasivos (NIIE) (seis con presupuesto anterior a la Iniciativa Mérida), 13

¹⁶² Jonathan Agustín González Torres, *Crisis y fragmentación del Estado...*, *Op. Cit.*

vehículos blindados, equipo biométrico para el Instituto Nacional de Migración (INAMI) y software de seguimiento de casos para la PGR¹⁶³.

Según los promotores de la Iniciativa Mérida, con recursos que suman un total de 58 millones de dólares, el programa de biométricos ayudará a las dependencias del Gobierno de México a nivel nacional a:

- Construir una red tecnológica para identificar a las personas que entren al país por la frontera sur o que se encuentren en una Estación Migratoria y que representen un “riesgo”;
- Capturar fotografías, huellas digitales, iris e información de pasaportes a fin de implementar estándares biométricos;
- Recibir equipo de comunicación, suministros médicos, equipo de búsqueda y rescate, así como capacitación táctica para realizar operaciones de rescate a lo largo de la frontera sur de México¹⁶⁴.

Si bien la Iniciativa Mérida fue anunciada como una “acto de buena voluntad” entre las partes, lo cierto es que el flujo de dinero únicamente ha permitido el incremento del grueso de la plantilla operativa de las instituciones de seguridad, sin embargo, aún queda pendiente que lo anterior se refleje en una mayor capacidad para disminuir los índices de inseguridad ciudadana.

En el caso de las instituciones de justicia, también queda pendiente que la cooperación y capacitación bilateral se exprese en el seguimiento penal de las denuncias ciudadanas y de los migrantes y las sanciones correspondientes de los implicados en delitos de alto impacto tanto de nacionales como de extranjeros.

Pues coincidimos con Mauricio Farah cuando señala que cuando un migrante mexicano es herido o asesinado en Estados Unidos por un agente de la

¹⁶³ Comunicado oficial publicado en la página de la embajada estadounidense en México, “Iniciativa Mérida-Panorama General”, [En línea], Dirección URL: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/11Abr2012/Merida%20Overview%20March%200ES.pdf>, [consultada el 6 de noviembre de 2012].

¹⁶⁴ Dirección General de Comunicación Social; Secretaría de Gobernación, (SEGOB); Instituto Nacional de Migración (INM), “EUA entrega tecnología biométrica al Instituto Nacional de Migración como parte de la Iniciativa Mérida”, Comunicado 408/11, México, D. F., 3 de noviembre del 2011, [En línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/11/euna-entrega-tecnologia-biometrica-al-instituto-nacional-de-migracion-como-parte-de-la-iniciativa-merida/>, [consultada el 3 de noviembre de 2012].

Patrulla Fronteriza u otra autoridad, el argumento de las partes involucradas parecen tener una constante, es decir, desde la perspectiva estadounidense el actuar de la autoridad se justifica ante la posible amenaza que el migrante pudo suponer ya sea como posible narcotraficante o como agresor.

En el caso de México, según Farah, ni siquiera hacen falta argumentos. Los casos de migrantes vejados, de las mujeres violadas, de los asesinatos, son sólo eventos de atención para los medios de comunicación¹⁶⁵. Oficialmente, prevalece la constante del silencio y la apatía. Aunque es importante señalar la adopción, en últimas fechas, del argumento de que todo asesinato en nuestro país ocurre por su vinculación con el narcotráfico.

Pese a que lo anterior no supone su vinculación se realice a través de una investigación penal sino por las simples deducciones de un funcionario presionado por los cuestionamientos de la sociedad civil.

Frente a dichas carencias y con el fin de debilitar cuestionamientos respecto a la infiltración de la delincuencia organizada en su estructura operativa, el INM ha anunciado en reiteradas ocasiones la depuración de los cinco mil 200 servidores que lo conforman. En 2011, por ejemplo, se anunció una nueva partida presupuestal para el INM a través de la Iniciativa Mérida, cuyo monto no fue publicado y que suponía el financiamiento para ejecutar exámenes de control de confianza de manera periódica¹⁶⁶.

Sin embargo y a pesar de los discursos de fortalecimiento de las instituciones así como la mejora de sus insumos tecnológicos para ejecutar de manera “eficaz” sus labores de seguridad financiados por la Iniciativa Mérida, no han redundado en el mejoramiento de la capacidad institucional para fortalecer la práctica del respeto a los derechos humanos, así como el esclarecimiento de asesinatos masivos, descubrimiento de fosas clandestinas y delitos relacionados con el secuestro, extorción y desaparición de migrantes indocumentado en su paso por México.

¹⁶⁵ Mauricio Farah Gebara, “Migración, derechos humanos y nuevos paradigmas: La solución está en la cooperación para el desarrollo”, publicado en la revista de la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A. C. (FUSDA), julio-septiembre de 2008, ISSN:2007-0101, p. 76

¹⁶⁶ Jaime Contreras, “Anuncian un reforma del INM; fortalecerán la depuración”, *diario Excelsior*, México, 15 de mayo de 2011.

Lo que parece corroborar el papel de México como “dique” de los flujos indocumentados hacia Estados Unidos, lo que supone el olvido de nuestro papel histórico en ese proceso social que, aún hoy (2012), continúa siendo de suma importancia para la demografía estadounidense.

Capítulo V

Perspectiva crítica del ensamblaje jurídico de la política migratoria en México a partir de 2010

5. La consolidación de la dimensión jurídica de la política migratoria mexicana

Como apuntamos en el primer capítulo, los flujos migratorios se han consolidado como marco de referencia para los individuos y las sociedades en el mundo. Sin embargo, los flujos en comento también se han convertido en ulteriores elementos que tienden a cuestionar las capacidades y acciones de los Estados.

Si bien, la política migratoria se define semánticamente como el conjunto de acciones ejecutadas de manera unilateral y soberana por un Estado para gestionar los flujos migratorios en su territorio, la creación de legislaciones de carácter internacional para proteger bienes comunes y acuciantes como los derechos humanos, actualmente establecen límites a la unilateralidad gubernamental a fin de proteger un bien superior como la integridad y seguridad del individuo, así como las garantías fundamentales de las personas *per sé*.

En el caso mexicano, al igual que en diversos países de América Latina, el concepto de derechos humanos estuvo inicialmente orientado hacia la formulación de obligaciones y derechos de los Estados a fin de evitar el uso excesivo de la fuerza pública como ocurrió en las décadas de los años setenta y ochenta, durante el denominado periodo de “guerra sucia”. De esta manera, la adopción de mecanismos internacionales y regionales en la materia, establecieron obligaciones a los Estados con el objetivo de permitir la plena realización de los derechos de los individuos en el marco de la legalidad.

Sin embargo, la existencia de un proceso armonioso de respeto, cumplimiento de obligaciones y ejercicio pleno de los derechos, dista mucho de ser factible en nuestro país, debido, entre otras cosas, a prácticas gubernamentales al margen de la ley o, en su defecto, frente a la permisibilidad jurídica de legislaciones pendientes o ausentes.

En materia migratoria, hemos podido constatar que la ausencia del debate público y político de los lineamientos generales de una legislación en la materia, postergó las denuncias previas de transmigrantes indocumentados y, con el paso del tiempo, vio cómo distintas organizaciones se sumaban a las prácticas ilícitas.

De esta manera, la importancia de la primera Ley de Migración aprobada en 2011 se ve debilitada frente a la publicación tardía (año y medio después) de su reglamento para garantizar su operación real. Por ello, México enfrenta el reto del respeto a los derechos humanos de los transmigrantes, la promoción de principios de tolerancia y no discriminación, aplicación de sanciones efectivas contra el tráfico y la explotación de los migrantes, así como la neutralización de las actividades de los grupos de la delincuencia organizada que amenazan su integridad y supervivencia.

5.1. La primera Ley Migratoria

El lunes 23 de agosto de 2010 a las 7 horas, Luis Fredy Lala Pomavilla, de 19 años de edad y de nacionalidad ecuatoriana, arribó al puesto de control carretero de la Marina en las inmediaciones de San Fernando, Tamaulipas, para pedir ayuda médica. Lala Pomavilla informó a los marinos la ejecución de cerca de 70 personas por parte del grupo delictivo de Los Zetas.

Horas más tarde, la vocería del órgano castrense confirmó el homicidio masivo de los migrantes.

Como señalamos en capítulos precedentes, debido a la cobertura mediática que le otorgaron al acontecimiento tanto medios de comunicación nacionales como internacionales, así como las subsecuentes condenas de las agrupaciones de derechos humanos y gobiernos de los nacionales involucrados (Guatemala, Honduras y Ecuador), el gobierno de Felipe Calderón apresuró el debate respecto a la “necesidad” de crear un marco jurídico que aglutinara los derechos y responsabilidades de los principales actores del proceso migratorio en México.

La discusión del cuerpo normativo en materia migratoria en el pleno legislativo mexicano recibió amplia cobertura de los medios de comunicación, la academia y organizaciones de la sociedad civil.

De esta manera, el 22 de febrero de 2011, el Senado de la República aprobó en lo general el texto de la Primera Ley de Migración en México con 84 votos a favor y 15 en contra. No obstante, su aprobación total quedó sujeta a la revisión de 40 artículos reservados, principalmente aquellos que oficializaban la colaboración entre la SSP y el INM.

De cara a nuevas discusiones de la Ley, varias organizaciones de la sociedad civil denunciaron los siguientes temas:

- Vinculación del tema de la migración al de la Seguridad Nacional.
- Participación de la SSP en acciones de verificación migratoria.
- No desaparecen operativos ni las verificaciones domiciliarias sin orden judicial, a pesar de ser contrarios a la Constitución.
- Los tiempos de detención de las personas migrantes se amplían y se desarrollan a discrecionalidad.
- Las visas de tránsito que se pretenden no cambian de fondo lo que ya existe.
- La Ley no garantiza los derechos humanos de las personas migrantes.
- Con esta iniciativa, no disminuyen los riesgos ni la violencia que enfrentan las personas migrantes a diario en territorio mexicano.¹⁶⁷

Como veremos más adelante, pese a las críticas de la sociedad civil y ONG's, el texto final de la Ley ratificó los lineamientos más cuestionados.

El 25 de mayo de 2011, la Ley de Migración fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en conjunto con la *Ley sobre Refugiados y Protección*

¹⁶⁷ Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (NALACC), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California, Dimensión Pastoral para la Movilidad Humana (DPMH), FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Servicio Jesuita a Migrantes México (SJM-MEX), Sin Fronteras I.A.P., Manuel Ángel Castillo García, Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo.

Complementaria. En palabras del presidente Calderón, la Ley se trataba de una legislación de avanzada que privilegia el respeto a los derechos humanos y parte de la dignidad humana del migrante, independientemente de su nacionalidad. Abundó que con esta ley se derogaba la criminalización del fenómeno migratorio en el país y, a través de la cual, el gobierno mexicano se comprometía a atender de manera “más sensata y sensible” la compleja realidad que los migrantes viven.

Según refiere el texto legislativo en su artículo 1º, la Ley tiene por objeto “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo”. Atendiendo al mismo, dispone la derogación de las normas en materia migratoria contenidas en la Ley General de Población.

En este contexto, a fin de poder cuestionar algunas de las disposiciones que mayor incidencia sobre los derechos humanos de los migrantes, proponemos una breve semblanza en relación a la estructura del marco jurídico.

En primera instancia, hemos de señalar que el texto se divide en ocho capítulos cuyo eje oficial es buscar “Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio”.¹⁶⁸

El primer capítulo denominado “Disposiciones preliminares”, asienta el objetivo general de la Ley, así como las precisiones conceptuales que intervienen en el texto e, incluso, refiere lo que se entenderá por política migratoria en México, según la Ley, por esta se entenderá “el conjunto de decisiones estratégicas para... atender el fenómeno migratorio en México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes”¹⁶⁹ cuyos principios rectores se hallan en: el respeto a los derechos humanos de los migrantes; congruencia del actuar del Estado mexicano frente a los derechos que reclama para con sus nacionales; desarrollo de acciones desde la perspectiva de responsabilidad compartida tanto de sus instituciones y gobierno en conjunto con sus pares extranjeros; hospitalidad y solidaridad internacionales; la

¹⁶⁸ Artículo 2º de la Ley de Migración.

¹⁶⁹ *Idem.*

facilitación de la movilidad internacional de personas con orden y seguridad; la complementariedad de los mercados laborales en la región; la equidad entre nacionales y extranjeros al amparo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el reconocimiento de los valores nacionales adquiridos a través de los migrantes y la promoción cultural.

En su título segundo, la Ley ahonda en los derechos u obligaciones de los que serán sujetos los migrantes durante su estancia o paso a través de México, así mismo, el texto sancionado reconoce la obligación del Estado mexicano de garantizar un trato en igual a los extranjeros con respecto a sus nacionales, de manera independiente a su condición migratoria –otorgamiento de servicios médicos, educativos, procuración e impartición de justicia, principalmente-. Así mismo se ofrece un trato especial para los menores inmigrantes involucrados en algún procedimiento sancionado por la Ley.

Asimismo, se garantiza el derecho a recibir información sobre sus derechos y obligaciones, los requisitos para su admisión, permanencia y salida del país y sobre la posibilidad de solicitar el reconocimiento de refugiado, el otorgamiento de protección consular, el asilo político y la determinación de apátrida.

Mientras tanto, el capítulo denominado “De las autoridades en materia migratoria” refiere las atribuciones institucionales de la SEGOB, INM, SRE y de otras instancias gubernamentales con atribuciones en materia migratoria como la Policía Federal, situación que oficializa una práctica reiterada pese a las críticas que ello pudiese generar. En el caso de la SEGOB, la ubica como eje directivo de la Política Migratoria, mientras que el órgano encargado de ejecutarla es el INM que, a fin de mejorar su aprobación social, la ley le impone el establecimiento de un sistema de profesionalización y certificación de los servidores públicos adscritos a su jurisdicción.

El capítulo “Del movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en territorio nacional”, precisa los requisitos necesarios para el ingreso legal de los extranjeros, con lo cual se busca eliminar prácticas unilaterales de las instituciones para permitir o no el ingreso de una persona extranjera al territorio nacional.

En relación a lo anterior, el título V “De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional”, reitera que el estatus migratorio de un extranjero no será elemento determinante para hacer cumplir sus derechos humanos y garantías individuales. En el caso de la migración indocumentada, refiere la observancia plena de los derechos humanos durante su consignación ante las autoridades migratorias a fin de aclarar su situación en el país.

Señala que la SEGOB deberá promover la celebración de acuerdos de colaboración bilateral y regional, en sus tres órdenes de gobierno, con el objetivo de coadyuvar en el fortalecimiento de las acciones de protección realizadas por la sociedad civil en auxilio de los migrantes. Asimismo, insta a los tres órdenes de gobierno a promover acciones de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes víctimas de delitos.

En el título “Procedimiento Administrativo Migratorio”, se establecen las normativas para ejecutar la política migratoria, no obstante, impone la observancia de los derechos de los migrantes como obligación de las autoridades durante los procedimientos de control, revisión y verificación, también especifica que el alojamiento de los migrantes deberá realizarse únicamente en estaciones migratorias y no en centros penitenciarios locales, asimismo, durante el proceso de deportación, retorno asistido y presentación se prevé que las autoridades distingan la edad de los migrantes a fin de ofrecer mayores garantías a los menores de edad cuya vulnerabilidad se ve incrementada.

En el título que le sigue, la Ley migratoria dispone las diferentes sanciones a las que se harán acreedoras las personas que violen las normas contenidas en el texto jurídico, ya sean físicas o morales, nacionales o extranjeras. Llama la atención la especificación realizada hacia los servidores públicos del INM a quienes les impone sanciones específicas.

En el octavo y último capítulo, la Ley tipifica aquellas conductas que serán consideradas como “delitos migratorios” y sus sanciones. De manera general podemos señalar que los delitos son:

- ✓ Ayudar a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente;

- ✓ Introducir –sin la documentación correspondiente- a uno o varios extranjeros a territorio mexicano;
- ✓ Albergar o transportar por el territorio nacional a uno o varios extranjeros a fin de evadir la revisión migratoria.

En este sentido, es importante señalar que diversos artículos de la Ley destacan por su carácter “novedoso” que pudiesen representar avances en la materia en caso de su pleno respeto oficial, es decir, que más allá de lo dispuesto como texto, se convierta en compromiso de acción real.

5.2. Comentarios sobre la Ley y las ausencias en su reglamento

Consideramos pertinente mencionar que la importancia de la Ley de Migración radica en que, por primera vez, se logró el ensamblaje de un cuerpo normativo específico para atender aquellos elementos que confluyen en el ámbito migratorio en nuestro país, lo cual ha significado un avance considerable en la materia. No obstante, sus alcances se ven cuestionados ante los retos de seguridad, derechos humanos, discriminación y marginación que enfrenta nuestro país en general y cuyas normas jurídicas parecen perpetuar abusos y limitar garantías.

Se suma, la publicación tardía en el Diario Oficial de la Nación, el 28 de septiembre de 2012, de su Reglamento, el cual brinda las líneas jurídicas para la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del INM; el movimiento internacional de las persona; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional, etc.¹⁷⁰

El primer punto crítico de las disposiciones de la ley y el reglamento se halla en el pretendido “actuar congruente” del Estado mexicano respecto a los derechos que reclama al extranjero para con sus nacionales. Hemos de señalar que, frente a los asesinatos de migrantes indocumentados mexicanos por parte de autoridades de la Patrilla Fronteriza estadounidense, principalmente, el

¹⁷⁰ Reglamento de la Ley de Migración, Artículo 1.

gobierno mexicano ha actuado de manera pasiva y tardía. Se ha limitado a una condena pública emitida bajo presiones sociales y de medios de comunicación.

A través de la cancillería mexicana, nullos han sido los casos de asesinato de mexicanos en Estados Unidos a los cuales se les ha dado seguimiento del proceso de investigación penal y su posterior publicación de resultados, planteamiento de líneas de acción gubernamental o planes comunicación bilateral en la materia con el gobierno estadounidense.

Como ejemplo, el pasado 12 de octubre de 2012, un joven mexicano de 16 años fue asesinado por un agente de la Patrulla Fronteriza por presuntamente agredir al agente con piedras. Luego que los medios de comunicación difundieran las imágenes del asesinato, el gobierno mexicano se apresuró a condenar el hecho, sin embargo, su línea de acción no va más allá de la crítica.

Al respecto, la diputada mexicana de Movimiento Ciudadano, Nelly Vargas puntualizó que el patrón de abusos por parte de la patrulla fronteriza a los derechos humanos se ha incrementado cada año, ya que en 2008 se registraron 5 asesinatos; en 2009 fueron 12; en 2011 se presentaron 17 y en el presente año van 15 asesinatos de mexicanos.¹⁷¹

De esta manera, del actuar “congruente” hemos se señalar que, en primera instancia, supondría que el gobierno mexicano debiese comenzar por modificar su actitud pasiva frente a los retos de derechos humanos que mantiene en la frontera compartida con Estados Unidos, lo cual parece distante de ocurrir.

Otro elemento de consideración es la incorporación de principios reconocidos por organismos internacionales como guías para la elaboración de la política migratoria mexicana. De los estatutos especiales sobre migración de la Organización de Naciones Unidas (ONU), por ejemplo, a través de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, se retoma el reconocimiento del papel de los migrantes en el mercado mundial; la relación migración y desarrollo; las problemáticas de la migración irregular; el papel de los migrantes

¹⁷¹ Israel Navarro; Fernando Damián, “Condenan legisladores ‘brutal asesinato’ de un joven en la frontera”, *Milenio*, México, En línea, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/00eff9b81caf08a6aede199fbf2c2854>, Consultada el 11 de noviembre de 2012.

en la sociedad; sus derechos humanos y el tema de la gobernabilidad de las migraciones.¹⁷²

Para ello, el Reglamento ratifica lo dispuesto por la Ley y señala que la SEGOB será la encargada en formular y dirigir la política migratoria con base en estos principios¹⁷³.

Sin embargo, el Reglamento también señala que en la política migratoria, dichos principios “se verán reflejados en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas” del gobierno mexicano.

A dos años de la aprobación de la Ley, la ausencia del Reglamento ha estancado la aplicación de acciones gubernamentales que garantice el cabal cumplimiento de las responsabilidades internacionales asumidas por nuestro país. Pero hemos de señalar que lo anterior, en teoría y en práctica, no debería eximir a México de marginar el tema a los ámbitos de seguridad y suponer que con ello los migrantes tendrán mayores garantías de integridad y respeto a su dignidad.

A pesar de que en su artículo 5, párrafo II refiere que también analizará las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria, además del sector académico y la sociedad civil, estas propuestas tienden a verse limitadas por el proceso burocrático mexicano que amenaza con debilitar su plena discusión. En el artículo 6to del Reglamento, por ejemplo, indica que las propuestas que se formulen ante la SEGOB deberán presentarse por escrito y expresar necesidades específicas de los procesos y servicios migratorios tal propuesta, además, deberá ser acompañada de su respectiva justificación, basada en estudios, investigaciones o datos estadísticos que sustenten su pertinencia.

Más allá del ámbito de las instituciones, en lo referente al individuo, es importante manifestar que la Ley elimina el requisito de que los migrantes deban acreditar su legal estancia en México para que se le garantice el pleno goce de sus derechos. En el artículo 16 de la Ley se señala que la “obligación”

¹⁷² Organización de Naciones Unidas, “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”, *Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*, 2005, [En línea], Dirección URL: [http://www.gcim.org/mm/File/Spanish\(1\).pdf](http://www.gcim.org/mm/File/Spanish(1).pdf), [consultada el 10 de noviembre de 2012].

¹⁷³ Reglamento de la Ley de Migración, Artículo 4.

más acuciante para los migrantes es la custodia y resguardo de la documentación que acredite su identidad y proporcionar información y datos personales que les soliciten las autoridades mexicanas.

Sin embargo, de dicho supuesto se desprenden dos cuestionamientos. En primera instancia, ¿cómo resguardar documentos de identidad frente a asaltos cometidos en su contra en donde son despojados de todas sus pertenencias? en dado caso, su preocupación más acuciante sería el resguardo de su integridad y de un poco de dinero que le permita continuar con su camino hacia Estados Unidos y no de un papel que poco le significa frente a operaciones de la delincuencia organizada mexicana.

En una segunda reflexión, es importante recordar que en las denuncias de secuestro de migrantes cometidas por autoridades mexicanas esbozadas en el capítulo anterior, se manifiesta que el principal motivo ha sido la extorsión de los familiares o conocidos que los esperan en el país vecino, para que éstos paguen por su libertad ¿cómo propiciar ahora que los migrantes ofrezcan de manera real sus datos personales con plena confianza en las autoridades?

Por otro lado, se consigna la libertad de las personas para transitar en el territorio nacional pues elimina la obligación judicial de comprobar su nacionalidad y situación migratoria bajo la reserva de que ésta se realice ante la autoridad competente: agentes de migración y de la Policía Federal. Lo anterior también supondría:

- a) Cese de las detenciones arbitrarias por miembros de otras agencias de seguridad mexicanas;
- b) Acciones discriminatorias en contra de las personas por la sospecha de poseer una nacionalidad diferente a la mexicana o de estar en México en situación irregular;
- c) Eventuales actos de corrupción de las autoridades a fin de conseguir beneficios personales en detrimento de migrantes en situación vulnerable.

Para ello, el legislador mexicano supuso que la mejor forma de “optimizar” las condiciones bajo las cuales son administrados los flujos migratorios en tránsito

por nuestro país, sería a través de una mayor participación y coordinación con la Policía Federal y la dinamización de esquemas de depuración del INM.

Según lo dispuesto por el Reglamento en sus artículos 13 al 29, los agentes de migración deberán acreditar exámenes de control de confianza ante el Centro de Evaluación. No obstante, se toma como único elemento de cese de funciones cuando el agente repruebe la evaluación toxicológica, mientras que, en caso de haber reprobado en una primera ocasión los exámenes, el artículo 26 permite una segunda oportunidad para los servidores públicos en funciones, situación extraordinaria debido a que, en otras instancias gubernamentales, se carece de segundas evaluaciones.

En otros ámbitos, la Ley manifiesta que la participación de la Policía Federal como actor coadyuvante en los procesos de revisión migratoria no significará que podrá actuar de manera unilateral y sin la presencia de agentes del INM¹⁷⁴, limitante de suma importancia pues su cumplimiento también colaboraría en la eliminación de detenciones y revisiones migratorias ilegales por parte de las autoridades policiacas. E incluso, el artículo 63 del Reglamento se precisa que “la autoridad migratoria podrá autorizar por razones humanitarias mediante acta de internación debidamente fundada y motivada, el ingreso de personas extranjeras que no cumplan con alguno de los requisitos de internación y se ubique en alguno de los siguientes supuestos:

- I. Ser solicitante de la condición de refugiado, de asilo político o que requiera iniciar un procedimiento de determinación de apátrida.
- II. Por interés público, a la persona extranjera cuya internación se requiera para apoyar en acciones de auxilio o rescate en situaciones de emergencia o desastre en el territorio nacional;
- III. Por causa humanitaria, a la persona extranjera que por riesgo a la salud o vida propias, o por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelto a su país de origen, o no pueda continuar con su viaje, o
- IV. Por causa de fuerza mayor, a la persona extranjera a bordo de aeronaves o embarcaciones en tránsito internacional.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Art. 96 de la Ley de Migración

¹⁷⁵ Reglamento de la Ley de Migración, Artículo 63

Para el tema de la transmigración indocumentada en México, el permiso de internación por causas humanitarias recobra importancia a la luz de la vulnerabilidad del flujo de centroamericanos. Sin embargo, en diversas ocasiones se han presentado denuncias respecto a prácticas de lucro por parte de los solicitantes o de las autoridades para entregarlas. Por ejemplo, en medios de comunicación se ha denunciado que diversos beneficiados con visas humanitarias que otorga el INM la utilizan como “garantía” para que otros centroamericanos contraten sus “servicios” para continuar el viaje a través de México. El director del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, Óscar Castro, manifestó que varios migrantes beneficiados ofrecen presuntamente sus servicios como polleros.

Otras denuncias ocurren en el sentido del proceso que un indocumentado en tránsito por nuestro país debe seguir para obtener la visa humanitaria. De acuerdo con testimonios ofrecidos por migrantes en su paso por albergues refieren que, en caso de haber sufrido un percance en el tren en donde llegan a perder diversos miembros de su cuerpo, deben permanecer en calidad de revisión migratoria mientras son atendidos en centros de salud, mientras el trámite ante el INM inicia. Asimismo, se reporta que diversos funcionarios del Instituto continúan otorgando los permisos de manera unilateral y sin seguir ningún protocolo o revisión de la documentación solicitada.

En caso de que la solicitud del permiso de internación por motivos humanitarios, sea rechazada, la legislación mexicana elimina cualquier otra opción e incluso, abre únicamente las posibilidades para aquellos que puedan acreditar plenamente su nacionalidad, que conozcan el funcionamiento de su oficina consular y que puedan pagar por un pasaporte en su país de origen¹⁷⁶.

En otro supuesto, el artículo 137 del Reglamento manifiesta que también se otorgará la calidad de visitante por razones humanitarias a quienes demuestren:

- I. Ser ofendido, víctima o testigo de un delito cometido en el territorio nacional, cuando dicha circunstancia sea reconocida por la autoridad;
- II. Ser niña, niño o adolescente no acompañado;

¹⁷⁶ Vid. Capítulo Décimo “De la readmisión de personas extranjeras”.

- III. Ser solicitante de asilo político o solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria;
- IV. Que se encuentre en las siguientes hipótesis de causa humanitaria:
 - a. Exista riesgo a su salud o vida propias y requiera permanecer en el territorio nacional;¹⁷⁷

El supuesto del primer párrafo implica situaciones de interés para la reflexión, por ejemplo, nos dice que el permiso de visitante por razones humanitarias podrá ser otorgado luego de que la autoridad mexicana “reconozca” que el migrante fue ofendido, victimado o testigo de un delito cometido en el país, no obstante, no nos dice qué pasa en los casos en que sea la misma autoridad a la que se le acusa de cometer ilícitos en contra de los migrantes. ¿Qué autoridad fungiría como intermediaria para ofrecer un panorama neutral de cara a un evento en el cual el migrante sin documentos, temeroso de que el sueño americano termine antes de lo esperado por él y su familia, se atreve a denunciar abusos de otros órganos gubernamentales mexicanos?

Hasta aquí, diversos cuestionamientos pueden ser lanzados en contra de la Ley de Migración y su Reglamento, no obstante, es importante manifestar que la mayoría de ellos abreva de las prácticas de corrupción que permean a las instituciones mexicanas en general y que parecen potenciarse en aquellas que administran sectores vulnerables.

¹⁷⁷ No se consideró la totalidad del cuerpo jurídico del artículo en comento debido a la importancia que queremos hacer notar para las disposiciones que pudiesen afectar a nuestro objeto de estudio, es decir, la transmigración indocumentada.

Epílogo

La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

El presidente Enrique Peña Nieto inició su gestión el 1º de diciembre de 2012. Su administración comenzó en un marco de altas expectativas y débiles apuestas hacia la viabilidad institucional de su proyecto de gobierno, cuyo objetivo discursivo se enfoca en “reconstruir el tejido social” y “restablecer el Estado de derecho” en México.

Consciente del escenario adverso que le recibía en el poder Ejecutivo –poco más de 70 mil muertos (2006-2010), incremento de los secuestros, escaso crecimiento económico y reducido capital político- el presidente mexicano enfocó sus esfuerzos en dos estrategias:

1. **Estrategia social:** materializada en la “Cruzada Nacional contra el Hambre”, la cual busca erradicar la pobreza extrema en la que viven 7.01 millones de mexicanos, a través de mayores recursos federales así como un mayor involucramiento de las dependencias de los tres órdenes de gobierno.

Carece de un plazo de vida, aunque el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) diseñó un esquema de evaluación que incluye la entrega de informes periódicos y un reporte final que se entregará en diciembre de 2019.

2. **Estrategia política:** se instrumentó el “Pacto por México”, que incluye la participación de las principales fuerzas políticas (PRI, PRD, PAN) las cuales coadyuvarían en los esfuerzos oficiales para ver aprobadas las reformas estructurales (Educación, Energética, Laboral, Política y Fiscal) en el Pleno. Con este instrumento, el apoyo legislativo hacia la administración de Peña Nieto quedó sujeto a las negociaciones alcanzadas en el seno del Pacto y entre sus representantes.

A diferencia de lo que muchos pensaban, el tema de la seguridad quedó fuera de las grandes directrices mediáticas de la nueva gestión e, incluso, se habló del interés gubernamental por reducir en lo posible su alcance en los medios de

comunicación, por lo que las declaraciones oficiales y la difusión de información al respecto ha sido escasa.

De acuerdo con el presidente Peña Nieto, la administración que encabeza perfila no una estrategia de seguridad, sino una política de Estado en la materia. Con este fin, anunció su decisión de dividir al país en cinco zonas para coordinar y monitorear las acciones de seguridad.

Éstas son la zona centro (Distrito Federal, el Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala); la zona noroeste ((Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora); la región noreste (Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas); la zona occidente (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas); y la zona sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán).

Si bien han sido múltiples las reuniones que los gobernadores y demás autoridades de las regiones han sostenido con el Secretario de Gobernación, Miguel Osorio Chong, hasta el momento éstas no han dado a conocer cifras de los logros alcanzados, ni los ámbitos en que la división geográfica ha logrado impactar y/o reducir el esquema de inseguridad que ha caracterizado al país en la última década.

Al igual que en la administración de Felipe Calderón, la espiral de violencia en México permanece. Lo anterior, a pesar de que el gobierno de Enrique Peña Nieto se comprometió, durante la campaña y en su discurso de toma de posesión, a reducir dichos indicadores tras considerarles como los que más afectan a la sociedad en su conjunto.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) refiere que, de diciembre de 2012 a junio de 2014, los homicidios se incrementaron 34%; los secuestros 202%, y las extorsiones 128%.¹⁷⁸ Las cifras contrastan con las proporcionadas por la Secretaría de Gobernación que

¹⁷⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Nacional, *Cifras de incidencia delictiva, 1997-2014*, Centro Nacional de Información, 17 de julio de 2014, URL: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion_junio14.pdf, [consultado el 29 de julio].

afirman una disminución del 12% de los homicidios en 2013, pasando de 25,967 en 2012 a 22,732.

La conflictividad y discrepancia de datos ha sido una constante en los últimos años y se enfrenta aún hoy la problemática de homologar criterios y metodologías, a fin de ofrecer certidumbre respecto de los avances y retos que supone la continuidad de la violencia en el país.

La detención de objetivos de alto valor de la delincuencia organizada tampoco ha sido suficiente para avanzar en la pacificación del país. Si bien se redujo en 25% el número de cárteles regionales o grandes cárteles (se pasó de 12 a 9 entre 2009 y 2013), las agrupaciones locales se incrementaron. El analista en seguridad Eduardo Guerrero afirma que estas pasaron de 11 a 114, entre 2007 y 2010, respectivamente.¹⁷⁹



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Presidencia, PGR, SESNSP, Semanario Zeta, Periódico Reforma y del ex director del CISEN.

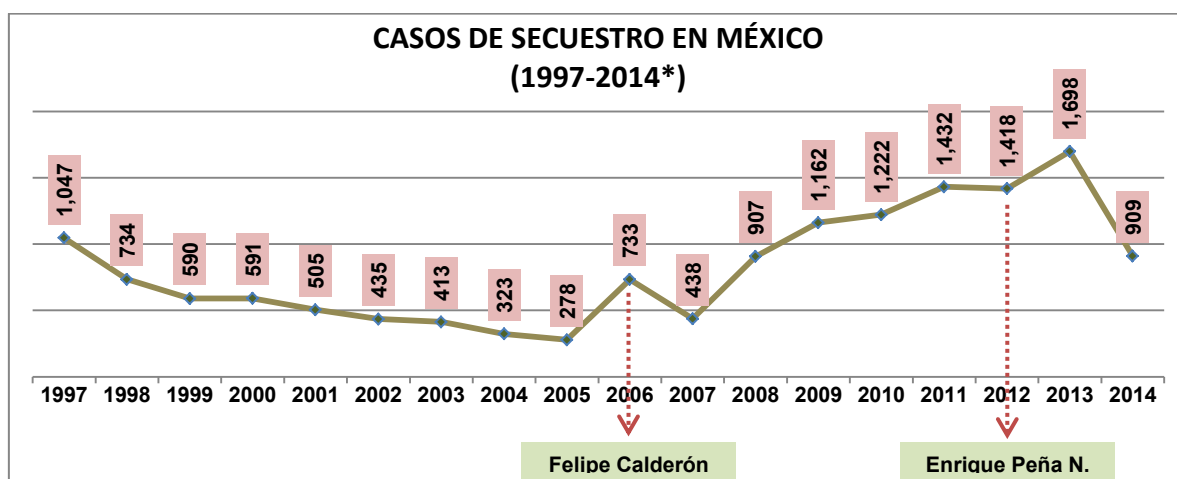
Por otra parte, los críticos de la estrategia de seguridad de la actual administración han cuestionado los limitados resultados frente a la inversión gubernamental.

¹⁷⁹ Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia", *Nexos*, México, junio de 2011.

El gobierno destinó 320 mil millones de pesos a la preservación de la seguridad nacional entre 2007 y 2012,¹⁸⁰ mientras que el presupuesto para la seguridad pública aumentó 1.6% en 2013.¹⁸¹

A pesar de los recursos financieros, materiales, humanos y logísticos desplegados para erradicar la violencia en el país, ésta continúa y el riesgo de nuevos episodios de conflictividad es latente. Ello debido a que la fórmula que rige a la estrategia de seguridad no sopesa suficientemente la dinámica internacional.

Esta situación se ve replicada en lo relacionado con los secuestros cuya tendencia a la alza, incremento del 510% entre 2003 y 2014, derivó en el nombramiento del primer Comisionado Nacional Antisecuestro, Renato Sales Heredia en 2014.



*Hasta julio de 2014

Fuente: Elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública (SESSP).

De acuerdo con la ONG *México denuncia*, en 2013 se registraron 74 casos de secuestro cada 24 horas; mientras que dicha cifra se incrementó en 2014 a 88 casos diarios (32, 120 totales).

¹⁸⁰ Nancy Flores, "320 mil millones para seguridad nacional", *Revista Contralínea*, URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/04/22/320-mil-millones-para-seguridad-nacional/>, [consultada el 29 de julio].

¹⁸¹ Vid. Diario Oficial de la Federación, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013", México a 27 de diciembre de 2012 y "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012", México a 12 de diciembre de 2011.

El informe “Análisis integral del secuestro en México: cómo entender esta problemática” de la organización civil *Observatorio Nacional Ciudadano*, señala que particularmente el secuestro de migrantes en nuestro país cobra relevancia a la luz que su posición como “sujeto pasivo del delito”, tomando en cuenta su vulnerabilidad jurídica y personal.

Sin embargo, dicha organización denuncia que la falta de transparencia institucional ha derivado en la ausencia de información fidedigna respecto de los casos de secuestro de migrantes en nuestro país. Asegura que, según la Secretaría de Marina, entre 2013 y 2014 se contabilizaron 129 migrantes víctimas de secuestro sólo en Tamaulipas. Mientras que el INM, contabilizó 590 entre 1999 y mayo de 2014. Por otro lado, la Policía Federal afirmó que entre 2007 y 2014, fueron rescatados 71, 415 migrantes secuestrados en el país (83 de éstos se desconoce su nacionalidad, edad y demás detalles personales).¹⁸²

Como podemos observar, la información tanto de secuestros nacionales como de migrantes aún enfrenta el reto de un sistema de registro confiable y capaz de ofrecer una diagnóstico nacional que nos ayude a comprender los actores involucrados, su *modus operandi* y demás detalles a fin de iniciar acciones viables y capaces de disminuir este delito. Sin un diagnóstico claro, las políticas emprendidas tendrán resultados magros en la medida en que no corresponderán a la problemática que se enfrenta.

Siguiendo con la misma lógica de bajo perfil, las líneas de acción y prioridades del nuevo gobierno en cuanto a migración quedaron esbozadas de forma general en la “Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012–2018”, del entonces candidato presidencial del PRI.

De acuerdo con el contenido del texto, la principal preocupación gubernamental en este ámbito consistía en emprender una política que permitiera revertir la dinámica de “exportación de personas”,¹⁸³ principalmente hacia Estados Unidos, a una de bienes y servicios.

¹⁸² Observatorio Nacional Ciudadano, “Análisis integral del secuestro en México: cómo entender esta problemática”, México D. F, 2014, pp. 108-103

¹⁸³ “Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012–2018” [En línea], Dirección URL: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPPPlataformasElecttorales/2012/Plataforma_PRI.pdf, [consultada el 3 de abril de 2014].

El Mandatario afirmó que sus antecesores “desaprovecharon” el denominado bono demográfico, por lo que aún hoy persisten varias generaciones que optan por la emigración como principal estrategia de manutención de sus familias y de superación personal/profesional. Según la información, 7 de cada 10 jóvenes emigrados tuvieron una edad promedio entre 15 y 24 años.¹⁸⁴

Desde esta perspectiva, el Presidente Peña pretendió marcar una diferencia entre la política interna y los ámbitos de política exterior, toda vez que aclara la competencia del Estado mexicano como eje de la solución a la emigración de mexicanos y su responsabilidad en cuanto al manejo de los flujos migratorios que tengan lugar en su territorio; mientras que reconoce la soberanía de otros estados para delimitar el marco normativo que reglamenta la posición soberana sobre el tema.

Esta postura se vio reflejada en la práctica cuando el Mandatario afirmó que la eventual aprobación de una Reforma Migratoria en Estados Unidos es un asunto de política interna de dicho país.¹⁸⁵ Esta postura se refrendó durante la Cumbre de Líderes de América del Norte (02/02/2014), en Toluca.¹⁸⁶

En contraste, el actual gobierno se comprometió a enfocar sus esfuerzos en las siguientes acciones:

- Garantizar la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes.
- Establecer los acuerdos regionales para proteger a los mexicanos en el exterior, así como a los transmigrantes que cruzan el país.
- Enaltecer el papel de las organizaciones y los defensores de los derechos humanos que protegen y atienden a los migrantes.

¹⁸⁴ *Idem*, p. 32

¹⁸⁵ Comunicado de la Embajada de México en Estados Unidos [En línea], Dirección URL: <http://embamex.sre.gob.mx/serbia/index.php/es/home/118-declaracion-del-gobierno-de-mexico-sobre-el-debate-de-una-reforma-migratoria-en-estados-unidos->, [consultada el 3 de abril de 2014].

¹⁸⁶ Comunicado oficial de Presidencia de la República [En línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/cumbre-de-lideres-de-america-del-norte-2014/>, [consultada el 22 de febrero de 2014].

- Atender el tema migratorio con un enfoque regional, que atienda las vulnerabilidades asociadas a la migración y que garantice los derechos humanos de los migrantes.
- Fortalecer la Estrategia de Seguridad en Centroamérica, especialmente en temas de flujo de armas, trata de personas y secuestro de migrantes.
- Reforzar los programas de atención y orientación jurídica y asistencia a migrantes, tanto a connacionales en el extranjero, como a aquellos que transitan o migran de otros países hacia el nuestro, especialmente de Centro- Sudamérica y del Caribe.
- Promover la participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas migratorias.
- Reformar al Instituto Nacional de Migración, a fin de incrementar el grado su operatividad y erradicar las prácticas de corrupción.
- Rechazo a toda forma de discriminación, racismo, intolerancia y violencia, en especial contra las políticas y legislaciones migratorias que fomentan la xenofobia y la inseguridad de los migrantes.
- Creación de un Fondo de Desarrollo Económico y Seguridad Social que pueda contribuir al financiamiento de programas de atención, salud, repatriación de cadáveres y apoyos de diversa índole.
- Simplificar las labores administrativas para ampliar y hacer más eficaces las labores de protección consular a los mexicanos en el extranjero.
- Mejorar las políticas de atención a repatriados.
- Gestionar una complementariedad entre los mercados laborales de Estados Unidos y México.¹⁸⁷

No obstante de sus intenciones, la primera declaración en cuanto al contenido de la “política migratoria” de la actual administración fue vertida por el coordinador de Asuntos Migratorios del equipo de transición, Arnulfo Valdivia Machuca, quien afirmó que el gobierno de Peña Nieto únicamente consideraría a “todos los guatemaltecos que quieran trabajar de forma legal en los cuatro

¹⁸⁷ Plataforma Electoral Federal..., *Op. Cit.*, pp. 54-57

estados fronterizos (Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo)". Esta iniciativa sólo enfocaría su atención en regularizar el mercado laboral que ya existe entre ambos países, sin que ello considerase el establecimiento de una política específica para atender la migración indocumentada.

La perspectiva del "Grupo de Atlacomulco" apostaría por un mayor control policiaco en la frontera México-Guatemala, lo que quedó evidenciado con la propuesta de instalar entre ocho y diez garitas en la región. Machuca afirmó también que las labores de seguridad serían ejercidas por una división o área de la hoy Comisión Nacional de Seguridad, que en una primera etapa podría integrarse con 5 mil elementos para evitar que "pase gente".

A dos años del gobierno del Presidente Peña, la política del gobierno en el ámbito transmigratorio aún no es clara, luego de que las acciones implementadas hasta el momento responden nuevamente a coyunturas y presiones externas.

Entre 2012 y 2014, los puntos de inflexión que "han obligado" al Estado mexicano a reparar en el tema de la migración son: la crisis de los niños no acompañados y las crecientes denuncias sobre desapariciones forzadas y secuestro de migrantes en el país.

Niños migrantes no acompañados

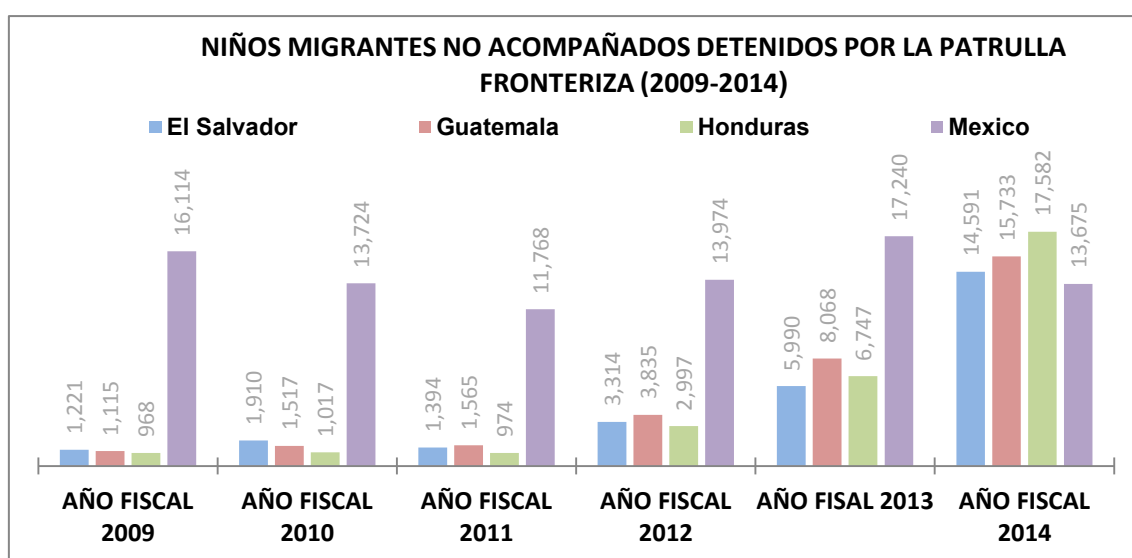
Los académicos en materia migratoria, defensores de derechos humanos y organizaciones religiosas y no gubernamentales advertían desde 2009 respecto del creciente número de menores de edad transitando por las fronteras entre México y Estados Unidos. Sin embargo, la agenda de prioridades de los gobiernos involucrados (economía, seguridad ciudadana, violencia, narcotráfico y terrorismo) debilitaron cualquier señalamiento o acción al respecto.

Sin embargo, la problemática cobró relevancia política y mediática luego de que las autoridades estadounidenses alertaran sobre la "crisis de menores no acompañados" en la frontera mexico-estadounidense, en junio de 2014.

A diferencia de lo que se esperaría, los argumentos sobre el tema versaban respecto de los costos gubernamentales que eran otorgados para el juicio migratorio de los menores y su manutención en tanto se resolvía su situación migratoria. La organización estadounidense Women’s Refugee Commission afirma que el gobierno federal ha invertido 2 mil millones de dólares, en lo que va de este año, para financiar a alrededor de 40 refugios privados.¹⁸⁸

Las cifras aportadas por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, por siglas en inglés) evidencian que la naturaleza de la problemática es mucho más compleja y humana de lo que lo que se pretendió inicialmente. Según la Oficina, 63 mil niños indocumentados, la mayoría centroamericanos, arribaron al país tan sólo en lo que va del año fiscal vigente (octubre de 2013 a julio de 2014).

Lo anterior representa un incremento del 100% respecto del periodo anterior, 31 mil menores no acompañados.



FUENTE: elaboración propia con base en *Southwest Border Unaccompanied Alien Children*, de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.

Honduras es el país del que procede la mayoría de los niños no acompañados detenidos en Estados Unidos (27.9%), seguido de Guatemala (24.97%), El Salvador (23.1%) y México (21.7%). Este flujo es acompañado por un aumento

¹⁸⁸ “Migrantes Negocio Prometedor”, En línea, Dirección URL: <http://www.redpolitica.mx/nacion/menores-migrantes-negocio-prometedor-en-estados-unidos>, [consultada el 26 de agosto de 2014].

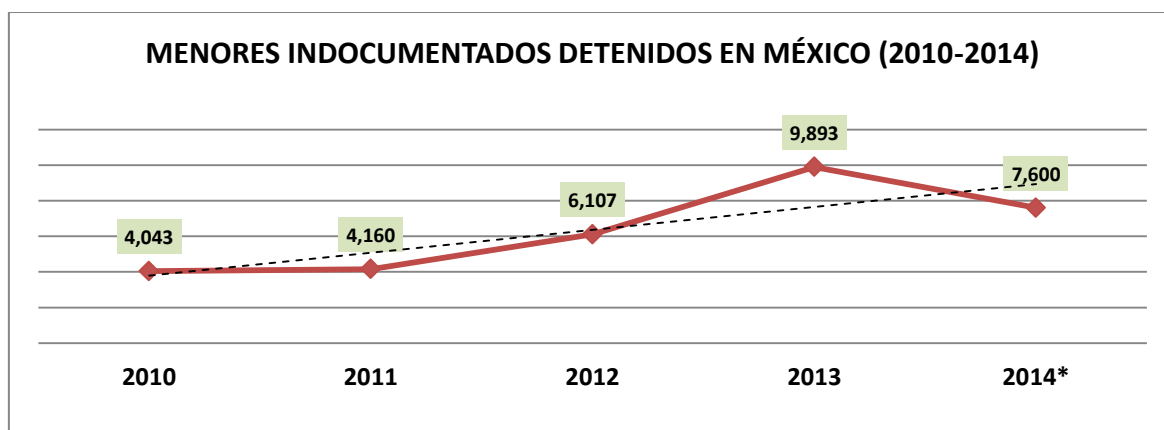
significativo de la migración en unidades familiares, según CBP se detuvieron a 62, 856 unidades en lo va de año fiscal, frente a las 11 mil de 2013.

La violencia en estos países parece ser la causa de la salida de sus lugares de origen, luego de que la tasa de homicidios en el Triángulo Norte Centroamericano es de las más relevantes. De acuerdo con la ONUDC, San Pedro Sula en Honduras es la ciudad más violenta del mundo tras registrar una tasa de 187 homicidios por cada cien mil habitantes, le sigue Caracas, Venezuela, con 134 y Acapulco, Guerrero, con 113.

A pesar de lo anterior, cabe señalar que aún se carece de información suficiente que ratifique esta hipótesis, ya que no se tienen datos oficiales al respecto.

Alarma la idea de que el único recurso de las familias para que sus hijos tengan la oportunidad de sobrevivir es alejarlos del seno familiar y enviarlos con o sin medios a Estados Unidos. Alarma aún más esta decisión de los padres considerando el hecho de que la violencia de la que huyen es la misma con la que previsiblemente se encontrarán en su paso por México (secuestro, extorsión, homicidio, trabajo forzado, trata, etc).

Al igual que la información sobre homicidios y secuestros en el país, existen lagunas en la información oficial sobre la detención de niños migrantes no acompañados en su tránsito por el país. Las estadísticas disponibles únicamente otorgan márgenes generales del flujo migratorio, aunque omiten lo relacionado con la violación a sus derechos humanos, tratos crueles y maltratos recibidos por las autoridades y grupos de la delincuencia organizada.



FUENTE: elaboración propia con base en información del INM.

Las ONG y comunidades religiosas interesadas en el respeto a los derechos humanos de los migrantes en México han sido los referentes para conocer extraoficialmente los saldos que deja la obligatoriedad de transitar ilegalmente a través de nuestro país.

Respecto de los vacíos informativos del Estado mexicano, la organización Sin Fronteras afirma en su documento “La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales” que la mayoría de los encuestados ubica a la pobreza y búsqueda de oportunidades como la principal motivación para migrar, le sigue la unificación familiar y la violencia en sus países.¹⁸⁹

Mientras que asegura que los “precios” impuestos por los polleros van de 2 mil a 8 mil dólares por menor. La cantidad solicitada se incrementa en la medida en que los padres poseen una mayor capacidad adquisitiva, es decir, cuando estos ya se encuentran en Estados Unidos y están a la espera de sus hijos.

Tomando en cuenta la complejidad y las presiones mediáticas que surgen de la problemática, los gobiernos estadounidense y mexicano iniciaron, en julio pasado, negociaciones con terceros países a fin de establecer el primer esquema de cooperación regional en materia migratoria.

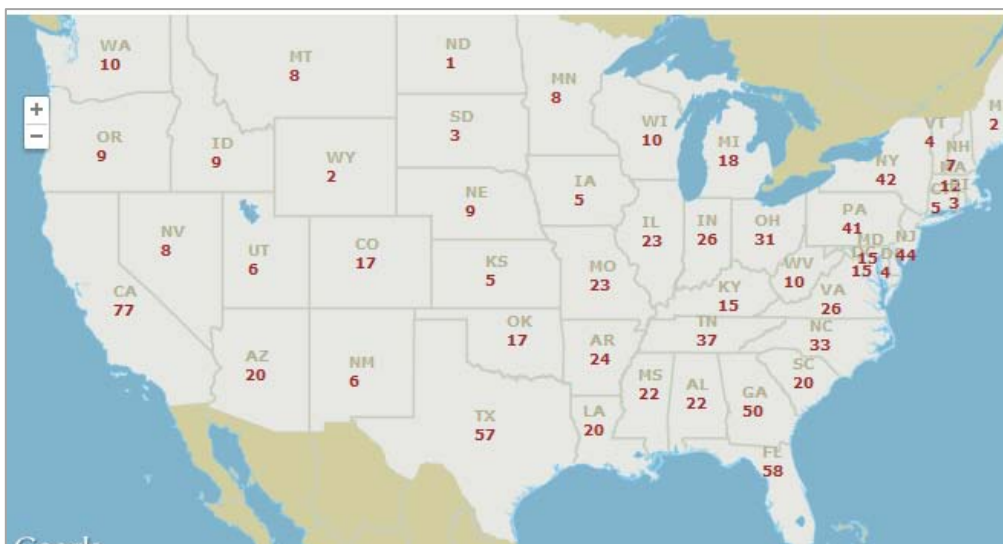
México optó por un discurso a favor del respeto a los derechos humanos, la negociación y la corresponsabilidad como las únicas vías para acercarse a una posible solución a la problemática; mientras que en Estados Unidos prevalecieron las posturas encontradas e, incluso, se registró la radicalización de las mismas a través de llamados a instrumentar políticas más agresivas de control fronterizo y de deportaciones, patrullajes de grupos armados de civiles y un mayor número de miembros de la Guardia Nacional.

Como ha sido una constante en la temática, los promotores estadounidenses de estas políticas encontraron en los “grupos de odio” a sus mejores aliados. En el marco de la solicitud presidencial de mayores recursos al Congreso para atender la “crisis humanitaria”, surgieron los denominados “Patriots”,

¹⁸⁹ Sin Fronteras, *La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales*, México, 2013, pp. 21-27.

“Oathkeepers” y los “Three Percenters”, los cuales promovían la acción armada como medio de disuasión y contención contra los flujos indocumentados.

De acuerdo con el Southern Poverty Law Center (SPLC, por sus siglas en inglés), los grupos de odio en Estados Unidos se han incrementado 64% en los últimos 14 años. Estos pasaron de 602 en el año 2000 a 939 en 2013.



FUENTE: ubicación geográfica de los grupos de odio estadounidenses, con base en el SPLC, dirección URL: <http://www.splcenter.org/get-informed/hate-map>

En contraste, el presidente Barack Obama emitió un memorándum para crear un “Grupo unificado de coordinación” para atender a los niños migrantes no acompañados. Solicitó al Congreso la aprobación de mil 400 millones de dólares para crear infraestructura para atender el influjo de menores.

Estas acciones se llevaron a cabo de forma paralela a la celebración de reuniones entre los titulares de la política interior de los países involucrados en la problemática, particularmente entre Estados Unidos, Guatemala y México. El 20 de junio, el vicepresidente estadounidense Joseph Biden se reunió con los mandatarios de El Salvador, Guatemala, con representantes de Honduras y México; mientras que el 25 de julio, el presidente Obama se reunió con sus pares de El Salvador, Honduras y Guatemala.

De forma general, se puede afirmar que estas negociaciones únicamente se avocaron a ratificar el interés de las partes en tomar acciones independientes y coordinadas a fin de hacer frente al flujo de menores.

De forma particular, el 25 de agosto pasado, el gobierno mexicano presentó el Programa Frontera Sur: acciones para la protección integral del migrante, del cual sólo se conocen sus términos generales. A través de este programa se creó la figura de Coordinador para la Atención Integral de Migración en la Frontera Sur, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya titularidad recae en Humberto Mayans.¹⁹⁰

Algunas acciones a considerar son las siguientes:

1. Programas de prevención a través del monitoreo, uso de nuevas tecnologías, patrullajes y mantenimiento de las vías.
2. Evitar que los migrantes expongan sus vidas al usar el tren como medio de transporte hacia Estados Unidos.
3. Recuperación de espacios públicos e instalaciones migratorias. Se instrumentarán campañas para promocionar las vías de internación legal, a fin de desalentar el tráfico de personas
4. Clausura de “giros negros” y establecimientos donde se aliente la comisión de delitos.
5. Fortalecer las tareas de investigación e inteligencia para combatir el tráfico y la trata de personas, la operación de pandillas y otras organizaciones criminales
6. Fortalecimiento de las fiscalías para la atención de los migrantes. Los migrantes contarán con alojamiento, alimentación y atención médica primaria en el marco del programa de retorno asistido.

De la información anterior se cuestiona nuevamente la priorización de la perspectiva policiaca y de control fronterizo, el incremento de la velocidad del tren a fin de evitar su utilización por indocumentados y el escaso debate sobre la viabilidad de ampliar el número de “visas humanitarias” a los transmigrantes.

Mientras que la Cámara de Diputados solicitó (2 de septiembre) al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Relaciones Exteriores a que convoquen a una cumbre con los mandatarios de Estados Unidos, Guatemala, Belice, Costa

¹⁹⁰ Es senador del PRI por el estado de Tabasco y preside la Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, también es secretario de la Comisión Especial Sur – Sureste e integrante de las comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe y de Seguridad Pública.

Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador, a fin de abordar el tema de los menores migrantes. Está pendiente su aprobación y ejecución.

A pesar de los esfuerzos discursivos y prácticos, es necesario reconocer que ninguno de los gobiernos involucrados tiene claridad respecto de cómo se debe abordar la problemática. El asesor de la Casa Blanca Dan Pfeiffer, por ejemplo, afirmó que el presidente Barack Obama tomará una decisión "antes de finales de verano" sobre la manera en que usará su autoridad para hacer frente a la problemática de los migrantes indocumentados en Estados Unidos.

En Centroamérica tampoco se tiene claridad sobre la estrategia a instrumentar, sus objetivos e, incluso, el alcance o naturaleza de su participación. En la reunión del 25 de julio, los mandatarios centroamericanos denunciaron que los recursos económicos utilizados para evitar el ingreso de migrantes a Estados Unidos podrían ser canalizados para combatir las causas de "fondo" de la crisis (pobreza, pandillas, narcotráfico, etc) y no sólo parte de sus consecuencias.

Afirmaron también que los gobiernos involucrados estaban trabajado en la elaboración de un "plan integral" para atender el flujo migratorio de indocumentados, aunque hasta el momento se desconocen los detalles del mismo y sus avances.

Cabe señalar que, a diferencia de los niños mexicanos, los centroamericanos no pueden ser deportados a su país de origen inmediatamente tras su detención por las autoridades migratorias, luego de que la ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas (TVPPRA, en sus siglas en inglés) de 2008 impide la deportación inmediata de los niños nacionales de países no fronterizos con Estados Unidos.

De acuerdo con la ley, el inmigrante indocumentado debe esperar hasta recibir su citación ante la justicia estadounidense, lo cual puede durar meses o incluso años. El tiempo promedio de espera en los tribunales de inmigración es de 587 días hasta la resolución del caso. En este marco, podemos afirmar que en México y Centroamérica, el deterioro de todos los ámbitos de la vida nacional y la postergación de soluciones plausibles a las coyunturas incrementan las posibilidades de crisis complejas de forma intermitente y constante en estos países.

Es decir, es latente el riesgo de que una problemática local y focalizada se convierta en una situación de inestabilidad, amenaza a la seguridad nacional y cuestionamientos de la comunidad internacional a la capacidad gubernamental para asegurar el bienestar de su población.

Cabe aclarar que el hecho de que existan programas de atención social en los países involucrados en el flujo de niños no acompañados en particular, no quiere decir que el Estado está, en primera instancia, comprendiendo y atendiendo la problemática, luego de que los programas generales para supuestamente atender la marginación social e inseguridad, no logran gestionar suficientemente las causas que orillan su salida indocumentada del país de origen.

El flujo migratorio tampoco se gestiona y atiende a través de decretos o procesos legislativos, si bien éstos dotan de herramientas y formas de operación a parte de los actores institucionales involucrados, olvida lo que hace al migrante un ser humano y cuyos derechos son igualitarios por el simple hecho de serlo.

En palabras de la Doctora Ana María Aragonés, los derechos humanos de los migrantes, al igual que cualquier otro ser humano, son inalienables más allá de las posturas ideológicas.

Reflexiones finales

México se encuentra en una problemática por demás compleja, tomando en cuenta la reticencia política para asumir e iniciar la corrección de las fallas del sistema, así como la creciente corrupción institucional e incapacidad del personal político para atender las demandas de la sociedad en un entorno adverso.

Sobre la sociedad, sorprende su imposibilidad para reconocer su nivel de degradación y descomposición, a pesar de las evidencias que la realidad le presenta día con día, no sólo en términos noticiosos de lo que ocurre en zonas específicas del país (Tamaulipas, Michoacán, etc) sino también de aquello que acontece en el vecindario mismo.

“Todos sabemos quién roba, quien vende droga, quien hace lo que hace” suele ser un espacio común cuando un incidente ocurre sin testigos aparentes, pero que ante la amenaza o la ausencia de garantías de justicia, omiten la denuncia y se niegan a ofrecer detalles respecto de los involucrados. El miedo y la incertidumbre nos dominan a diario.

Si bien la violencia en el país inicialmente se identificó con aquella desplegada por las actividades de la delincuencia organizada y de la “guerra contra el narcotráfico del gobierno panista y su continuidad en fechas recientes, hoy resulta más que difícil ubicar el epicentro de ésta, así como la fórmula para acabar con ella.

La situación se complejiza aún más ante la creciente participación de los titulares y miembros de las instituciones del Estado como principales actores de las actividades delictivas en nuestro país, lo que merma aún más en el nivel de confiabilidad de la sociedad hacia la eficiencia de las autoridades. La descomposición de los cuerpos policiales en las actividades en comento y su tolerancia hacia la violencia, perpetúan el círculo vicioso del que parecemos no encontrar salida.

A pesar del “éxito” discursivo de la guerra contra el narco, cabe recordar que la violencia no murió con los narcotraficantes abatidos, luego de que obviamos su papel social –cada uno de ellos era padre, hijo, hermana, amiga, esposa,

abuelo, etc— y su impacto en la base de toda organización socio-política, la familia. A ello se suma la situación de las víctimas y su entorno, en donde crece el sentimiento de impotencia y recelo ante la “injusticia” de su pérdida.

Como señalamos en el capítulo precedente, las cifras más conservadoras afirman la existencia de 50 mil niños abandonados en el país por algún hecho relacionado con el narcotráfico, lo que resulta preocupante a la luz de la infancia y adolescencia como el futuro de México.

Este cúmulo de resentimientos y vicios sociales se reflejan en todos los ámbitos de la vida nacional. En esta dinámica, los tradicionales sectores sociales más vulnerables (mujeres, niños y personas de la tercera edad) han quedado rebasados luego de que el avance delictivo nos coloca en un estado de continua indefensión en la medida en que domina la inseguridad y la impunidad como percepción generalizada.

Sigue vigente la pregunta ¿cómo es que llegamos a esta situación? La respuesta no recae en un hecho, una decisión o un evento en particular, sino que se trata de un cúmulo de situaciones que, por motivos de prioridades políticas e intereses ajenos, permitimos su agravamiento hasta un punto en que todo se convierte en un riesgo y una continua urgencia.

Como se diría en el los ámbitos de protección civil, lo que enfrenta nuestro país es una “crisis compleja”, en la cual a un hecho de alto impacto social como es el narcotráfico, se le ha sumado un cúmulo de situaciones de riesgo no espontáneas como la desigualdad socio-económica, la corrupción, la impunidad, entre otros, las cuales agravan y comprometen la continuidad y estabilidad de México.

Es justo en este clima en que ocurre la transmigración indocumentada de centroamericanos por el territorio mexicano. Como pudimos ver a lo largo del trabajo de investigación, los vacíos jurídicos en la materia han sido, son y seguirán siendo espacios de oportunidad de negocio para organizaciones públicas y privadas, en tanto que no exista un compromiso real de la sociedad y de su gobierno con la legalidad y las buenas prácticas en materia de derechos humanos.

Como conclusiones particulares, podemos señalar que a través de la revisión teórica en el Capítulo I, reafirmamos que la migración ha sido una constante de la humanidad en su paso por la historia y que a pesar de los múltiples perspectivas que ha intentado exponer las razones por las cuales se genera el flujo de personas de una unidad geográfica a otra, aún se carece de un modelo unánime y aplicable a toda migración, ante su dinámica y continua transformación.

En dicho capítulo, revisamos también las perspectivas de la microeconomía y la macroeconomía, según las cuales el individuo y su familia tomaban la decisión de migrar desde un cálculo racional de costo- beneficio. No obstante, concluimos que la simple determinación individual no es suficiente para explicarnos las causas estructurales que generan la migración.

Encontramos en las teorías de la nueva migración otros elementos que contribuyen al mejor entendimiento de la migración de nuestro interés. Según esta teoría la ausencia de seguros públicos o privados accesibles y de programas de crédito aunado a fallas del mercado de los países de origen, crean fuertes presiones para iniciar movimientos internacionales.

A su vez, el arribo de migrantes a países desarrollados engrosa las filas laborales dispuestas a minimizar costos de producción. Se suman los principios de la teoría del mercado dual del trabajo que nos dice que la migración es una condición estructural del sistema económico-productivo contemporáneo.

Se crean los mercados primarios (empleos estables y buena remuneración) y los mercados secundarios (inestabilidad laboral, ausencia de seguridad social y bajo nivel salarial). De esta manera, si un empresario en Estados Unidos demanda tareas de baja cualificación, no se encontrará en la necesidad de ofrecer salarios altos para atraer a los trabajadores.

La solución planteada es atraerlos de otros países cuyo nivel salarial este por debajo del ofrecido en los Estados Unidos. Lo anterior con el objetivo de hacer atractivo su desempeño en tareas de bajo prestigio a cambio de salarios bajos.

Este sistema capitalista ha perpetuado la transmigración de migrantes indocumentados centroamericanos con destino hacia Estados Unidos,

particularmente. De acuerdo con la teoría del sistema-mundo, el flujo internacional del trabajo sigue los flujos internacionales de bienes y capital, pero en la dirección opuesta; mientras que el Estado funge como una suerte de “facilitador y gestor” de los flujos a través de su acción o inacción en la materia.

En este marco y desde una perspectiva *weberiana*, todo análisis sobre políticas públicas se remite a la soberanía del Estado por ser éste el principal depositario del recurso y uso de la legítima violencia sobre sus fronteras, su territorio y su población. Por ende, la política migratoria de los países receptores y de tránsito de migración se forma a través de una decisión soberana de cada uno de los gobiernos involucrados.

Particularmente, se reconoció que las políticas migratorias son “inherentemente discriminatorias” por ser producto del Estado, ya que éste escoge, entre varios candidatos, a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país. Al aplicar esta política, el Estado rechaza a quienes no reúnen los requisitos, previamente establecidos por ser un Estado soberano.

Sin embargo, en el caso mexicano llama la atención la ausencia de una política migratoria clara y viable socialmente, a la luz de su papel como emisor, receptor y territorio de tránsito de migrantes.

Esta situación fue materia de revisión en el Capítulo II, en el cual concluimos que si bien la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos ha otorgado garantías a los extranjeros que se encuentran en territorio nacional, también las ha restringido bajo los argumentos de preservar la soberanía y la integridad territorial.

Dichas restricciones fueron expresadas en las diversas reformas realizadas a la Ley General de Población desde 1947. Sin embargo, dicha Ley no estableció definiciones específicas respecto a los actores involucrados en las labores de control y vigilancia migratoria, ni sobre sus atribuciones en materia de detenciones, operativos y actividades de repatriación. Ello permitió que las autoridades migratorias hicieran uso discrecional de sus facultades no escritas, las cuales se prolongaron hasta fechas recientes.

Bajo este contexto, observamos cómo a finales de los años noventa inició una espiral de violencia en contra de la seguridad jurídica y humana de los centroamericanos en tránsito por el país.

En la experiencia de los centro y sudamericanos en su paso por México, durante el contexto de nuevos controles fronterizos estadounidenses aplicados a partir de 1994, generó un aumento significativo de las organizaciones delictivas vinculadas a la migración indocumentada, principalmente aquellas que ofrecen el “servicio de guía” y “coyotaje”.

El “costo” para cruzar la frontera es de entre dos y tres mil dólares. Si el trayecto inicia en Centroamérica, el costo asciende a cuatro y seis mil dólares. Mientras que el costo desde un país asiático se puede elevar hasta 40 mil dólares. Entre mayor sean los obstáculos legales y sociales, aumenta de forma proporcional el costo económico y humano de los cruces migratorios con el objetivo de construir mejores condiciones de vida, así como de reunificación familiar.

En ese capítulo también señalamos que la frontera sur de México se fue convirtiendo en un foco de atención de suma importancia para la seguridad del país. De todos los actores, los centroamericanos fueron el grupo más vulnerable de cara a su condición de debilidad jurídica en el país.

El aumento de la migración de indocumentados centroamericanos que cruzan la frontera sur, aunado a la agudización de los problemas sociales en México —como la presencia del crimen organizado, el narcotráfico, la trata y tráfico personas—, favorecieron los abusos en contra de este grupo, en parte por las propias autoridades mexicanas y en mayor medida por grupos particulares vinculados con actividades criminales.

Pudimos corroborar que la estrategia mexicana a finales de los años noventa para controlar el flujo de transmigrantes, consistió en la aplicación de dos programas que el gobierno federal coordinó entre corporaciones policíacas y el Ejército.

En esa línea, los programas “Sellamiento de la Frontera Sur” y “Plan Sur” fueron diseñados bajo la justificación de ser mecanismos contenedores del tráfico de armas, drogas e indocumentados. Entre otros programas destacó el

Operativo Acero, Operación Costa, Operación Frontera Sur, Operación Limpieza y Operación Escudo Comunitario.

Se incrementaron también los mecanismos regulatorios de los flujos migratorios en el marco de los acuerdos de la Conferencia Regional de Migración. Por ejemplo, el gobierno de Guatemala impuso restricciones a la movilización de personas del llamado C4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) para llegar hasta su frontera con México cruzando por territorio de ese país, y en el año 2000 llevó a cabo el mencionado proyecto piloto "Plan Coyote 2000". No obstante, ambos formularon la eventual participación de nuestro país como territorio de contención del flujo de centroamericanos hacia Estados Unidos.

La pertenencia de los centroamericanos a sectores sociales marginados de sus países de origen determinó la utilización de rutas de alto riesgo (caminos despoblados y tren como medio de transporte), en las cuales el riesgo y vulnerabilidad quedaron entrelazados.

Tan sólo en Chiapas, el producto de este entrelace dejó poco más de 4 mil violaciones de derechos humanos de migrantes centroamericanos entre enero de 1998 y diciembre de 2000. De estos, 56% fue realizado por particulares, mientras que 41% correspondía a las autoridades. Olivia Ruiz Marrujo establece que la relación proporcional entre los dos grupos varió de manera significativa en el tiempo. En febrero de 1998 y 1999, y entre abril y agosto de 1998, por ejemplo, las autoridades fueron responsables de más de la mitad de los agravios.

Aunque las evidencias inmediatas señalan que los flujos migratorios fueron escasos por las zonas de selva y montaña, destacó cierto número de cruces por Ciudad Cuauhtémoc y Carmen Xhan. Al respecto, analizaremos cómo la ruta costera del Soconusco, en su parte de Ciudad Hidalgo a Tonalá, destacó en este periodo por la confluencia de peligros a su seguridad, integridad y derechos humanos. Entre los delitos más conocidos por los migrantes resalta el asalto, violación sexual, robo y pérdida de miembros debido a caídas del tren.

Las rutas de inmigración tienen como punto de partida, mayoritariamente, el estado mexicano de Chiapas. Continúa en tránsito hacia Tabasco, Veracruz y Tamaulipas. Una segunda ruta fluye por Puebla, Guanajuato y la Ciudad de México para luego, dirigirse a los estados fronterizos con Estados Unidos.

Hasta 2010, la detención y tratamiento de los flujos migratorios de centroamericanos se realizaban a través de agentes de Migración, Ejército, Marina, policía de Seguridad Pública, policía de caminos y puertos, policías estatales y municipales y la Procuraduría General de la República. Sin embargo, en el despliegue de fuerza en la región destaca la participación de sólo cuatro oficiales del IMN para atender las labores de aseguramiento y detención de migrantes –en contraposición de los setenta y seis agentes de la Subprocuraduría de Justicia Zona Costa-, lo cual evidenció la ausencia de una estrategia migratoria en el operativo.

Aunado a ello, el “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como ‘maras’”, denunció que hasta 2003, los esfuerzos realizados por el gobierno de Chiapas en coordinación con el gobierno federal para contener las actividades delictivas en el corredor migratorio y fronterizo del estado, no sólo no habían logrado su neutralización sino que, además de un incremento en acciones delictivas, dichas organizaciones se habían diversificado. A decir de la CNDH, a los delitos del fuero civil se sumaron los de delincuencia organizada atribuida, principalmente, a miembros de la Mara Salvatrucha.

Es de señalar que en este periodo y de acuerdo con el mapa presentado, el Distrito Federal comenzó a ubicarse como punto de convergencia entre los flujos migratorios que buscan llegar hacia Estados Unidos transitando por el territorio mexicano. Un punto quizá menos riesgoso en materia de secuestro, aunque no en términos de trata y explotación sexual.

Asimismo, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, fue cada vez más evidente la vinculación de la seguridad y la migración, bajo el argumento de la integridad del quehacer soberano y del riesgo de su involucramiento con actividades de financiamiento y promoción del terrorismo, así como de la delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico.

Al respecto, retomamos el informe *A propósito de las migraciones* de la Organización Internacional para las Migraciones, el cual reconoce la consolidación de operaciones de la delincuencia organizada en torno a la migración internacional. De acuerdo con dicho documento, el tráfico de migrantes podría equipararse con el narcotráfico debido a que éste se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos para la delincuencia organizada.

A pesar de que el narcotráfico fue el primer sector en maximizar sus ganancias en un mundo globalizado, la naturaleza del mercado de las drogas –altamente competitivo- y los esquemas de cooperación internacional ejercidos en su contra, han propiciado su incursión en otras actividades ilícitas –tráfico de armas, de personas, de migrantes, de especies en peligro de extinción, etc-.

Las operaciones ilícitas de la delincuencia organizada coinciden en un punto estratégico respecto a los flujos migratorios: la concentración de actividades en las zonas fronterizas.

En esa línea de ideas, la política migratoria ejercida por los Estados ha llegado a confundirse con los esquemas de seguridad fronteriza y, con ello, se ha ignorado que el histórico flujo migratorio obedece más a una estrategia individual, familiar y social en búsqueda de mejores condiciones de vida – migración económica y de reunificación familiar- que de un flujo de amenazas a la ley y la estabilidad del país receptor.

Bajo este contexto, países emisores y receptores de flujos migratorios se encuentran de cara a la necesidad de establecer nuevos mecanismos de gestión gubernamental que si bien logren mayor control de los cruces fronterizos, de manera paralela, aseguren el respeto a los derechos humanos.

Concluimos que desde el 11 de septiembre, prevalecen dos tipos de políticas migratorias a nivel internacional. Las primeras están diseñadas a partir de falsas premisas sobre las causas de la migración mientras que, un segundo grupo, muestra una incongruencia entre las políticas prohibicionistas y la permisividad *de facto* que incide en el aumento de los costos humanos de la migración indocumentada.

No obstante, el surgimiento de posturas que colocan a la seguridad de las personas como prioridad del Estado –por encima de la seguridad nacional y territorial- abre la posibilidad de que dicho enfoque eventualmente pueda ser aplicado al proceso migratorio.

Esta posibilidad aún es opacada por la problemática interna que enfrenta nuestro país en, por lo menos, los últimos siete años. En el momento en que nos encontramos resulta ingenuo pensar que las cosas podrían modificar su cauce con políticas y discursos propagandísticos.

No se trata ya sólo de modificar el funcionamiento institucional simple y llano del que se hablaba en los años noventa, el cual suele resolverse con cambios orgánicos y de plantilla presupuestal, sino que lo que hoy nos tiene en peligro parece ser nosotros mismos.

La violencia ha logrado alterar y permeare toda estructura social de nuestro país. La guerra contra el narcotráfico iniciada en 2006 sin una limpieza de las viejas prácticas de corrupción institucional, ha generado marcas indisolubles en el corto y mediano plazo en nuestro país.

En ese periodo vimos también que los proyectos estadounidenses encontraron continuidad e, incluso, la posibilidad de ampliación hacia otras áreas estratégicas asumiendo un viejo elemento del discurso de seguridad nacional: la delincuencia organizada y el narcotráfico, principalmente.

La propuesta estadounidense se resumió en financiamiento directo a las instituciones mexicanas a través de la denominada “Iniciativa Mérida”. Desde el gobierno de Felipe Calderón, se hizo saber que dicho proyecto surgió a propuesta de nuestro país hacia el entonces presidente George W. Bush, en un encuentro oficial celebrado entre el 12 y 13 de marzo de 2007 en Mérida, Yucatán.

El 22 de octubre del mismo año, se dio a conocer el proyecto oficial denominado “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, que contemplaba el financiamiento por 1.4 millones de dólares para México y Centroamérica, a fin de combatir el tráfico de armas, drogas y la violencia subsecuentes de las operaciones de la delincuencia organizada.

Dicho esquema de cooperación evidenció que la política de seguridad estadounidense es una fuerza dinamizadora de la política migratoria mexicana, la cual incluso financia parte de las labores técnico-operativas del Instituto Nacional de Migración.

El INM ha anunciado en reiteradas ocasiones la depuración de los cinco mil 200 servidores que lo conforman, sin embargo, los recursos provenientes de la Iniciativa Mérida no han redundado en el mejoramiento de la capacidad institucional para fortalecer la práctica del respeto a los derechos humanos, así como el esclarecimiento de asesinatos masivos, descubrimiento de fosas clandestinas y delitos relacionados con el secuestro, extorción y desaparición de migrantes indocumentado en su paso por México.

El término de las fosas clandestinas o “narcofosas” ha sido heredado por el Gobierno de Enrique Peña Nieto, el cual incluso se ha convertido en un ámbito incómodo y comprometedor. Después de los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero con la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa, el asunto de las fosas tomó un peso importante a nivel internacional, calificando de “preocupante” esta situación.

Registros y datos de la subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y la de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, así como la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República (PGR), indicaron que el año con más cadáveres encontrados fue 2013, con 419 de los cuales sólo fueron identificados 51. Del resto se desconoce no sólo su identidad, sino también los detalles de su fallecimiento, aunque son crecientes las especulaciones respecto de que se trata de migrantes centroamericanos. Sin embargo, dada la ausencia de garantías incluso para los nacionales, es altamente probable que nunca se esclarezca su situación particular.

Lo anterior refuerza la idea de que el tema de la inseguridad se ha convertido en el referente inmediato para caracterizar las relaciones entre los individuos, la sociedad y el Estado en México. En el debate que hemos tratado de emprender en búsqueda por resarcir nuestro tejido social, solemos olvidar prácticas arraigadas que perpetúan lo ilícito y la violencia como marco de actuación individual y colectiva frente a lo que consideramos débil o sin derechos.

Se suman actos institucionales que carecen de legalidad y marcos legislativos sin capacidad de aplicación que ahondan el temor y la desconfianza entre los agredidos para denunciar actos de corrupción de la autoridad.

En el caso de la migración indocumentada en México, con las conclusiones particulares arriba esbozadas pudimos comprobar que la hipótesis de que la ausencia de una política pública como norma y no como excepción, permitió el establecimiento de esquemas de corrupción y usufructo de actividades ilícitas ejecutadas por grupos de la delincuencia organizada, funcionarios públicos (agentes migratorios, miembros del ejército y policías municipales) e, incluso, de la ciudadanía en contra de los transmigrantes.

En este contexto, la importancia de la primera Ley de Migración aprobada en 2011 se ve debilitada frente al reto del respeto a los derechos humanos de los transmigrantes, la promoción de principios de tolerancia y no discriminación, aplicación de sanciones efectivas contra el tráfico y la explotación de los migrantes, así como la neutralización de las actividades de los grupos de la delincuencia organizada que amenazan su integridad y supervivencia.

Es pertinente mencionar que existen varias competencias y categorías de competencia en el proceso que aquí tratamos de describir. Las organizaciones dedicadas al tráfico y trata de migrantes no sólo compiten diariamente contra las instituciones del poder público, sino que también lo hacen entre organizaciones similares y con otros organismos como los traficantes de drogas lo cual ha derivado en mayor violencia en contra de los migrantes.

México hoy se encuentra en una disyuntiva poco debatida. La cuestión de los derechos humanos de los migrantes indocumentados en tránsito sólo forma parte de los elementos a considerar cuando la coyuntura o las presiones internacionales así lo ameritan, sin embargo, su observancia real empalidece cuando el Estado mexicano asume una posición reactiva y poco eficiente de cara a cuestionamientos de sus nacionales en demanda de seguridad.

El cambio de gobierno en diciembre de 2012 facilitó la transformación de la perspectiva del Ejecutivo sobre la violencia y la seguridad nacional en México. El gobierno pasó de un discurso de guerra a uno de paz. Particularmente, a favor del enfoque multidimensional de la seguridad, el cual incluye la atención

prioritaria de diversos ámbitos de la sociedad como bienes tutelados por el Estado.

El discurso de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto se fortaleció también a través de un cambio en la estrategia de comunicación social. Los enfrentamientos, homicidios y detenciones de delincuentes de bajo/mediano rango ocupan un lugar secundario en las intervenciones mediáticas de los representantes del gobierno.

La incapacidad para contener la violencia contra nacionales y extranjeros, evidencia también las dificultades del país para consolidarse como nación democrática (legitimidad-legalidad), para emprender acciones de resiliencia y dar pie a la reconstrucción del tejido social.

Sobre este último tema, el gobierno enfrenta el reto de diseñar un programa efectivo de atención a víctimas (incluyendo a los migrantes) y familias afectadas por la violencia, particularmente, de aquellas cuya relación con el narcotráfico es estrecha. De acuerdo con medios de comunicación, en nuestro país existen por lo menos 50 mil niños huérfanos por los homicidios y enfrentamientos entre cárteles.

Si bien la información aún no ha sido corroborada con datos oficiales, la cifra estimada es relevante para alertar sobre futuras generaciones con un alto potencial del uso de la violencia y que seguramente empata con las realidades vividas en Centroamérica. La desintegración familiar y la pérdida de principios cívicos desgastan la cultura de la legalidad y debilitan los alcances de los programas de prevención del delito e impartición de justicia.

La mitigación de estas problemáticas asegura la viabilidad y confiabilidad del entorno internacional en el modelo de gobierno y sistema político mexicano. Condición indispensable para satisfacer el interés gubernamental de consolidar a un México con “responsabilidad global”.

Si bien las modificaciones a la estrategia de seguridad planteada por Enrique Peña Nieto dan pie a la posibilidad de reforzar el respeto a los derechos humanos de los migrantes indocumentados, el Programa Frontera Sur evidencia que la apuesta gubernamental permanecerá en un mayor despliegue del Estado en la frontera para resolver las acciones delictivas en su conjunto.

La perspectiva policiaca ha demostrado históricamente que es incapaz de generar un cambio significativo en el mediano y largo plazo, luego de que únicamente impacta en el número de detenciones y de violaciones a los derechos humanos; mientras que el incremento de la velocidad del tren, de forma paralela a un mayor control fronterizo, derivarán previsiblemente en:

- a) Diversificación de las rutas de paso. En la frontera sur de México actualmente existen 120 cruces, ocho de ellos son legalmente reconocidos, pero sólo en cuatro la autoridad tiene infraestructura para controlar el paso de mercancías, y sólo uno de estos tiene las condiciones “semiadecuadas” para el cruce de personas.
- b) Mercado redituable para los traficantes de personas o “polleros”. A mayores riesgos y dificultades para cruzar, mayor la cantidad de dinero solicitada por los traficantes para “facilitar” el ingreso a México.

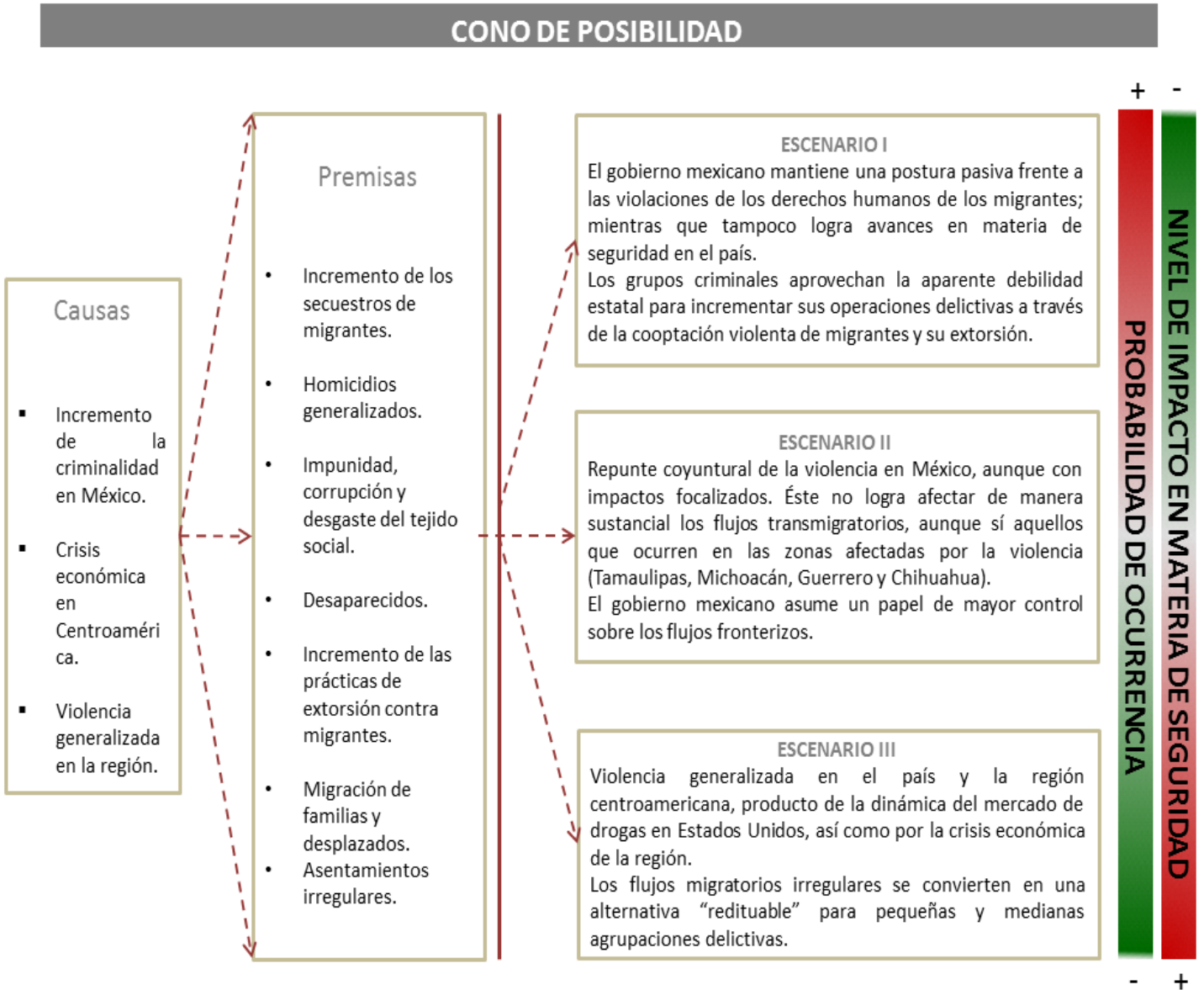
El flujo migratorio no se gestiona y atiende a través de decretos o procesos legislativos, si bien éstos dotan de herramientas y formas de operación a parte de los actores involucrados, olvida que lo que hace al migrante un ser humano cuyos derechos son igualitarios e inalienables.

Para concluir quisiera señalar a título personal los siguientes puntos:

- El presente trabajo deja en el autor un cejo de insatisfacción, luego que se es consciente de que la crítica al estado actual de las cosas no sólo debe ir acompañada de una propuesta o alternativa al reto que se enfrenta, sino que también del compromiso por ejercer acciones concretas al respecto.
- En ocasiones se suele argumentar la inacción a la ausencia de una posición sólida en la toma de decisiones, sin embargo, se subestima la toma de conciencia desde las aulas, la familia, el vecindario.
- Como en algún momento señalaron las Dras. Aragonés e Imaz, el Estado mexicano debería procurar atender la problemática de la transmigración indocumentada de centroamericanos por nuestro territorio, no por la presión social, sino por un intento de coherencia política y responsabilidad en materia de derechos humanos.

- En una sociedad como la mexicana y su historia de migración hacia Estados Unidos, debería colocarnos en una posición de mayor empatía con nuestros vecinos del Sur, sin embargo, la realidad es que aún no logramos hacer un ejercicio de autocrítica respecto de nuestra posición.

De no lograrlo, enfrentaríamos los siguientes escenarios:



Fuentes de consulta

Diccionarios

- Alonso, Martín. *Enciclopedia del idioma*. Tomo II, letras D-M, México, Aguilar Editor, 1958.
- Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, 2013.
- *Diccionario de sociología*, México, Siglo XXI, 1995.
- *Diccionario Enciclopédico Salvat Universal*, Tomo 15, Barcelona, España, MASA-HIGD, 1975.
- Plano, Jack C; Olton, Roy, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, México, Editorial Limusa, 1985.
- Torcuato Di Tella, *Diccionario de Ciencias Sociales y Política*, Buenos Aires, Argentina, Emecé Editores, 2001.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F, *La hechura de las políticas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Borja Tamayo, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas” en: *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, México, 1997.
- Bustamante, Jorge A, *Cruzas la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, México, FCE, 1997.
- Caso Raphael, Agustín, *Migración y repatriación. México en la encrucijada Norte-Sur*, México, Ediciones Rosa Porrúa, 2002.
- Castles, Stephen; Miller, Mark, *The age of migration. International population movements in the modern world*, 4ta. Edición, 2003.
- Castro Castro, Luis Javier; Aguirre Juárez, Eduardo (Coords.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX*, Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León, SOMEDE, México, 1995.

- Córdova, Arnaldo, *La política de masas del Cardenismo*, México, Ediciones Era, 1974.
- Durand, Jorge, *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, México, SEGOB-CONAPO, 2007.
- González Martín, Nuria, *Derechos de los inmigrantes*, México, Colecciones Nuestros Derechos, Instituto Politécnico Nacional-Cámara de Diputados-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2000.
- Guillén, Diana (Coord.), *Chiapas: rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada*, México, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 2003.
- Herrera Lasso, Luis (Coord.), *México, país de migración*, México, Siglo XXI, 2009, p. 242.
- Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1987.
- López Sala, Ana María, *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos Editorial, 2005.
- Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Organización Internacional para las migraciones-Paidós, 2002.
- Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Argentina, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-Paidós, 2002.
- Massey, Douglas S; Arango, Joaquín; Graeme Hugo; Kouauci, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J. Edward; *Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium*, Clarendon Press Oxford, EUA, 1998.
- Organización de las Naciones Unidas, *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México*, México DF, ONU-UNESCO, 2003.

- Palma Mora, Mónica, *De tierras extrañas. Un estudio sobre la inmigración en México 1950-1990*, México, Instituto nacional de Migración-Instituto de Antropología e Historia, DGE Ediciones, 2006.
- Rodríguez, Mariángela, *Tradición, identidad, mito y metáfora. Mexicanos y chicanos en California*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2005.
- Sandoval, Eduardo A, *Migración e identidad*, Ed. UAEM, México, 1993.
- Todaro, Michael P, *Economic development in the Third World*, New York, Ed. Longman, USA, 1989.
- Vereza Campos, Mónica, *Entre México y Estados Unidos: Los indocumentados*, México, El Caballito, 1986.
- Vereza Campos, Mónica, *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, 2003.
- Weber, Max, *La política como profesión*, México, Biblioteca Nueva, 2007.
- Zoraida Vázquez, Josefina; Meyer, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, FCE, México, 2001.

Tesis

- Pérez Duperou, Gabriel Humberto, *La política migratoria de Estados Unidos como instrumento de seguridad fronteriza*, tesis de licenciatura, México, FCPyS/UNAM, 2006.

Hemerografía

- Aguayo, Sergio, “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 3, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, enero-marzo de 1992.
- Aleinikoff, Alexander, “Un análisis sobre normas jurídicas internacionales y migración”. Serie Diálogo Internacional sobre la Migración, No. 3, Ginebra, Suiza, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2002.
- Anguiano, María Eugenia, “Efectos socioeconómicos del flujo migratorio internacional en localidades fronterizas sonorenses”, México, 2006.
- Arango, Joaquín, “La explicación teórica de las migraciones: luces y sombras”, *Migración y desarrollo*, no. 1, previamente publicado en *International Social Science Journal*, septiembre, 2000.
- Ávila, José Luis *et. al.*, *Mujeres mexicanas en la migración a Estados Unidos*, Consejo Nacional de Población, 2008.
- Borjas, George J, “Economic theory and international migration”, en: *International Migration Review*, 1989.
- Bustamante, Jorge A, “El espalda mojada, informe de un observador participante”, en: *Revista de la Universidad de México*, vol. XXVII, núm. 6, febrero de 1973.
- Castillo Flores, Edgar Manuel, “La evolución de la política migratoria mexicana: de la limitación a la participación activa”, serie de conferencias desarrolladas en el marco de Las *III jornadas políticas migratorias, justicia y ciudadanía*, llevadas a cabo del 27-29 octubre de 2010, Madrid-España.
- Gómez Quintero, Natalia, “Han muerto 291 en la frontera en el año, según SRE”, *El Universal*, 11 de agosto del 2007.

- Marcos Kaplan, *Estado y globalización*, México, IIJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 90, 2008.
- Massey, Douglas S; Arango, Joaquin; Graeme Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J. Edward, “Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación”, *Population and Development Review*, Vol. 19, n. 3, sep. 1993.
- Other Recent Work, Center for U.S-Mexican Studies, UC San Diego, Estados Unidos, 2003.
- *Revista mexicana de Estudios Canadienses (nueva época)*, junio, número 007, Asociación Mexicana de Estudios Sobre Canadá, Culiacán, Sinaloa, México.
- *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, No. 72, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, julio-octubre 2004.
- *Revista Migración y Desarrollo*, Zacatecas, México, no. 10, 2008.
- *S/a, Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, Dirección URL: <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational/full-report.pdf>

Documentos Oficiales

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Marco jurídico y funcionamiento de las estaciones migratorias en México*, México, 1997.
- Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1996.
- Instituto Nacional de Migración (INM), [en línea], página oficial del INM, Dirección URL: <http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Antecedentes>.

- Instituto Nacional de Migración, *Compilación de la legislación migratoria en México. 1821-2002*, México, INM-Secretaría de Gobernación, 2002.
- Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México, 1821-2002*, México, INM-Secretaría de Gobernación, 2002.4
- *Ley General de Población*, en: *Agenda de los extranjeros*, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2005.
- Ley General de población, Nueva Ley publicada en el Diario de la Federación el 7 de enero de 1974, texto vigente. Última reforma publicada DOF 27-01-2011.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Capítulo VI, “De los órganos administrativos desconcentrados”, Diario Oficial de la Nación, 2005.
- Secretaria de Economía Nacional, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1939*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1941.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convención sobre la condición de los extranjeros*, Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 7 de febrero de 1931.
- Senado de la República, “Rasgos de la migración de mexicanos a los Estados Unidos”, Boletín informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año II, No. 18, julio-agosto 2002.

Ciberogafia

Dssd

- Gobierno estadounidense, “Census Bureau in the March 1994, 1995, and 1996. Current Population Surveys (CPS)”, [en línea], Dirección URL: <http://www.census.gov/apspd/techdoc/cps/cps-main.html>.

- Voz Itinerante 2001 y www.cambionoticias.cjb.net.
- “Flujo de paisanos a EU se elevó 50% en 8 años”, [en línea], México, El Universal.com.mx, Miércoles 04 de marzo 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_166145.html [consulta: 18 de noviembre del 2009].
- Pablo Ordaz, “Narcos y contrabandistas toman la frontera sur de México”, El País, España 11 de diciembre de 2010,
- Embajada de Estados Unidos, <http://www.usembassy-mexico.gov/BushMonterey0302/020321AsocFronteriza.html>.
- Gobierno de Estados Unidos, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020125.html>, citado en: Gabriel Humberto Pérez Duperou, op. cit., p. 162.
- Instituto Nacional de Migración, Dirección URL: <http://www.inm.gob.mx>, [consulta: 12 de julio 2009].
- Presidencia, Vicente Fox: <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx>.
- Laura Carlsen, Deep Integration-the anti-democratic expansion of NAFTA, [en línea], American Program, 6 de junio de 2007, Dirección URL: <http://www.ircamericas.org>, [consulta: 7 de noviembre 2009].
- Censo Estados Unidos, “Census Bureau in the March 1994, 1995, and 1996. Current Population Surveys (CPS)”, [en línea], Dirección URL: <http://www.census.gov/apspd/techdoc/cps/cps-main.html>, [consulta: agosto 2009].
- Boletín UNAM-DGCS-174, Ciudad Universitaria, 19 de marzo de 2012, [En línea], Dirección URL: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_174.html, [consultada el 30 de septiembre de 2012].
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “A propósito de las migraciones”, [En línea] Dirección URL:

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/es>,
[consultada 07 de marzo de 2012].

- Departamento de Seguridad Interior de estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), sitio oficial: <http://www.dhs.gov>.
- WikiLeaks en La Jornada, dirección URL: <http://wikileaks.jornada.com.mx/cables/narcotrafico>
- CNDH,
http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2008_maras.pdf
- Presidencia de la República, Tercer Informe de Gobierno, http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1_9.pdf
- Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes, julio de 2010; disponible en: <http://www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf>
- ONUDC, “Delincuencia organizada transnacional: acabemos con el negocio”, [En línea], Dirección URL: <http://www.unodc.org/toc/>, [consultada el 3 de noviembre de 2012].
- José Gil Olmos, “Los Zetas crean ‘ejército de reserva’ con migrantes: Solalinde”, México, Proceso, 25 de julio de 2011 [En línea], Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=277041>, [consultada el 30 de octubre de 2012].
- Aurora Vega, “Los Zetas cazan a migrantes en las centrales de autobuses”, Excélsior, México, 18 de octubre de 2012, [En línea], Dirección URL: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=775486&seccion=migrantes&cat=175
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010.

Resultados sobre personas migrantes, México, [en línea],
dirección URL:
[http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-
MIGRANTES-Web_Accss.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf)

- Iniciativa Mérida, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, [en línea], México, 22 de octubre de 2007, Dirección URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/declaracion_conjunta_iniciativa_Merida_esp.pdf, [consulta:
- Comunicado oficial publicado en la página de la embajada estadounidense en México, “Iniciativa Mérida-Panorama General”, [En línea], Dirección URL: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/11Abr2012/Merida%20Overview%20March%20ES.pdf>, [consultada el 6 de noviembre de 2012].
- Dirección General de Comunicación Social; Secretaría de Gobernación, (SEGOB); Instituto Nacional de Migración (INM), “EUA entrega tecnología biométrica al Instituto Nacional de Migración como parte de la Iniciativa Mérida”, Comunicado 408/11, México, D. F., 3 de noviembre del 2011, [En línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/11/euna-entrega-tecnologia-biometrica-al-instituto-nacional-de-migracion-como-parte-de-la-iniciativa-merida/>, [consultada el 3 de noviembre de 2012].
- Israel Navarro; Fernando Damián, “Condenan legisladores ‘brutal asesinato’ de un joven en la frontera”, Milenio, México, En línea, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/00eff9b81caf08a6aede199fbf2c2854>, Consultada el 11 de noviembre de 2012.
- Organización de Naciones Unidas, “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005, [En línea], Dirección URL:

[http://www.gcim.org/mm/File/Spanish\(1\).pdf](http://www.gcim.org/mm/File/Spanish(1).pdf), [consultada el 10 de noviembre de 2012].

- Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Nacional, Cifras de incidencia delictiva, 1997-2014, Centro Nacional de Información, 17 de julio de 2014, URL: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1/1/cifras_publicacion_junio14.pdf, [consultado el 29 de julio].
- Nancy Flores, “320 mil millones para seguridad nacional”, Revista Contralínea, URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/04/22/320-mil-millones-para-seguridad-nacional/>, [consultada el 29 de julio].
- “Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012–2018” [En línea], Dirección URL: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPPPlataformasElectorales/2012/Plataforma_PRI.pdf, [consultada el 3 de abril de 2014].
- Comunicado de la Embajada de México en Estados Unidos [En línea], Dirección URL: <http://embamex.sre.gob.mx/serbia/index.php/es/home/118-declaracion-del-gobierno-de-mexico-sobre-el-debate-de-una-reforma-migratoria-en-estados-unidos->, [consultada el 3 de abril de 2014].
- Comunicado oficial de Presidencia de la República [En línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/cumbre-de-lideres-de-america-del-norte-2014/>, [consultada el 22 de febrero de 2014].
- “Migrantes Negocio Prometedor”, En línea, Dirección URL: <http://www.redpolitica.mx/nacion/menores-migrantes-negocio-prometedor-en-estados-unidos>, [consultada el 26 de agosto de 2014].
- Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, [en línea], Dirección URL:

http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=estado, [consultada: 23 de junio de 2012].

- José Luis Ávila, et. al., Mujeres mexicanas en la migración a Estados Unidos, Consejo Nacional de Población, [en línea], Dirección URL: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migra3/08.pdf>. [consulta: 14 de diciembre 2009].
- Instituto Nacional de Migración (INM), [en línea], página oficial del INM, Dirección URL: <http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Antecedentes>, [consulta: 28 de marzo de 2011].
- S/a, Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración, Dirección URL: <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational/full-report.pdf>, [consulta: 25 de marzo de 2011], p. 43
- “Flujo de paisanos a EU se elevó 50% en 8 años”, [en línea], México, El Universal.com.mx, Miércoles 04 de marzo 2009, Dirección URL: www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_166145.html [consulta: 18 de noviembre del 2009].
- Laura Carlsen, Deep Integration-the anti-democratic expansion of NAFTA, [en línea], American Program, 6 de junio de 2007, Dirección URL: <http://www.ircamericas.org>, [consulta: 7 de noviembre 2009].
- Departamento de Seguridad Interior de estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés), sitio oficial: <http://www.dhs.gov>.
- Nancy Flores, “320 mil millones para seguridad nacional”, Revista Contralínea, URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/04/22/320-mil-millones-para-seguridad-nacional/>, [consultada el 29 de julio].
- “Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012–2018” [En línea], Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE->

v2/DEPPP/DEPPPPlataformasElectorales/2012/Plataforma_P
RI.pdf, [consultada el 3 de abril de 2014].

- Comunicado oficial de Presidencia de la República [En línea], Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/cumbre-de-lideres-de-america-del-norte-2014/>, [consultada el 22 de febrero de 2014].