



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El Estado Mexicano frente a los flujos migratorios
indocumentados en la frontera sur,
2000 – 2006.**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA:

CARMELITA CONTRERAS Y ESTRADA

ASESOR: LIC. ALFONSO G. JIMÉNEZ DE SANDI V.





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

*A quienes abandonan su lugar de origen
en busca de mejores oportunidades.*

*A quienes con su testimonio
nos acercan a la experiencia migrante.*

Agradecimientos

Life is not so short but that there is always time enough for courtesy
-Ralph Waldo Emerson

En esta parte de la tesis, uno es injusto porque se olvida (por no tener registro escrito) de las muchas personas que contribuyeron para que este trabajo saliera a la luz. La tesis no es solo la escritura; sino la gesta del proyecto, la investigación, el desarrollo de ideas varias y muchas cosas más.

Enumerar a las personas que me ayudaron sería interminable, ya que por circunstancias favorables o adversas, cuento con mucha gente que me ayuda, me ayudó y me seguirá ayudando en esta empresa. A todas ellas quiero expresar mi más sincero agradecimiento.

A mi familia, María del Carmen y Juan Carlos, por anhelar tanto este momento como yo.

A Mike, por encontrarte en el tiempo y espacio precisos. Por tu apoyo, comprensión y paciencia, los cuales han supuesto en todo momento un gran estímulo.

A mis amigas, Aideé, Paty, Tzuni y Viviana, por su valiosa amistad, apoyo e interés en este proyecto. Por aquellas incontables charlas, gracias.

A la Mtra. Viviana Oropeza Gracia por su incondicional disposición y orientación sintáctica, semántica y pragmática; sin ellas, no hubiera sido posible este trabajo. Con cariño y admiración.

Al HH Sindicato de Operadoras, Carmina, Mónica y Noemí, por su franco optimismo y solidaridad durante todos estos años. Gracias Operadoras.

A la Mtra. Carmina Jasso López, dispuesta en todo momento a atender y resolver las dudas y propuestas que iban surgiendo durante esta investigación. Con admiración y respeto.

A mis amigos, Carlos y Talonia, por su afecto y respaldo que me han servido de apoyo en los momentos de extremo agobio.

A mis compañeros de trabajo, Lalo, Lidia, Memo y Mina, mis fieles lectores, por su valiosa ayuda y energía durante aquellos días lejanos que me acercaron a mi meta final.

A la Dra. Minerva Garibay, por vertir más luz sobre el concepto de migración al establecer, a través de su método de investigación, que la migración no necesariamente implica un cambio de posición, ni viceversa.

Al Lic. Jorge Alberto Figueroa Salguero, Primer Secretario y Cónsul de la Embajada de la República de Guatemala en México, por atender cordialmente a mis dudas e inquietudes sobre el fenómeno migratorio guatemalteco.

A mi director de tesis, Lic. Alfonso G. Jiménez de Sandi V., por instruirme con la mejor actitud desde el principio y por indicarme desde siempre el mejor camino. Por mostrarse receptivo y colaborador en todo momento, gracias Profe.

A mis profesores sinodales, Dra. Silvia Molina y Vedia, Mtro. Lic. Alfonso G. Jiménez de Sandi, Mtro. Miguel Ángel Márquez Zárate, Mtro. Edwin Rodríguez Díaz y Dr. Fernando Vizcaíno Guerra, por aceptar dictaminar la presente tesis y por la disponibilidad y prontitud con la que atendieron dicha tarea.



Índice

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I	1
1. Marco teórico y conceptual	2
1.1 Concepto de Estado	2
1.2 Elementos constitutivos del Estado	5
1.3 Globalización y migración internacional	9
1.4 Migración y migración internacional	13
1.5 Tipología de la migración	17
1.5.1 Migraciones internas e internacionales	17
1.5.2 Migraciones temporales y permanentes	18
1.5.3 Migraciones voluntarias y forzosas	18
1.5.4 Migración documentada e indocumentada	20
2. Antecedentes: Revisión histórica de la Posguerra al 11-S	21
2.1 Panorama económico global	24
2.2 Panorama político global	26
CAPÍTULO II	30
3. Panorama de la migración internacional contemporánea	31
3.a Feminización de la migración internacional	36
3.b Migración irregular y/o no documentada	39
3.1 Panorama de la migración latinoamericana	41
3.2 Panorama de la migración centroamericana	46
3.3 Panorama de la migración mexicana a los Estados Unidos	50
CAPÍTULO III	56
4. Conformación de la frontera México-Guatemala-Belice	57
4.1 Conformación histórica de la Frontera México-Belice	57
4.2 Conformación histórica de la frontera México-Guatemala	61
5. Contexto histórico de la frontera México-Guatemala: Antecedentes	66
5.1 Éxodo de refugiados guatemaltecos a México: 1980 – 1993	69
5.2 Flujos migratorios guatemaltecos en la frontera sur: 1993 – 2006	76

CAPÍTULO IV	84
6. Instituto Nacional de Migración	85
6.1 Objetivos y atribuciones del INM	86
6.2 Marco jurídico	89
6.3 Programas institucionales	93
6.3.1 Programa Paisano	93
6.3.2 Programa Grupo Beta de Protección a Migrantes	95
6.3.3 Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos	99
7. Quehacer migratorio 2000-2006	102
7.1 Plan Sur	102
7.2 Informes de Gobierno de Vicente Fox: 2000-2006	106
7.3 Derechos humanos de los migrantes en la frontera sur	114
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFÍA	124

Introducción

El fenómeno de la migración está considerado como uno de los temas globales que define el siglo XXI, dado que el movimiento de población actual no se compara con ningún otro en la historia de la humanidad.

Actualmente, hay cerca de 192 millones de personas que viven en otro lugar que no sea su país de origen, lo cual representa 3 por ciento de la población mundial. Esto significa que una de cada 35 personas en el mundo es un migrante.¹

Las migraciones son una práctica tan antigua como la condición humana. Los movimientos migratorios están asociados con un sinnúmero de factores y razones variadas: económicas, políticas, sociales, entre otras. El común denominador que se presenta en estos movimientos poblacionales es mejorar sus condiciones de vida. Las migraciones internacionales, en particular las indocumentadas, han aumentado considerablemente bajo las condiciones contemporáneas de globalización, al igual que los niveles de explotación, pobreza y desempleo.

El proceso de globalización, a pesar de sus promesas de crecimiento económico y progreso, se ha caracterizado por la institucionalización de la desigualdad, polarización social, inestabilidad, fragmentación social y cultural, entre otros. Una de las desigualdades más denunciadas, en los últimos años, es la asimetría económica, la cual acentúa el empobrecimiento, la dependencia, el subdesarrollo y la injusticia social entre las personas, como entre los países.

¹ Sitio de la Organización Internacional de las Migraciones <http://www.iom.int/jahia/page3.html>

Dado lo anterior, la asimetría de la economía mundial ha motivado la migración indocumentada contemporánea. Los trabajadores migrantes buscan desempeñar una actividad remunerada y participar en la fuerza de trabajo que les permita tener una vida digna a ellos y a sus familias. El desplazamiento de trabajadores migrantes indocumentados es un proceso que se activa por las fuerzas de oferta y demanda de un mercado laboral internacional de *facto*. Lo único que pretende el migrante indocumentado es mejorar su calidad de vida, sin agraviar al Estado, a la sociedad o a algún grupo social determinado.

Los migrantes laborales “sin papeles” representan un verdadero dilema para los Estados. Por un lado, éstos blindan sus fronteras contra el ingreso de trabajadores migrantes e implementan políticas migratorias restrictivas que se interponen entre la oferta y demanda de mano de obra internacional. Como consecuencia, el mismo Estado propicia la creación de canales de migración irregulares creando un mercado de servicios muy lucrativo para acercar la oferta a la demanda. Por otro lado, los Estados toleran el empleo de mano de obra migrante en condiciones laborales irregulares, al margen de toda protección de su salud y seguridad en el lugar de trabajo. De cualquier manera, el migrante indocumentado se percibe como un problema y no como un *sujeto* de derechos; esta situación lo hace enfrentar fenómenos de discriminación y xenofobia en los países receptores.

Además, el Estado fomenta la asociación de la migración indocumentada con la delincuencia, y, actualmente, con el terrorismo, lo cual refuerza la idea de *ilegalidad* y del combate contra la migración ilegal. Tal es el caso del Estado Mexicano.

Hace varias décadas, México dejó de ser un país sólo de emigrantes, para convertirse en un país inmigrantes y trasmigrantes. Los flujos migratorios (indocumentados, en su mayoría) en la frontera sur mexicana se han intensificado en los últimos treinta años.

En el contexto internacional de la frontera sur de nuestro país, Chiapas tiene un lugar estratégico dado su cercanía con Centroamérica. En el estado de Chiapas se ubica la región del Soconusco, la cual es un corredor de tránsito donde convergen diversos flujos migratorios, predominando los centroamericanos, con el propósito de llegar a los Estados Unidos. Este corredor natural de la migración internacional tiene su origen en las ciudades fronterizas de Ciudad Hidalgo y Talismán, Chiapas y se extiende por once municipios de la costa del mismo estado.

Dada la fuerte dinámica migratoria en el Soconusco y otras regiones de la frontera sur, el gobierno mexicano ha implementado programas para controlar el ingreso y tránsito de los migrantes internacionales. En el periodo 2000-2006, acciones de seguridad, como las resultantes del *Plan Sur*, han provocado cambios en las rutas y patrones tradicionales de cruce y tránsito de migrantes.

Otro de los factores que incidió en la dinámica migratoria al sur del país fueron los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. A raíz de ello, la protección de la frontera sur mexicana se incrementó sustancialmente. Esto dio a lugar un aumento considerable en el tráfico de migrantes, así como abusos por bandas de delincuentes y por autoridades de distinto nivel.

Durante la administración de Vicente Fox Quezada (2000-2006), el gobierno mexicano se adhirió a la política global y reprodujo la criminalización de la migración indocumentada. La situación de la criminalización de la migración indocumentada y el vínculo que existe con el de seguridad nacional no permiten que, en la práctica, la migración sea atendida bajo los estándares internacionales de derechos humanos.

El gobierno foxista no mostró congruencia en su política migratoria: por un lado, criticó con dureza la política migratoria de Estados Unidos y reclamó un trato digno a los connacionales en aquel país. Y por otro, brindó un trato cuestionable a los migrantes centroamericanos que cruzan la frontera sur, al margen de los compromisos internacionales sobre derechos humanos suscritos por México.

El gobierno mexicano no ha terminado de entender en su totalidad esta situación que rodea al migrante y se ha quedado empantanado en programas y políticas “reactivas” a la política “activa” norteamericana en contra de la migración.

Objetivo general

La presente tesis es una investigación que tiene como objetivo general estudiar y analizar el desarrollo de la migración indocumentada centroamericana en la frontera sur durante 2000-2006, en el marco del proceso de globalización.

Objetivos particulares

Los objetivos particulares de este trabajo son estudiar las causas y factores que impulsan a la migración y la movilidad de la migración internacional indocumentada; analizar el papel del Estado Mexicano ante la migración indocumentada centroamericana en la frontera sur, así como los programas y políticas públicas operadas por el Instituto Nacional de Migración; revisar el trabajo, en materia migratoria, realizado por el gobierno mexicano durante 2000-2006.

Justificación

La justificación de este estudio radica en que México no centra su atención el verdadero papel dentro de la migración, y por ende, no asume sus responsabilidades, convenientemente. México es el principal país de tránsito para migrantes indocumentados de todos los continentes, hacia Estados Unidos, lo que significa que el principal flujo migratorio es indocumentado y transmigrante.

Otro rasgo que distingue a este fenómeno es considerar a las corrientes migratorias como un problema de seguridad nacional. Esto se traduce en la criminalización de los migrantes indocumentados y en el manejo del problema desde la óptica policial administrativa. Tal criminalización no sólo provoca que no puedan defenderse estos migrantes, quienes se ven obligados a transitar por ríos, selvas y montañas donde son atacados por delincuentes, sino que los vuelve vulnerables frente a los abusos de las autoridades y de los denominados *polleros* o *pateros*. Todo esto dificulta aún más la cuantificación de estos flujos migratorios.

Por consecuencia, dado el impacto de la migración internacional indocumentada, específicamente la centroamericana, en nuestra frontera sur es preciso abordar esta cuestión inmediatamente y entender que tiene la misma importancia que la problemática que se comparte con nuestro vecino del norte.

Hipótesis

La hipótesis que guía el desarrollo de este estudio consiste en considerar que México debe regularizar la migración indocumentada para reconocer a los migrantes como sujetos de derechos humanos. Una segunda hipótesis, que complementa a la primera, consiste en considerar que la asimetría política y económica global ha motivado los flujos migratorios indocumentados. Es decir, que el mismo sistema que les crea los contempla de manera criminalizadora.

Narrativa por capítulos

Para demostrar estas hipótesis, este trabajo se divide en cuatro capítulos y se presentan de la siguiente manera:

En el capítulo I se revisa el marco teórico y conceptual vinculado al discurso migratorio. Se distinguen diferentes conceptos de migración y se presenta una tipología de la misma. Se delimita el contexto histórico, desde el fin de la Guerra Fría hasta el 11 de septiembre de 2001, para conocer el desarrollo de la migración internacional y los rasgos que la distinguen.

En el capítulo II se describe el panorama de la migración internacional contemporánea y sus tendencias actuales. Se presta especial atención a la migración en América Latina, particularmente a la centroamericana que tiene como destino final los Estados Unidos, lo que significa que el principal flujo migratorio es indocumentado y transmigrante.

En el capítulo III se revisa la conformación histórica de la frontera sur de México, el contexto histórico de la frontera México-Guatemala (a partir de la década de los ochenta) y las tendencias de la migración guatemalteca, en la región chiapaneca, desde la década de los ochenta hasta el periodo 2000-2006.

En el capítulo VI se analiza el desempeño del Estado Mexicano frente los flujos migratorios indocumentados en la frontera sur, particularmente durante el periodo 2000-2006, a través del Instituto Nacional de Migración, y se evalúa el cumplimiento de una política migratoria apegada al respeto de los derechos humanos de los migrantes.

Por último, se presentan las conclusiones que manifiestan los hallazgos más destacados durante esta investigación y se emiten recomendaciones que pueden resultar útiles para atender la problemática planteada en esta tesis.

Metodología utilizada

La técnica de investigación que se empleará es analítica, utilizando el análisis de contenido, de manera cualitativa, describiendo y explicando los hechos y las relaciones entre sí. La metodología que se utilizará a lo largo de esta investigación será el resultado de una reconstrucción y delimitación conceptual sobre la situación problemática, que constituirá un cruce entre la teoría y el aquí-ahora de la investigación.

Las técnicas metodológicas consideradas para este trabajo son las que a continuación se detallan: investigación documental (libros, revistas y boletines, entre otros materiales especializados en la materia); monitoreo y seguimiento de noticias en los diarios de mayor circulación a nivel nacional (El Universal, La Jornada y Reforma) a partir del 1 de diciembre de 2000; solicitud de información al Instituto Nacional de Migración; análisis de estadísticas migratorias generadas por las Delegaciones Regionales y Locales del INM en la frontera sur; e investigación empírica, por medio de entrevistas a autoridades consulares centroamericanas y autoridades migratorias.



Capítulo I

Históricamente, mujeres y hombres han abandonado sus países en busca de una mejor calidad de vida. De igual manera, la pobreza, la falta de oportunidades, la inseguridad, las guerras civiles y las persecuciones obligan a las personas a abandonar sus lugares de origen.

Estos movimientos poblacionales han generado, tanto para las naciones expulsoras, como para las receptoras, desajustes y demandas que no siempre son atendidos debidamente.

Las migraciones internacionales se constituyen como procesos complejos, ligados históricamente al desarrollo de los países, que han manifestado y continúan expresando los desequilibrios políticos y económicos entre países y regiones.

Los estudios sobre migración internacional han considerado la mitad del siglo XX y principios del XXI como la era de la migración internacional, pues ésta ha crecido en volumen e importancia desde 1945 y de manera particular, desde mediados de los años ochenta. Todos los países son lugares de origen, tránsito o destino de migrantes; muchos de ellos se caracterizan por ser los tres. Este es el caso de México.

En México, el fenómeno migratorio es complejo y difícil de abordar, ya sea desde la perspectiva de salida, llegada, retorno o tránsito de migrantes. Dadas las características y la dimensión que ha adquirido el fenómeno migratorio, y de las implicaciones que éste tiene para el desarrollo de nuestro país, es indispensable tener una nueva visión frente al mismo.

Por ello, a continuación se describirán las categorías que hasta este momento han sido elaboradas y estudiadas en el fenómeno migratorio, y que a mi juicio, son los más importantes para los fines de esta investigación, que es estudiar y analizar el desarrollo de la migración indocumentada centroamericana en la frontera sur durante 2000-2006, en el marco del proceso de globalización.

Además, se revisará el contexto político, económico e histórico de las últimas dos décadas del siglo XX y principios del XXI, desde una perspectiva global.

1. Marco teórico y conceptual

El marco teórico y conceptual utilizado a lo largo de este trabajo es el siguiente.

1.1 Concepto de Estado

El concepto de Estado es indispensable para comprender la vida y organización política de las sociedades. Por ello, es preciso explicar lo que significa y la manera en que se constituye.

En primer lugar, es preciso establecer que el *Estado* se trata de un concepto común, de uso generalizado por su centralidad para explicar y definir la política en nuestras sociedades. Sin embargo, en su uso práctico, parece más una abstracción que hace pensar en el poder, alguna clase de poder, pero no en las instituciones y en las formas en que se ejerce.

En el campo de la Ciencia Política es difícil encontrar una definición precisa del Estado que permita comprender y aprehender este complejo término.

El concepto de Estado está históricamente determinado. Esta determinación histórica permite distinguir entre la *polis* griega, la *civitas* romana, el estado feudal y el *Estado moderno*, el cual nace en un contexto histórico-social específico: el Renacimiento.

En términos generales, el Estado puede ser definido como “el poder organizado dentro de una comunidad nacional [y] posee una naturaleza ambivalente”.¹ A partir de esta definición se puede estudiar al Estado desde

¹ Cristina Puga, et al., *Hacia la Sociología*, México, Longman de México Editores, 1999, pp. 84.

dos perspectivas diferentes: la primera, como la arena donde se dirimen los conflictos sociales y hay conciliación, y la segunda, como el espacio donde se contraponen intereses y se lucha para alcanzar el poder. Dicho de mejor manera:

Por un lado, [el Estado] es el instrumento de la dominación de ciertos grupos o clases sociales sobre otros; y por otro, es un medio que permite asegurar un orden social, una integración de todos los miembros de la colectividad que asegure la convivencia y permita alcanzar la paz.²

Para efectos de esta investigación, el Estado será contemplado como la sociedad políticamente organizada y por tanto, su terreno es el de la política. La política se entiende, entonces, como el medio (la lucha) para acceder al poder y mantenerse ejerciéndolo.

Únicamente se puede hablar del Estado moderno con el surgimiento y desarrollo del sistema económico capitalista. Tanto el capitalismo, como el Estado moderno, han evolucionado y han transitado por distintas etapas.

De 1980 a la fecha se distingue al *Estado neoliberal*, el cual se inserta en el proceso del capitalismo globalizado. Un rasgo distintivo del Estado que postula la economía neoliberal es que se ha convertido en una clara movilización en favor de los grupos económicos más fuertes, dejando en un segundo plano las obligaciones sociales (salud, educación, seguridad pública, pensiones, etc.) que le competen.

El Estado del neoliberalismo resulta, por supuesto, uno de los Estados más dinámicos (y eventualmente represivos) de la historia contemporánea (...) un Estado tremendamente activo y pleno de iniciativas, eso sí, en favor de la reproducción concentrada del capital.³

Al respecto, existen diversas opiniones. Por un lado, algunos autores plantean que existe cierto debilitamiento del Estado y otros plantean que se ha fortalecido en el contexto neoliberal. Con base en lo anterior deben analizarse las circunstancias que propician el debate.

² *Ibíd.*

³ Víctor Flores Olea, et al., *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, FCE, 1999, p. 127.

Si el Estado neoliberal logra preservar y reproducir el orden social, como todos los que le antecedieron, como instrumentador de los intereses generales, entonces se diría que el Estado existe en la actualidad. Igualmente, la necesidad de su existencia se ratifica cuando se hace evidente que, para imponer dicha política neoliberal, es imprescindible el consentimiento y apoyo del Estado.

En este sentido, se habla de un Estado fuerte en el campo político y represivo. Dicha fortaleza no la mantiene a plenitud en lo referente a la legitimidad del modelo, dado que los movimientos sociales constituyen un claro ejemplo de su debilidad.

El proceso de globalización ha orillado a algunos Estados de la comunidad internacional a adaptarse a las condiciones económicas que ahí prevalecen, no permitiéndoles influir ni sobre la economía y el mercado mundial, ni en la política internacional.

Así, se percibe que el fortalecimiento del Estado neoliberal radica en la conservación de un “Estado gendarme” al servicio de los intereses de algún sector económico o social, diferente de dicho Estado: la clase dominante.

Con el neoliberalismo se fortifican las tareas represivas y de control social y, en consecuencia, toman preeminencia política las fuerzas armadas, policiales y de inteligencia. Esto es, la violencia y el autoritarismo -intrínsecos del sistema estatal capitalista- asumen un papel preponderante. Los Estados nacionales se transforman en guardianes del orden y de la reproducción del sistema mundial de explotación al transnacionalizarse sus clases dominantes. Así, mientras el Estado "desmantela" algunos de sus aparatos, da fuerza a otros.

Para poder analizar las circunstancias que propician el debate y hablar de que si el Estado funciona o no funciona, existe o no existe, en un contexto global, hay que analizar si éste cumple sus fines y objetivos hoy en día.

1.2 Elementos constitutivos del Estado

De acuerdo con la doctrina tradicional, se identifican los siguientes elementos que distinguen al Estado de otra clase de organización y que lo constituyen como tal: territorio, población, poder político y soberanía.

Territorio

El *territorio*, al ser el espacio físico donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Por tanto, no existe Estado sin territorio y, sin un territorio, es imposible definir sus fronteras.

Por *frontera* se entenderá “[La] línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios”.⁴ Con esta definición, se ubican dos tipos de fronteras: las naturales y las artificiales. A continuación se explica de mejor manera:

La delimitación y la demarcación son dos pasos sucesivos en el proceso de señalamiento de los linderos de un Estado. En la compleja operación de delimitar los confines estatales se suele acudir preferentemente a los accidentes geográficos (...). Pero cuando éstos faltan, se suele acudir a meridianos y paralelos terrestres para el trazado de líneas geodésicas que sirvan como límites.⁵

El término *frontera* se refiere a las líneas imaginarias que se trazan para delimitar un Estado, que lo separan de países vecinos y, por tanto, en el que se ejerce la *soberanía* ejercida por la población que lo habita. Las fronteras, al contrario de lo que muchas veces se cree, no se demarcan únicamente cuando hay tierra de por medio, pues existen diferentes tipos de ellas: aéreas, territoriales, fluviales, marítimas y lacustre.

En la medida en que haya un cuestionamiento o un debilitamiento de esas fronteras, se produce también un cuestionamiento del mismo Estado.

⁴ Diccionario de la Lengua Española, XXII Edición, 2001 www.rae.es. Fecha de consulta: 22 de junio de 2008.

⁵ Rodrigo Borja, *Diccionario de la Política*, México, 2003, p. 450.

Población

Un segundo elemento que da vida al Estado es la *población*, misma que se refiere “(...) a la agregación políticamente indiferenciada de personas sobre una zona geográfica determinada”.⁶

Sin el elemento humano no hay organización social posible. Para ello, esta población tiene un interés de unirse para funcionar de manera organizada o bien, ejercer su soberanía sobre el territorio que habita.

Poder político

La búsqueda de poder ha sido un factor determinante en la historia de la humanidad y motivada por diversas causas: mando político, riqueza, conocimiento, fuerza, prestigio, entre otras.

Dentro del Estado el factor más importante es la búsqueda de poder político, ya que refleja el anhelo del dominio del ser humano. El poder político se define como:

La antiquísima prerrogativa de mandar, imponer los designios de la propia voluntad, dar órdenes y exigir su cumplimiento, en el seno de la sociedad políticamente organizada (...)⁷.

Es preciso establecer que la voluntad dominante dentro del Estado procede del pueblo, capaz de hacerse obedecer compulsivamente; es decir “es un poder social que se ejerce sobre la sociedad y que recibe de ella su supremacía y autonomía”.⁸

El *poder político* se encuentra depositado en un conjunto de instituciones que lo ejercen y que se le conoce como *gobierno*; mismo que se entiende como:

⁶ *Ibíd.*, p. 784.

⁷ *Ibíd.*, p. 791.

⁸ *Op. cit.*, Puga, p.88.

El conjunto de órganos que, en el ámbito de sus respectivas competencias, dirigen al Estado, dirección que se hace desde la perspectiva de la función legislativa, mediante la formulación del marco jurídico estatal; medio del manejo de los dispositivos de la administración pública, y desde la función judicial en los casos de controversia de derechos.⁹

En sentido republicano, el gobierno es un elemento del Estado que integra los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial, tradicionalmente), así como la administración pública y el ejército. En la práctica, el gobierno constituye el poder central y el que tiene preeminencia sobre los demás en los sistemas democráticos actuales.

Soberanía

El último elemento constitutivo del Estado es la *soberanía*, misma que se define como:

La palabra soberanía viene de *supremus*, en latín vulgar, que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable. De modo que la noción de soberanía referida al Estado, es el poder que éste tiene para conducir sus pasos sin otro condicionamiento que su propia voluntad.¹⁰

La soberanía se puede entender como el poder supremo en una sociedad política, atribuido a un Estado o a un soberano que no reconoce ninguna autoridad superior. Este concepto está estrechamente relacionado con el poder político y pretende transformar la fuerza en poder legítimo. En este sentido, la soberanía se configura de distintas maneras según las distintas formas de organización del poder.

La soberanía es la característica esencial del Estado moderno, ya que implica poseer autonomía política y no admite la intervención de otro Estado dentro de sus fronteras.

⁹ Op. cit., Borja, p. 477.

¹⁰ *Ibid.*, p. 918.

A la comunidad que carezca de alguno de los elementos como territorio, población, soberanía y/o gobierno, no puede catalogarse como Estado.

Dichos elementos son conceptos que están presentes permanentemente en el análisis de la Ciencia Política y es por eso necesaria su clara diferenciación. Tal es el caso de los conceptos de *Estado* y *Nación* que suelen confundirse.

A diferencia del Estado, la **Nación** se remite a “(...) un concepto eminentemente étnico y antropológico que se refiere a un grupo humano unido por vínculos naturales establecidos desde muy remotos tiempos”.¹¹

Siendo así, el Estado es la estructura jurídica y política que organiza a la Nación; la cual se entiende como la base humana fuertemente vinculada por lazos históricos, culturales, religiosos y lingüísticos.

El Estado, como categoría histórica, no se concibe como una institución inmóvil e inmutable, sino en constante transformación. Basta con mirar en retrospectiva y darse cuenta que el hombre se ha visto forzado a formar sociedades de ayuda mutua, desde la horda hasta el Estado moderno, para satisfacer sus necesidades sin desvincularse.

En esta lógica, el Estado presenta rasgos de obsolescencia, que pone en evidencia la vigencia de su existencia. Actualmente se habla de sociedades regionales, de comunidades globales; en este tenor mundial, hombres y mujeres deberán plantearse nuevas formas de organización social, evidentemente más amplias, para buscar su bienestar y afrontar los retos de una nueva sociedad.

Una vez definidos algunos conceptos básicos de la Ciencia Política, se procederá a analizar otros conceptos que se utilizarán a lo largo de esta investigación.

¹¹Ibíd., p. 396.

1.3 Globalización y migración internacional

Al finalizar la Guerra Fría, el mundo sufrió una serie de transformaciones, gestándose un nuevo orden mundial. En la década de los ochenta, liderada por Margaret Thatcher de la Gran Bretaña y Ronald Reagan de los Estados Unidos, se desencadenó un cambio de orientación en las políticas económicas en los países capitalistas denominado *globalización neoliberal*.

Octavio Ianni considera a la globalización como un proceso múltiple propio del capitalismo, como modo de producción y proceso civilizatorio y recurre a diversas metáforas para explicarla: aldea global, fábrica global, ciudad global, nave espacial, nueva Babel, entre otras. Para fines de esta investigación, la globalización se entiende de la siguiente manera:

[la globalización] sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social y técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. (...) El modo capitalista de producción entra en una época propiamente global, y no internacional o multinacional. Así, el mercado, las fuerzas productivas, la nueva división internacional del trabajo, la reproducción ampliada del capital se desarrolla en escala mundial.¹²

Desde la perspectiva de la historia económica, el fenómeno de la globalización surge como una nueva etapa en la evolución del sistema capitalista mundial; a tal punto, que con una mirada al pasado se ve el avance de una mayor concentración de la riqueza. Como consecuencia se extendieron y profundizaron las diferencias socioeconómicas entre ricos y pobres, entre países desarrollados y países menos desarrollados y entre países menos desarrollados y países pobres.

La globalización se entiende como la permisividad para el libre tránsito de capital, tecnología y mercancías, establecida en la celebración de tratados y convenios bilaterales y multilaterales, para garantizar las condiciones requeridas para un modelo de desarrollo neoliberal. El modelo de desarrollo

¹² Octavio Ianni, *Teorías de la Globalización*, México, 1996, p. 6.

neoliberal se entiende como el modelo económico y político que considera al mercado como único regulador de la actividad económica y circunscribe la intervención del Estado en la mayor medida posible, ya que sólo se debe limitar a preservar y garantizar el orden social.

La globalización está obligando cada vez más a los países a buscar la asociación en bloques comerciales para poder competir con éxito. Estos bloques pueden caracterizarse por una mayor o menor apertura, pero cada vez son más importantes. De ellos, la Unión Europea es el grupo económico más avanzado, aunque existen otros con diverso éxito como el Foro Económico Asia-Pacífico (APEC).

Los países de América no han sido ajenos a este proceso de formación de bloques regionales, ya que cuenta con los siguientes: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Se está frente a un proceso de globalización de todo lo que implica beneficios económicos y ganancias exorbitantes, sin importar el actor principal de este proceso: el ser humano, y por lo tanto, el deterioro de su calidad de vida.

Las desigualdades sociales, económicas y culturales se profundizan; la pobreza se incrementa y, por ello, la movilidad poblacional aumenta (en volumen y dimensión) y asume nuevas tendencias migratorias.

Actualmente se habla de *movimientos migratorios internacionales*, eludiendo todo tipo de generalización. Esto es especialmente relevante a partir de la década de los setenta del siglo XX, dado el aumento y la diversidad de los flujos migratorios y la incapacidad de los Estados para darles un cauce eficaz y efectivo.

La mundialización comercial y capitalista no lleva de la mano la mundialización de la fuerza de trabajo. Por el contrario, este proceso se ha acompañado por una ofensiva que pretende frenar los movimientos migratorios.

En este sentido, la migración no se ha abordado como factor asociado a la globalización, sino como una categoría subsidiaria a la misma. Al analizarse el tema de la integración económica a diferentes niveles se le pone más atención al tema del comercio y la inversión sin considerar al mercado del trabajo.

El fenómeno de la migración internacional está considerado como uno de los temas globales que define el siglo XXI, dado que el movimiento de población actual no se compara con ningún otro en la historia de la humanidad. Según el último informe publicado en Ginebra por la Organización Internacional de las Migraciones:

(...) hay cerca de 191 millones de personas que viven en otro lugar que no sea su país de origen, lo cual representa 3% de la población mundial. Esto significa que una de cada 35 personas en el mundo es un migrante.¹³

Históricamente, el fenómeno de la migración ha tenido diversas causas de carácter político, bélico, económico, social y cultural. En la mayoría de los casos se debe a una estrecha y compleja interrelación de algunos de éstos. Entre las más recurrentes están la escasez de oportunidades de trabajo en los países de origen, los conflictos internos originados de la misma pobreza y desigualdad socio-económica, lo que genera en los mercados laborales, una gran atracción de la migración, tanto regular como irregular.

Estos movimientos han motivado a definir y clasificar a sus integrantes de acuerdo con la condición o calidad de su estancia o salida de un territorio. Por ello, se identifican inmigrantes, inmigrados, migrantes o emigrantes y no inmigrantes, personas que, por algún motivo, y en múltiples circunstancias,

¹³ World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration, Sitio de la Organización Internacional de las Migraciones www.iom.int. Fecha de consulta: 10 de julio de 2008.

salen de su país de origen para buscar una oportunidad en otro país. Esto ha generado nuevos actores del mismo fenómeno como asegurados, devueltos y rechazados, que surgen de la necesidad de los gobiernos para calificar la ilegalidad de su internación en su territorio.

La migración se reconoce como un componente inevitable e indispensable y potencialmente beneficioso para el desarrollo económico y social de los países y las regiones. Las migraciones, en sí mismas, han servido a los gobiernos para cubrir la demanda de mano de obra a lo largo de la historia.

Sin embargo, han sido motivo de preocupación cuando éstas sobrepasan la capacidad del Estado para bien venirlas, controlarlas y gobernarlas.

Los Estados y sus funciones han sido alterados por el proceso de la globalización, dado que la mayor parte de las decisiones en materia de política económica ya no son adoptadas por ellos, sino por instancias supranacionales; su soberanía se debilita.

Como resultado, se ha gestado un proceso de transformación que atraviesa lo económico, lo tecnológico y lo social, donde los fundamentos del Estado benefactor cambian a los del Estado neoliberal; las políticas sociales son relegadas y las acciones de bienestar social empiezan a colapsar.

El Estado, en tanto forma particular de organización del poder político, demuestra incapacidad de la actual estructura de poder para abordar e intentar resolver, con celeridad y eficiencia, los múltiples problemas que aquejan a este esencial actor del nuevo orden mundial.

A continuación se analizarán diversas concepciones en torno a la *migración internacional*, dado que es el punto de arranque de esta investigación.

1.4 Migración y migración internacional

El término *migración* presenta diversas dificultades derivadas de la falta de unidad conceptual en el estudio de las migraciones. Algunas de éstas son: los distintos enfoques disciplinarios desde los cuales es sometido, y por tanto, un sinnúmero de acepciones sobre el término, y la creencia de académicos y especialistas en la materia que obvian el significado, presumiendo que es de dominio común, sin necesitar mayores aclaraciones. “[La migración internacional] se ha vuelto un concepto caótico, opaco al razonamiento teórico en general y a los modelos formales en particular”.¹⁴

Actualmente, existen distintos enfoques en las definiciones que se le han dado al término *migración*. Las corrientes académicas que predominan en los programas de investigación sobre migración son las siguientes:

La corriente micro analítica considera las variables de tiempo y distancia, así como el cambio socio-cultural del individuo, claves para definir lo que es migración. Esta corriente resalta que, además de llevarse a cabo un movimiento espacial en determinado periodo, hay un abandono de un estado social para entrar a otro diferente. Esto hace que difiera de un simple cambio de residencia de una comunidad a otra.

Entre los promotores de esta corriente, se encuentran Charles Tilly y Donald J Bogue, sociólogo y demógrafo norteamericanos, quienes sostienen que el cambio de ámbito sociocultural y la distancia recorrida son factores básicos en la migración. El segundo sostiene que:

Teóricamente, el término migración debe ser reservado para aquellos cambios de residencia que involucran un reajuste completo de las afiliaciones del individuo en la comunidad. Cada miembro de una población reside en algún punto o serie de puntos en el espacio y un mero cambio en la ubicación de su residencia, debe ser definida únicamente, sin mayores implicaciones, como “movilidad espacial”.¹⁵

¹⁴ Joaquín Arango, *Enfoques y conceptos teóricos para explicar la migración*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 165, UNESCO, septiembre 2000, p. 45.

¹⁵ Donald J. Bogue, “Migración Interna” en *El estudio de la población*, México, Ed. Aguilar, 1968.

Por lo tanto, si no existe un cambio cultural en el traslado de lugar de residencia a otro, es imposible hablar de migración.

Además de la distancia, tiempo y ajuste a un nuevo contexto sociocultural, algunos investigadores contemplan la voluntad o cálculo racional del involucrado como factor fundamental en la migración, dicha voluntad se expresa como una decisión individual (principalmente económica) para mejorar sus condiciones de vida. En esta línea, Bogue propone a la migración como:

(...) una acción racionalmente planeada que es el resultado de una concienzuda decisión tomada después de una consideración y cálculo de las ventajas y desventajas de quedarse en el lugar de origen o movilizarse al lugar de destino.¹⁶

Para la teoría microanalítica, entonces, la definición de la *migración* surge y cobra sentido, no como el producto de un desplazamiento, sino a partir de sus propósitos últimos.

Por otro lado, la teoría macroanalítica, concibe la migración no sólo como un acto de voluntad del individuo. El acto migratorio se ubica en un contexto donde la opinión del migrante no es fundamental en el proceso, sino que el factor central de la migración es de orden social. Joseph J. Spengler y George C. Myers, siguiendo este criterio, definen la migración de la siguiente manera:

(...) una variedad de movimientos que pueden ser descritos en su conjunto como un proceso de evolución y desarrollo que opera en el tiempo y el espacio. Pero sobre todo, como un corrector de los desajustes socioeconómicos entre regiones rural-urbanas e inter-urbanas (...).¹⁷

Omar Argüello comparte este punto de vista y ahonda en él, elaborando la siguiente propuesta:

¹⁶ Donald J. Bogue, "A migrants eye view of the costs and benefits of migration to a metropolis", en *Internal Migration: a comparative perspective*, International Migration Review, Vol. III, No. 1, 1968, p. 168, citado por Roberto Herrera Carassou, *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, 2006, p.26.

¹⁷ Joseph J. Spengler y George C. Myers, "Migration and socioeconomic development; today and yesterday", en *Internal Migration: a comparative perspective*, op. cit., pp. 12-13, citado por Ibid. p. 47.

(...) las migraciones deben ser vistas como un proceso social de redistribución de la población dentro del contexto de una sociedad global caracterizada por una determinada estructura productiva, propia del tipo y grado de desarrollo alcanzado dentro de un proceso histórico (...) Dentro de este contexto histórico y estructural los cambios que ocurren en esa redistribución de la población, son consecuencias de cambios que tienen lugar al nivel de la estructura productiva y de la estructura de dominación, debiendo recordarse que la determinación no es nunca meramente unidireccional y que, por lo tanto, esos cambios poblacionales en muchos casos producirán cambios en la estructura productiva, en el sistema de dominación y en las formas ideológicas que lo legitiman.¹⁸

Es evidente que el “cambio social” es el marco donde ha de producirse la migración, como un proceso usual de las sociedades en desarrollo; como la mera expresión de los cambios básicos que están transformando al mundo global. Es decir, las condiciones actuales de la migración son inherentes al proceso de globalización; no se genera por eventos coyunturales, sino por el modelo económico vigente.

Los ejemplos anteriores pueden dar una idea de la diversidad y abundancia de los enfoques que existen en torno a la *migración*, e incluso determinar considerarse migrante y quién no.

Existe, desde luego, un consenso entre los estudiosos de la materia sobre la definición de algunas categorías que son básicas en el proceso migratorio en general; un ejemplo de este consenso se encuentra cuando se dice que la migración o el desplazamiento de población tiene un lugar de un punto de origen (salida) uno de destino (llegada) y a un grupo de personas (migrantes) con un origen y destino común se les llama flujo migratorio.

Para continuar con la búsqueda de un significado de aceptación general que explique lo que debe entenderse por *migración*, se debe resaltar que la estructura del concepto está sufriendo modificaciones en el contexto

¹⁸ Omar Argüello, *Migración y cambio estructural*, documento presentado en la III Reunión de Trabajo sobre Migraciones Internas de la Comisión de Población y Desarrollo, Santiago de Chile, 11-15 de diciembre 1972, pp. 38-39.

político, económico, social y cultural en proceso de constante mutación. Es decir, que las diferentes formas que adopte la realidad en su cotidiana construcción pudieran estar planteando la necesidad de reajustes en las metodologías tradicionales para abordar y explicar las migraciones.

En este contexto global, los patrones de migración han variado sobremanera: se han diversificado y cada día son más complejos. Los motivos para migrar son igualmente variados y en múltiples casos, no se dan de forma simple, sino que convergen en un mismo individuo. Cabe resaltar que en la mayoría de los casos el factor económico, si no es el principal, al menos está presente en la toma de decisión de migrar.

Stephen Castles, profesor e investigador de la Universidad de Oxford, considera que:

Las migraciones son simultáneamente el resultado del cambio global, y una fuerza poderosa de cambios posteriores, tanto en las sociedades de origen como en las receptoras. Sus impactos inmediatos se manifiestan en el nivel económico, aunque también afecta a las relaciones sociales, la cultura, la política nacional y las relaciones internacionales.¹⁹

El trabajo de Castles en materia migratoria y sociedades multiculturales es de importancia nodal, ya que incorpora los análisis cultural y social en el estudio y análisis de los movimientos migratorios, lo que complementa, en gran medida, las corrientes ya mencionadas.

Una vez revisadas las diferentes propuestas del concepto de migración, se examinarán los diversos tipos de migraciones que se conciben hasta este momento. Éstos han sido elaborados a partir de criterios de clasificación como son factores geográficos o límites espaciales y factores causales, primordialmente.

¹⁹ Stephen, Castles, *Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes*. Texto del discurso inaugural presentado en la reunión del Consejo Intergubernamental del MOST, 16 de junio de 1997.

1.5 Tipología de la migración

Resulta fundamental, para efectos de esta investigación, partir de la clasificación vigente de este fenómeno; para así, lograr aproximarse al objeto de estudio de la misma.

La intención de cualquier tipología o clasificación de un fenómeno es conocer las cualidades que lo distinguen entre otros, para así facilitar su estudio, al igual que sus causas y posibles consecuencias. Sin embargo, es un tanto difícil no encontrarse con categorizaciones arbitrarias y un tanto distanciadas de la realidad.

Los criterios utilizados para la elaboración de la tipología de la migración son los aspectos geográficos, temporales y las causales de dichas movilizaciones.

1.5.1 Migraciones internas e internacionales

En primera instancia, se consideran dos tipos de movimientos espaciales: las migraciones *internas* y las *internacionales*. El referente inmediato será el movimiento a través de una frontera nacional que “supone un cambio de condiciones jurídicas y políticas de la persona que se ha embarcado en la experiencia migratoria”.²⁰

Es posible señalar que la migración interna alude a los desplazamientos de los individuos dentro de su mismo Estado o país. En el caso de la migración internacional, esto implica pasar de una soberanía nacional a otra, convirtiéndose en el acto de abandonar una persona, familia o pueblo dentro de su propio país, en busca de establecerse en el extranjero.

En la migración internacional, se identifican las siguientes entidades en este proceso: se ubica la entidad de expulsión o *país de origen* el cual sufre los efectos de la salida de hombres y mujeres, como recursos productivos para ese país.

²⁰ Javier Urbano Reyes, *Evolución histórica de la Migración Internacional Contemporánea*, Cuadernos de Migración Internacional No. 1, Departamento de Estudios Internacionales, Programa de Asuntos Migratorios, México, UIA, 2005, p.10.

La entidad receptora o *país de destino* es el que sufre el impacto por el arribo y establecimiento de estos individuos, quienes tendrán que integrarse y adaptarse a esos nuevos códigos de convivencia social del país huésped.

En el movimiento migratorio internacional se puede contemplar una tercera entidad o *país de tránsito*, el cual también tiene impactos y afectaciones políticas, económicas, sociales, culturales, entre otras.

Viéndose conformado este trinomio migratorio, la migración internacional, en sus condiciones actuales, debe ser atendida tanto por el país de origen, como por el de tránsito y de recepción.

1.5.2 Migraciones temporales y permanentes

El segundo criterio es la *temporalidad* del movimiento poblacional. La migración *temporal* será la que consista en un desplazamiento por lapsos limitados y el individuo retorne a su país de origen. Gradualmente, ésta ha perdido peso ante la presencia de migrantes que se establecen en el país receptor por periodos cada vez más largos y, en miles de casos, de manera definitiva o *permanente*.

1.5.3 Migraciones voluntarias y forzadas

Otro criterio que se toma como punto de referencia es el de causalidad. En este sentido, la clasificación tipológica es una dicotomía muy clara: las migraciones se dividen en *voluntarias* y *forzadas*.

Cabe resaltar que esta clasificación presenta diversas interpretaciones, ya que es difícil establecer cuáles son las condiciones de fuerza mayor y/o de libre albedrío que orillan a un sujeto a abandonar su lugar de origen.

La migración voluntaria se presenta cuando un individuo o grupo de individuos deciden (por voluntad propia) abandonar su lugar de origen y establecerse en otro diferente.

En el caso de la migración forzada se identifica como “(...) el producto de acontecimientos de una magnitud tal, que aparecen registrados históricamente como accidentes macrosociales”.²¹

Es decir, que el proceso de toma de decisión del migrante en potencia no existe, dado que sus necesidades más precarias, inclusive la vida misma, están en peligro.

Así, los movimientos migratorios forzados están relacionados con factores expulsivos permanentes de carácter político, religioso, económico, ecológico y demográfico como: las guerras, los movimientos sociales, las persecuciones, inundaciones, entre otros.

En este marco, es preciso hacer una rápida distinción entre un migrante y un *refugiado*, ya que el segundo también se encuentra en una situación de desplazamiento, huyendo de algún peligro que atente contra su vida y/o libertades. El artículo 1.A.2. de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, define como refugiado a:

(...) toda persona que (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él.²²

Sin embargo, valdría la pena preguntarse si la hambruna, la insalubridad, la escasez de ofertas laborales, entre otras, no son causas de fuerza mayor que motiven la migración individual y/o colectiva.

Si todos los movimientos migratorios han sido motivados por la necesidad de los individuos para satisfacer sus necesidades, se puede concluir que el grado de “voluntariedad” es cuestionable en la mayoría de los casos.

²¹ Op.cit., Herrera, p. 61.

²² Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Sitio oficial de la Agencia para Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0005.pdf>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2008.

1.5.4 Migración documentada e indocumentada

En este ámbito, la calidad migratoria será la cualidad que determine la migración y el status del migrante. La calidad migratoria se refiere al status que posee el extranjero ante la autoridad migratoria al internarse en la entidad receptora. Esto permite distinguir la migración *documentada* e *indocumentada*.

La migración documentada se distingue por presentarse en un marco de legalidad, donde el migrante cumple con ciertos lineamientos y procedimientos migratorios y administrativos ante la autoridad del Estado receptor.

Es decir, el migrante obtiene un visado y/o permiso que lo acreditan como tal y le permite la entrada y estancia en dicho país. Además, dichos documentos deben reconocer y garantizar el pleno respeto de sus derechos y obligaciones en el país extranjero.

En el caso de la migración indocumentada no es así. El migrante no cuenta con algún documento expedido por las autoridades migratorias correspondientes que autorice su admisión e internación al país donde se dirige. Esta situación de “ilegalidad” (como se refiere comúnmente) genera prácticas permeadas de intolerancia, discriminación y xenofobia por parte de la comunidad y del gobierno de la entidad que los acoge. Incluso, esta situación estimula la criminalización e indefensión de los derechos de los migrantes indocumentados.

La tipología descrita no se puede considerar como una tarea acabada, ni mucho menos cerrada a nuevas categorías de clasificación. Puede ser considerada como una herramienta para el análisis del multifacético fenómeno de la migración, objeto de estudio del presente trabajo.

2. Antecedentes: Revisión histórica de la Posguerra al 11-S

Para abordar el tema de la migración internacional contemporánea, primeramente se delimitará el contexto histórico para comprender el panorama político y económico mundial, a partir del Fin de la Guerra Fría hasta finales del siglo XX. En este marco, se ubicará dicho fenómeno para conocer su desarrollo y los rasgos que lo distinguen.

En las últimas dos décadas del siglo XX, una serie de cambios transformaron radicalmente el sistema internacional. En 1989, la historia de la lucha entre las superpotencias de Occidente y Oriente (Estados Unidos y la Unión Soviética) por el dominio de la economía mundial, la geopolítica y el poder militar terminó abruptamente.

Como bien dice Ianni, el esquema Este-Oeste colapsó y, con la caída del Muro de Berlín, se inauguró la denominada Posguerra Fría, cuya característica principal fue el desfase entre la globalización de los procesos económicos y la gobernabilidad mundial.

Con respecto al fin de la guerra, se debe señalar que el sistema bipolar diseñado y legitimado en la Conferencia de Yalta (1945) había desaparecido. Sin embargo, el uso o recurso de amenaza de utilización de la fuerza, como instrumento político, seguía vigente. El fin de la Guerra Fría no indicaba el fin de la Guerra, por eso seguiría la Posguerra Fría.

En el ámbito de la economía mundial, debido al derrumbe de las economías centralmente planificadas bajo el liderazgo de la URSS, las transformaciones estructurales operadas en los países industrializados hacia la especialización y la concentración de actividades productivas con alto componente científico y tecnológico aceleraron la construcción de grandes bloques regionales, que giran alrededor de un centro dinámico. O como se explica a continuación:

(...) en los últimos decenios del siglo XX ya se preanuncian otros arreglos de economías mundo regionales en el ámbito de la economía-mundo capitalista de alcance global (...) (la) Unión Europea, con alguna influencia en el este europeo y amplia ascendencia sobre África; Estados Unidos, con amplia influencia en todas las Américas, de Canadá a Chile y naturalmente al Caribe; Japón, con amplia influencia en los países asiáticos del Pacífico, comprendiendo también Indonesia y Australia, y Rusia, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), aunque muy movilizados en la transición de economías nacionales con planteamiento económico centralizado hacia economías nacionales de mercado abierto.²³

Así se percibe cómo el orden mundial sufría una transición de bipolar a multipolar; y, desde finales de 1989, la creación y el uso de la expresión "un nuevo orden internacional" fueron el punto clave.

Ianni también plantea como el nuevo orden internacional (mejor y más justo) se expandía hacia el norte, sur, este y oeste del muro de Berlín, donde los modelos *Pax Democratia*, el modelo Seguridad Colectiva y el modelo *Pax Americana* reorganizarían al mundo.

El modelo *Pax Democratia* propone que la democracia y la paz perdurarán en el nuevo orden y no será necesario recurrir a la fuerza armada. Es decir, al prevalecer la democracia en todo el mundo, los gobiernos democráticos no lucharían entre ellos y, por tanto, las sociedades se dirigen hacia un mundo mucho más benigno.

El modelo de *seguridad colectiva* exalta el papel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) enormemente. El Consejo de Seguridad se encargaría de revitalizar y mantener la paz mundial, reforzando la función de esta organización.

De acuerdo con los principios de la ONU, por medio de acuerdos regionales e internacionales se contribuiría a un ambiente de seguridad internacional. Así, el uso de la fuerza estaría prohibido, aunque el Consejo de Seguridad contaría con el apoyo de una fuerza armada para cuestiones de seguridad.

²³ Op. cit., Ianni, p. 20.

Hasta 1990 el panorama mundial tenía un aspecto favorable y se distinguía por un periodo de paz y nuevas libertades. Sin embargo, en ese año estalló la Guerra del Golfo Pérsico, arriesgando el futuro del nuevo orden internacional.

El modelo *Pax Americana* alega que los EEUU son el único país consolidado como superpotencia y el único capaz de “ordenar este mundo belicoso”. Por lo tanto, los lineamientos que se seguirían son los de la política norteamericana para garantizarla democracia.

Este periodo de paz relativa en el mundo occidental desde finales de 1989, coincide con la posición militar y económicamente dominante de los Estados Unidos; misma que se ve cuestionada y en declive con los atentados del 11 de septiembre de 2001 (ataques sobre el Pentágono, World Trade Center (WTC) en Nueva York y Pennsylvania en EEUU) como el final de la "pax estadounidense".

Acontecimientos como la denominada apertura de Europa Oriental, el fin del *apartheid* en Sudáfrica o la eliminación de los regímenes militares en Latinoamérica; la serie de acontecimientos que aún desestabilizan al Medio Oriente y que provocaron la Guerra del Golfo Pérsico; las luchas civiles y los conflictos armados en África; los conflictos secesionistas en la Unión Soviética y Yugoslavia, y los conflictos fronterizos en la India y Pakistán, Corea del Norte y Corea del Sur, etc. distan mucho de una perspectiva puramente optimista y utópica del nuevo orden internacional.

El mundo unipolar ha traído ya una primera consecuencia de dimensión planetaria: la poderosa onda expansiva del *neoliberalismo*, con su Estado desertor, la derechización política de la cúpulas dirigentes, la *privatización* indiscriminada, la llamada “desregulación”, el sometimiento de la economía a las fuerzas del mercado y otras propuestas de esta índole.²⁴

²⁴ Op. cit., Borja, p. 506.

Dado lo anterior, sería irrealista e irresponsable pensar que sólo porque algunas regiones del orbe están cambiando favorablemente, implique que todo cambio es favorable, mientras que en otras los cambios no significan progresos.

Como se puede apreciar, las premisas del nuevo orden internacional son el crecimiento económico, la democracia y los derechos humanos, y la paz por medio del imperio de la ley.

2.1 Panorama económico global

En los últimos años, el dominio global del capital se ha intensificado día con día; proyectándose mundialmente, haciendo que muy pocos territorios y poblaciones escapen a su lógica. El capital trasnacional productivo, y en particular, el financiero especulativo, operan casi sin restricciones en todo el planeta.

En ciertos aspectos, la Guerra Fría en los años 1946-1989 fue una época de desarrollo intensivo y extensivo del capitalismo por el mundo. Con la nueva división internacional del trabajo, la flexibilización de los procesos productivos y otras manifestaciones del capitalismo en escala mundial, las empresas, corporaciones y conglomerados trasnacionales adquieren preeminencia sobre las economías nacionales. Éstas se constituyen en los agentes y productos de la internacionalización del capital.²⁵

Con base en la internacionalización del capital, el mundo se transforma en lo que Ianni, en su libro *Teorías de la Globalización*, denomina una *fábrica global*, donde el proceso de producción o las fuerzas productivas se dispersan geográficamente: el capital, la tecnología, la fuerza de trabajo, el mercado, entre otros.

²⁵ Op. cit., Ianni, pp. 31-32.

Así, esta internacionalización de la división del trabajo y las relaciones de producción expresan la globalización del capitalismo en términos históricos y geográficos.

Paralelamente se institucionaliza toda una maquinaria supraestatal acorde con las nuevas políticas económicas globales, particularmente de acumulación y beneficio, conformada por: APEC, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, MERCOSUR, OMC, OCDE, Unión Europea, entre otras organizaciones multilaterales y transnacionales.

Predominan las políticas económicas a las sociales o ambientales, ya que todo se supedita a la lógica del mercado, la competitividad y el beneficio. Ahora, lo económico (el poder del dinero) se impone sobre lo político de forma más clara.

La dinámica del capital, y todas sus expresiones, rebasa fronteras geográficas y se presenta como:

(...) una nueva suerte de mundialización del capitalismo como modo de producción, en el que se destacan la dinámica y la versatilidad del capital como fuerza productiva, entendiéndose que el capital es un signo del capitalismo, el emblema de los grupos y de las clases dominantes en las escalas nacional, regional y mundial.²⁶

En este contexto, el papel del Estado, de los Estados nacionales, se recompone y se sujeta a la dinámica del capital internacional; pierde capacidad de maniobra, lo que se traduce en una pérdida de soberanía para definir sus actividades.

Tanto el significado del Estado, como sus funciones, han sido alterados drásticamente, dando pauta a una redefinición del mismo y del nuevo sistema mundo.

²⁶ *Ibid.*, p. 33.

2.2 Panorama político global

Como se ha mencionado, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se viene construyendo un nuevo orden mundial, que se dinamiza a partir del fin de la Guerra Fría.

Este nuevo orden se contempla como un *sistema mundo*, que está conformado por estados nacionales, bloques económicos y geopolíticos, corporaciones y organizaciones locales, regionales y transnacionales, actores y élites globales, entre otros.

En la base de la idea de que la sociedad mundial puede ser vista como un sistema se plantea la tesis de que el mundo se constituye por un sistema de actores. Estos son de todo tipo: estados nacionales, empresas transnacionales, organizaciones bilaterales y multilaterales, narcotráfico, terrorismo, Grupo de los 7, ONU, FMI, BID, FAO, OIT, AIEA y muchos otros, e incluyen también naturalmente a la organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a problemas ambientales, defensa de poblaciones nativas, protección de derechos humanos, denuncias de prácticas de violencia, y tortura.²⁷

Aunque se concibe el sistema mundo como tal, cabe resaltar que los estados nacionales continúan vigentes y permanecen como actores principales en términos políticos, económicos, diplomáticos, militares, sociales, culturales, entre otros, con sus debidas restricciones.

De ahí la tesis de la *interdependencia de las naciones*, que se concentra en que gran parte del ocurrir global está en función de las relaciones entre países y/o naciones.

La interdependencia de las naciones se centra principalmente en las relaciones exteriores diplomáticas, internacionales. Implica a estados nacionales tomados como soberanos, formalmente iguales en su soberanía, a pesar de sus diversidades, desigualdades y jerarquías (...) Se apoya siempre en el emblema o paradigma, de la sociedad nacional, del Estado-nación (...).²⁸

²⁷ *Ibíd.*, p. 47.

²⁸ *Ibíd.*

En este sentido, el Estado-Nación se reconoce como unidad básica y primordial de la sociedad global; donde su soberanía se ve drásticamente redefinida en el juego de las relaciones y procesos de interdependencia.

Esta interdependencia entre naciones se observa en situaciones recíprocas entre estados nacionales, tales como flujos de capital, mercancías, personas (o bien, personas-mercancías) e información a través de las fronteras.

Cabe resaltar que, precisamente, esta idea de flujo de personas y/o mercancías es el punto a partir del cual se genera esta investigación; misma que se desarrollará minuciosamente en los capítulos subsecuentes.

Las relaciones de interdependencia siempre implicarán un costo y un beneficio, sin saber con precisión si el primero excederá al segundo. En este ámbito se plantea la cuestión de la *soberanía* del Estado, que se percibe de manera muy limitada. La misma dinámica de la globalización minimiza los espacios de soberanía, incluso en naciones desarrolladas o centrales.

El crecimiento cuantitativo y cualitativo de los actores subnacionales, internacionales y transnacionales...lleva necesariamente a una continua penetración a través de las fronteras de los estados (...).²⁹

En el mismo ámbito global, otra cuestión que se plantea es la de *hegemonía*; es decir, cuando un Estado nación es tan poderoso que influye e impone directrices a otros.

Este Estado hegemónico se distingue por tener el control de los mercados, de las fuentes de capital y materias primas y poseer tal poder militar que le permite salvaguardar la economía política internacional.

²⁹ *Ibid.*, p. 53.

Desde una perspectiva local, el Estado se percibe como una poderosa, compleja y costosa estructura que tiene como tarea primordial el mantenimiento de la seguridad y del orden, subordinado a intereses económicos, políticos, militares y globales:

(...) lo que habría ocurrido es una enorme refuncionalización del Estado y su conversión, de atender los asuntos generales de la sociedad (acepción clásica), a un aparato convertido eminentemente en “correa de transmisión” de los intereses nacionales y transnacionales, eminentemente financieros.³⁰

El Estado es la esfera donde la democracia ha sido el principal conducto político e ideológico de la globalización. Por definición, la democracia se entiende como:

(...) una forma de organización estatal – no solamente forma de gobierno – que promueve un alto grado de participación popular en las tareas de interés general. Mientras mayor es esa participación tanto más democrático es el Estado y, a la inversa, mientras menores posibilidades de participación se otorgan al pueblo, tanto menos democrático es y tanto más cerca está del modelo autocrático de organización.³¹

Quizás, una de las banderas primordiales de un Estado democrático (en teoría) es la creciente preocupación por la garantía y vigencia de los derechos humanos.

Sólo hasta después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la ONU y la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las cuestiones básicas de los derechos humanos se convirtieron en materia del Derecho Internacional, involucrando así a todos los estados.

Sin embargo, la regulación de los derechos humanos no ha estado siempre acompañada por el respeto y protección de los mismos. La mayoría de los países, incluso los que han firmado la Declaración de las Naciones Unidas y otros acuerdos internacionales, tienen precedentes de violaciones a los derechos humanos.

³⁰ Op. cit., Flores, p. 149.

³¹ Op. cit., Borja, p. 216.

Cabe subrayar que la democracia no implica necesariamente un respeto pleno de los derechos humanos. En algunos casos, los gobiernos democráticos subordinan los asuntos de los derechos humanos a otras cuestiones de índole nacional y están preparadas para sacrificar éstos por la geopolítica (como las minorías étnicas). Existe un gran abismo entre las obligaciones de los gobiernos en cuanto a los derechos humanos y su práctica real.

Hoy en día, la ideología liberal preponderante propone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como el mayor consenso de principios básicos jamás logrado. Aunque es respetuosa, no le otorga misma importancia a los derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, entre otros.

El sistema global vigente está comprometido, principalmente, con intereses de orden económico; su compromiso hacia otros intereses que no sean éstos (incluyendo a los derechos humanos) es débil a niveles tanto nacionales, como internacionales.

En la medida en que se brinde una real protección a los derechos humanos, se atenderán otras cuestiones que atañen al desarrollo global: la miseria, la pobreza y la migración.

Después de haber contextualizado y trazado el marco histórico referencial, a continuación se revisará el desarrollo del fenómeno de la migración internacional contemporánea, de la globalidad a la localidad.



Capítulo II

En los últimos veinte años del siglo XX se han incrementado los flujos migratorios a escala mundial, y con ellos ha crecido el debate sobre los impactos de la migración internacional en las zonas y países de origen de los migrantes.

Lo anterior se debe al modelo de desarrollo económico capitalista impuesto por los países industrializados a las regiones pobres del mundo. El nuevo orden económico se distingue por el libre mercado, intercambio de mercancías, apertura de fronteras, entre otros. Sin embargo, sólo ciertos grupos humanos se convierten en miembros de pleno derecho en el nuevo orden global, mientras otros quedan marginados.

Los individuos que cumplen con las características necesarias para adecuarse a los mercados globales son incluidos en el orden global como ciudadanos, con derechos civiles, políticos y sociales. Aquellos que no se adecuan son excluidos e, incluso, sus derechos más elementales, como el derecho al trabajo, salud y educación, son nulificados.

El fenómeno migratorio está necesariamente emparentado tanto con el desarrollo de las naciones emigradas como con el de las naciones inmigradas. La razón que mueve a las personas a migrar, tanto hoy como hace décadas, es evidente: mejorar sus condiciones de vida. Lo que ha cambiado es quién migra y desde y hacia dónde.

Lo que también ha cambiado es el aumento sin precedentes de la migración indocumentada. Antes, la indocumentación era la excepción y hoy parece ser la regla.

En este apartado se describirá el panorama de la migración internacional contemporánea, prestando especial atención en América Latina México y la región centroamericana.

3. Panorama de la migración internacional contemporánea

La migración internacional está presente en cada una de las 265³² entidades administrativas que conforman el mundo, las cuales se clasifican de la siguiente manera: países independientes, territorios dependientes habitados, áreas de soberanía especial y otros. Todos éstos se han convertido en puntos de origen, tránsito o destino de migrantes e, incluso, los tres al mismo tiempo. De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas, en 2000:

[Se] estimaron alrededor de 176 millones de migrantes en el mundo. Esta cifra ascendió a 191 millones de migrantes en 2005. Este dato se traduce en que dichos migrantes representaron el 3% de la población mundial. Cabe resaltar que de este porcentaje global, el 49.6% estaba conformado por mujeres migrantes.³³

Si en sí, es destacable la intensidad de los flujos migratorios internacionales, es imprescindible también resaltar dos aspectos: el incremento de la feminización de los movimientos migratorios y la situación irregular de los migrantes.

En 2003, se estimaron entre 30 y 40 millones de migrantes indocumentados; cifra que representa entre 15 y 20% del total del flujo migratorio mundial.³⁴

El aumento significativo de los flujos migratorios se debe más al surgimiento de nuevos estados nacionales en la década de los noventa, que por un incremento real de la población mundial. La división de Yugoslavia y la URSS cambiaron el mapa europeo. De la primera surgió Bosnia, Croacia, Eslovenia, Croacia, Macedonia, Montenegro y Serbia. De la segunda, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

³² Directorate of Intelligence, CIA-The World Fact Book: World, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html>. Fecha de consulta: 21 de abril de 2009.

³³ United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, <http://esa.un.org/migration>. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2008.

³⁴ United Nations' Trends in total Migrant Stock: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/migration>. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2008.

Para tener una visión más clara del crecimiento de los flujos migratorios en las últimas tres décadas basta con revisar las siguientes cifras:

Entre la década de los setenta y ochenta, el número de migrantes internacionales aumentó en 18 millones; es decir, de 82 millones a casi 100 millones de migrantes. En la siguiente década, el número se incrementó a 154 millones, pero, por lo menos, la mitad de este aumento se debió a la desintegración de la ex Unión Soviética en 15 nuevos estados independientes (...) En vista de dicha referencia, el flujo migratorio internacional aumentó por 21 millones de 1990 a 2000. Esta cifra no contempla la desintegración de la URSS; de lo contrario, el número total de migrantes internacionales podría aumentar a 18 millones de 1970 a 1980, 27 millones de 1980 a 1990 y 21 millones de 1990 a 2000.³⁵

Además de los factores geográficos y políticos que cambiaron la configuración de la mayoría de los Estados nacionales en la década de los noventa, la migración internacional se disparó considerablemente por la interdependencia de los países debido a: la liberalización económica, la disparidad del ingreso entre países, los bajos costos de los medios de transportación y la creciente disparidad entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

En otras regiones del mundo, los flujos migratorios disminuyeron. En el continente Asiático, los flujos se redujeron de 35 por ciento en 1970 a 25 por ciento. En el caso de América Latina y el Caribe, éste se redujo a la mitad en las mismas décadas (25 por ciento).

De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, en 2005 se contabilizaron los flujos migratorios de la siguiente manera:

Tabla 1: Población de migrantes en el mundo por región (2005)

Región geográfica	Migrantes (millones)	Porcentaje demográfico de la región
Europa	64.1	8.8
Asia	53.3	1.4
América del Norte	44.5	13.5
África	17.1	1.9
América Latina	6.7	1.2
Oceanía	5.0	15.2

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas. 2006. *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*.

³⁵ World Migration Report 2005: Costs and Benefit of International Migration, Chapter 23, p. 379. www.iom.int
Traducción personal. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2008.

De acuerdo con estas cifras, el mayor número de migrantes lo tiene Europa (64 millones). Sin embargo, sólo representa 8.8 por ciento de la población de la región. Los 44.5 millones de migrantes en América del Norte destacan por representar 13.5 por ciento de la población local, posicionándose en segundo lugar de la tabla. De esta región, Estados Unidos es el destino principal de los migrantes.

Por países, el que alberga el mayor número de migrantes internacionales (en ese mismo año) era Estados Unidos, con un total el 38.4 millones de extranjeros, superando a la Federación Rusa que sólo recibió 12.1 millones de migrantes. Le sigue Alemania con 10.1 millones, Ucrania con 6.8 millones, Francia con 6.5 millones, Arabia Saudita con 6.4 millones y Canadá con 6.1 millones de migrantes. Estos son lo países con el mayor número de migrantes internacionales. Por tanto, la migración se concentra en un grupo relativamente pequeño de países: uno de cada cuatro migrantes reside en América del Norte y uno de cada tres, en Europa.

El fenómeno migratorio no es un asunto nuevo, sino que más bien ha cobrado relevancia en las últimas décadas, dado que los patrones migratorios han cambiado respondiendo al intenso proceso de globalización, ya que “la migración juega un papel crítico en el rol de la expansión del comercio mundial”.³⁶

Si se toma en cuenta que los procesos de producción de bienes y servicios se dan en diferentes espacios y ya no se restringen a un único territorio, más la creciente tecnología de las comunicaciones y el transporte, todos éstos, combinados, contribuyen a flujos migratorios más dinámicos.

Aun con el derrumbe o rediseño de las fronteras y la aparente libertad de circulación mundial, los Estados mantienen una política migratoria restrictiva, implicando un cierre y control de fronteras, ya que se entrecruza el renovado interés de la seguridad de los Estados nacionales.

³⁶ World Migration Report 2000, International Organization for Migration, www.iom.net. Fecha de consulta: 25 de agosto de 2008.

Paradójicamente, se tienen casos como el de la Unión Europea (UE) *versus* el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde las fronteras y la libertad de movimiento se conceptualizan de diferente manera.

La UE se define como un área sin fronteras en la que personas, mercancías, servicios y capitales pueden circular libremente. El derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros destaca de otras zonas libres de comercio. Así se creó un territorio sin fronteras interiores conocido hoy como *zona Schengen*, la cual se ha ampliado para incluir a casi todos los países de los 27 que conforman la UE más Islandia y Noruega; Irlanda y Reino Unido no participan en este acuerdo.

Los ciudadanos de la *zona Schengen* están exentos de portar pasaportes y visados para viajar por ella. Incluso, pueden vivir, trabajar, estudiar y jubilarse en otro país de la UE si así lo desean. Estos derechos se van ampliando poco a poco a los ciudadanos de los 12 países que han entrado a formar parte de la UE desde 2004.

Las disposiciones de orden migratorio y ciudadanía europea se encuentran reguladas por un extenso marco legislativo, como el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (1992) donde se contemplan y confieren nuevos derechos a los ciudadanos de los Estados miembros como ciudadanos europeos.

En cambio, el TLCAN contrasta con el optimismo del modelo europeo. Uno de los principales objetivos es promover y facilitar la libre circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios partes. Sin embargo, éste no contempla la libre circulación de ciudadanos de los estados miembros; sólo se refiere a la *entrada temporal de personas de negocios*³⁷.

³⁷ Capítulo XVI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Consta de tres páginas. http://www.economia.gob.mx/?P=5200_5205_1 Fecha de consulta: 28 de agosto de 2008.

El Tratado carece de un apartado donde se contemplen disposiciones de orden migratorio y fronterizo que faciliten la movilidad de los connacionales de dichos países. En cambio, se ejerce una política migratoria cada vez más restrictiva por parte del primer socio comercial de México, Estados Unidos

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), la política migratoria tanto de los Estados Unidos, como de gran parte de los países receptores de migrantes, asume un papel unilateral y claramente en contra de los procesos migratorios y otros procesos de integración.

Con fundamento en la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo, este tipo de políticas restrictivas, más allá de disminuir la migración, intensifican sus formas indocumentadas; auspiciando en situaciones extremas, la proliferación de instancias clandestinas que benefician al lucrativo negocio de tráfico de migrantes.

Sea como fuere, no cabe duda que las tensiones en muchos países receptores de migrantes son reales y probablemente se intensificarán a medida que, inevitablemente, la migración internacional se vaya acrecentando, en momentos en que el planeta atraviesa un proceso de globalización.

Los factores clave para determinar los resultados de la integración son la presencia de políticas de integración sostenida y participativa; la representación de los intereses y los derechos de los migrantes y la cooperación entre los países de origen y destino.

Cualquiera que sea la situación, es imperativo rechazar los argumentos que justifican la discriminación y que refuerzan la xenofobia en el discurso migratorio vigente que violentan los derechos fundamentales de la población migrante, tales como el trabajo, la educación y la salud.

A continuación se describirán brevemente dos aspectos que han caracterizado a la migración internacional contemporánea.

3.a Feminización de la migración internacional

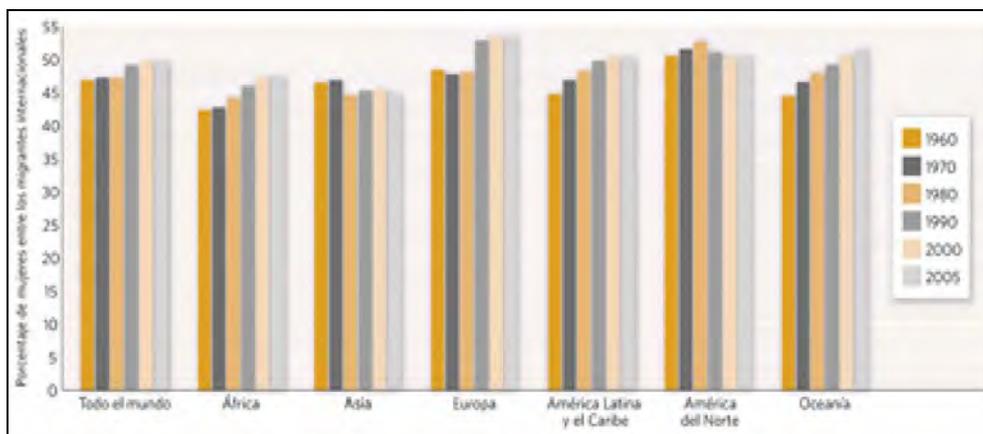
Cabe destacar que además de que los flujos migratorios aumentaron a nivel mundial en los últimos treinta años, el volumen de mujeres migrantes se incrementó considerablemente, observándose así una migración más equitativa entre géneros:

En el año 2000, las mujeres constituyeron casi 49 por ciento del total de los migrantes, de un 47 por ciento en 1970. La proporción de mujeres ha sido mayor en las regiones desarrolladas que en las que se encuentran en vías de desarrollo.³⁸

A finales del siglo XX, el número de mujeres migrantes ha sido mayor al de los varones en todas las regiones del mundo, a excepción de Asia y África.

Tradicionalmente, la mujer que migraba lo hacía por la unificación familiar. Es decir, acompañaba al hombre migrante, al jefe de familia, de quien siempre dependía y de quien adoptaba los motivos y objetivos del viaje. Ahora, cada vez más mujeres solteras, sin pareja, deciden migrar.

Gráfico 1: Tendencias de la migración femenina, por continente/región 1960-2005



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, 2006. Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision.

³⁸ Op. cit., OIM, p. 381. Traducción personal.

Nótese que en los últimos 40 años, la cantidad de mujeres que han migrado ha aumentado en casi todas las regiones del mundo (excepto Asia). Hacia el año 2005, la cantidad de mujeres migrantes era ligeramente superior a la de hombres migrantes en todas las regiones del mundo, a excepción de África y Asia.

Entre las regiones desarrolladas, América del Norte destaca porque desde 1960, la cantidad de mujeres migrantes ha sido superior a la de los hombres migrantes y sigue siéndolo, tanto en Canadá como en Estados Unidos. En Europa y Oceanía también se están registrando crecientes cantidades de mujeres migrantes que, desde el año 2000, son superiores a los varones.

La demanda de mujeres migrantes ha llegado a una magnitud sin precedentes, y va en aumento. Las barreras innecesarias y discriminatorias, sumadas a la insuficiente protección de los derechos humanos y laborales, ni benefician a las familias ni convienen a los países, así como tampoco a los centenares de miles de mujeres expuestas a condiciones y abusos intolerables.

Por otra parte, las mujeres migrantes se ven obligadas a ocuparse en actividades “femeninas” (como trabajo doméstico, sectores de servicios, sexo servidoras, entre otros) con frecuencia, en empleos inestables con bajos salarios, sin servicios sociales y deficientes condiciones laborales.

Además, aun cuando la migración femenil sea legal, con frecuencia, las mujeres quedan relegadas a empleos en condiciones arbitrarias de trabajo y malos tratos.

Las experiencias de las mujeres migrantes son muy variadas. Sin embargo, todas ellas presentan un común denominador: la discriminación. Discriminación por diversas razones: por ser mujeres, por ser mujeres migrantes e, inclusive, por cuestiones de raza, clase o religión.

Cuando se trata de migración no documentada o no autorizada, las mujeres migrantes corren el riesgo de acoso y abuso sexuales. Pueden ser objeto de coacción para ofrecer favores sexuales a cambio de protección o de permiso para atravesar fronteras:

Por ejemplo, investigadores que estudiaron casos de mujeres migrantes que viajaban solas a través de Centroamérica rumbo a México constataron que los hombres percibían a esas mujeres como "dispuestas a cualquier cosa". A menudo, los hombres migrantes obligaban a las mujeres migrantes a entablar relaciones sexuales con las autoridades fronterizas a fin de franquear el paso a todo el grupo.³⁹

Es una realidad que la mujer migrante está en una situación de desventaja desde el país de origen, en tránsito y de destino. Las que han sido víctimas de violencia y abusos, tal vez no tengan idea de cuáles son sus derechos y teman repercusiones si recurren a la policía o a servicios de apoyo.

Las mujeres también tienen necesidades prioritarias en materia de salud reproductiva y derechos reproductivos, tales como: uso de anticonceptivos, servicios para mujeres embarazadas, prevención y el tratamiento del VIH y otras infecciones de transmisión sexual, embarazos no deseados, entre otros.

Es un hecho que las mujeres están en marcha en todas partes del mundo, impulsadas por las oportunidades y las fuerzas de la globalización. Algunos países están adoptando medidas para responder a la feminización de la migración: con la implementación de estrategias nacionales de reducción de la pobreza en los países de origen, y en los países de destino que, sin duda, podrían beneficiarse si se prestara mayor atención al creciente fenómeno de la migración internacional de mujeres.

³⁹ Caballero, M., et al. 2002. *Migración, Género y VIH/SIDA en Centroamérica y México*. Ponencia presentada a la 14a Conferencia Internacional sobre el SIDA, Barcelona, España, 7 a 12 de julio de 2002. http://bvssida.insp.mx/resultados.php?pagina=14&seltabla=1&orden=id_art&criterio=qm Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2008.

3.b Migración irregular y/o no documentada

Como se ha mencionado, el movimiento global de personas ha llegado a escalas nunca antes registradas, así como la proporción de los movimientos irregulares o no documentados.

La *migración irregular o no documentada* (en lo sucesivo migración indocumentada) no cuenta actualmente con una definición globalmente aceptada; sin embargo, puede entenderse de la siguiente manera:

(...) si se trata del país de destino, la inmigración irregular se referirá a la entrada, permanencia o trabajo sin cumplirse los requisitos de las normas legales de ese país. Desde el punto de vista del país de origen, será cuando se cruce una frontera internacional sin haber utilizado los documentos de viaje requeridos, así como los procedimientos internos establecidos para el efecto.⁴⁰

El aumento de la migración indocumentada se debe, cada vez más, a la asistencia de traficantes, *polleros o coyotes*, y esto promueve una percepción negativa acerca de la migración y de los mismos migrantes.

El contexto histórico actual da cuenta de la falta de oportunidades laborales, remuneraciones bajas, exclusión social, acceso restringido a los servicios de salud y educación pública e inestabilidad política de los gobiernos democráticos. Por ello, no es difícil concluir que el deseo de buscar nuevas y mejores oportunidades continuará y que, ante la imposibilidad de hacerlo legalmente debido a las restricciones de visado de los países destino (EEUU y los países de la UE, particularmente) la principal vía será a través del tráfico ilegal.

En años recientes, la migración indocumentada se ha convertido en un asunto preocupante para los Estados expulsores, receptores y de tránsito de migrantes como asunto de seguridad nacional.

⁴⁰ Glossary on Migration, International Migration Law, IOM, 2004. www.iom.int. Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2008.

En la medida en que crece el volumen de la migración indocumentada y el tráfico ilegal de migrantes, los gobiernos de los países desarrollados se esfuerzan por controlarla y erradicarla totalmente, imponiendo políticas más restrictivas con respecto al ingreso y establecimiento de los migrantes. Tómese, como muestra, el caso de los Estados Unidos:

El gasto en vigilancia fronteriza se ha incrementado por un factor de 12 entre 1980 y 2000 y la cantidad de oficiales de la patrulla fronteriza se ha multiplicado por cuatro, aun cuando las economías estadounidense y mexicana se integraban rápidamente bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No obstante la militarización de la frontera, la cifra de mexicanos en Estados Unidos se incrementó en un 450 por ciento en el mismo periodo y la proporción de la población inmigrante no autorizada continuaba creciendo.⁴¹

Cabe resaltar que la imposición de restricciones más severas se contraponen a la persistente oferta y demanda de mano de obra de los migrantes; lo cual genera, invariablemente, flujos migratorios indocumentados hacia el mundo desarrollado.

Es evidente que las políticas migratorias seguidas hasta el momento no han sido adecuadas ni del todo eficaces para lograrlo. Para ser eficaz, una estrategia para la migración indocumentada es combatir los factores que la fomentan, y no tratar de eliminarla.

Con el afán de controlar rápidamente la migración indocumentada, los países receptores implementan toda una serie de medidas *ad hoc*, para lograr resultados a corto plazo, por medio de acciones punitivas como: control estricto de fronteras, aprensión y expulsión de migrantes indocumentados (criminalización), sanciones a empleadores y transportistas y una legislación contra el tráfico de migrantes.

⁴¹ Alejandry Portes y Josh DeWind (Coord.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, SEGOB, INM, México, 2006, p. 270.

A pesar de estas medidas reguladoras, tales estrategias migratorias en los Estados no solucionan por sí solas la migración indocumentada y el tráfico de migrantes e, inclusive, pueden contribuir al crecimiento de tales prácticas. En algunos casos, estas medidas (traducidas en políticas públicas) sólo transfieren los síntomas de un país a otro, sin resolverlos.

La migración indocumentada y el tráfico de migrantes traen como consecuencia la amenaza de los derechos y seguridad de los individuos. Una verdadera estrategia migratoria debería incluir medidas preventivas y protectoras, a corto y mediano plazo, para reducir los flujos migratorios indocumentados, dentro de un contexto de acción y colaboración colectiva.

Una vez descritos tanto el panorama político, como el económico de las últimas tres décadas, se analizará el comportamiento de los flujos migratorios en América Latina, particularmente en América Central y México.

3.1 Panorama de la migración latinoamericana

La globalización selectiva genera un ambiente que no beneficia a millones de latinoamericanos, por lo que se lanzan a la búsqueda del desarrollo y progreso, entendidos como derechos humanos básicos.

Los resultados han sido desalentadores y frustrantes para la región en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y distribución desigual de la riqueza:

(...) el producto regional que a comienzos de la década del setenta se incrementaba en torno al 6% anual; hacia fines de esa década se redujo al 1.5% y que cayó a cero durante los ochenta. En los primeros años de los noventa mostró una recuperación que alcanzó al 3%, llegando a su máximo en 1997 con un 5.3%, para caer en 1988 y llegar a 1999 con un crecimiento negativo en casi toda la región latinoamericana, que se recuperó débilmente en el 2000.⁴²

⁴² *Derechos Humanos y Flujos Migratorios en las Fronteras de México*, UNESCO, SRE, UIA, UNAM, México, 2003, p. 6.

Dada la compleja situación económica y las circunstancias que derivaron de ella, los movimientos migratorios latinoamericanos se agitan y se incrementan en toda la región.

Si se revisa la historia de la migración latinoamericana, el patrón migratorio de la región sigue varias tendencias: la primera corresponde a la inmigración de ultramar, proveniente de Europa, principalmente; la segunda, es de orden intrarregional, que resulta de la migración entre países de la región; y la tercera, la emigración al exterior de la región, con dirección hacia países desarrollados (principalmente a los Estados Unidos).

En un contexto de insuficientes niveles de desarrollo, aumento de desempleo, agravamiento de la pobreza, disminución de ingresos, inequidades sociales, etc., la inestabilidad sociopolítica de la región generó conflictos armados en países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua que repercutieron en toda América Latina.

Así, se conforma el siguiente escenario: existe un mercado laboral internacional que precisa de mano de obra “libre”, no sujeta, necesariamente, de restricciones nacionales y legales; por otro lado, el migrante (millones, realmente) encuentra “este” mercado y es absorbido tanto mano de obra, como mercancía.

De este modo, la migración impulsada por tan desfavorables condiciones, se ve orientada a los Estados Unidos, principalmente, y Canadá, desembocando un gradual desplazamiento de la migración latinoamericana en un eje sur-norte.

La demanda de mano de obra de los Estados Unidos fortalece su tradicional atracción migratoria hacia millones de migrantes latinoamericanos, dando lugar a una contradicción entre demanda de fuerza de trabajo y políticas migratorias restrictivas. Sin embargo, todo indica que las tendencias a migrar sobrepasan toda norma migratoria.

El caso de Canadá varía con el norteamericano, ya que las autoridades migratorias han buscado coordinar sus políticas migratorias con el mercado de trabajo. Es decir, han logrado buscar, ordenar y encauzar los flujos migratorios hacia su país por medio de programas migratorios temporales y acuerdos bilaterales y multilaterales con países de la región. Tal es el caso de México.

De acuerdo a una estimación reciente del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo 2006 en Santiago de Chile, los patrones y tendencias recientes se pueden resumir de la siguiente manera:⁴³

- § El número de migrantes latinoamericanos y caribeños se incrementó notablemente en los últimos años, llegando a poco más de 21 millones en 2000 y a casi 25 millones de personas en 2005, representando el 13% de los migrantes internacionales en el mundo.
- § El total de inmigrantes en la región (1.1% de la población regional) equivale a un cuarto del de los emigrantes.
- § En cuanto a los emigrantes (4.1% de la población regional) se destaca que 9.3 millones (43% del total regional) proceden de México y los emigrantes centroamericanos, caribeños y colombianos rebasan el millón de personas en cada caso.
- § Para el 2004, Estados Unidos contaba con unos 18 millones de migrantes originarios de América Latina y el Caribe; mismos que representaban poco más de la mitad del *stock* total de inmigrantes.
- § Los migrantes intrarregionales totalizan una cifra cercana a los 3 millones de personas que se desplazan fundamentalmente entre países fronterizos o proximidad geográfica. Los principales países de destinos siguen siendo Argentina, Costa Rica y Venezuela.
- § Los flujos de latinoamericanos y caribeños se expandieron a España, Japón y Canadá durante la década 1990 y el primer quinquenio del siglo XXI. También tienen una presencia importante en países como Holanda, Reino Unido (principalmente caribeños), Italia, Francia y Portugal (sudamericanos), en Australia (chilenos) e Israel (argentinos). Se estima que 3 millones de personas nacidas en América Latina y el Caribe residen fuera de la región en países distintos a los Estados Unidos.

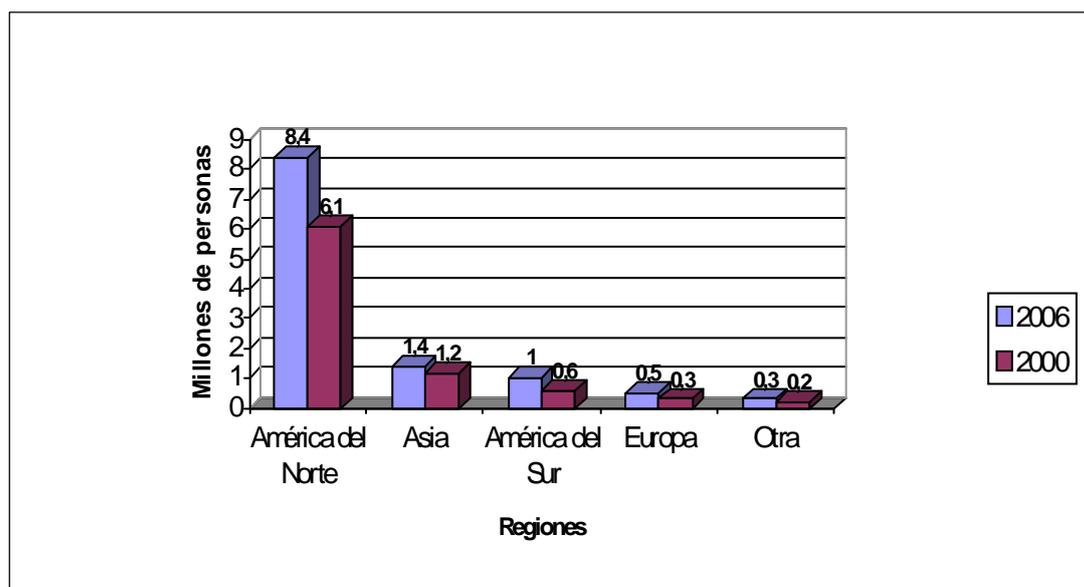
⁴³ CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), *Migración Internacional de Latinoamericanos y Caribeños en Iberoamérica: Características, retos y oportunidades*, Documento de referencia, CELADE - División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, 2006, pp. 7-10.

De acuerdo con la información reunida por el CELADE, las corrientes migratorias de América Latina han cambiado en las últimas dos décadas y es evidente el aumento de la emigración desde México y América Central hacia los Estados Unidos. Nótese que del *stock* total de inmigrantes en los Estados Unidos, hay grandes fracciones de extranjeros en situación irregular; de ellas, los latinoamericanos y caribeños representan alrededor de un 80 por ciento.

Los cálculos del número de personas indocumentadas (*unauthorized aliens*) difieren de acuerdo a las fuentes, procedimientos y estimaciones utilizadas. De acuerdo con cifras del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*), desde 2000 hasta el 2006, los migrantes indocumentados pasaron de 8.5 millones a 11.6 millones de personas, lo que significa que aumentó un 37 por ciento⁴⁴.

Basta con revisar la siguiente tabla, la cual muestra un comparativo de los flujos migratorios indocumentados entre los años 2000 y 2006.

Gráfico 2: Regiones de origen de la población migrante indocumentada 2000-2006



Fuente: Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos

⁴⁴ Michael Hofer, Et al., *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Department of Homeland Security, United States, 2007, pp. 2-3.

Del total de los 11.6 millones de migrantes indocumentados, 8.4 millones son originarios de la región norte del continente americano: Canadá, México, el Caribe y América Central. El siguiente grupo de regiones, por orden de importancia, está integrado por Asia (1.4 millones) y Sudamérica (970 mil). Las demás regiones representan menos de la mitad de un punto porcentual.

De la región norte, México destaca en primer lugar como país expulsor de migrantes. Se estima que de los 4.7 millones de mexicanos indocumentados en el 2000, aumentaron a 6.6 millones para el 2006. A éste, le sigue El Salvador, Guatemala, Filipinas y Honduras. El siguiente cuadro lo muestra con claridad:

Tabla 2: Países de origen de la población indocumentada 2000 a 2006

País de origen	Población estimada en Enero		Porcentaje (del total)		Cambio porcentual	Promedio del cambio anual
	2006	2000	2006	2000	2000 a 2006	2000 a 2006
Todos los países	11,550,000	8,460,000	100	100	37	515,000
México	6,570,000	4,680,000	57	55	40	315,000
El Salvador	510,000	430,000	4	5	19	13,333
Guatemala	430,000	290,000	4	3	48	23,333
Filipinas	280,000	200,000	2	2	40	13,333
Honduras	280,000	160,000	2	2	75	20,000
India	270,000	120,000	2	1	125	25,000
Corea	250,000	180,000	2	2	39	11,667
Brasil	210,000	100,000	2	1	110	18,333
China	190,000	190,000	2	2		
Vietnam	160,000	160,000	1	2		
Otros países	2,410,000	1,950,000	21	23	24	76,667

Fuente: Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos

Ante la relevancia del fenómeno y, de acuerdo con los fines de esta investigación, se analizarán las causas y tendencias actuales de los flujos migratorios provenientes de América Central, particularmente en el periodo 2000-2006.

3.2 Panorama de la migración centroamericana

Dada la geografía y las políticas migratorias internacionales vigentes, Centroamérica tiene un significado fundamental en el contexto migratorio actual. Al conectar los países de América del Sur con América del Norte, Centroamérica se convierte en la ruta terrestre por excelencia para la migración, particularmente para la indocumentada.

Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá conforman la región centroamericana, y todos éstos expulsan y reciben migrantes permanentemente. Por ello, todos los países centroamericanos son considerados “países de tránsito”, debido a la proximidad de la frontera sur mexicana, entendida como la frontera sur de los Estados Unidos.

La movilidad de la población centroamericana se disparó en la década de los setenta principalmente por una serie de conflictos protagonizados, desde 1960, por grupos armados conocidos como *guerrillas*, que se prolongaron por tres décadas más, y que trascendieron más allá de las fronteras abarcando países como: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Estos conflictos fueron un escenario más de la Guerra Fría, por el respaldo directo o indirecto de las superpotencias de la época (EUA Y URSS) por motivaciones geopolíticas. Por la crisis en política exterior que suponía, esta región se conoció como "el polvorín del mundo". Como resultado de dichos conflictos político-militares y económicos, la presencia de los flujos migratorios hacia Norteamérica se elevó considerablemente:

El Salvador experimentó la mayor pérdida de población debido a la migración, estimándose en alrededor de 350 mil el número de personas que emigró a Estados Unidos en las últimas dos décadas y en alrededor de 27 mil el de salvadoreños que se dirigió a Canadá. Los emigrantes nicaragüenses, por su parte, se dirigieron básicamente a la Unión Americana, estimándose un flujo neto de 120 mil personas durante la década de los ochenta. A su vez, los migrantes guatemaltecos se dirigieron principalmente a México y los Estados Unidos.⁴⁵

⁴⁵ CONAPO (Consejo Nacional de Población), *Dinámica reciente de las migraciones en América*, Boletín, Año 6, núm. 18, México, 2000, p. 3.

Las guerras civiles en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, así como los desastres naturales en la década de los noventa (el Huracán Mitch en 1998) y el Huracán Stan en 2005, fortalecieron los desplazamientos poblacionales forzosos hacia México y EEUU.

Con los procesos de paz en la región, en la década de los noventa, se inició el retorno progresivo de grupos de refugiados a sus respectivos países de origen; sin embargo, hubo otros que se integraron a las sociedades que los acogieron para permanecer de manera permanente, debido a la inestabilidad política, la falta de oportunidades laborales y distribución inequitativa del ingreso.

Dicha situación sentaría las bases para los movimientos migratorios posteriores, con la construcción de redes y comunidades que pudieran facilitar dichos flujos (indocumentados, en la mayoría de los casos).

Así, se presentan dos tipos de movimientos migratorios: el primero, con dirección al norte (Estados Unidos), que se origina en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el segundo, hacia el sur, también desde Nicaragua hacia su país vecino, Costa Rica.

Por ello, la frontera sur de México es el espacio donde convergen diversos flujos migratorios internacionales, destacando los siguientes⁴⁶:

- § Los *trabajadores agrícolas* estacionales que se dirigen principalmente a Chiapas. Los registros más recientes de las autoridades migratorias permiten hablar de entre 50 mil y 75 mil ingresos anuales documentados (que pueden incluir entradas múltiples), a la cual deberán adicionársele los ingresos no documentados, que son difíciles de cuantificar.
- § Los *refugiados guatemaltecos*, quienes a principios de los ochenta llegaron principalmente a los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. En 1998 se inició el fin del refugio guatemalteco a través del *Programa de Integración Definitiva*, mediante el cual se otorgó la residencia definitiva o la nacionalidad mexicana a todos los refugiados guatemaltecos que decidieron quedarse en nuestro país y;
- § Los *transmigrantes indocumentados*, que son aquellas personas que se internan en el territorio nacional, por lo general en forma indocumentada, con el propósito de llegar a un tercer país.

⁴⁶ CONAPO, *Migración internacional en la frontera sur de México*, Boletín, Año 4, núm. 12, México, 2000, pp. 1-2.

En el caso de los trabajadores agrícolas y los refugiados guatemaltecos, su medición y cobertura es posible mediante los procesos rigurosos de control y verificación migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM) en México. Sin embargo, en el caso de los transmigrantes indocumentados, su medición no es precisa, debido a que se caracteriza por ser un movimiento sin documentos o no autorizado, e imposible de registrar. Sólo a partir de las devoluciones o deportaciones realizadas por las autoridades migratorias mexicanas se puede tener una cifra aproximada de estos flujos.

Según datos del INM, “en 1980 la cifra de deportados rebasó las diez mil personas y en 1990 sobrepasó las cien mil anuales, cifra que continuó hasta 1999, al registrarse un total de 123 620 personas devueltas”.⁴⁷ Con estas cifras se puede observar que, además de su continuidad, los flujos migratorios en la frontera sur han tenido un crecimiento sostenido, tal y como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3: Deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos de extranjeros no autorizados por las autoridades migratorias mexicanas 1970-1999

Año	Número de deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos	Año	Número de deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos
1970	1,472	1985	7,262
1971	1,755	1986	4,296
1972	1,959	1987	1,303
1973	2,026	1988	3,066
1974	3,012	1989 ¹	518
1975	2,225	1990 ²	126,440
1976	3,829	1991 ³	133,342
1977	3,906	1992	123,046
1978	6,023	1993	122,005
1979	7,761	1994	113,115
1980	13,184	1995	105,932
1981	13,056	1996	107,118
1982	10,571	1997	85,588
1983	6,365	1998	111,020
1984	5,711	1999 ³	77,947

Notas: ¹ Este dato sólo considera deportaciones y no expulsiones. ² Las tabulaciones de la Dirección General de Servicios Migratorios señalan cifras diferentes por esos años: 66,737 en 1990 y 176,637 en 1991. ³ El número de deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos sólo considera el periodo enero-julio 1999.

Fuente: Consejo Nacional de Población

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 2.

Los datos obtenidos tanto del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y como del INM serán considerarse como *indicadores indirectos* en esta investigación, ya que son estadísticas de instituciones responsables de regular, controlar y verificar los movimientos poblacionales en México (como país de tránsito y destino), pero que no necesariamente reflejan los movimientos poblacionales reales, dada la clandestinidad en la que se presentan.

Es decir, el número de deportaciones, expulsiones, devoluciones y rechazos es un estimado de los cruces reales en la frontera sur y sólo dan una idea aproximada del volumen, estructura, dinámica y distribución de los mismos.

A diferencia de los cruces no autorizados de mexicanos a territorio Estadounidense, los flujos migratorios centroamericanos con dirección al norte no han sido observados ni cuantificados debidamente, mediante procedimientos rigurosos, particularmente en la frontera México-Guatemala, donde convergen la mayoría de los migrantes en tránsito.

Por otro lado, esta falta de exactitud de la magnitud de los movimientos de migrantes centroamericanos, se presta a la manipulación de los medios de comunicación y al beneficio de ciertos sectores como las mismas autoridades migratorias, traficantes, *clicas o maras*,⁴⁸ redes de crimen organizado, grupos guerrilleros, entre otros.

Igualmente, la medición de los lugares de destino es limitada. Sin embargo, el padrón poblacional y diversas encuestas realizadas por el gobierno de Estados Unidos (Departamento de Seguridad Interna), reflejan el aumento de la población de origen centroamericana que reside en dicho país.

⁴⁸ Las *clicas o maras* son nombres con los que se conoce a bandas muy grandes localizadas en Centro América y Estados Unidos constituidas en mayoría por salvadoreños, hondureños, guatemaltecos y otros centroamericanos. Las actividades criminales de estas bandas incluyen venta de drogas, extorsión, venta de armas, robo, asesinatos por encargo, entre otros.

Según cifras del *Estimado de Población de Agosto 2007* del DSI⁴⁹ el promedio anual de migrantes indocumentados en 2000-2006 fue: 315,000 mexicanos, 510,000 salvadoreños, 430,000 guatemaltecos y 280,000 hondureños.

Es evidente que, dada la vecindad entre México y Estados Unidos, el flujo migratorio mexicano encabeza la población no documentada en el país del norte; y por ello, se describirá brevemente el fenómeno migratorio entre ambos países.

3.3 Panorama de la migración mexicana a los Estados Unidos

En el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la integración comercial entre México, Canadá y Estados Unidos ha sido bastante complejo, como lo son las migraciones. Dicho tratado ha generado un enorme impacto en las dinámicas económicas y sociales de estos países, así como una creciente interacción de sus agentes.

Las agendas públicas de los tres países en cuestión se han transformado, ya que los procesos migratorios implican fenómenos (nacionales y regionales) de carácter político, económico, social, cultural, demográfico, entre otros.

En este sentido, no puede dejar de reconocerse que, una parte significativa de esta comunidad es la de los mexicanos (mayoritariamente sin documentos) cuya vulnerabilidad económica, legal y social se manifiesta y se dirigen hacia los Estados Unidos.

Con relación a Canadá, las magnitudes son menores con respecto a los Estados Unidos, ya que cuenta con programas migratorios que permiten y facilitan la migración temporal y ordenada de extranjeros a este país. Por ello, se enfatizará en los flujos migratorios entre México y Estados Unidos.

⁴⁹ Department of Homeland and Security, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, Population Estimates, USA. August 2007, p. 4.

El crecimiento del fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos, y los impactos que derivan de éste, han generado que el tema migratorio no sea un aspecto más de la agenda bilateral, sino un asunto estratégico en la relación entre de ambos países. Para dar cuenta de la importancia del tema, basta con señalar las cifras que se tienen de este fenómeno:

(...) viven ahora en Estados Unidos 10 millones de mexicanos nacidos en México. De éstos 5 millones son indocumentados y de los cinco millones restantes, 3 millones tienen documentos y 2 millones se hicieron ya ciudadanos norteamericanos. Mientras que en la década de los años setenta emigraban de modo permanente a Estados Unidos unos 120 mil mexicanos cada año, ahora lo hacen cerca de 400 mil.⁵⁰

Como se puede observar, el flujo migratorio ha adquirido una escala considerable y tiene un impacto cada vez más perceptible en la dinámica demográfica del país vecino.

De estos millones de mexicanos, el CONAPO ha desagregado la población mexicana y de origen mexicano residente en Estados Unidos en tres grandes grupos: los *inmigrantes mexicanos*, que son la población nacida en México y que vive en el país vecino; la *primera generación* de mexicanos, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio norteamericano; y la *segunda generación* (o más) que reconocen su origen mexicano, sin que hayan nacido (o sus padres) en México.

En cuanto a la geografía de este fenómeno, las entidades federativas que expulsan el mayor número de migrantes son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

⁵⁰ Senado de la República (LIX Legislatura), Fundación Solidaridad Mexicano Americana, *Los mexicanos de aquí y de allá: problemas comunes*, Memoria del Segundo Foro de Reflexión Binacional, México, 2006, p. 11.

Asimismo, se han incrementado flujos migratorios de estados del norte como: Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; del centro como el Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo y Puebla; y del sur, Guerrero y Oaxaca.

Dado el flujo anual de mexicanos que se va a vivir al otro lado de la frontera, se puede afirmar que “(...) 2.5 millones de hogares están directamente relacionados con la migración y cerca del 6% de los hogares en México son receptores de remesas familiares en el extranjero”.⁵¹

Estos datos reflejan la dimensión que el fenómeno ha alcanzado y la relevancia que tienen los migrantes para el desarrollo de la economía mexicana y estadounidense. En el caso de México se estima que:

(...) las remesas enviadas por nuestros connacionales representan la segunda entrada de divisas para nuestro país. Tan sólo en 2004, el monto de los envíos de dinero a nuestro país ascendió a 16,613 millones de dólares.⁵²

Las remesas se han convertido en un flujo de divisas de suma importancia para la economía mexicana, tanto como las exportaciones petroleras y manufactureras, ingresos por el sector turístico, entre otros.

El gobierno mexicano exhibe el flujo de remesas como un factor que coadyuva al crecimiento y desarrollo de la economía del país. Por otro lado, sin afán de excluir la necesidad, el sacrificio y constancia de los trabajadores mexicanos con documentos o sin ellos, que laboran a pesar de las condiciones laborales deplorables en que se encuentran, puede ser (contradictoriamente) un indicador del fracaso del modelo económico imperante en México y en el mundo.

⁵¹ *Ibid.*, p. 37.

⁵² *Ibid.*, p. 75.

Es un hecho que existe un exceso de demanda laboral en los EEUU y un exceso de oferta de trabajo en México; sin embargo, no se ha alcanzado un equilibrio en este mercado y aún existen obstáculos de orden legal que impiden el flujo de personas a través de la frontera.

Mientras que Estados Unidos ha promovido mayores lazos comerciales, políticos y de inversión con México, está empeñado en contener el flujo de mano de obra a través de la frontera, particularmente a partir del 11-S. El gobierno norteamericano ha impuesto estrictas sanciones sobre los patronos estadounidenses que empleen migrantes indocumentados y ha aumentado dramáticamente el gasto en patrullaje fronterizo.

Como consecuencia de la persecución cada vez más intensa de *la migra* o *border patrol*, los inmigrantes han diversificado sus puntos de cruce en la frontera y los patronos migratorios cambiaron a áreas rurales remotas, tales como la frontera entre México y Arizona, donde las patrullas están más dispersas, pero las condiciones son más peligrosas.

La creciente preocupación acerca de la seguridad nacional, derivada de los actos terroristas del 11 de Septiembre, modificó irreversiblemente el tono de las negociaciones en materia de iniciativas migratorias entre el gobierno mexicano y el estadounidense.

El 5 de septiembre de 2001, Vicente Fox estuvo en Washington para una visita de Estado y la concretización de un acuerdo migratorio parecía inminente. Fox dependía de ese acuerdo migratorio para demostrar que cumpliría su promesa de campaña. Por su parte, George W. Bush percibió una excelente oportunidad para conquistar a millones de votantes hispanos.

En aquel entonces, los dos gobiernos se encontraban negociando los detalles de un plan que hubiera permitido legalizar a millones de mexicanos indocumentados como trabajadores huéspedes. Seis días después, Estados Unidos y el mundo se conmocionarían por los ataques terroristas al Pentágono y al World Trade Center.

Las negociaciones se interrumpieron. Hay un cambio de prioridades en la agenda norteamericana y, por lo tanto, el asunto de la migración fue repentinamente sustituido por la preocupación de la seguridad en sus fronteras. Bush se fortalece y cambia su discurso por el de la guerra. Impulsa políticas migratorias agresivas para impedir el flujo de migrantes en aras de salvaguardar el territorio nacional y promueve un cierre total de fronteras.

Ahora la migración se asocia con el terrorismo, con el tráfico de drogas y de armas, entre otras actividades ilícitas, y se convierte en una actividad peligrosa. Todo migrante ilegal es considerado como amenaza a la seguridad nacional.

Es indudable que, después del 11-S, la tendencia a una frontera abierta entre México y Estados Unidos es cada vez más difusa. El gobierno norteamericano ha tomado ventaja del debate en torno a la seguridad para impulsar políticas anti migrantes en nombre de la defensa nacional. Los migrantes son ahora clasificados junto a los terroristas y los traficantes de drogas, y la Patrulla Fronteriza, en complicidad con elementos del ejército, impulsan agresivas políticas migratorias para impedir el flujo de migrantes.

En conclusión, una reforma migratoria, que denominan integral, forma parte de la agenda política de México y los Estados Unidos, la cual contemplaría un programa de trabajadores huéspedes, así como un aumento en los costos de visas permanentes. El escenario ideal es reemplazar los flujos indocumentados de mexicanos por un flujo legal, seguro y ordenado que garantice los derechos sociales y laborales de los trabajadores migrantes.

Hasta hoy, México ha presentado una serie de iniciativas en torno al tema. Sin embargo, no debe olvidarse que el tema migratorio no se negocia con el jefe de la Casa Blanca, sino con los congresistas (senadores) norteamericanos, tomando en cuenta que una política migratoria reactiva no es del todo rentable.

Después de revisar la dinámica de los flujos migratorios en América Latina, particularmente en Centroamérica y América del Norte, se describirán los procesos migratorios que ocurren en la frontera sur de México con Guatemala; considerando que en esta región se presentan, de manera simultánea, migraciones a los Estados Unidos y migraciones laborales temporales a las entidades fronterizas.



Capítulo III

Los Estados Unidos Mexicanos cuentan con fronteras terrestres al Norte (con los Estados Unidos de América) y al Sur (con Guatemala y Belice). Sin embargo, la frontera norte ha atraído la atención de especialistas en materia migratoria, quienes la consideran como la “única frontera”.

En el sur, el escenario es diferente. Aun cuando la frontera sur (la situación del estado de Chiapas es estratégica), es puente entre México y América Central, entre el Océano Pacífico y el Golfo de México, ésta ha sido desatendida y mantenida en un estado de pobreza latente. Por ejemplo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chiapas ocupa actualmente el penúltimo lugar nacional en marginación debido a la pobreza alimenticia, seguida de la patrimonial y de capacidades.

En el marco de los procesos de integración regional, la inserción de México al área Libre de Comercio de América del Norte, la frontera sur mexicana se ha convertido en la frontera sur geopolítica de los Estados Unidos: una frontera regional entre América del Norte y América del Sur.

Por ello, el control y la regularización de los flujos migratorios se hacen “necesarios” en esta región. Estados Unidos regionaliza su política migratoria, busca un mayor control de las fronteras mexicanas, militarizándolas, lo que ha incrementado las violaciones de los derechos de los trabajadores migrantes, quienes tienen el único anhelo de alcanzar el *American dream*.

La frontera sur ha sido, tradicionalmente, una frontera porosa y vulnerable al tráfico de personas, droga, armas y un largo etcétera de actividades delictivas que son ligadas, erróneamente, a la migración indocumentada, la cual predomina en esta región.

En este apartado se describirá la conformación histórica de la frontera sur de México, el contexto histórico de la frontera México-Guatemala (a partir de la década de los ochenta) y las tendencias de la migración guatemalteca, en la región chiapaneca, durante el periodo 2000-2006.

4. Conformación de la frontera México-Guatemala-Belice

Como se expuso en el marco teórico de esta investigación, se entiende como *frontera* a la línea real o imaginaria que separa a dos o más territorios o Estados y éstas pueden ser naturales o artificiales.

Además de ser una ruptura entre dos espacios, la frontera representa una ruptura entre dos modos de organización política de las sociedades involucradas. La discontinuidad que caracteriza a una frontera puede ser territorial, cultural, económica, lingüística y/o religiosa. Por eso se habla de fronteras económicas, lingüísticas y culturales que pueden coincidir o no con las geográficas.

La frontera sur de México tiene una longitud total de 1149 kilómetros; de los cuales, “la línea fronteriza con Guatemala tiene una extensión de 956 kilómetros y con Belice de 193 kilómetros”.⁵² Cabe aclarar que esta cifra no incluye los 85.266 kilómetros de límite marítimo con la Bahía de Chetumal. Los estados fronterizos del sur y sureste del país son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

A continuación se detallará la delimitación de las fronteras con Belice y Guatemala, así como una breve descripción de los cruces y ciudades fronterizas.

4.1 Conformación histórica de la Frontera México-Belice

La frontera entre México y Belice es una frontera fijada totalmente por cuerpos de agua, los cuales son: el Río Hondo, el Río Azul, la Bahía de Chetumal y la Boca Bacalar Chico. El actual territorio de Belice es una faja de tierra situada en la parte oriental de la península de Yucatán que limita con los estados de Campeche y Quintana Roo.

⁵² Superficie Continental e Insular del Territorio Nacional, Sitio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). www.inegi.gob.mx. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2008.

La delimitación de la frontera entre México y Belice comenzó cuando ese país era colonia británica en el siglo XIX. Después de seis años de negociaciones, México y Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda firmaron el Tratado Spencer-Mariscal el 8 de julio de 1893. En este acuerdo de límites, México cedió sus derechos de soberanía sobre Belice y se establecieron las fronteras de nuestra nación y la colonia entonces denominada Honduras Británica.

Casi un siglo después, se creó la Comisión Binacional México-Belice de Límites y Cooperación Fronteriza por medio del *Canje de Notas* con fecha del 15 de abril de 1991. Casi tres años después, esta Comisión Binacional se sustituyó por la actual Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) entre México y Belice por medio de un segundo *Canje de Notas* en 1993.

La CILA México-Belice cuenta con las siguientes atribuciones:⁵³ la aplicación de los acuerdos bilaterales sobre límites, así como la recomendación de acuerdos y convenciones sobre límites territoriales, sean éstos terrestres, fluviales o marítimos; aprovechamiento bilateral de las aguas de los ríos internacionales y el saneamiento fronterizo.

Además, esta Comisión tiene a su cargo tres estaciones hidroclimatológicas internacionales (dos en el río Hondo y la tercera en el Arroyo Azul) las cuales permiten monitorear el escurrimiento diario de agua, su distribución y aprovechamiento, y obtener datos climatológicos como temperatura, humedad, precipitación, entre otros.

Actualmente, el gobierno mexicano y beliceño sostienen reuniones técnicas para sentar las bases de un nuevo tratado de límites, ya que existen “equivocos importantes” que resolver entorno al caso de la Bahía de Chetumal. De acuerdo con el tratado vigente, se considera territorio mexicano una porción que corresponde a aquel país.

⁵³ Canje de Notas entre México y Belice, México, 6 de julio de 1993. Sitio de la Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas de México-Guatemala y México y Belice. <http://portal.sre.gob.mx/cilasur>. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2008.

Desde 2003, México hizo una propuesta sobre el trazo de la línea divisoria con Belice, misma que aún se encuentra en proceso de evaluación por aquella nación.

La frontera cuenta con un cruce fronterizo vehicular formal, el Puente Internacional sobre el Río Hondo, ubicado en Subteniente López, Quintana Roo, México y Santa Elena, Distrito de Corozal, Belice, el cual forma parte del corredor internacional México-Belice-Honduras. A continuación se muestra la línea divisoria y los cruces entre México y Belice.

Mapa 1: Croquis de ubicación del cruce fronterizo formal "Puente Internacional sobre el Río Hondo"



Fuente: Sitio de la Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas de México-Guatemala y México y Belice.

Debido a un relativo aislamiento, esta frontera era uno de los límites menos conocidos por los mexicanos. Sólo hasta años recientes ha adquirido relevancia debido a las denuncias sobre el tráfico de personas y estupefacientes a través de ella, lo cual trata de ser combatido mediante acuerdos binacionales entre ambas naciones.

Igualmente ha surgido una importante actividad económica y turística, sobre todo por parte de Belice, en el punto fronterizo de Subteniente López donde se ha establecido una zona de casinos y comercio libre.

Según datos de la página electrónica de la Embajada de México en Belmopán, se estima que alrededor de 700 mil extranjeros cruzan esta frontera anualmente. La mayoría de estos cruces de beliceños que viajan a Quintana Roo (Cancún, Chetumal y Playa del Carmen) por un periodo menor a 72 horas.

En términos de seguridad, se creó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) entre México-Belice y México-Guatemala en 2002 (bajo la administración de Vicente Fox) para trabajar contra el terrorismo, crimen organizado, delitos vinculados con la migración, tráfico ilícito de mercancías y seguridad pública fronteriza. Sin embargo, el GANSEF México-Belice se creó hasta junio de 2005 como mecanismo bilateral de coordinación “para desplegar una respuesta conjunta e inmediata ante cualquier amenaza a la seguridad de ambos países”.⁵⁴

En general ambos gobiernos han ratificado su compromiso para combatir la serie de problemas como el narcotráfico, tráfico de armas y municiones, tráfico ilícito de bienes, personas y servicios, contrabando de madera, destrucción ecológica, el terrorismo y otras amenazas que vulneran esta zona fronteriza. Sin embargo, el despliegue policiaco y militar para blindar las fronteras comunes en aras de la seguridad nacional, binacional y regional puede interpretarse de diversas formas.

El límite internacional con Belice corresponde sólo a una parte de la frontera sur mexicana y, aunque tienen elementos en común, se distingue considerablemente de la que comparte con su otro vecino, Guatemala.

⁵⁴ Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quezada, Presidencia de la República, <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105&ruta=1>. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2008.

4.2 Conformación histórica de la frontera México-Guatemala

La conformación de la frontera entre México y Guatemala tiene sus antecedentes en el siglo XIX, en la Ley del 23 de febrero de 1861, en la que se encomienda a la Secretaría de Relaciones Exteriores lo relativo a los límites de la República.

Después de años de negociaciones entre México y Guatemala, la firma del Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala se celebró el 27 de septiembre de 1882.

Cabe destacar que es en el artículo I de dicho tratado en el que la República de Guatemala renuncia a los derechos sobre el Estado de Chiapas y su Distrito de Soconusco y, en consecuencia, considera este territorio como parte de México.

La línea divisoria entre las dos naciones se estableció por medio de referentes naturales como el río Suchiate y el río Usumacinta, por las intersecciones de paralelos y meridianos varios, y por la instalación de monumentos terrestres que pongan a la vista los límites de ambos países.

En 1961, se crea la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) entre México y Guatemala, mediante el *Canje de Notas Diplomáticas*, con la finalidad de:

(...) aconsejar y asesorar a los Gobiernos de los dos países en los problemas limítrofes, con facultades de investigación y estudio, así como la de realizar obras previamente aprobadas por los Gobiernos, pero no tendrá facultades resolutorias ni de ninguna otra especie que impliquen compromisos para los Gobiernos respectivos.⁵⁵

⁵⁵ Canje de Notas entre México y Guatemala No. 24674, Guatemala, 9 de noviembre de 1961. Sitio de la Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas de México-Guatemala y México y Belice. <http://portal.sre.gob.mx/cilasur>. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2008.

La CILA México-Guatemala quedó formalmente instalada el 1º de agosto de 1962, mediante el Acta de inauguración celebrada en la Ciudad de Tapachula, Chiapas.

Esta comisión bilateral está conformada por la Sección Mexicana y la Sección Guatemalteca, las cuales básicamente formulan recomendaciones a sus respectivos gobiernos en materia acuífera y limítrofe. La Sección Mexicana está constituida como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Además, esta comisión bilateral se encarga de la conservación de la *brecha o franja fronteriza*⁵⁶ internacional y la construcción y mantenimiento de monumentos limítrofes internacionales intermedios en la línea divisora internacional terrestre.

Los trabajos de conservación están distribuidos de la siguiente manera: a México le corresponden 284,222 kilómetros y a Guatemala 288,764 kilómetros de la línea fronteriza. Lo anterior se aprecia claramente en el siguiente mapa:

⁵⁶ Los trabajos de conservación de la brecha fronteriza consisten en la eliminación de la vegetación y obstáculos en 10 metros de ancho, 5 metros a cada lado de la Línea Divisoria Internacional Terrestre, con la finalidad de que la frontera sea claramente visible tanto por tierra como por aire, de tal manera que no pueda argumentarse el cruce involuntario de un país a otro por desconocimiento de su ubicación física.

Mapa 2: Brecha fronteriza internacional entre México y Guatemala



Fuente: Sitio de la Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas de México-Guatemala y México y Belice.

Es preciso notar que el total de los kilometrajes arriba mencionados (959,662 kilómetros) no corresponde a la cifra que brinda el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (en su portal de Internet) como longitud total de la línea fronteriza entre México y Guatemala (956 kilómetros). Sin embargo, esta variación cuantitativa no interfiere con los objetivos de esta investigación.

Según datos de la CILA México-Guatemala, en 1994 se logró que la línea divisora internacional terrestre quedara libre de obstáculos y “ese logro se ha mantenido los últimos 12 años (1996-2007), consecuentemente, en estos momentos es claramente visible toda la Línea Divisoria Internacional Terrestre desde tierra o aire”.⁵⁷

⁵⁷ Brecha fronteriza internacional entre México y Guatemala. Sitio de la Sección Mexicana de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas de México-Guatemala. <http://portal.sre.gob.mx/cilasur>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2008.

Hay ocho cruces fronterizos formales ubicados en la línea divisoria internacional entre México y Guatemala y están distribuidos de la siguiente manera: los cruces fronterizos formales al margen del río Suchiate son tres: los Puente Dr. Rodolfo Robles y Puente Ing. Luis Cabrera, que unen las localidades de Ciudad Hidalgo (México) y Tecún Umán (Guatemala) y el Puente Talismán que une a Talismán (México) y El Carmen (Guatemala). Los cruces fronterizos ubicados en la denominada segunda línea geodésica son: Ciudad Cuauhtémoc (México) frente a la localidad de La Mesilla (Guatemala) y el Carmen Xhán (México) vecino al poblado Gracias a Dios (Guatemala). Los tres cruces fronterizos restantes se localizan en Nueva Orizaba, México e Ingenieros, Guatemala; al margen del río Usumacinta la Frontera Corozal, México y Bethel, Guatemala y por último, Sueños de Oro, México y El Ceibo, Guatemala.

De acuerdo con los registros de la Coordinación de Relaciones Internacionales del Gobierno del Estado de Chiapas, los cruces ubicados en Carmen Xhán, Frontera Corozal y Nuevo Orizaba fueron anunciados y establecidos en 2004 durante la administración del presidente Vicente Fox Quezada con la intención de “avanzar en las acciones de legalidad e institucionalización de la frontera sur”.⁵⁸

En materia de seguridad fronteriza, al igual que con Belice, se creó el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) entre México-Guatemala en 2002 para mantener la seguridad de la región como condición indispensable para el desarrollo integral de los tres países. El GANSEF lleva a cabo reuniones anuales de alto nivel y entre sus tantos objetivos y retos destaca:

(...) enfrentar con éxito los diversos retos y amenazas existentes a la seguridad fronteriza de uno y otro país, tales como trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, tráfico ilícito de armas y drogas, tráfico ilícito de patrimonio cultural y natural, crimen organizado, contrabando y delincuencia común, así como los desafíos emergentes del terrorismo internacional.⁵⁹

⁵⁸ Secretarías de Estado de Guatemala en Chiapas. Coordinación de Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas, 29 de marzo de 2004. <http://www.cri.chiapas.gob.mx/documento.php?id=20050829121314>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2008.

⁵⁹ Comunicado Conjunto México-Guatemala en el marco de la Visita de Estado del Presidente de la República de Guatemala Oscar Berger a México. Presidencia de la República, México, Distrito Federal, 22 de febrero de 2005. <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=16847>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2008.

En la IV Reunión de Rango Ministerial del GANSEF (febrero de 2006) Belice, Guatemala y México acordaron poner en marcha mecanismos para reforzar sus fronteras comunes y combatir al crimen organizado, la trata de blancas, la Mara Salvatrucha y eventuales amenazas terroristas. Igualmente se acordó avanzar en esquemas seguros y legales para los flujos migratorios entre los tres países. Todos estos factores serían precedentes necesarios para las futuras negociaciones del *Plan Mérida* con Estados Unidos.

Este “acuerdo político” entre los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush contemplaría el intercambio de información de inteligencia en temas como tránsito de personas y vehículos, en el que se incluiría también el “registro” de los migrantes centroamericanos que sean detenidos en su intento por cruzar a territorio mexicano y deportados a sus países de origen.

Es evidente que el objetivo principal es multiplicar las estrategias de vigilancia, como una alternativa para mejorar los niveles de seguridad en la frontera sur, con el argumento de “respetar los derechos humanos” y los convenios firmados con los países de Centroamérica; sin embargo, en realidad, esto representa un intento por detener el paso de los migrantes centroamericanos que buscan ingresar a territorio nacional de paso hacia Estados Unidos. En el siguiente capítulo se abordará con detenimiento este tema y la política migratoria reactiva del Estado mexicano en la frontera con Guatemala.

Después de revisar la conformación histórica de la frontera sur mexicana con Belice y Guatemala, se describirá el contexto histórico de la frontera México-Guatemala. Los flujos migratorios entre estos países han presentado una tendencia a la alza, especialmente a partir de la movilización de refugiados guatemaltecos en el estado de Chiapas a principios de la década de los ochenta.

5. Contexto histórico de la frontera México-Guatemala: Antecedentes

Desde el establecimiento de los acuerdos y tratados de límites entre México y Guatemala (1882 y 1883), este espacio fronterizo había pasado inadvertido y relativamente desconocido para la mayor parte de la población mexicana.

Fue a partir de la llegada de cientos de miles guatemaltecos a territorio mexicano entre 1981 y 1983, hasta el estallido del conflicto armado en el estado de Chiapas el 1 de enero de 1994, que la frontera sur mexicana recobró la atención nacional e internacional y reafirmó su importancia geopolítica en la región.

A pesar de ello, la frontera sur mexicana tiene una larga experiencia en flujos migratorios; tanto movilizaciones regionales, como internacionales. Desde fines del siglo XIX, hasta la década de los ochenta del siglo XX, las migraciones de trabajadores agrícolas centroamericanos eran consideradas como un fenómeno local.

El Soconusco chiapaneco es una región privilegiada para el cultivo de las plantaciones de café. El mercado laboral generado por la producción cafetalera estimuló la entrada de mano de obra guatemalteca, la cual tuvo un papel crecientemente importante, y se facilitó (a partir de mediados del siglo XX) por las migraciones internas de chiapanecos a centros urbanos como Tuxtla Gutiérrez:

Desde entonces los campesinos guatemaltecos, principalmente residentes de municipios fronterizos del departamento de San Marcos y, en menor escala, del de Huehuetenango, han sido la base fundamental para el cultivo del café en las regiones chiapanecas del Soconusco y la Sierra.⁶⁰

Además de esta actividad agrícola, el intercambio comercial ha sido una actividad básica entre las poblaciones de esta región fronteriza. El cruce de Ciudad Hidalgo - Tecún Umán se ha distinguido del resto por el intenso

⁶⁰ Manuel Ángel Castillo, Et al., *Espacios diversos, historia en común: México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, México, 2006, p. 234.

tránsito de personas, primordialmente de Guatemala hacia México, buscando productos básicos para después revenderlos, siendo una clara manifestación del denominado “comercio hormiga”. Ha sido una práctica común transportar los productos en balsas improvisadas, a través del río Suchiate, donde las mercancías no son registradas y quedan exentas de impuestos.

La frontera sur mexicana ha debido ajustarse a los procesos de integración comercial con su vecino guatemalteco y con el resto de Centroamérica para atenuar las asimetrías existentes. Uno de los grandes retos del gobierno mexicano es “(...) mejorar los procesos de tránsito comercial entre México y los países centroamericanos, lo cual ocurre precisamente en la región fronteriza del Soconusco”.⁶¹

En términos geopolíticos, la frontera sur experimentó un severo periodo de crisis debido a los conflictos armados en por lo menos tres países centroamericanos: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La consecuencia inmediata: el desplazamiento de la población que huía de los efectos de las confrontaciones armadas. Este episodio de la historia latinoamericana del siglo XX ha sido uno de los más complejos, en términos migratorios.

Para comprender el conflicto de la región, es preciso tomar en cuenta el interés norteamericano por configurar la realidad centroamericana y proyectar su poder hegemónico. Con el afán de reproducir la incansable lucha contra el comunismo, la administración Reagan apoyó regímenes militares y políticas de seguridad nacional en los países arriba mencionados.

Sin embargo, la pérdida gradual de eficacia y legitimidad de estos regímenes, la incapacidad para dar respuesta a las demandas sociales y la ausencia de espacios políticos, consolidaron diversos movimientos populares armados denominados “guerrillas”. En Nicaragua surgió el Frente Sandinista de Liberación Nacional y en El Salvador el Frente Farabundo Martí de

⁶¹ *Ibid.*, p. 239.

Liberación; ambas organizaciones políticas opositoras lideraron la lucha armada contra los regimenes dictatoriales en sus países. El recurso del gobierno norteamericano fue la confrontación armada ante el inminente riesgo de contagio y regionalización de dicha crisis.

Guatemala, al igual que sus vecinos centroamericanos, fue rehén de una guerra civil (1960-1996), cuyo saldo fue más de cien mil muertos y cuarenta mil desaparecidos y obligó a más de cien mil personas a dejar aquel país. La lucha armada entre el Estado guatemalteco, en manos de una dictadura militar, y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) fue resultado de profundas contradicciones políticas, económicas y sociales, y duraría por más de 30 años.

Estas son las raíces de la movilización de cientos de miles de refugiados guatemaltecos a México; en una primera etapa al estado de Chiapas y, posteriormente, a los estados de Campeche y Quintana Roo. La proximidad del conflicto armado tuvo repercusiones inmediatas en la frontera mexicana:

Un rasgo importante del caso guatemalteco es que las áreas de conflicto armado se ubicaron de manera preponderante en zonas fronterizas con México. De ahí que el desplazamiento de poblaciones indirectamente afectadas por la confrontación diera lugar a que los destinos de al menos estos individuos, familias y comunidades fueran tres: el territorio mexicano, las zonas montañosas aledañas a sus poblados y los principales centros urbanos de su propio país.⁶²

Los *refugiados* guatemaltecos, víctimas de la guerra y de la violación de sus derechos humanos, fueron obligados salir su país por motivos de persecución directa (como lo define la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951). Es decir, la emergencia de salvaguardar sus vidas ante la amenaza de morir por el conflicto armado o por la miseria rebasa todo deseo individual de abandonar su país.

⁶² *Ibid.*, p. 244.

Es importante aclarar que muchos de los desplazados guatemaltecos no sabían que adquirirían el término o estatus de *refugiado* al cruzar la frontera con México. Ni siquiera distinguían la presencia de límites internacionales, ya que el escenario geográfico y cultural es el mismo en ambos lados de la región fronteriza. El objetivo era huir. Fue hasta su arribo a México cuando tomaron cuenta de su *nacionalidad* guatemalteca y diferenciaron al Estado guatemalteco (representado por el ejército, en ese momento) y la Nación, reconocida en su lengua, sus costumbres, su aldea, y demás.

A continuación se describirá la trayectoria histórica de la migración guatemalteca a territorio mexicano y será dividida en dos etapas para efectos de esta investigación. La primera etapa se referirá al éxodo de refugiados guatemaltecos de 1980 a 1993, dado que en este último año se registró el primer contingente de retornados al país centroamericano. A partir de 1993, comenzará la segunda etapa (concluyendo en 2006) donde se incrementan las migraciones económicas, principalmente indocumentadas, hacia México y Estados Unidos.

5.1 Éxodo de refugiados guatemaltecos a México: 1980 – 1993

La presencia guatemalteca en la frontera sur se hizo notar desde principios de la década. “Durante 1980 fueron llegando pequeños grupos. El primer contingente importante fue de 500 guatemaltecos que entraron a Arroyo Negro, Campeche en mayo de 1981”.⁶³

Pese a esto, el gobierno mexicano actuó precipitadamente y deportó a estos ciudadanos en las siguientes 48 horas. Este ejercicio se repitió meses después ante el arribo de casi 800 familias al estado de Chiapas. Aun con las deportaciones masivas, el éxodo no se frenó.

⁶³ Sergio Aguayo, *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, México, 1985, p. 25.

El debate sobre el éxodo de centroamericano (principalmente guatemaltecos) fue inminente al interior de los diferentes niveles de gobierno, desde el municipal hasta el federal. Oscilaron diversas opiniones ante la llegada de los primeros grupos de desplazados guatemaltecos. Por un lado, se consideró como una consecuencia inevitable de la guerra civil en Guatemala y, en congruencia a la tradición de asilo, debían atenderse. En cambio, otro grupo minimizó el fenómeno considerándolo un asunto interno y sugirió frenar o controlar el flujo otorgando el *asilo*⁶⁴ únicamente a aquellos individuos que pudieran demostrarlo claramente.

A la par, los residentes fronterizos del lado mexicano fueron solidarios ante el peligro que corrían sus vecinos guatemaltecos y los acogieron en sus comunidades. Sin embargo, no fue el caso de las autoridades locales, ya que no comprendieron la magnitud del conflicto y el impacto que tendría en la zona fronteriza. Las autoridades mexicanas no emprendieron acciones humanitarias inmediatas hacia los perseguidos guatemaltecos; ni siquiera se concebían como *refugiados*, puesto que no existía dicha figura en el derecho mexicano.

México no había firmado la Convención de Ginebra de 19[5]1 y su protocolo adicional de 1967, los principales instrumentos del derecho convencional internacional en materia de refugiados.⁶⁵

La presión de la comunidad internacional y organizaciones civiles no se hizo esperar y, aún con este vacío legal, el gobierno mexicano rectificó su postura y creó (en julio de 1980) la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para recibir, proteger y atender adecuadamente a los desplazados guatemaltecos asentados en el sureste mexicano. La COMAR surgió como una comisión intersecretarial y dependía de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

⁶⁴ Según esta acepción, la institución del "asilo" protege a personas que son perseguidas a título individual, en tanto la del "refugio" beneficia a grupos, fundamentalmente en situaciones de desplazamientos de población en gran escala. El análisis del uso de los conceptos "asilo" y "refugio", en la década de los 80, coincide con la gran crisis de refugiados en América Central y por primera vez, se realiza una reflexión sobre la convergencia de los sistemas internacional y americano de protección a los refugiados. Cabe citar el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina que tuvo lugar en Tlatelolco, México D.F. en 1981, cuyas conclusiones se abocan fundamentalmente a esta cuestión.

⁶⁵ Op. cit., CONAPO, p. 8.

Aun con las limitaciones jurídicas mencionadas, el criterio que aplicó el gobierno mexicano a la población guatemalteca para otorgar la calidad de *refugiado* fue la pertenencia a alguno de los campamentos ubicados en los siete municipios fronterizos donde se les dio acogida. Si no era el caso, no tenían reconocimiento legal ni ayuda institucional.

Debido al aumento de flujos de desplazados guatemaltecos, la COMAR firmó un acuerdo de cooperación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), en 1981, para la obtención de financiamiento y elaboración de planes para administrar dichos flujos entrantes. Frente a esta mancuerna se encontraba la denominada Dirección General de Servicios Migratorios (dependiente de la SEGOB) encargada de regular los asuntos migratorios y se contraponía a los intereses de los otros dos. Los enfrentamientos fueron constantes:

Mientras ACNUR y COMAR los consideraban [a los desplazados guatemaltecos] refugiados y, en consecuencia, merecedores de protección, otros afirmaban que venían a buscar trabajo.⁶⁶

Funcionarios como el Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana (1979-1982), y la Directora General de Servicios Migratorios, Diana Torres Arciniega, coincidían en la necesidad de un control migratorio más estricto ante la presencia masiva de guatemaltecos y centroamericanos. Según la Lic. Torres “(...) no podía aceptar a los cientos de miles de centroamericanos que llegaban “en busca de reasentamiento y de trabajo”, porque el verdadero luchador se “encuentra en el sitio de lucha”.⁶⁷

En síntesis, constituían un problema serio, y representaban una amenaza al orden y paz social en la región. Aun con estas discrepancias, el gobierno mexicano echó a andar un programa de regularización migratoria en la frontera sur en noviembre de 1981. Las autoridades mexicanas detuvieron las deportaciones masivas y afrontaron la situación creando campamentos en distintos municipios de Chiapas; se dividieron en dos regiones: de la Selva Lacandona a Motozintla y en la zona del Soconusco.

⁶⁶ Op. cit., Aguayo, p. 91.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 92.

La COMAR y el ACNUR suministraban conjuntamente alimentos y diversos servicios. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales (ONG's), incluyendo algunas de carácter religioso, fueron las primeras en dar inicio a la asistencia humanitaria.

Ya para 1982, se hablaba de más de 7 mil guatemaltecos ubicados en los llamados campamentos de refugiados en Chiapas. Para mediados del mismo año “se mencionaban cifras que iban de 15 000 a 22 000 guatemaltecos localizados en La Trinitaria y la Selva Lacandona”.⁶⁸ De acuerdo con estas cifras, el incremento fue notable a pesar del cerco impuesto por el ejército guatemalteco (en la frontera) para frenar la salida de sus connacionales.

Los ciudadanos guatemaltecos que se asentaron en los campamentos de refugiados eran campesinos e indígenas, con predominio de la presencia de mujeres y jóvenes, lo cual indicaba un claro caso de lo que se denomina *refugiados rurales*.

Es decir, que debido las causas de este movimiento migratorio, el viaje se realizaba en familia a pesar de lo complicado que podía ser para los adultos mayores. La mayoría de los hombres adultos permanecían en territorio guatemalteco en el frente de batalla, o procurando sus tierras dedicadas a cultivos o rebaños familiares, o trabajando en otros lados. Dado lo anterior, reprodujeron sus estructuras comunitarias y familiares en los campamentos o albergues temporales.

Otra característica de la población refugiada guatemalteca fue el problema constante de salud física, especialmente a su llegada a los campamentos. Después de un largo viaje por zonas tropicales húmedas, en condiciones precarias, mal alimentados y deshidratados, adquirirían fácilmente enfermedades como:

⁶⁸ *Ibid.*, p. 26.

(...) paludismo, anemias severas, disenterías, amibiasis, parasitosis, brotes de sarampión, dengue, hepatitis, etc., enfermedades algunas de éstas ya erradicadas en México.⁶⁹

Como consecuencia, se presentó una elevada tasa de mortalidad en algunos de los campamentos o una grave situación de desnutrición entre los refugiados, a falta de atención alimentaria. Además, el daño psicológico a consecuencia del desplazado forzoso y sus implicaciones, particularmente el de los niños (algunos quedaban huérfanos), fue atroz.

Otro aspecto en los campamentos de refugiados fue la falta de trabajo donde ocuparse durante tanto tiempo. En algunos casos comenzaron a producir artesanías y venderlas localmente; en otros, se empleaban con los campesinos mexicanos. Esto último trajo como consecuencia una oferta de mano de obra que, al rebasar la demanda, redujo el nivel salarial en el sector. Hubo otros casos en los que organizaciones religiosas (como las monjas de la orden de Misioneras de María) crearon fuentes de trabajo cercanas a los asentamientos de refugiados. Desafortunadamente, este ejercicio no se logró en todas las zonas de refugiados, ya que unos campamentos eran más numerosos que otros.

Aunado a la baja de los salarios, se elevaron los costos de los alimentos. Algunos escaseaban y comenzó la competencia por los recursos de la zona, incluyendo agua y leña, principalmente.

Esta es una breve descripción de las condiciones difíciles en las que vivían los guatemaltecos durante su refugio en Chiapas. Por último, otro factor que determinó su estancia en el país fue la proximidad a la línea fronteriza; misma que generó diversas incursiones del ejército y fuerzas contrainsurgentes guatemaltecas, conocidas como *kaibles*, a territorio mexicano. Por tanto, dada la inseguridad provocada por las violaciones a la soberanía mexicana, el gobierno se vio en la necesidad de reubicar algunos grupos de refugiados.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 32.

Entre los 45 000 refugiados registrados en 1984 en el Estado de Chiapas, solamente la mitad llegó a la península de Yucatán, aunque muchos de ellos fueron llevados de manera no siempre voluntaria. Los demás se opusieron al programa de reubicación, y mientras la mayoría se quedó en los asentamientos de Chiapas, un número no cuantificado se dispersó en la selva de la zona de Marqués de Comillas en Chiapas y otra cantidad desconocida regresó a Guatemala.⁷⁰

El éxodo de refugiados a Campeche y Quintana Roo durante 1985-1986 fue una medida inevitable, ya que estos ataques costaban la vida a campesinos mexicanos y refugiados guatemaltecos, además de daños materiales a las comunidades.

La frontera atravesó, de 1986 a 1987, un periodo de estabilización en los campamentos. Para finales de ese año y principios de 1988, los refugiados comenzaron a organizarse y crearon Comisiones Permanentes de Representantes Refugiados Guatemaltecos en México (CCPP) para retornar a su patria. Igualmente los gobiernos de México y Guatemala y la ACNUR iniciaron las negociaciones para delinear las condiciones del regreso de la población refugiada.

El proceso de la organización para el retorno a Guatemala buscó, a través de las Comisiones Permanentes, que los refugiados fuesen los que tuvieran que definir las condiciones bajo las cuales deseaban regresar. Varios años de negociaciones fueron necesarios para lograr la firma de los acuerdos del 8 de octubre de 1992, que definían las bases y las garantías para el retorno colectivo y organizado de la población refugiada a Guatemala.⁷¹

Esto fue posible gracias a que los presidentes de Centroamérica (es decir, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), decididos a lograr la paz, firmaron el Acuerdo de *Esquipulas I* y, posteriormente, *Esquipulas II* en 1987 en el que se establecieron los siguientes puntos: cese al fuego, pacificación y reconciliación nacional, democratización interna, eliminar todo apoyo externo a movimientos insurgentes y elecciones libres, entre otros. Como consecuencia de la firma de estos acuerdos se creó la Comisión Nacional de Reconciliación. Esta Comisión propició el diálogo nacional (con la participación de sectores civiles) y el diálogo entre el gobierno y la URGN.

⁷⁰ Op. cit., CONAPO, p. 9.

⁷¹ *Ibid.*, p. 10.

Detrás de las negociaciones, la población guatemalteca refugiada comenzó a movilizarse e involucrarse en los procesos políticos de su país, ya que el retorno implicó más que el mero regreso físico a su lugar de origen. El primer cruce de la frontera política representó la supervivencia y fuente de protección para la población guatemalteca (de hecho, el término *refugiado* vincula e implica la existencia de fronteras entre Estados nacionales). La perspectiva de cruzarla de nuevo representó el fin del refugio, la conclusión temporal-espacial de una etapa y la esperanza de regresar a su país de origen. Ahora, el futuro de los refugiados guatemaltecos se ubicaba “*del otro (su) lado de la línea*”. El cruce de la línea fronteriza entre México y Guatemala se convirtió en una solución y re-solución de conflictos políticos, económicos, sociales, entre otros, que aún sigue vigente.

Siendo así, con la ayuda del ACNUR y diversas ONG, “el primer retorno [2 mil 500 refugiados] se caracterizó el 20 de enero de 1993”.⁷² En años anteriores pequeños grupos habían vuelto a Guatemala; sin embargo, éste fue el primer retorno masivo con carácter plenamente político.

Los refugiados en los campamentos alcanzaron un nivel de organización social muy alto, sin precedentes, por medio de las CCPP y otros grupos de jóvenes, mujeres y religiosos. Regresaron con un alto grado de alfabetización y de conciencia (comparado con la población que permaneció en la zona de conflicto) listos para seguir presionando por el cumplimiento de los acuerdos ya signados.

Aquí concluye la primera parte de la trayectoria histórica de la migración guatemalteca a territorio mexicano. A continuación se describirá la segunda parte donde se presentan diversos movimientos migratorios: retorno de refugiados a Guatemala, permanencia de otros en territorio mexicano y el surgimiento de nuevos flujos migratorios de salida no autorizados con destino a México y los Estados Unidos.

⁷² *Ibid.*

5.2 Flujos migratorios guatemaltecos en la frontera sur: 1993 – 2006

Por medio del *Programa de Repatriación Voluntaria*, entre 1993 y 1999, alrededor de 33 mil guatemaltecos retornaron voluntariamente; esta cifra representa 70 por ciento de los refugiados que fueron repatriados a su país. El resto permaneció en los campamentos, ya que después de sufrir el trauma del refugio, veían la posibilidad de iniciar una nueva vida como mexicanos. Algunos de los factores que motivaron esta decisión fueron: el nacimiento de sus hijos en territorio mexicano nacimiento y/o cohabitación con parejas mexicanas, la situación económica y el acceso a servicios era más atractiva que en su país, oportunidad de empleos mejor remunerados, temor a la violencia en su país de origen, entre otros.

Para todos aquellos que decidieron permanecer en territorio mexicano, se buscó la integración definitiva a través de programas de financiamiento de organismos internacionales y de la UE, regularizando su situación migratoria, otorgándoles la posibilidad de naturalizarse mexicanos. Se buscó el mejoramiento de la producción agrícola y forestal, la creación de empleos en otros sectores y el mejoramiento de la infraestructura de las comunidades donde se ubicaban.

En 1996, el gobierno de México anunció la opción de la integración para los refugiados asentados en los estados de Campeche y Quintana Roo, en los cuales, según los datos de las instituciones internacionales, la población refugiada guatemalteca había alcanzado la autosuficiencia a través del plan multianual llevado a cabo entre 1989 y 1992, y financiado por la Comunidad Económica Europea (CEE).⁷³

En este contexto, se anunció el *Programa de Estabilización Migratoria*, el cual otorgó documentos migratorios FM-3 y FM-2⁷⁴ a los guatemaltecos que decidieron quedarse en el país. Este programa regularizó el estatus migratorio de los refugiados y otorgó una calidad migratoria existente (a diferencia de la de *refugiado*). Esta situación es primordial, ya que implicó el

⁷³ *Ibíd.*

⁷⁴ FM-3 se refiere a la forma migratoria de no inmigrante y FM-2 a la forma migratoria para inmigrado.

respeto y ejercicio de sus derechos políticos, económicos y sociales. Consecuentemente, la obtención de dichos documentos migratorios les permitió desplazarse libremente por el país y buscar nuevas fuentes de empleo.

Ese mismo año, en Guatemala, después de 36 años de una guerra interna entre la guerrilla revolucionaria y el Ejército, se logró firmar la Paz firme y duradera durante el gobierno de Álvaro Arzú. Sin embargo, los trabajos de integración de los ex refugiados guatemaltecos continuaban.

En el estado de Chiapas el programa se implementó en 1998 otorgando la misma posibilidad que a los paisanos de Campeche y Quintana Roo. Se tramitaron documentos migratorios y solicitudes de nacionalidad mexicana. El caso de Chiapas difirió un tanto, ya que el acceso a tierras fue limitado y negociado con los mexicanos y la infraestructura y servicios no estaban distribuidos equitativamente.

El 28 de julio de 1999 concluyó oficialmente el programa de refugiados guatemaltecos en México con la entrega de 939 cartas de naturalización mexicana en manos del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, sumando un total de 2,740 cartas expedidas desde que el programa se puso en marcha.

Entre 1999 y 2003 las autoridades mexicanas trabajaron en estrecha colaboración con el ACNUR, la COMAR, la comunidad de los refugiados y otros participantes civiles para garantizar el éxito de la política de integración local.

A pesar de los esfuerzos y buenas voluntades nacionales e internacionales, los efectos de la guerra civil (y de la crisis centroamericana) se sintieron en diversas esferas de la sociedad guatemalteca, particularmente en la económica. Por tanto, se conformaron nuevos flujos migratorios cada

vez más intensos con dirección al norte. Estos flujos incluían a los retornados guatemaltecos, inmigrantes guatemaltecos en México y nuevos migrantes guatemaltecos cansados de la situación cada vez más difícil en su país de origen. Sin embargo, el camino no sería fácil.

Tenían que echar mano de todos sus recursos y contactos, tanto en México como en Estados Unidos, formando *redes* para facilitar su viaje. Dado que el flujo de emigrantes guatemaltecos era significativo, la obtención de visados fue cada vez más difícil, y por ello que se convirtiera en un flujo predominantemente *indocumentado*. Lo anterior provocó que la frontera sur, particularmente la región del Soconusco, se convirtiera en la ruta de paso de miles de migrantes guatemaltecos (y centroamericanos) para llegar a los Estados Unidos.

La región del Soconusco, ubicada en el estado de Chiapas, es el espacio más dinámico de la frontera sur, tanto por la cantidad de mercancías que se comercian como por la intensa movilidad de personas en ese lugar:

El cruce y la presencia de extranjeros no autorizados en la región fronteriza se ha convertido en uno de los principales temas de preocupación por lo que ello significa, no sólo por los propios migrantes, sino también por la diversidad de procesos y actores que generan a su alrededor.⁷⁵

Lo anterior ha dado pauta para fomentar estereotipos en torno a los migrantes, criminalizándolos y catalogándolos como asunto de seguridad nacional. Cabe aclarar que en la frontera sur también convergen otros actores, como traficantes de estupefacientes y armas, que toman ventaja y aprovechan la porosidad de la frontera, además de contar con protección y apoyo de las autoridades. Inclusive, los mismos migrantes indocumentados se convierten en víctimas de grupos de traficantes de personas, *polleros* o *coyotes*, que controlan la zona.

⁷⁵ Op. cit., Castillo, p. 250.

Así, la situación que viven los migrantes indocumentados en la frontera sur es altamente riesgosa. La franja costera que atraviesa el estado de Chiapas desde Ciudad Hidalgo hasta el Istmo de Tehuantepec, es muy peligrosa para los migrantes, ya que es una región en donde son víctimas de la violencia cotidiana.

El migrante al ser extranjero y regularmente indocumentado se convierte en un sujeto vulnerable y la situación es aún más dramática cuando el migrante es mujer y/o indígena. Desafortunadamente, esta vulnerabilidad se asocia a la impunidad que prevalece en los puntos de cruce y tránsito de migrantes.

Al intensificarse los flujos migratorios indocumentados en la frontera sur, las autoridades migratorias, corporaciones policiacas (estatales y federales) y el ejército trabajan conjuntamente para un mayor control migratorio. Ante dicha presencia, los migrantes buscan nuevas rutas y se enfrentan a grupos delictivos, como la Mara Salvatrucha 13 (MS-13) y Barrio 18 (M-18), de quienes son víctimas de asaltos y abusos con extrema violencia.

Para tener una idea clara de la intensidad del fenómeno “(...) de 1998 al 2001 han sido deportados cerca de 590 mil centroamericanos, pues desde 1998 se rebasó la cifra de los 100 mil y en el 2001 se llegó a los 200 mil”.⁷⁶ Los flujos migratorios indocumentados guatemaltecos encabezan el número de aseguramientos y devoluciones durante 2000-2006.

En 2003, 86,023 guatemaltecos fueron asegurados, los cuales representaron 45.9 por ciento del total de los eventos de aseguramiento. En 2004, la cifra aumentó a 94,404 guatemaltecos asegurados y en 2005 alcanzó la cifra de 100,948. A pesar de los esfuerzos por controlar los flujos indocumentados, la cifra sólo descendió a 84,523 guatemaltecos asegurados, representando casi la mitad del total de eventos de aseguramiento (46.3 por ciento).

⁷⁶ Op. cit., *Derechos humanos*, p. 146.

Aunque estas cifras dan cuenta del incremento de los flujos migratorios guatemaltecos indocumentados en los últimos años, es imposible cuantificar la migración no documentada por la obvia razón de que elude los puntos de control migratorio. Por esta razón, es posible sólo deducir el número de migrantes indocumentados por el número de eventos de aseguramiento.

Con el incremento de estos flujos, también se incrementan las denuncias de violaciones a los derechos humanos de los migrantes guatemaltecos indocumentados (entre otros) asociadas en los momentos de tránsito, intercepción, detención y deportación del territorio mexicano. Por un lado, se reconoce a los *coyotes* o *polleros*, delincuentes comunes y *maras* que operan en la zona y abusan de la población migrante, y, por otro, se identifica a las autoridades migratorias y policíacas mexicanas.

Las bandas de *coyotes* o *polleros* trabajan en contubernio con las autoridades. Se han consolidado de manera tal, que ofrecen *paquetes* para transportarlos a los Estados Unidos.

Los traficantes se ajustan al bolsillo de cada persona y les ofrecen traslados de primera, segunda y hasta tercera clase. Aunque por 500 dólares más, les otorgan pasaportes, actas de nacimiento y credenciales de elector falsas para cruzar “sin problemas” por el territorio mexicano.⁷⁷

Los paquetes de *primera* oscilan entre 8,000 y 10,000 dólares e incluyen transportación aérea y documentación apócrifa. Los de *segunda* tienen un costo de 5,000 a 6,000 dólares y el traslado es en tráiler o autobús, y los de *tercera*, tienen un valor de 3,000 a 4,000 dólares y el viaje es en ferrocarril y caminando.

Los *coyotes* o *polleros* se aprovechan del migrante por que éste no conoce el territorio y, en muchas ocasiones, “lo deja perdido” aún habiendo cobrado el costo total del viaje. Incluso, son víctimas de secuestro y/o son reclutados por las redes de tratantes.

⁷⁷ M.J., Peters, “Polleros ofertan viajes todo incluido” en *El Universal*, México, 11 de agosto, 2008.

Otro de los actores que abusan de los migrantes son las bandas delictivas comunes y *maras*⁷⁸ (MS-13 y M-18) se encargan de amedrentarlos y despojarlos de dinero, ropa, zapatos y otras pertenencias que portan. En el caso específico de las mujeres, muchas son víctimas de violación sexual por parte de alguno de esos grupos.

No se tiene un registro del número de indocumentados víctimas de las *maras* en la frontera sur, ya que éstos no presentan denuncias ante el temor y negligencia de las autoridades mexicanas:

(...) los migrantes, al momento de salir de su lugar de origen, se apropian de ciertos rasgos y “creen” que, por el hecho de ser *indocumentados*, son merecedores de enfrentar y, sobre todo, *aceptar* -o al menos ver con normalidad- los abusos que viven.⁷⁹

Esto quiere decir que los migrantes indocumentados *asumen* que deben pagar por internarse y transitar por México, de modo que estas situaciones no son percibidas como violaciones a sus derechos, sino como el *costo* para cubrir su viaje.

Además de estas situaciones, los migrantes indocumentados enfrentan abusos por las autoridades migratorias y policiacas mexicanas. Los abusos recurrentes son: “(...) maltrato físico (golpes), psicológico, verbal, estafas, discriminación, encierro en cárceles comunes e, inclusive, violación sexual”.⁸⁰

De igual manera, los migrantes indocumentados no presentan ningún tipo de denuncia ante el abuso de la autoridad, principalmente, por temor a ser deportados o por posibles represalias. En otros casos, por la desconfianza en las instituciones y procesos legales, así como el desconocimiento de las mismas.

⁷⁸ Es preciso entender la articulación de la modalidad de violencia de las *maras* instauradas en Guatemala. La guerra civil de los ochenta fue contra los niños, contra los futuros (hoy) jóvenes que nacerían de violaciones masivas. Se trató de dislocar el tejido comunitario indígena que apoyó a las guerrillas, desarraigando a las comunidades. La guerra supuso un rompimiento del tejido social y la institución de una cultura de violencia, misma que se reproduce en las *maras*.

⁷⁹ Op. cit., *Derechos humanos*, p. 187.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 186.

Existen otras instancias, como la casas del migrantes, iglesias y organizaciones no gubernamentales, que trabajan conjuntamente para brindar apoyo a los migrantes indocumentados en la frontera sur mexicana.

La *Red de Casas del Migrante Scalabrini* es una de las pioneras en la frontera sur mexicana, la cual brinda alojamiento, comida, apoyo espiritual, orientación, primera atención médica y defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes.

Las ciudades donde se ubican casas del migrante son Tapachula, Chiapas (desde 1997) y Tecún Umán, Guatemala (desde 1995). Estas casas se encargan de dar refugio a los migrantes indocumentados provenientes de Guatemala y otros países centroamericanos en su tránsito a los Estados Unidos.

En vista de las violaciones denunciadas por los migrantes, se crean en estas casas *Oficinas de Derechos Humanos* con dos objetivos principales: detectar las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y dar seguimiento a las mismas y crear una cultura de respeto de los derechos humanos de los migrantes en la región.

Es tal el trabajo en materia de promoción de derechos humanos de los migrantes que cuentan con una *Guía del Migrante* en la que se explica, de manera clara y concisa, qué hacer en las siguientes situaciones: al llegar a la ciudad (fronteriza); al contactar un coyote, pollero o patero; al cruzar la frontera; en caso de detención, arresto y/o maltrato; en caso de haber cruzado la frontera, entre otros.

Hay ONG's que trabajan arduamente por los derechos humanos de los migrantes. Tal es el caso de *Sin Fronteras, I.A.P.*, que brinda atención directa y servicios a los migrantes en condiciones de vulnerabilidad en México.

Además, ofrece asistencia, orientación y representación legal a los migrantes que han sido víctimas de violaciones a sus derechos por su situación migratoria irregular en el país.

Como se puede apreciar, cruzar el Río Suchiate para ingresar a México no ofrece problema para aquellos migrantes guatemaltecos que desean llegar a Estados Unidos. En realidad, ésta no es la frontera, las verdaderas fronteras están a lo largo de todo su trayecto y adquieren múltiples formas y expresiones, las cuales son superadas y no impiden el proyecto de migrar.

En el siguiente apartado, se realizará un breve recuento de la política migratoria en México, del marco legal y administrativo de las políticas y regulaciones sobre migración y de los acuerdos recientes entre los gobiernos de México y Guatemala relativos a asuntos migratorios durante la administración 2000-2006.



Capítulo IV

Durante su campaña presidencial, Vicente Fox planteó una política migratoria de "fronteras abiertas", lo cual significaba abrir las fronteras al libre tránsito de trabajadores migrantes, y con ello, una política menos rígida para que entraran y salieran del país, por más utópico que pareciera. Sin embargo, esta política migratoria se orientaba hacia la frontera norte, en particular, la que se refiere a la diáspora mexicana en Estados Unidos.

En la relación bilateral, el gobierno mexicano se abocó a negociar un acuerdo migratorio con el vecino país que comprendiera un programa de trabajadores temporales que permitiera emplear a 250,000 mexicanos y la regularización de indocumentados a través de una amnistía; sin embargo, poco duró el entusiasmo ya, que esta propuesta fue desechada por Washington después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. A partir de entonces se recrudecieron las medidas en contra de la inmigración, especialmente la indocumentada, y la política exterior norteamericana se centró en la seguridad interna y hemisférica, tema que se ha vuelto toral en los acuerdos regionales de los tres países socios comerciales de Norteamérica.

Ante ello, el presidente Fox y su Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (2000-2003) y Luis Ernesto Derbez (2003-2006), respectivamente, redoblaron esfuerzos para lograr avances en materia migratoria, con miras a "defender los derechos de nuestros paisanos y hermanos", fincando demasiadas ilusiones en una reforma migratoria.

Así, la política migratoria mexicana, durante la administración de Vicente Fox (2000-2006), se orientó hacia "el norte" y operó con un doble mecanismo. Por una parte, promovió el respeto de los derechos de los migrantes; por otra, elaboró políticas públicas coyunturales para disuadir, equilibrar, canalizar y administrar los flujos migratorios, particularmente los indocumentados.

En este apartado se revisará el desempeño del Estado Mexicano frente los flujos migratorios indocumentados en la frontera sur, particularmente durante el periodo 2000-2006, a través del Instituto Nacional de Migración, y se evaluará el cumplimiento de una política migratoria apegada al respeto de los derechos humanos de los migrantes.

6. Instituto Nacional de Migración

México, al igual que los demás Estados, cuenta con un aparato que se ocupa de los asuntos migratorios. Hasta antes de 1977, era responsabilidad de la Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); sin embargo, en ese año se transformó en Dirección General de Servicios Migratorios. Éste es el antecedente inmediato al actual Instituto Nacional de Migración (INM).

De acuerdo con la Ley General de Población (LGP), la SEGOB es la autoridad encargada en materia migratoria en el país. En el capítulo II, artículo 7 de esta ley, claramente se definen sus competencias.

Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; aplicar esta Ley y su Reglamento; y las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias. En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley.⁸¹

Para llevar a cabo el despacho de los asuntos migratorios, el INM fue creado el 19 de octubre de 1993 para administrar y aplicar la legislación migratoria vigente. De acuerdo con el Reglamento Interno de la SEGOB, el INM se define como:

⁸¹ INM, Ley General de Población, D.O.F. 7 de enero de 1974, en el sitio www.inm.gob.mx. Fecha de consulta: 24 de octubre de 2008.

(...) un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.⁸²

Otras instituciones relacionadas al proceso migratorio a nivel federal son: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), dependencia de la Procuraduría General de la República (PGR); la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de la cual la Policía Federal Preventiva (PFP) forma parte; la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), a cargo de las Fuerzas Armadas, y, finalmente, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), también dependiente de la SEGOB.

6.1 Objetivos y atribuciones del INM

El objetivo fundamental del INM es facilitar los flujos migratorios en el país, por medio de un control y verificación eficientes de los mismos, con pleno respeto a los derechos de los migrantes.

Para alcanzar este objetivo, el INM tiene una serie de atribuciones establecidas en el Reglamento Interno de la SEGOB (artículo 57) entre las cuales se destacan, para fines de esta investigación, las siguientes:⁸³

- I. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;
- II. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;
- XIII. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- XIX. Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.

⁸² INM, Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, D.O.F. 30 de julio de 2002, en el sitio www.inm.gob.mx. Fecha de consulta: 25 de octubre de 2008.

⁸³ *Ibid.*

El INM se rige por un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, de tipo intersecretarial, y las funciones operativas del Instituto están a cargo de un Comisionado. Éste es nombrado y removido por el Presidente de la República, a través de su Secretario de Gobernación. Entre sus atribuciones, se pueden mencionar las siguientes:

Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia, (...) establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales o delegacionales que participen en la promoción y control de flujos migratorios, (...) vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos de los migrantes y difundir el respeto a los mismos (...).⁸⁴

El Comisionado cuenta con seis unidades denominadas *Coordinaciones* en las que se apoya para dirigir, organizar y evaluar el desempeño del Instituto a su cargo. Las coordinaciones son: de Regulación Migratoria, de Control y Verificación Migratoria, de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, de Delegaciones, Jurídica, de Planeación e Investigación y de Administración.

Sólo durante la administración de Vicente Fox, se contaron con cinco Comisionados al frente del INM, lo cual denota inestabilidad, falta de compromiso y continuidad en la tarea migratoria. En la tabla 4 se muestran los nombres de los Comisionados del INM y el periodo que duraron en el cargo.

Tabla 4: Comisionados del Instituto Nacional de Migración 2000-2006

Periodo	Comisionado
Diciembre 2000 a Julio 2002	Felipe de Jesús Preciado Coronado
Agosto 2002 a Julio 2005	Magdalena Carral Cuevas
Agosto 2005 a Noviembre 2005	Lauro López Sánchez
Diciembre 2005	Pablo Torres Salmerón
Enero a Diciembre 2006	Hipólito Treviño Lacea

Fuente: Informes del Programa de Rendición de Cuentas del INM

⁸⁴ *Ibid.*

En resumen, el INM, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, (específicamente, la SEGOB) ejerce el control y verificación migratoria en el territorio nacional y la aplicación de la legislación migratoria vigente.

El INM está presente en las 32 entidades federativas del país a través de sus Delegaciones Regionales. También se localiza en los 172 puntos de internación aeroportuarios, marítimos y terrestres para controlar y registrar los flujos de inmigrantes y emigrantes en el territorio nacional. Igualmente, cuenta con 48 estaciones migratorias donde aloja temporalmente a los extranjeros que no cuentan con documentos que acrediten su estancia legal en México. Estas estaciones migratorias forman parte de la estructura operativa del Instituto, cuya finalidad es verificar el estatus migratorio de los extranjeros y su eventual aseguramiento y deportación.

En la frontera sur del país se encuentran ubicadas 29 de las 48 estaciones migratorias que existen en México. Esto se debe al enorme volumen de cruces documentados e indocumentados que, según estimaciones del INM, alcanza una cifra de más de 2 millones anuales sólo en esta frontera.

Los cruces documentados en la frontera sur son, principalmente, de carácter temporal; es decir, como turistas, trabajadores agrícolas, visitantes locales y viajeros en tránsito. Los cruces indocumentados se componen (en su mayoría) por ciudadanos guatemaltecos que desean trabajar en Chiapas y por aquellos que tienen como objetivo llegar a los Estados Unidos.

Al ser localizados los migrantes indocumentados, éstos son puestos a disposición de las autoridades del INM, para ser asegurados en la estación migratoria de Tapachula y esperar ser repatriados a su país de origen, Guatemala. Es obligación del Instituto cubrir los gastos generados por la alimentación, estancia y transporte de los migrantes, más servicios de limpieza, seguridad, entre otros.

Pese a la normatividad vigente, es sabido que los migrantes indocumentados son víctimas de abusos, maltrato, tortura, violación y extorsión por parte de diversas corporaciones policiacas y agentes del INM. Los informes de las comisiones de derechos humanos y ONG's lo demuestran. La mayoría de los migrantes asegurados desconocen su situación legal y mucho menos saben cuándo habrá de resolverse. Por otro lado, los servicios de higiene no funcionan adecuadamente y las condiciones en los dormitorios y sanitarios provocan problemas de salud entre la población.

Las condiciones de sufrimiento que padecen los hombres y mujeres guatemaltecos, que cada año llegan a territorio mexicano en calidad de migrantes indocumentados, no terminan cuando las autoridades mexicanas los detienen. Más adelante se ahondará en esta materia, cuando se aborde la situación de los derechos de los migrantes indocumentados en territorio nacional.

6.2 Marco jurídico

El marco jurídico de actuación del INM es el siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Población de 1974, Ley de Nacionalidad de 1998 y reformada en 2005, Reglamento a la Ley General de Población de 2000, Reglamento Interior de la SEGOB de 2002, Manual de Trámites Migratorios de 2000 y diversos Acuerdos Delegatorios de Facultades, Circulares, Lineamientos y Avisos.

En el ámbito internacional, México ha celebrado convenciones, convenios y tratados bilaterales, regionales y multilaterales que regulan diversos aspectos de la migración; particularmente lo relativo a la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Se destacan por su relevancia y competencia del INM los siguientes instrumentos: Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (ambas ratificadas en 1965), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ratificada en 1999), Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ratificada en 2003), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ratificada en 1975), entre otros.

No cabe duda que los flujos emergentes (principalmente centroamericanos) en la frontera sur han planteado desafíos al marco legal y administrativo de las políticas y regulaciones migratorias vigentes. Basta con señalar que la Ley General de Población (LGP) data de 1974 y aún sigue vigente.

Aunque fue recibida como una propuesta innovadora en su tiempo y, a pesar de una serie de reformas coyunturales, frente a los refugiados guatemaltecos en 1990 y “nuevas regulaciones (...) entre Estados Unidos, Canadá y México, como parte de las negociaciones para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”,⁸⁵ dista mucho de encontrarse a la altura de los retos migratorios que hoy enfrenta México.

Por un parte, muchos de los artículos de la LGP son contradictorios a las garantías individuales establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales no sólo firmados, sino ratificados por el gobierno mexicano. Por ejemplo, el artículo 34 establece que la SEGOB “podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrá de dedicarse”. Sin embargo, este apartado se contradice con el artículo 5º Constitucional en el que se garantiza la libertad de trabajo de todas las personas. Por si fuera poco, el artículo 37, fracción VII impone prácticas discriminatorias sobre la entrada de personas con discapacidad mental.

⁸⁵ Manuel Ángel Castillo, Et al., *Migración y fronteras*, Colegio de la Frontera Norte, Colegio de México, Asociación Latinoamericana de Sociología, Tijuana, B.C., México, 1998, pp. 429-430.

Además, al revisar dicha ley se percibe que gran parte de su contenido está enfocada en verificar a los inmigrantes, y en fijar las modalidades de repatriación e instrumentos de control y verificación migratoria.

Las contradicciones son mayores en torno a los derechos de los migrantes indocumentados, ya que “no están protegidos por un cuerpo legal coherente y no se les garantiza un conjunto de derechos de manera específica”⁸⁶ a pesar que el artículo 1º Constitucional prohíbe todo tipo de discriminación motivada por origen étnico, el género, edad o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de repensar a los derechos fundamentales como derechos universales y no exclusivos de la ciudadanía, ya que son de todas las personas y no pueden utilizarse para distinguir entre ciudadanos de primera y segunda clase.

A mediados del sexenio de Vicente Fox, el titular de la SEGOB, Santiago Creel Miranda, encabezó la instalación del Consejo Consultivo del INM y destacó la necesidad de revisar el marco jurídico en materia migratoria.

El actual marco jurídico de la materia migratoria está bajo una revisión integral, porque es muy restrictivo y obsoleto (...) No hay una correspondencia entre las normas y el diseño institucional del Instituto Nacional de Migración.⁸⁷

Detrás del discurso de buena voluntad del gobierno foxista, se ocultó la del fenómeno migratorio indocumentado como problema de delincuencia, al que el gobierno debía dar una salida policial. A raíz del 11-S, las prácticas migratorias fueron cada vez más restrictivas y lesivas de los derechos de los migrantes, especialmente de los indocumentados. México se convertía en un engranaje más de la política migratoria estadounidense.

⁸⁶ *Ibíd.*, p.432.

⁸⁷ Juan, Arvizu, “Modernizarán ley migratoria” en *El Universal*, México, 15 de noviembre, 2003.

Durante el periodo 2000-2006 no se llevaron a cabo reformas sustanciales a la LGP, mucho menos en materia migratoria. Más adelante se revisará el desempeño del gobierno en este rubro a lo largo de dicho sexenio.

Es sólo hasta la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) cuando comienzan a darse las reformas a la LGP. En abril de 2007, se eliminó la sanción de hasta 10 años de cárcel para aquellos extranjeros que ingresaran al país sin documentos migratorios. “Es una reforma que se aprobó por unanimidad y es histórica, ya que por años México era uno de los países con una de las legislaciones más agresivas en contra de los migrantes indocumentados”.⁸⁸

Se modificó la pena de hasta de 10 años de prisión y multa de hasta cinco mil pesos al extranjero que, habiendo sido expulsado, se internara nuevamente en el país. También se derogaron los artículos 119, 120 y 127 de dicha ley en la que se establecían multas y años de prisión por incumplimiento de disposiciones administrativas, por realizar otras actividades que las autorizadas por la Secretaría y por contraer matrimonio con extranjeros para que radiquen en el país, respectivamente.

En resumen, se derogan los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 127, y se reformó el artículo 125, todos de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

Al extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 115, 117, 126 y 138 de esta ley, se le cancelará la calidad migratoria y será expulsado del país, sin perjuicio que se le apliquen las penas establecidas en dichos preceptos.⁸⁹

Como ya se ha expuesto, es imperativo continuar con el proceso de reforma legislativa que actualice la LGP, apegado a los principios establecidos en los instrumentos internacionales signados y congruentes con la realidad migratoria internacional.

⁸⁸ Jorge, Teherán, “Aprueban reforma a Ley General de Población” en *El Universal*, México, 29 de abril, 2007.

⁸⁹ Op. cit., INM.

6.3 Programas institucionales

El INM cuenta con varios programas institucionales con el propósito de incentivar y facilitar los flujos migratorios en el país. Entre ellos encontramos el *Programa Paisano*, *Programa de Protección a Migrantes* y *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos*.

6.3.1 Programa Paisano

Con el objetivo de garantizar los derechos y trato digno de los mexicanos residentes en el extranjero (principalmente en Estados Unidos), cuando retornan o visitan México, el *Programa Paisano* es una acción sustantiva y permanente que se brinda intersecretarialmente a los connacionales que ingresan y salen del país.

Este programa operó por primera vez en diciembre de 1989 y por varios años se llevó a cabo sólo durante periodos vacacionales. Sin embargo, poco a poco se fue consolidando, hasta que se integró como programa estratégico permanente del INM. Aunque el Programa Paisano se mantiene durante todo el año, en la temporada de fin de año se pone en marcha el “Operativo de Invierno” para ofrecer orientación a los connacionales que cruzan la frontera con el fin de visitar a su familia en México.

De acuerdo con la Guía Paisano distribuida por el Instituto, el programa se vislumbra como un “sistema integral de información actualizado, eficiente y oportuno; y fortalece la cultura de servicio para erradicar prácticas de corrupción y maltrato”.

Además de ofrecer información sobre trámites de pasaporte, matrícula consular, menaje de casa, documentos necesarios para ingresar al país, mercancías permitidas y libres de impuesto, franquicias y pago de derechos, entre otros, recibe quejas y denuncias las 24 horas, los 365 días al año. Éstas

pueden presentarse al Programa Paisano o a la Secretaría de la Función Pública (SFP) por medio de una línea telefónica sin costo, desde Canadá, Estados Unidos y México, al igual que por Internet y correo electrónico.

El Programa Paisano es coordinado por una Comisión Intersecretarial, presidida por el Secretario de Gobernación, auxiliado por el Comisionado del INM. Además cuenta con una Coordinación Nacional, 29 comités estatales a nivel nacional y dos representaciones en Los Ángeles, California y Chicago, Illinois.

Las dependencias que conforman la Comisión Intersecretarial y colaboran desde su ámbito de competencia son: SRE, SFP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), SSP, Secretaría de Turismo (SECTUR), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Secretaría de Salud, PGR, Secretaría de Transportes y Comunicaciones (SCT), Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Instituto Federal de Defensoría Pública, Procuraduría Agraria, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), STPS, Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Economía (SE).

Cabe resaltar que los 46 consulados de México en Estados Unidos desempeñan un papel fundamental en la promoción del Programa Paisano. Se encargan de informar a los compatriotas sobre las facilidades que se les brindarán al visitar el país y de distribuir las Guías Paisano, tarjetas, trípticos y formatos de queja y denuncia.

Según los registros disponibles del Programa Paisano, en el periodo 2003-2006, se atendieron 6,227,881 connacionales gracias a la instalación de un total de 526 módulos de atención ubicados en las principales áreas fronterizas, aeropuertos internacionales y centrales camioneras en las entidades federativas del país.

6.3.2 Programa Grupo Beta de Protección a Migrantes

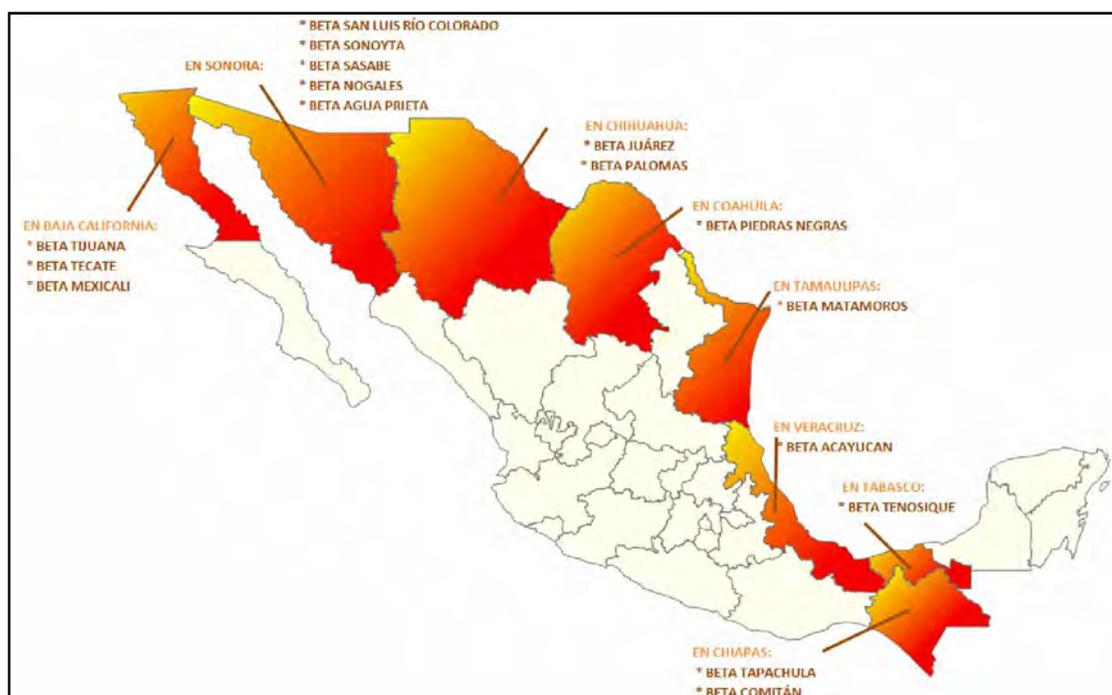
Bajo la premisa de salvar la vida de los migrantes, el INM creó el primer Grupo Beta en la ciudad de Tijuana en 1990. Dados los resultados, se decidió continuar con el proyecto y se crearon el Grupo Beta Nogales (1994) y el Grupo Beta Tecate y Matamoros (1995). Actualmente se cuenta con 16 Grupos Beta en todo el país.

El Reglamento de la LGP sugiere (más no obliga), la creación de grupos de protección a los migrantes, que son denominados Grupo Beta, y su objetivo es “protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados”.⁹⁰

Estos Grupos están coordinados por el INM y pueden estar conformados por elementos de seguridad de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), tal y como lo establece el artículo 138 del mismo Reglamento.

A la fecha, se cuentan con 16 grupos que trabajan en los siguientes puntos de las zonas fronterizas y de tránsito de migrantes: tres en Baja California, cinco en Sonora, dos en Chihuahua, uno en Coahuila y uno en Tamaulipas, todos en la frontera con Estados Unidos; además hay uno en Veracruz (Golfo de México), dos en Chiapas y uno en Tabasco, en la frontera sur del país.

⁹⁰ Op. cit., INM.

Mapa 3: Localización de Grupos Beta en la República Mexicana

Fuente: Elaboración propia.

Los Grupos Beta están capacitados para realizar labores de rescate y auxilio a migrantes en situaciones de alto riesgo. También se encargan de la instalación de letreros de prevención de riesgos y torres Beta (torres de orientación). Estas torres tienen una altura de 10 metros, visibles a 10 kilómetros a la redonda, y cuentan con un depósito de agua y un área de sombra para resguardo de los migrantes.

Los agentes del Grupo Beta están igualmente capacitados para brindar apoyo legal y asistencia respecto a los derechos que tienen los migrantes en México y de los riesgos que tienen por el clima y los animales en el desierto (al norte) o en la selva (al sur) y les advierten sobre los delincuentes. En la siguiente tabla se aprecian las diferentes acciones efectuadas por los Grupos Betas durante el periodo 2001-2006.

Tabla 5: Comparativo de acciones efectuadas por los Grupos de Protección a Migrantes 2001-2006

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Migrantes rescatados	3,293	3,179	3,338	3,364	5,839	7,945
Migrantes lesionados o heridos	36	487	595	750	1,530	739
Migrantes extraviados localizados	6,963	288	206	183	140	149
Asistencia social a migrantes	21,762	49,754	60,901	120,025	143,563	109,720
Asistencia y gestoría jurídica	1,869	3,893	2,042	521	320	236
Migrantes protegidos por conductas delictivas	3,099	1,865	1,180	137	132	112
Migrantes orientados	227,933	268,407	480,420	661,044	769,056	630,112
Cartillas de migrante entregadas	178,853	111,670	119,154	226,327	377,633	300,696
Trípticos guía preventiva entregados	105,913	67,036	110,001	179,797	324,512	269,789
Señalamientos preventivos reparados	175	229	150	142	298	165
Migrantes repatriados atendidos	5,304	59,754	67,469	87,406	120,002	112,288
Migrantes mutilados	-	1	35	85	96	74

Fuente: Estadísticas de Protección a Migrantes del INM.

Debido al cambio de rutas para internarse al país, los contactos de los Grupos Beta con los inmigrantes disminuyeron. Cabe resaltar que en 2005 se tuvo comunicación con 769,056 personas que buscaban llegar a Estados Unidos y en 2006 bajó a 630,112 personas.

El huracán Stan (octubre 2005) destruyó, en el estado de Chiapas, las vías del ferrocarril que ocupaban los inmigrantes indocumentados centroamericanos para entrar al país. Esto provocó que los inmigrantes se movieran al interior de ese estado o se internaran por Tabasco para tomar el tren que los llevara a Veracruz y de ahí subir por la costa este a los Estados Unidos. Pero la empresa que operaba el ferrocarril Chiapas-Mayab dejó de hacerlo en junio de 2007 y produjo que los inmigrantes que llegaban a Tabasco quedaran varados.

Según declaraciones del Director de Protección al Migrante, José Alberto Canedo Bernal, el INM tiene intenciones de crear siete Grupos Beta más hacia 2012 “(...) dos más en Tamaulipas, uno más en Veracruz, tres más en Chiapas y uno en el Estado de México (el primero no fronterizo) en la estación de trenes de Tultitlán”.⁹¹

Aunque los Grupos Beta no pueden detener a los inmigrantes indocumentados que transitan en México para llegar a Estados Unidos, es sabido (por los mismos migrantes) que sí alertan a las autoridades sobre su presencia. Entonces, podría pensarse que la creación de más Grupos Beta (tres sólo en Chiapas), contribuiría a la estrategia del Estado Mexicano de blindar la frontera sur del país. O bien, para fortalecer la red de complicidades en el tráfico de migrantes.

Sin duda, el Grupo Beta se percibe como un ente contradictorio: por un lado, dice brindar ayuda a los migrantes, aunque por el otro lucre con ellos. Las quejas de corrupción presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)⁹², y otras comisiones estatales de derechos humanos, contra los agentes del Grupo Beta demuestran nexos con el narcotráfico y contubernio de autoridades migratorias con polleros para el tráfico y extorsión de migrantes. No por nada el Grupo Beta es la organización que mejor conoce los puntos neurálgicos de los cruces migratorios legales e ilegales entre México-Estados Unidos y México-Guatemala-Belice.

Es evidente que las grandes redes no pueden funcionar sin la complicidad de las instituciones del Estado encargadas precisamente de facilitar (y controlar) los flujos migratorios. Basta con revisar el siguiente testimonio:

⁹¹ Entrevista en el programa de radio del INM “En la ruta migratoria”, 18 de diciembre de 2007. www.inm.gob.mx. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2008.

⁹² La CNDH en tres años (2005-2008) ha recibido mil 300 quejas por parte de migrantes, emitido 24 recomendaciones, resuelto 204 casos mediante la conciliación con las partes y 146 quedaron solucionados simplemente con un trámite. *Notimex*, 4 de abril de 2008.

Los indocumentados eran enviados desde el aeropuerto de Tapachula al de Tijuana en vuelos charter. Se realizaban tres vuelos a la semana que transportaba cada uno de ellos unas 240 personas y cada una pagaba, sólo por el vuelo, dos mil dólares. O sea que cada vuelo rendía unos 480 mil dólares de utilidades. Rápidamente la red fue fortalecida con miembros de la PGR, la Policía Federal de Caminos y personal de seguridad de Aeropuertos y Servicios Auxiliares. El control operativo de la red se realizaba desde Ciudad Cuauhtémoc en la frontera con Guatemala.⁹³

La disponibilidad del migrante como mercancía que se puede transportar y vender despoja al INM de todo contenido humanitario, lo cual atenta en contra de las normas mínimas de protección a extranjeros. Estas prácticas corruptas dejan al descubierto una mentalidad nada distinta al de la patrulla fronteriza de los Estados Unidos. En el fondo el propósito es el mismo: el migrante es un objeto al que se le pueden violar sus derechos, su dignidad, vender, discriminar y explotar.

6.3.3 Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos

En 1996, México se inscribió en el Programa de Cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y creó el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos. El objetivo de este programa es atender a los menores no acompañados que no logran cruzar y quedan varados en las franjas fronterizas del país.

Las instituciones involucradas en el Programa son SEGOB, a través del INM, la SRE y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral para la Familia (SNDIF). Su principal tarea es otorgar a estos menores la atención y garantizar el respeto a sus derechos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen. Esto aplica tanto para los menores mexicanos no acompañados que son repatriados por autoridades estadounidenses, como para los migrantes infantiles centroamericanos no acompañados en territorio mexicano.

⁹³ Jorge, Fernández Menéndez, "Los polleros del poder. Tráfico de migrantes" en *Diario Milenio*, México, 25 de marzo de 2004.

El SNDIF cuenta con una red de albergues de tránsito para niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados con una cobertura de atención en siete estados de la República Mexicana: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

De acuerdo con cifras del SNDIF, al cierre del ejercicio 2006 “se proporcionó atención a 19 934 niñas, niños y jóvenes en los 24 albergues ubicados en 6 entidades de la frontera norte y en la frontera sur (Chiapas)”.⁹⁴ Aunque el portal de Internet del INM no cuenta con estadísticas que evidencien los resultados de este programa, la Comisionada Cecilia Romero, declaró (en 2007) que “[u]nos 18 mil menores migrantes son atendidos cada año por instituciones de asistencia del país, lo que representa el doble del promedio de hace apenas un lustro”.⁹⁵

En 2007, se refrendó y amplió el convenio de colaboración entre el INM y el SNDIF. Gracias a ello, se alcanzó un total de 64 albergues de tránsito; de los cuales, 16 pertenecen a sistemas estatales y municipales del DIF. Además, se adhirieron al programa las siguientes entidades de las fronteras norte y sur: Campeche, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El convenio establece que el INM asumirá la responsabilidad de los menores migrantes mayores de 12 años y el DIF se encargará de atender a aquellos menores de 12 años dentro de sus albergues. En ambos casos, el objetivo es atender las necesidades de los menores migrantes, con ayuda de los consulados de sus países de origen, hasta que regresen a sus comunidades de origen.

⁹⁴ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Informe de Resultados Enero-Diciembre 2006, p. 1. www.dif.gob.mx. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2008.

⁹⁵ Alonso, Urrutía, “Se duplica en 5 años cifra de menores migrantes atendidos en instituciones” en *La Jornada*, México, 12 de junio de 2007.

En el caso de la frontera sur, hay dos albergues que están en funcionamiento: el Albergue para Menores Migrantes del DIF (ubicado en Tapachula) y otro en la Estación Migratoria Modelo. El DIF Chiapas, a través del Albergue Temporal, atiende a niños y niñas menores de 12 años, que viajan solos o acompañados de sus madres. En situaciones especiales, niñas de hasta 17 años también son recibidas.

Cabe destacar que en el marco de este Programa, se está trabajando en la promoción de atención a menores fronterizos en los países centroamericanos. De igual manera, se busca la firma de un Plan de Acción Frontera Sur, con los mismos países de la región, para garantizar los derechos de los niños y niñas migrantes localizados en esta zona.

En el mismo año, el INM cumplió con las recomendaciones formuladas por el ACNUR en materia de protección a niñas, niños y jóvenes migrantes no acompañados en la frontera sur. En marzo se estableció la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre dicha materia, y en julio, el INM presentó el Modelo de atención para la protección de los derechos de los menores y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados. En noviembre, se creó la figura de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI's) del INM, de los cuales hay dos agentes en cada una de las 32 delegaciones regionales.

Los niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran en situación de riesgo, dada su limitada capacidad física y jurídica, y enfrentan los peligros que implica viajar no acompañado. "(...) la niñez migrantes se enfrenta a múltiples riesgos como son el tráfico sexual, el tráfico laboral, accidentes y abuso por parte de la autoridad".⁹⁶

Ya revisados los programas institucionales del INM, se procederá a revisar el quehacer migratorio durante 2000-2006.

⁹⁶ INM, "Mejorarán la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes", *Revista INM*, Año 6. No. 7, Octubre de 2008. p. 10.

7. Quehacer migratorio 2000-2006

Al asumir la presidencia de la república, Vicente Fox percibió la hipocresía con la que se reclamaban las violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, cuando los trabajadores indocumentados centroamericanos eran víctimas de las mismas situaciones en México.

En su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el apartado de Orden y Respeto, el presidente Fox trazó la siguiente línea estrategia en materia migratoria:

G.- Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos y movimientos migratorios y brindar y exigir trato digno a nuestros connacionales que viajan o residen en el extranjero, y Formular e instrumentar acciones gubernamentales congruentes que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen, tanto en las sociedades de destino como en las de origen, demandando el pleno respeto a sus derechos en su tránsito migratorio por México. Por otra parte, elevar la calidad y eficiencia de los servicios migratorios.⁹⁷

Como resultado de este diagnóstico, su gobierno anunció varias reformas en materia migratoria, contempladas en el siguiente plan.

7.1 Plan Sur

En junio 2001, el gobierno dio a conocer el *Plan Sur*. Este plan tiene como objetivo fortalecer la vigilancia y el control de los flujos migratorios, desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur.

De igual manera, promueve la cooperación entre el INM, la PFP, la PGR y otros organismos, para combatir a la delincuencia organizada y la corrupción derivada del tráfico ilícito de migrantes y mercancías en la frontera México-Guatemala.

⁹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Área de Orden y Respeto, Sistema Internet de la Presidencia de la República, <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=48>. Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2008.

(...) las autoridades federales anunciaron la aplicación del “Plan Sur”, que costará 100 millones de pesos, y que pretende modernizar los servicios migratorios en esta frontera, mediante el fortalecimiento de la presencia del INM en los 13 puntos de cruce tradicional.⁹⁸

Los gobiernos de los estados de Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán y de los municipios fronterizos también estarían involucrados en dicha tarea.

Para su implementación, el Plan Sur cuenta con los siguientes programas: establecimiento de cinturones de inspección, fortalecimiento de los Grupos Beta, modernización de las estaciones migratorias en la frontera sur y repatriación de migrantes centroamericanos a sus países de origen.

El *Establecimiento de cinturones de inspección* consiste en colocar cinturones a lo largo de las diferentes rutas del Istmo y contener los flujos migratorios indocumentados.

El *Fortalecimiento de los Grupos Beta* tiene como objetivo ampliar la presencia de estos grupos en la frontera sur. A principios de la administración foxista, sólo se contaba con dos grupos en esta región: uno en Tapachula, y el otro más al norte, en Comitán, Chiapas. Por tanto, la intención es crear nuevos grupos situados a lo largo de las principales carreteras, ríos y vías del ferrocarril en los estados de Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz.

La *Modernización de las estaciones migratorias* contempla la dignificación de la función migratoria por medio de la construcción que de estaciones migratorias nuevas, ya sea para sustituir las estaciones existentes que se han vuelto inadecuadas o para establecerlas en entidades donde aún no se cuenta con ellas. También contempla la remodelación de estaciones migratorias ya existentes en dicha frontera.

⁹⁸ Gonzalo, Egremy, “Detectan nuevas rutas de ilegales” en *El Universal*, México, 23 de junio de 2001.

El *Programa de repatriación segura y ordenada* de migrantes centroamericanos consiste en la deportación de nacionales centroamericanos a sus países de origen, garantizando el respeto a sus derechos y preservando el principio de unidad familiar. Este programa estaría dirigido, primordialmente, a los tres principales países emisores de migrantes indocumentados: Guatemala, El Salvador y Honduras. La finalidad de este programa es reducir el número de retornos de los migrantes centroamericanos, reducir el índice delictivo contra los migrantes en la zona y evitar abusos por parte de las autoridades migratorias.

Los extranjeros asegurados que proclamen ser guatemaltecos, hondureños o salvadoreños serían enviados a la estación migratoria de Tapachula. De ahí serían transportados en autobús a la frontera de su país de origen y entregados a las autoridades migratorias. Es una práctica común que extranjeros latinoamericanos aparenten ser centroamericanos, en espera de ser dejados en un país contiguo a México, para que su regreso, en dirección al norte, sea más fácil.

La presentación del Plan Sur generó reacciones encontradas. A pesar de los argumentos de las autoridades migratorias, este plan se percibe como una estrategia para militarizar la frontera, particularmente por la presencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la zona. Nótese la manera en que Felipe de Jesús Preciado Coronado, Comisionado del INM, lo aclaró:

(...) el Plan no contempla una “militarización de la frontera”, sino el reforzamiento de controles migratorios en el istmo de Tehuantepec. Sin embargo, no descartó que se incorpore a personal del Ejército Mexicano y de la Armada de México a estas labores.⁹⁹

Igualmente, Javier Moctezuma Barragán, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB, reiteró la no militarización de la frontera:

⁹⁹ Alejandro, Torres y Oscar, Gutiérrez “Duplica INM deportaciones” en *El Universal*, México, 21 de junio de 2001.

(...) este programa federal se pondrá en marcha en julio próximo [2001], [e] instituciones como el Ejército y la Armada de México continuarán con presencia en la zona, toda vez que por la frontera con Belice y Guatemala no sólo cruzan personas, también contrabando y estupefacientes.¹⁰⁰

A pesar de los esfuerzos del gobierno mexicano por aclarar los objetivos del Plan Sur, su discurso es contradictorio. Es evidente que fortalecer militarmente la frontera sur para “resguardarla del crimen organizado” coincide con la estrategia de blindarla contra la migración indocumentada. El mismo Comisionado del INM lo reiteró, en numerosas ocasiones, priorizando el control migratorio en la zona dadas las “características geográficas [que] lo convierten en un “cuello de botella” hacia la migración hacia Estados Unidos”.¹⁰¹

Tal y como lo define el Comisionado, se puede pensar que las tareas de control y contención de flujos migratorios indocumentados en la frontera sur, responden a presiones del gobierno norteamericano. Primero, a cambio de renegociar un acuerdo migratorio favorable para los connacionales que viven en los Estados Unidos; y segundo, para contribuir a la lucha contra el terrorismo, sellando las fronteras. En el marco de los ataques del 11-S y bajo un cuestionable argumento de “seguridad nacional”, la policía, ejército y marina nacional se involucran, de igual manera, en la tarea migratoria.

Una mayor presencia de estas corporaciones no garantiza la seguridad nacional. De lo contrario, genera un ambiente de hostilidad en el que se presentan dos situaciones. Por un lado, se criminaliza la migración indocumentada y se asocia con actividades delictivas y se presenta como amenaza a la seguridad nacional. Por otro, coloca a los migrantes indocumentados en una situación de alto riesgo, vulnerando su integridad y derechos humanos. Ambas situaciones contribuyen al desarrollo de actitudes y prácticas xenofóbicas y discriminatorias.

¹⁰⁰ Op. cit., Egremy.

¹⁰¹ Op. cit., Torres.

Por tanto, se puede afirmar que el Plan Sur se distingue como un conjunto de programas del gobierno mexicano que pretenden contener y disuadir los flujos migratorios indocumentados con destino a los Estados Unidos. Dado lo anterior, es necesario que los programas de atención a los migrantes internacionales sin documentos se deslinden de los que se refieren a la seguridad nacional y a la lucha contra el narcotráfico.

Después de revisar la propuesta del Plan Sur, a continuación se revisarán los resultados obtenidos de este plan, por medio de los Informes de Gobierno de Vicente Fox y del Instituto Nacional de Migración.

7.2 Informes de Gobierno de Vicente Fox: 2000-2006

Por medio de los Informes de Gobierno, el Ejecutivo Federal informa al Congreso de la Unión el estado general de la Administración Pública del país.

Por tanto, se revisaron los seis informes que presentó Vicente Fox durante su gobierno para conocer los resultados de la política migratoria de la frontera sur. Con el objetivo de verificar dichos resultados, también se revisaron los tres informes del Programa de Rendición de Cuentas del INM. Cabe destacar que el INM sólo entregó tres informes durante esta administración, ya que se presentaron de la siguiente manera: Primer Informe (diciembre 2000 a diciembre 2005), Segundo Informe (enero a junio 2006) y Tercer Informe (enero a noviembre 2006).

El primer Informe de Gobierno, en el apartado de Orden y Respeto, establece, de manera muy general, que la SEGOB se encarga de salvaguardar la integridad del territorio nacional, ejerciendo el control y verificación migratoria necesarios para la seguridad del país. Todo ello con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes. Eso es todo. Inclusive, omite mencionar el Plan Sur, mismo que fue presentado en junio de 2001.

Podría pensarse que, por ser el primer año de gobierno, es muy pronto para obtener resultados. Sin embargo, el segundo Informe de Gobierno muestra algunos resultados de los programas contenidos en dicho Plan. En cuanto al *Fortalecimiento de los Grupos Beta*, se estableció un nuevo grupo en Acayucan, Veracruz, sumando un total de cuatro Grupos Beta en la frontera sur. Los restantes se ubican en Tapachula y Comitán, Chiapas y Tenosique, Tabasco. Sin embargo, no hay datos disponibles (de diciembre de 2000 a agosto de 2001) que reflejen las acciones realizadas para proteger a los migrantes en esta zona fronteriza.

Como resultado del reforzamiento de los controles migratorios en la frontera sur, el flujo de migrantes centroamericanos indocumentados deportados en 2001, disminuyó en contraste del 2000. Además, los ataques del 11-S, son un factor fundamental en la disminución de los flujos indocumentados en esta zona. En 2000, de acuerdo con las estadísticas migratorias,¹⁰² 147,676 migrantes centroamericanos indocumentados fueron deportados. En 2001, esta cifra ascendió a 126,013, lo que representa una disminución del 15 por ciento. De estas cifras, el 48 por ciento y el 46.5 por ciento, respectivamente, corresponden a ciudadanos migrantes guatemaltecos. De enero a agosto de 2002, 79,601 migrantes fueron deportados, de los cuales continúan predominando los connacionales guatemaltecos.

En cuanto a los programas de *Modernización de estaciones migratorias*, y *Repatriación Segura y Ordenada* de migrantes centroamericanos, no se obtuvieron avances durante este periodo.

El tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox muestra las siguientes acciones realizadas y resultados alcanzados. Hasta julio de 2003, entró en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de

¹⁰² Cabe aclarar que las estadísticas migratorias que se manejan no están reflejadas en los informes del ejecutivo federal ni en los informes del INM. Éstas fueron obtenidas de los documentos "Estadísticas Migratorias", los cuales reúnen información generada en las Delegaciones Regionales y Locales de dicho Instituto. Estas estadísticas están disponibles en el portal www.inm.gob.mx y, dada su importancia, son incluidas para cumplir con los fines de esta investigación.

Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, con el fin de defender los derechos de los migrantes y protegerlos contra abusos y acciones delictivas. No obstante, este logro (penoso y tardío) refleja que la política migratoria mexicana no cumplía, necesariamente, con los estándares internacionales de bienestar y respeto a los derechos humanos de los migrantes y sus familias. Al no contar con este compromiso internacional, es posible imaginar los escenarios de constante violación a los derechos de los migrantes con o sin documentos.

En cuanto a los eventos de devolución, de septiembre a diciembre de 2002, se deportaron 30,972 migrantes. (49.6 por ciento son guatemaltecos). De enero a agosto de 2003, se sumaron otros 123,026 migrantes indocumentados (46.9 por ciento son guatemaltecos). El total asciende a 153,998 deportaciones, superando los totales de los años anteriores.

De acuerdo a este tercer informe, "(...) en 2002, se atendieron y protegieron a 324,210 migrantes".¹⁰³ Sin embargo, no especifica las acciones ni los rubros cubiertos por cada grupo y se contradice con los datos generados por el INM. Según las estadísticas de protección a migrantes del INM, de enero a diciembre de 2002, los Grupos Beta de la frontera sur brindaron asistencia a 141,771 migrantes. De esta cifra, 73,209 acciones fueron efectuadas por el Grupo Beta Tapachula; y, por ello, se ubica como líder en atención a migrantes en todo el territorio nacional. Lo anterior reafirma la importancia política de la frontera sur mexicana.

Además, los Grupos Beta reportaron (al cierre de 2002) el deceso de 73 migrantes en la frontera sur. De enero a agosto de 2003, se contabilizaron 49 migrantes fallecidos.

¹⁰³ Tercer Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quezada, Sistema Internet de la Presidencia de la República, <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=274&ruta=1>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2008.

Hasta este informe, se presentan resultados del Programa de Atención a Menores Fronterizos. “En el periodo de septiembre 2002 a agosto 2003, se proporcionó atención temporal de alimentación y albergue a 7,882 niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados.”¹⁰⁴ Sin embargo, sólo considera a los menores que fueron detenidos en la frontera norte y entregados a autoridades consulares mexicanas.

Del *Programa de Repatriación Ordenada y Segura* en la frontera sur, se siguen revisando los acuerdos firmados con los gobiernos del istmo centroamericano. Hasta 2004, en el marco de la Conferencia Regional de Migración¹⁰⁵, el gobierno mexicano presentará un acuerdo regional que garantice el retorno de los indocumentados detenidos en México.

En materia de control y verificación migratoria, el cuarto Informe de Gobierno sólo menciona que “se puso fin a la estancia irregular en territorio nacional de 111,699 extranjeros”¹⁰⁶ durante el primer semestre de 2004. Sin embargo, esta cifra no representa el total de deportaciones efectuadas durante ese año de gobierno. La imprecisión radica en que no contempla las 55,493 devoluciones realizadas de septiembre a diciembre de 2003. Del total de deportaciones, los connacionales guatemaltecos representan el 46.6 por ciento.

En diciembre 2003, el INM puso en marcha el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) en delegaciones regionales y puntos de internación al país. El SIOM es una plataforma tecnológica que forma parte de la modernización de los servicios migratorios y pretende ordenar los flujos migratorios, reducir tiempos de espera al ingresar al país y agilizar los trámites migratorios. Además, permite la identificación de documentos

¹⁰⁴ *Ibid.*, <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=163&pagina=1>.

¹⁰⁵ La Conferencia Regional sobre Migración (creada en 1996) es un foro de diálogo e intercambio para el desarrollo de políticas públicas en materia migratoria. Los países miembros son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana. La CRM lleva a cabo reuniones anuales a nivel de subsecretario o viceministro.

¹⁰⁶ Cuarto Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quezada, Sistema Internet de la Presidencia de la República, (Informe escrito versión Word, p. 279-289). <http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php/ciudadanos/programas/seguridad/licitaciones/serviciosocial/serviciosocial/programas/css/index.php>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2008.

apócrifos y la administración y actualización de los listados de personas con antecedentes criminales o terroristas. También genera bases de datos de personas con antecedentes migratorios, que han sido deportadas y que no puede reingresar al país, por determinado tiempo. Por ello, el SIOM es una medida que endurece los controles migratorios y blinda los puntos de internación al país.

Los cuatro Grupos Beta, en la frontera sur, brindaron atención a 64,401 migrantes de septiembre a diciembre de 2003. Y en el primer semestre de 2004, apoyaron a 445,933 personas, resultando un total de 510,334 eventos durante este periodo de gobierno.

En el marco del compromiso gubernamental por respetar los derechos de los migrantes, a diciembre de 2003, se remodelaron 12 estaciones migratorias localizadas en la frontera sur. Cinco en Chiapas (Ciudad Cuauhtémoc, Echeagaray, El Hueyate, El Manguito, Talismán, Tapachula y Tuxtla Gutiérrez), dos en Oaxaca (Salina Cruz y Tepanatepec), dos en Tabasco (La Venta y Tenosique) y una en Veracruz, Veracruz. Según dicho informe, se contó con una inversión de más de 1.7 millones de pesos¹⁰⁷ para los trabajos de remodelación y mantenimiento.

Con respecto al programa de *Repatriación Segura y Ordenada* de migrantes centroamericanos contemplada en el Plan Sur, en marzo 2004, se firmó el Plan de Acción para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular con el gobierno salvadoreño. Y con el gobierno guatemalteco, se firmó un Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y de los Menores de Edad, para evitar el tráfico de personas en esta frontera.

Lo más destacado del quinto Informe de Gobierno, en torno a la frontera sur, es la firma de acuerdos migratorios con los países centroamericanos. En mayo de 2005, se firmaron dos convenios con el

¹⁰⁷ *Ibíd.*

gobierno salvadoreño: el Acuerdo para la Repatriación Ágil y Segura de Migrantes Salvadoreños vía terrestre y el Memorándum de Entendimiento para la protección de mujeres y menores de edad.

En junio, la SEGOB y el Ministerio de Gobernación de Guatemala firmaron el Acuerdo para la Repatriación Segura y Ordenada de Nacionales Guatemaltecos, Salvadoreños y Hondureños en las fronteras de México y Guatemala. Con el Acuerdo se instaura el procedimiento de repatriación de los migrantes indocumentados — desde su aseguramiento, hasta su entrega a las autoridades migratorias de sus respectivos países. Este acuerdo compromete al gobierno mexicano a agilizar los trámites de repatriación, ya que no debe exceder un lapso de 24 horas, entre el aseguramiento y la salida del país. En el caso de los ciudadanos salvadoreños y hondureños, el gobierno de Guatemala se compromete a respetar los derechos de los repatriados durante el tránsito por su territorio y hasta su llegada los países de destino.

En materia de control migratorio, el INM reportó 225,608 deportaciones durante este periodo. De este total, 98,114 eran ciudadanos guatemaltecos. Además, el SIOM “incorporó información de más de 7,780 personas con antecedentes terroristas, criminales, migratorios o por mandato de la autoridad judicial”¹⁰⁸ durante el periodo de enero a junio de 2005.

En 2004, los Grupos Beta asistieron a 215,111 migrantes en la frontera sur. En 2005, apoyaron a 247,314 personas en situación de riesgo, debido al fortalecimiento de los operativos y patrullajes fronterizos.

De acuerdo a este quinto informe presidencial y al primer Informe de Rendición de Cuentas del INM, en noviembre de 2004 comenzaron los trabajos de construcción de la estación migratoria en Tapachula, Chiapas.

¹⁰⁸ Quinto Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quezada, Sistema Internet de la Presidencia de la República, <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=83&ruta=1>. Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2008.

Esta estación está considerada como la “más importante y única en su genero” ya que “tendrá capacidad de albergara a 960 personas en estancia temporal y a 490 en pernocta, lo que la convierte en la más grande del mundo.”¹⁰⁹ El INM tiene previsto que dicha estación migratoria concluya al término de 2005.

En el sexto y último Informe de Gobierno de Vicente Fox, se destaca la elaboración del *Programa de Política Migratoria para la Frontera Sur de México*. En diciembre de 2005, la SEGOB presentó este programa con cuatro líneas de acción:

(...) Mejoramiento y facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo en México, la protección de los derechos de los migrantes que se internan en el país, la contribución a la seguridad en la frontera y la actualización de la legislación migratoria.¹¹⁰

El antecedente de este programa es el Plan Sur, el cual estuvo vigente de 2001 a principios de 2003, cuando fue sustituido por un proyecto denominado *Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur*. En menos de seis años, se lanzaron tres iniciativas para atender el fenómeno migratorio en la frontera sur. El último programa se pretendió implementar a ocho meses de concluir el sexenio y, por tanto, continuaría en la siguiente administración.

En mayo 2006, el presidente Vicente Fox acudió a la inauguración de la estación migratoria modelo en Tapachula, Chiapas, la cual “sustituyó una vieja instalación que fue creada hacer 13 años para albergar a 80 personas.”¹¹¹ Con esta infraestructura, es posible brindar una mejor atención a los migrantes asegurados en espera de su eventual deportación. En el marco de dignificación de estaciones, se realizaron trabajos de mantenimiento en las estaciones de Ciudad Hidalgo, Chiapas; Chetumal, Quintana Roo, y Escárcega, Campeche y se comenzó la construcción de una estación migratoria en Acayucan, Veracruz.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

¹¹⁰ Sexto Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quezada, Sistema Internet de la Presidencia de la República, <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=83&ruta=1>. Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2008.

¹¹¹ Francisco, Robles, “México construirá más centros de deportación” en *La Opinión Digital*, México, 22 de mayo, 2006. www.laopinion.com.mx. Fecha de consulta: 31 de octubre de 2008.

Con la intención de colaborar con los gobiernos centroamericanos, México firmó, en 2006, el Memorándum de Entendimiento con los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Este acuerdo contempla reducir tiempos en las deportaciones y velar por los derechos de los migrantes indocumentados centroamericanos.

En materia de control migratorio, los siguientes resultados se obtuvieron través del SIOM: de septiembre a diciembre de 2005, hubo un total de 68,159 devoluciones. El 42 por ciento corresponde a ciudadanos guatemaltecos repatriados. Y en el último semestre de esta administración (enero a agosto 2006) se deportaron 138,617 extranjeros. Además, se incorporaron registros criminales, terroristas y migratorios de más de 69,054¹¹² extranjeros, cifra casi diez veces mayor a la del año anterior.

Para concluir el sexenio, los Grupos Beta en el sur orientaron a 2005, 947 migrantes. Solamente el Grupo Beta Tapachula atendió 145,947 casos, manteniéndose (durante todo el sexenio) como grupo líder de protección a migrantes.

En resumen, la administración de Vicente Fox hizo algunos esfuerzos para elaborar una política migratoria integral en la frontera sur mexicana. Sin embargo, la discontinuidad y ruptura de planes y programas no permitió y entorpeció dicha tarea. Además, la migración indocumentada adquirió un nuevo significado al asociarse con el terrorismo y convertirse en un asunto seguridad nacional. Es decir, como una amenaza a la existencia del Estado mexicano. Esta orientación trae graves como consecuencias como: abusos contra los migrantes indocumentados centroamericanos y de otros países, así como prácticas xenofóbicas y racistas. Por ello, es necesario revisar la situación de los derechos humanos de los migrantes en la frontera sur durante la administración foxista.

¹¹² Op. cit, Sexto Informe.

7.3 Derechos humanos de los migrantes en la frontera sur

A pesar de los proyectos y programas que esta administración realizó en favor de la población migrante, la migración indocumentada continuó siendo criminalizada y se manejó desde una óptica policial. Diversas organizaciones civiles (principalmente Sin Fronteras), medios de comunicación y la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) documentaron la reiterada y creciente violación de los derechos de migrantes indocumentados en esta zona.

Muchas de los abusos que se cometieron contra los migrantes indocumentados tuvieron su origen en la precaria y estricta legislación migratoria mexicana. La LGP continuó aplicándose sin cambios, penalizando a la migración indocumentada. Tal situación provoca un estado de indefensión de los migrantes indocumentados y los vuelve más vulnerables frente a los abusos de las autoridades migratorias y presas fáciles de los *polleros*. Aunque el gobierno foxista anunció una actualización de la legislación migratoria, ésta nunca se llevó a cabo.

Los abusos contra los migrantes indocumentados varían si son cometidos por las autoridades o por particulares. Las violaciones cometidas por autoridades migratorias y/o policiales incluyen robo, maltrato, golpes y amenazas en las detenciones. La CNDH ha destacado que no sólo personal del INM realiza detenciones o aseguramientos, sino también otras corporaciones del orden público.

(...) también lo hace el [personal] adscrito a: Seguridad Pública Estatal, Defensa Nacional, Policía Judicial, dependiente de la Procuraduría General de la República o de Justicia del Estado; Armada de México y Policía Federal Preventiva.¹¹³

¹¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos*, Fascículo 6: Migración, México, 2004, pp. 25-26.

De acuerdo al artículo 16 de la LGP, el INM y PFP son las únicas autoridades competentes para la verificación y aseguramiento de migrantes. Las policías detienen a los delincuentes y los migrantes no son delincuentes.

Además de las detenciones arbitrarias, las condiciones en las que se aseguran a los migrantes son cuestionables. La organización Sin Fronteras ha dado cuenta de ello:

(...) además de las violaciones detectadas por los visitantes de la CNDH, [existen] otras como tomar declaraciones a las y los asegurados sin que puedan leerlas o sin que les entreguen una copia; no hay intérpretes; carecen del acceso a un abogado y de mecanismos para una asesoría legal, y no les informan bajo qué proceso están ahí ni el tiempo que va a durar.¹¹⁴

De acuerdo a informes de la Quinta Visitaduría de la CNDH, las estaciones migratorias en la zona sur, particularmente la de Tapachula, presentaba irregularidades tales como: precario servicio médico, escases de agua potable o comida, estancias y sanitarios deteriorados, entre otros. Aunque Magdalena Carral, Comisionada del INM, afirmaba que “las carencias y deficiencias en las estaciones migratorias se debe a falta de recursos,”¹¹⁵ parece que se trata de falta de organización e indiferencia por parte de las autoridades.

Hasta 2005, se creó la Quinta Visitaduría General para la defensa y promoción de los derechos humanos de los migrantes. La tarea de la CNDH, entre otras, es emitir *recomendaciones* por la violación de los derechos de los migrantes en territorio nacional. Sin embargo, estas recomendaciones pueden tardar hasta un año en salir y no son vinculantes. Es decir, si una dependencia estatal no reconoce el reclamo, aunque su prestigio esté en riesgo, no está obligada a cumplirla.

¹¹⁴ CIMAC noticias, <http://www.cimacnoticias.com/noticias/06Gene/06010502.html>. Fecha de consulta: 31 de octubre de 2008.

¹¹⁵ Víctor Ballinas, “En las estaciones migratorias, la SG infringe sus propias normas”, en *La Jornada*, México, 3 de marzo de 2005.

La CNDH detectó, durante esta administración, un cúmulo de irregularidades en el trato a los migrantes indocumentados. Por ejemplo, “(...) la CNDH constató en 2004 que, además de que hay instalaciones que no cumplen con la normatividad que la propia SEGOB emitió, en algunos estados se envía a los migrantes a prisiones”.¹¹⁶ Uno de los casos más paradigmáticos fue el de la estación de La Venta en Villahermosa, Tabasco. En respuesta al informe de la CNDH, la SEGOB instruyó el cierre de inmediato de dichas instalaciones.

Paradójicamente, la SEGOB había publicado la Norma Oficial para las estaciones migratorias, en el Diario Oficial de la Federación, en 2001. El objetivo de la Norma era regular el funcionamiento y organización de las estaciones migratorias a cargo del INM. Sin embargo, esta norma no se cumplía cabalmente.

El documento *Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas 2005-2006*, emitido por Sin Fronteras, da cuenta de ello. En la estación de Tapachula, Chiapas, se reportaron actos de violencia psicológica, verbal y sexual en contra de los migrantes ahí detenidos. También se registró robo, extorsión, abuso de poder y usurpación de funciones por parte de las autoridades migratorias. En el momento de la detención, los migrantes no son informados sobre su derecho a la protección consular, y en los caso de saberlo, no pueden establecer comunicación con sus consulados y/o embajadas. Ante este panorama violatorio de múltiples tratados nacionales e internacionales de derechos humanos, Sin Fronteras recomendó cumplir estas normas y garantizar los derechos de los migrantes.

De igual manera, en 2005, la CNDH presentó el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del INM. Su diagnóstico coincide con los resultados de la organización Sin Fronteras:

¹¹⁶ Víctor Ballinas, “CNDH: Policías y militares, parte de la red de extorsión de migrantes”, en *La Jornada*, México, 9 de febrero de 2005.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos externa su gran preocupación por el alto índice de marginación y malos tratos que sufren los migrantes durante su estancia en las estaciones migratorias del país y lugares habilitados como tales, y por la falta de interés o la incapacidad de la autoridad responsable para abatir este fenómeno que no ha sido atendido.¹¹⁷

Las irregularidades, detectadas o denunciadas durante las visitas fueron las siguientes: malas condiciones de las instalaciones e insalubridad; sobrepoblación y hacinamiento; falta de áreas para separar hombres, mujeres, menores y familias; deficiencias en la alimentación y en los servicios de salud, y acceso a la legalidad y a la seguridad jurídica.

A pesar de estos esfuerzos, las autoridades migratorias continuaron realizando sus labores de control y verificación migratoria en la frontera sur al margen de la legalidad. Cuando se les cuestionaba acerca de sus tareas, recurrían al argumentó de insuficiencia de personal y recursos. El mismo Secretario de Gobernación, Santiago Creel, lo justificó en varias ocasiones:

Hemos visto escenas que "nadie puede estar de acuerdo con ellas, eso hay que decirlo con claridad", pero de igual forma señalar que se han otorgado pocos recursos al área migratoria para este año [2005].¹¹⁸

En resumen, el sexenio de Vicente Fox concluyó en diciembre de 2006 y, al parecer, nunca hubo recursos suficientes para el área migratoria. Esto demuestra la falta de sensibilidad política que tuvo el gobierno frente al fenómeno de la migración indocumentada en la zona sur-sureste de México y la falta de compromiso para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes indocumentados en territorio nacional.



¹¹⁷ Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana 2005.

<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/estmigrat.htm>. Fecha de consulta: 23 de diciembre de 2008.

¹¹⁸ Op. cit., Ballinas.

Conclusiones

Mientras el modelo económico contemporáneo se siga expandiendo, las asimetrías políticas y económicas, entre países desarrollados y los países en vías de desarrollo, continúan acentuándose.

Es evidente que el proceso de globalización ha favorecido una mayor brecha entre los países ricos y los que se encuentran en vías de desarrollo; el número de pobres ha aumentado de forma dramática a escala global, mientras que los ricos lo son cada vez más.

En el pasado, los países en vías de desarrollo eran solamente fuentes de materias primas. Hoy, su rol principal se ha convertido en ser fuente de mano de obra barata, indispensable para el sostenimiento de todo el modelo económico y la división internacional del trabajo.

Paralela a esta interdependencia económica, se presenta el fenómeno migratorio. La problemática de éste se vuelve compleja al tratarse de los flujos migratorios indocumentados, los cuales se han convertido en un dilema para los estados de expulsión, recepción y tránsito por igual.

La paradoja del orden mundial, caracterizado por el proceso de globalización, es que, por un lado, hay apertura de fronteras y flexibilización de políticas para la circulación de capitales, información y productos; mientras que por otro, se cierran las fronteras y se endurecen las políticas migratorias.

La migración indocumentada puede reducirse dramáticamente si se permite el ingreso de un número suficiente de migrantes con documentos para cubrir esa oferta de trabajo. Sin embargo, esto no se lleva a cabo por consentir a los sectores que requieren de mano de obra de bajo costo y sumamente flexible, y que se nutren de trabajadores migrantes que cumplen con estas características. Estos sectores basan su competitividad en la vulnerabilidad de los migrantes.

La migración indocumentada representa un reto para los estados de recepción, expulsión y tránsito de migrantes. Los gobiernos de los países involucrados se esfuerzan para controlarla y erradicarla por completo. Así, el Estado moderno cumple una doble función en torno a ella: la fomenta y la sanciona.

Hay una tendencia al endurecimiento de las políticas migratorias, en el marco de políticas de "seguridad democrática", particularmente después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Los gobiernos articulan la migración indocumentada con la delincuencia y el terrorismo. Los derechos de las personas que migran son violentados en sus países de origen, como en los de destino, y en los de tránsito.

Con el afán de controlar rápidamente la migración indocumentada, los gobiernos de los países receptores aplican un conjunto incompleto de medidas *ad hoc*, para lograr un remedio de corto plazo, a través de acciones punitivas, tales como: controles fronterizos, aprensión y expulsión de migrantes, sanciones a empleadores y transportistas, legislación contra el tráfico de migrantes, entre otras.

Igualmente, los Estados implementan medidas correctivas como parte de estrategias migratorias nacionales. Estas medidas incluyen los programas de regularización y retorno voluntario a los países de origen. Sin embargo, estas medidas, por sí solas, no pueden brindar una solución oportuna a la migración indocumentada.

Los migrantes indocumentados centroamericanos no escapan a los efectos de este fenómeno. En su recorrido a los Estados Unidos, deben pasar un filtro aprovechado por el gobierno norteamericano: México. En la década de los ochenta, los flujos migratorios centroamericanos estaban formados principalmente por refugiados que huían de las guerras civiles en sus países.

En los noventa, la pobreza, desempleo y falta de oportunidades motivaron los flujos indocumentados. Dada la valoración de la mano de obra, y al tener una respuesta tan clara en la cantidad de remesas que reciben estos países expulsores, la migración se ha transformado en una de las principales fuentes de ingresos en países como Guatemala, El Salvador, Honduras, entre otros.

En su mayoría, los flujos migratorios centroamericanos cruzan de forma ilegal la frontera sur de México con Guatemala, por la región del Soconusco. Dado su bajo nivel socioeconómico, los migrantes utilizan rutas de alto riesgo, recurren al tren de carga como medio de transporte y presentan un alto nivel de vulnerabilidad. Si utilizan el tren, deben ser muy cuidadosos de no caer ya que, si son arrollados en las vías férreas, pueden perder una pierna, un brazo, o incluso la vida. Con el propósito de ocultarse de las autoridades mexicanas migratorias, también utilizan caminos inseguros y se convierten en blanco fácil de bandas delictivas, como la Mara Salvatrucha.

México ha adoptado una postura poco clara frente a la regulación del tránsito de personas indocumentadas. Los abusos, la corrupción y falta del cumplimiento de la ley no permiten la existencia de una política migratoria coherente y eficiente que permita una mejor gestión de dichos flujos migratorios. El gobierno mexicano, particularmente el de Vicente Fox, actuó a través de la implementación de una serie de programas, que no implicaron, necesariamente, una política migratoria integral.

Uno de ellos es el *Plan Sur*, el cual contiene una serie de medidas punitivas y correctivas para combatir el problema de los flujos migratorios indocumentados centroamericanos, mismas que a continuación se detallan.

El control estricto de la frontera sur, por medio del despliegue de cuerpos policiales y el ejército, es un paso primordial para combatir la migración indocumentada. Sin embargo, esta medida es ineficiente debido a la longitud y porosidad de esta frontera y contribuye al fortalecimiento de las redes de tráfico de migrantes.

La expulsión (o *devolución*, como lo cataloga el INM) de los migrantes indocumentados centroamericanos es una medida reactiva que, casi invariablemente, genera violaciones a los derechos de los migrantes. Aunque en 2003 entró en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, persiste la violación sistemática a los derechos de los migrantes centroamericanos cuando pasan por territorio mexicano. El gobierno de Vicente Fox concentró su atención en exigir el respeto de los derechos de los mexicanos cuando cruzan a Estados Unidos, sin preocuparse por hacer lo mismo con el fenómeno centroamericano.

En la administración 2000-2006 la Ley General de Población no registró ninguna reforma en materia migratoria. Dicha ley continuó sancionando hasta con 10 años de cárcel a todo extranjero que ingresara al país sin documentos. El gobierno mexicano continuó penalizando la migración indocumentada y no presentó iniciativa alguna para modificarla. Es hasta el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (abril 2007) cuando se aprueba dicha reforma, con la intención de diseñar un plan integral para la frontera sur. Sin embargo, a dos años de iniciar el sexenio, dicho plan continúa como proyecto, descansando en el escritorio del Secretario de Gobernación.

Otra de las medidas del gobierno foxista fue el fortalecimiento de los Grupos Beta, como muestra de la buena intención del estado mexicano para auxiliar a los migrantes en situación de peligro, sin importar su estatus migratorio. No obstante, parece que su principal objetivo es detener el flujo transmigrante a los Estados Unidos y fungir como patrulla fronteriza. Por tanto, se puede pensar que la estrategia de esta administración fue explotar la imagen de los Grupos Beta, con fines de lucro político, y cumplir con compromisos internacionales de derechos humanos.

El gobierno de Vicente Fox no reguló la migración indocumentada en la frontera sur mexicana y mucho menos definió una política migratoria clara hacia este fenómeno. Sólo creó programas, no articulados, que resultaron de una transferencia de síntomas de un país (Estados Unidos) a otro. Aquello que no se puede resolver, tiende a repetirse. Tal es el caso de México.

Por otro lado, la sociedad mexicana ha puesto mayor atención al fenómeno migratorio indocumentado al sur del país. Así, se han formado numerosos organismos de la sociedad civil, como Sin Fronteras, que trabajan en defensa de los derechos de los migrantes. También la iglesia católica se ha mostrado activa y brinda asistencia, a los migrantes indocumentados, por medio de las casas o albergues ubicadas a los largo de la frontera.

Durante la administración foxista, sus labores incomodaron al gobierno mexicano y fueron continuamente acosados por el INM y policías federales, estatales y municipales. Se denunciaron desde obstáculos para ingresar a las estaciones migratorias, hasta la detención e incluso condena de activistas y personas que ayudaron o alimentaron a los migrantes indocumentados. Por tanto, la política migratoria mexicana atenta contra el derecho de las organizaciones civiles de monitorear la situación de los derechos de los migrantes en las estaciones migratorias, así como también violenta el derecho que los propios migrantes tienen para defenderse.

El debate entorno a una reforma migratoria hacia la frontera sur sigue vigente. Urge actualizar la actual política migratoria del Estado mexicano, particularmente en materia de inmigración, emigración y trasmigración. Además, la formulación de políticas públicas, en materia migratoria, debe ser con pleno respeto a los derechos de los migrantes y de sus familias, al margen de su nacionalidad y condición migratoria.

Cabe destacar que la política migratoria nacional debe desvincularse del elemento de seguridad nacional para que cumpla, de manera efectiva, con los instrumentos internacionales en derechos humanos ya adquiridos. En el marco internacional, México debe actuar bajo el principio de responsabilidad compartida con sus contrapartes centroamericanas y evitar acciones unilaterales.

En el marco de un mundo global, el gran desafío para el Estado moderno es garantizar el derecho a no migrar. Y si es el caso, garantizar el derecho al libre tránsito en su propio país, en los de tránsito y de destino, ya que ningún hombre y mujer es *ilegal*.



Bibliografía

- § Aguayo, Sergio, *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, Secretaria de Educación Pública, Foro 2000, México, 1985.
- § Arango, Joaquín, *Enfoques y conceptos teóricos para explicar la migración*, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, No. 165, UNESCO, septiembre 2000.
- § Argüello, Omar, *Migración y cambio estructural*, documento presentado en la III Reunión de Trabajo sobre Migraciones Internas de la Comisión de Población y Desarrollo, Santiago de Chile, 11-15 de diciembre 1972.
- § Bogue, Donald J., "Migración Interna" en *El estudio de la población*, México, Ed. Aguilar, 1968.
- § Borja, Rodrigo, *Diccionario de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- § Carassou, Roberto Herrera, *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México, 2006.
- § Castillo, Manuel Ángel, Et al., *Espacios diversos, historia en común: México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*, Secretaria de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, México, 2006.
- § Castillo, Manuel Ángel, Et al., *Migración y fronteras*, Colegio de la Frontera Norte, Colegio de México, Asociación Latinoamericana de Sociología, Tijuana, B.C., México, 1998.
- § Castles, Stephen, *Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes*. Texto del discurso inaugural presentado en la reunión del Consejo Intergubernamental del MOST, 16 de junio de 1997.
- § CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía), *Migración Internacional de Latinoamericanos y Caribeños en Iberoamérica: Características, retos y oportunidades*, Documento de referencia, CELADE - División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, 2006.
- § CONAPO (Consejo Nacional de Población), *Dinámica reciente de las migraciones en América*, Boletín, Año 6, núm. 18, México, 2000.
- § CONAPO, *Migración internacional en la frontera sur de México*, Boletín, Año 4, núm. 12, México, 2000.

-
- § Department of Homeland and Security, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, Population Estimates, USA, Agosto 2007.
- § *Derechos Humanos y Flujos Migratorios en las Fronteras de México*, UNESCO, SRE, UIA, UNAM, México, 2003.
- § Flores Olea, Víctor, Et al., *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, FCE, 1999.
- § Hoefler, Michael, Et al., *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006*, Office of Immigration Statistics, Policy Directorate, Department of Homeland Security, United States, 2007.
- § Ianni, Octavio, *Teorías de la Globalización*, México, 1996.
- § Portes, Alejandry Portes y DeWind, Josh (Coord.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, Miguel Ángel Porrúa, UAZ, SEGOB, INM, México, 2006.
- § Puga, Cristina, Et al., *Hacia la Sociología*, México, Longman de México Editores, 1999.
- § Reyes, Javier Urbano, *Evolución histórica de la Migración Internacional Contemporánea*, Cuadernos de Migración Internacional No. 1, Departamento de Estudios Internacionales, Programa de Asuntos Migratorios, México, UIA, 2005.
- § Senado de la República (LIX Legislatura), Fundación Solidaridad Mexicano Americana, *Los mexicanos de aquí y de allá: problemas comunes*, Memoria del Segundo Foro de Reflexión Binacional, México, 2006.

Sitios de Internet

Agencia para Refugiados de las Naciones Unidas: www.acnur.org

Consejo Nacional de Población: www.conapo.gob.mx

Comisión Nacional de Derechos Humanos: www.cndh.org.mx

Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos: www.dhs.gov

Gobierno del Estado de Chiapas: www.chiapas.gob.mx

Instituto Nacional de Migración: www.inm.gob.mx

Instituto Nacional de Geografía y Estadística: www.inegi.gob.mx

Periódico El Universal: www.eluniversal.com.mx

Periódico La Jornada: www.jornada.unam.mx

Periódico Milenio: www.milenio.com

Presidencia de la República: www.presidencia.gob.mx

Organización de las Naciones Unidas: www.un.org

Organización Internacional de las Migraciones: www.iom.int

Organización Sin Fronteras: www.sinfronteras.org.mx

Real Academia de la Lengua Española: www.rae.es

Secretaría de Economía: www.economia.gob.mx

Secretaría de Gobernación: www.segob.gob.mx

Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.gob.mx

Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia: www.dif.gob.mx