

## Migración y seguridad: dilemas e interrogantes<sup>1</sup>

Luis Herrera-Lasso<sup>2</sup> y Juan B. Artola<sup>3</sup>

### INTRODUCCIÓN

11

Para analizar los vínculos entre seguridad y migración es esencial distinguir entre los distintos ámbitos de la seguridad. La migración irregular, que es la que más preocupa a los países receptores de migrantes, es también la más comúnmente asociada a problemas y riesgos de seguridad. Sin embargo, no existe ninguna evidencia de que la migración en general ni la migración irregular en particular representen o hayan representado un riesgo *per se* o una amenaza para la seguridad nacional de los Estados. Los nuevos paradigmas de la seguridad surgidos en Estados Unidos a partir de 2001 han generado una enorme confusión en este debate al producir políticas en las que no queda claro el sustento ni el objetivo último.

Los delitos asociados con la migración –particularmente con la irregular–, como la falsificación de documentos, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas constituyen amenazas claras a la seguridad pública de los países involucrados. La noción de que el migrante irregular se involucra fácilmente en actividades ilícitas, en las que se incluyen el tráfico de drogas y armas, o en circuitos de violencia, no tiene soporte empírico, aunque es cierto que la vulnerabilidad asociada a su condición irregular los hace más fácilmente víctimas del engaño, la presión y la coerción. Sin embargo, es necesario recordar que las políticas restrictivas promueven la migración irregular y, por ende, facilitan el desarrollo del negocio criminal de las redes de traficantes y tratantes, que en muchas ocasiones se superponen.

La tendencia en algunos países a “securitizar” las políticas migratorias refleja una perspectiva ahistórica de las causas y el desarrollo de las migraciones; además, a veces esconde motivaciones de política interna. Lamentablemente, el discurso que vincula de manera negativa a la migración con la seguridad promueve tanto la criminalización de los migrantes como ciertas expresiones preocupantes de discriminación, chovinismo y racismo. De ahí la pertinencia de abordar este debate para delimitar más claramente el lugar que ocupa la migración

<sup>1</sup> Agradecemos a Daniela González Iza por su apoyo en la ubicación de cifras y fuentes utilizadas.

<sup>2</sup> Internacionalista mexicano. Especialista en temas de seguridad nacional, políticas migratorias y relaciones internacionales. Director de Grupo Coppan. Correo electrónico: lherrera@coppan.com

<sup>3</sup> Sociólogo uruguayo. Funcionario de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Ha sido representante de dicha organización en Nicaragua, Perú, Haití, República Dominicana y México. Actualmente es director regional de la OIM en América del Sur, con sede en Buenos Aires. Correo electrónico: jartola@iom.int

en los distintos ámbitos de la seguridad: la seguridad internacional, la seguridad nacional, la seguridad fronteriza, la seguridad regional, la seguridad pública y la seguridad humana, conceptos que se abordan en este trabajo.

Al hacer la delimitación de los distintos vínculos que existen entre el fenómeno de la migración y los diversos aspectos de la seguridad, se ponen en el centro de la discusión elementos que ayudan a evitar distorsiones que deriven en políticas públicas que poco mejoran la seguridad, pero que en mucho obstaculizan –sobre todo en años recientes– el avance en distintos temas, complejos y en muchos casos graves, que acompañan a los flujos migratorios.

#### ANTECEDENTES

Desde que el hombre se volvió sedentario, la migración ha sido una constante en la historia. Las causas directas de las migraciones, su intensidad y la dirección de los flujos varían según la época y la geografía, pero siempre han estado presentes. Los flujos migratorios pueden obedecer a razones económicas y de sobrevivencia: cuando la tierra deja de ser fértil, se agotan los recursos naturales o suceden desastres naturales. Estos fenómenos originan movimientos de pueblos enteros de un lugar a otro. Las persecuciones por razones étnicas, religiosas o políticas también han sido causa de migraciones. La historia muestra múltiples ejemplos. Sin embargo, un factor común a las migraciones es que difícilmente se presentan como un suceso aislado o individual. Usualmente son tribus, grupos sociales o familias los que se mueven a un continente o país distinto al de su residencia habitual. Los viajeros y visitantes no son considerados migrantes.

En el siglo xx encontramos múltiples casos que muestran esta tendencia. Los judíos debieron emigrar de muchos lugares de Europa debido al asedio en la Rusia zarista y bajo la Alemania nazi. En la segunda mitad del siglo xx, cientos de miles de centroamericanos y caribeños han emigrado como consecuencia de los desastres naturales –terremotos, ciclones y huracanes– que destruyeron su hábitat natural. Sin embargo, el fenómeno más común y frecuente de las migraciones en el mundo actual responde a la necesidad de trasladarse a lugares donde existen mejores oportunidades de trabajo. De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a finales de 2008 más de 200 millones de personas vivían fuera de su lugar de origen por razones económicas. En segundo término están los refugiados y asilados políticos, quienes representan más de 15 millones de personas.<sup>4</sup>

En el derecho internacional no existe ninguna figura que establezca la facultad de emigrar o inmigrar como un derecho inalienable del ser humano. Hasta ahora esas decisiones se mantienen en el ámbito de la soberanía de cada Estado. La mayor parte de éstos no

<sup>4</sup> ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *International Migration 2009 Wallchart*, División de Población, Nueva York, 2009. Disponible en [www.un.org/esa/population/publications/2009Migration\\_Chart/2009IttMig\\_chart.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/2009Migration_Chart/2009IttMig_chart.htm)

pone restricciones a la emigración de sus nacionales, pero sí las impone a la inmigración de extranjeros a su territorio. Actualmente es decisión de cada Estado decidir quién entra en su territorio, así como las condiciones y tiempos de estadía; por su parte, el extranjero está obligado a respetar dichas condiciones. En este mismo sentido, todo Estado se reserva el derecho a rechazar o expulsar de su territorio a los extranjeros que por una u otra razón no se consideran bienvenidos, incluso después de haber sido aceptados y de haber ingresado con la documentación requerida.

Un rasgo distintivo de la segunda mitad del siglo xx, después de que el mundo entró en una fase de reordenamiento al término de la Segunda Guerra Mundial, ha sido el avance en las legislaciones nacionales en materia de inmigración. La mayor parte de los Estados han establecido políticas y dictado leyes *ad hoc* para el control y supervisión de quienes ingresan a su territorio. Los avances en la tecnología permiten desarrollar sistemas de control y supervisión migratorios más eficientes a través de la expedición de documentos de viaje –usualmente pasaportes y visas– cada vez más seguros, bases de datos de ciudadanos nacionales y extranjeros de gran capacidad, fácil y rápido acceso, y sistemas de registro de entradas y salidas internacionales cada vez más sofisticados. El avance en estos campos en los últimos 50 años ha sido extraordinario. También en este mismo periodo se dan tendencias aparentemente opuestas en el ámbito de la migración internacional. Frente a legislaciones y políticas más restrictivas y sistemas más eficientes de control, la integración económica a nivel subregional en algunas partes del mundo ha llevado a la generación de espacios de libre circulación entre ciudadanos de distintos países. El ejemplo más claro es la Unión Europea, esquema de integración económica en el que los nacionales de 27 países tienen la libertad de trasladarse a otro país miembro sin ninguna restricción de empleo o tiempo de estadía. Es el mismo caso de subregiones como el Mercado Común del Sur (Mercosur), los países andinos y los países de América Central, entre los cuales existen acuerdos bilaterales o multilaterales que permiten a sus ciudadanos la libre circulación.<sup>5</sup> Por el contrario y curiosamente, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esquema en el que confluyen tres países en un sistema de libre comercio –Canadá, Estados Unidos y México– no sólo no existe la libertad de movimiento, sino que es una de las áreas del mundo en las que existen mayores restricciones para la movilidad. El esquema de movilización laboral quedó fuera del acuerdo desde la fase de negociación.

El fenómeno de la globalización ha traído consigo una infraestructura mundial de comunicaciones sin precedente. Moverse de un continente a otro resulta ahora fácil y rápido,

<sup>5</sup> Entre 1991 y 2000 se suscribieron 28 acuerdos bilaterales entre países de América Latina: cinco de regularización, cinco convenios laborales, 13 de libre circulación y cinco de retorno. En el mismo período se suscribieron 36 acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos y otros países fuera de la región: nueve de readmisión, uno de regularización, cinco convenios laborales, 18 de libre circulación, uno de retorno y tres de protección al migrante. Véase OIM, *World Migration 2003*, p. 178. En el caso de los acuerdos multilaterales, existe la tendencia a adoptar acuerdos de cooperación bajo esquemas de integración regional. Tal es el caso del convenio regional CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); el Tratado de Chaguaramas (en el caso de CARICOM); el Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral y el Instrumento Andino de Migración Laboral (comunidad andina), así como las decisiones adoptadas en el Mercosur en materia de libre residencia para sus nacionales.

así como comunicarse con parientes y amigos en el exterior para organizar y coordinar estos traslados no representa ninguna dificultad dada la existencia de varios tipos de teléfonos y de Internet. Tampoco es un problema transferir recursos de un lugar a otro del planeta en forma segura y económica. Estos avances se convierten en un incentivo para la migración, pues actúan como facilitadores de todo tipo de desplazamientos.

A pesar de no existir una legislación internacional sobre migración –más allá de los instrumentos que comprometen a los Estados al respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias–,<sup>6</sup> la mayor parte de las legislaciones migratorias nacionales favorecen la inmigración de quienes se consideran mano de obra altamente calificada, lo que representa un activo seguro para sus economías. También son bienvenidos, en general, los inversionistas, en particular aquellos que traen consigo su propio capital, excepto cuando éste pueda ser de dudosa procedencia. La mayor parte de los Estados, ricos y pobres, no sólo permiten este tipo de inmigración sino que incluso la promueven.

Un avance indiscutible en muchas de las legislaciones nacionales vigentes es permitir la inmigración por motivos de reunificación familiar, que se sustenta en el referente humanitario que implica este tipo de movimientos, y refleja una mayor preocupación por los migrantes y sus familias. Esta lógica de apoyo humanitario se añade a las figuras del refugio y el asilo, ya consolidadas en el derecho y la práctica internacionales en el siglo xx.

Existe también una relativa flexibilidad en un gran número de países cuando se trata de estudiantes, sobre todo de quienes buscan ingresar a programas de posgrado. Estos perfiles usualmente son candidatos a convertirse en residentes, más aún si llegan a estudiar con sus propios medios y con buenas calificaciones. Este segmento representa un valor agregado para el sistema educativo del país de destino y la posibilidad de asimilarlos al mercado de trabajo nativo. Los perfiles más instruidos de los países en desarrollo son hoy en día parte importante de este flujo migratorio. De acuerdo con la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, desde 1990 más de la mitad de los nacionales estadounidenses galardonados con el Premio Nobel son de origen extranjero, eventualmente naturalizados estadounidenses.<sup>7</sup>

Las restricciones inician cuando las políticas se dan para los trabajadores de baja calificación. Históricamente, como lo muestra el trabajo del economista Jacques Attali, todos aquellos lugares que han sido polos de desarrollo económico se convierten casi simultánea-

<sup>6</sup> Los principales instrumentos de derechos humanos relacionados con la protección de migrantes son la Convención para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990), el Protocolo contra el Tráfico de Migrante por Aire, Mar y Tierra, y el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. También están la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional (2000), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

<sup>7</sup> Neeraj Kaushal y Michael Fix, “The Contributions of High-Skilled Immigrants”, *MPI Insight*, núm. 16, Migration Policy Institute, Washington, D.C., Julio de 2006, p. 14. Disponible en [www.migrationpolicy.org/ITFIAF/TF16\\_Kaushal.pdf](http://www.migrationpolicy.org/ITFIAF/TF16_Kaushal.pdf).

mente en polos de atracción de la migración.<sup>8</sup> Desde el Imperio Romano hasta las economías más desarrolladas del siglo xx, este fenómeno es claramente perceptible. Conforme aumenta el nivel de calificación de los nativos en una economía pujante, se registra un excedente de demanda laboral en las ocupaciones de baja calificación. La tendencia es clara: cuando se requiere mano de obra extranjera de baja calificación se flexibilizan las políticas de inmigración; al momento en que la situación económica cambia, las políticas se vuelven más restrictivas; los que antes eran bienvenidos se vuelven repudiados y, en muchos casos, cuando la economía ya no los necesita se recurre a expulsiones masivas de extranjeros. Así sucedió en Estados Unidos con los mexicanos a raíz de la Gran Depresión.<sup>9</sup> No es raro, en estos escenarios, el desarrollo de discursos e incluso de políticas xenofóbicas con un pretendido espíritu nacionalista o proteccionista.

Debe señalarse que el fenómeno de la migración que se presenta entre países sucede también al interior de los mismos. O sea, funciona con la misma lógica al interior de los Estados. Los polos de mayor desarrollo dentro de un país atraen a la población de las regiones o provincias menos desarrolladas. De acuerdo con información de la ONU, actualmente se estima que existen en el mundo 750 millones de migrantes internos.<sup>10</sup>

### SEGURIDAD INTERNACIONAL Y MIGRACIÓN

Hasta ahora, en ningún momento de la historia se ha ubicado a la migración económica y social como una amenaza a la seguridad del Estado. La inmigración económica puede ser bienvenida, moderadamente aceptada o incluso repudiada, pero las decisiones suelen tomarse en torno a la racionalidad económica y no bajo paradigmas de seguridad. Sin embargo, es importante destacar que siempre han existido extranjeros no deseados que son considerados un factor de riesgo o una amenaza a la seguridad nacional. En estas categorías siempre están los espías, los criminales y, más recientemente, los terroristas. Ningún Estado les da la bienvenida, además de contar con sistemas *ad hoc* para identificarlos, rechazarlos o expulsarlos. En casi todos los casos estas responsabilidades están en manos de

<sup>8</sup> Jacques Attali, *Breve historia del futuro*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2007.

<sup>9</sup> Como consecuencia de la Gran Depresión, de 1929 a 1939 se llevaron a cabo varias olas de deportaciones masivas de migrantes, sobre todo de origen mexicano. De acuerdo con los censos, mientras que en 1930 se registraban 639 mil personas que habían nacido en México, para 1940 solamente había 377 mil. Se registró también una disminución en los ingresos legales de inmigrantes. Esta situación cambió durante y después de la Segunda Guerra Mundial, ya que el sector agrícola en Estados Unidos tenía una gran demanda laboral. De esta manera, después de haber “importado” a 168 mil inmigrantes mexicanos durante la guerra (con el inicio del Programa Bracero en 1942), el Congreso estadounidense decidió renovar la vigencia del programa hasta 1964. Durante su vigencia, el programa proporcionó trabajo a más de cinco millones de trabajadores agrícolas mexicanos. Véase David Spener, “Mexican Migration to the United States, 1882-1992: a Long Twentieth Century of Coyotaje”, *Working Paper*, núm. 124, The Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de San Diego, octubre de 2005, pp. 31-33. Disponible en <http://ccis.ucsd.edu/PUBLICATIONS/wrkg124.pdf>.

<sup>10</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, ONU, Madrid, 2010, p. 2.

autoridades distintas de aquellas encargadas de administrar el tema de la inmigración económica. Los migrantes económicos, los refugiados y los asilados políticos históricamente no aparecen en estas categorías consideradas como peligrosas.

A pesar de que difícilmente se da en la historia algún caso en el que los migrantes económicos se consideraran una amenaza para el Estado, las condiciones del mundo del siglo XXI han llevado a asociar en forma directa los flujos migratorios con las prioridades de seguridad. Esto sucede, sobre todo, a partir del 2001 cuando las acciones terroristas en Estados Unidos generaron nuevos paradigmas de seguridad que rápidamente traspasaron al ámbito de la migración. Un ejemplo muy claro de este nuevo escenario lo encontramos en el caso de la migración procedente de México hacia territorio estadounidense.

La vecindad entre México y Estados Unidos ha traído, históricamente aparejados, flujos migratorios de mano de obra, sobre todo de sur a norte. Sin embargo, desde el Programa Bracero –suscrito en 1942–, no se ha vuelto a firmar un acuerdo migratorio entre las dos naciones. A principios de 2001 los dos países estrenaban presidente. Por un lado, en México el presidente entrante, Vicente Fox Quesada, representaba un parteaguas en la historia del país por el logro de desbancar al PRI, partido político con 70 años en el poder. Por otro, en Estados Unidos un republicano, George W. Bush, llegaba a la Presidencia después de ocho años de mandato demócrata. En este ambiente, en abril de 2001 ambos gobiernos decidieron iniciar pláticas para abordar en forma bilateral el fenómeno de la migración y encontrar una mejor fórmula para la movilización de migrantes económicos entre los dos países. Por primera vez en más de cinco décadas este tema se reincorporaba a la agenda bilateral.

Nunca se sabrá si esa negociación estaba destinada a un final feliz, pues en septiembre de 2001, a raíz de los ataques terroristas en Estados Unidos, se acabó la discusión bilateral, el tema migratorio se subordinó al ámbito de la seguridad y no volvió a la mesa de negociaciones. Tampoco en Estados Unidos existieron en los primeros años del siglo condiciones para una reforma migratoria. Durante prácticamente toda la primera década del siglo XXI la legislación relativa a la migración se centró en medidas de control de la frontera sur para evitar –según el planteamiento político– la entrada de terroristas vía México. El impacto de esta política en la relación con México fue mayor, pues la inmigración económica indocumentada no disminuyó como se esperaba con las nuevas restricciones, pero las condiciones de cruce se hicieron más difíciles, costosas y riesgosas para los migrantes. Así, este nuevo escenario contribuyó al desarrollo sin precedente de una industria de delitos asociados a la migración indocumentada en torno a estos flujos. Adicionalmente, esta política rompió con la circularidad de la migración económica, ya que los residentes indocumentados mexicanos espaciaron sus visitas a México y establecieron su domicilio permanente en Estados Unidos. Este nuevo escenario afectó de igual manera a miles de centroamericanos que desde años atrás habían seguido la misma ruta que los mexicanos, sobre todo nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras. El costo y los riesgos de migrar se incrementaron en forma proporcional a la distancia por recorrer.

De acuerdo con las estimaciones de la oficina de Seguridad Interior de Estados Unidos (*Department of Homeland Security*) los flujos de inmigrantes indocumentados bajaron en forma importante después de septiembre de 2001, pero a partir de 2002 retomaron su ritmo habitual y no fue sino hasta 2008, a raíz de la crisis económica y financiera en Estados Unidos, cuando se registró su clara disminución debido a la reducción significativa en la demanda de mano de obra de baja calificación, en particular en los sectores de la construcción y de servicios. Esta evolución muestra un hecho interesante, pues las cifras despejan las dudas sobre si la disminución de las corrientes de indocumentados se originaba en las medidas y las inversiones multimillonarias en la frontera con México bajo el paradigma de la seguridad o si la variable con mayor peso para determinarlas seguía siendo el mercado laboral. Todo indica que fue hasta la crisis financiera en 2007 que empezaron a bajar en forma significativa. Ciertamente, resulta muy difícil medir el impacto proporcional de uno y otro factores, pero las fechas resultan indicativas de que lo que realmente motivó una disminución importante de los flujos no fue la rigidez de los controles en la frontera, sino la crisis económica. La inversión para la seguridad en la frontera, al menos en el tema migratorio, dista de ofrecer resultados concluyentes.

Resulta interesante destacar en este contexto que, a pesar del tratamiento del tema de la migración por parte de Estados Unidos, en la agenda internacional el vínculo de la migración económica con la seguridad no avanzó, pues de los varios acuerdos internacionales que surgieron a partir de 2001, en ninguno de ellos se mencionó la migración económica como un riesgo a la seguridad internacional. En última instancia, como se puede apreciar en 2010, el éxito de la política estadounidense para reducir los flujos de indocumentados en la frontera con México dista de ser contundente y los vínculos directos de éstos con los riesgos planteados por los terroristas son muy cuestionables. Sin embargo, el nuevo escenario canceló cualquier posible negociación sobre el asunto de la migración con México; el tema en materia de reordenamiento de flujos y regularización de residentes ilegales prácticamente se estancó; los riesgos y costos para los indocumentados se incrementaron en forma exponencial y la industria de delitos asociados a la migración presentó un crecimiento sin precedente.

### LAS DISTINTAS ARISTAS DE LA SEGURIDAD EN EL TEMA MIGRATORIO

El nuevo paradigma de la seguridad de Estados Unidos se globalizó rápidamente. Cualquier tema que se quisiera tratar con Washington estuvo, a partir de ese momento, subordinado a la cooperación en los temas de seguridad. Para sus aliados fuertes en Europa y Asia esto se tradujo en un compromiso de recursos, de inteligencia, y para muchos de ellos de tropas, para conjuntar esfuerzos en el marco de la lucha contra el terrorismo, primero en Afganistán y después en Irak. Para México, el nuevo escenario no sólo implicaba aceptar que temas de su interés –como la migración– quedaran fuera de la agenda bilateral por

tiempo indefinido, sino que también debía poner su parte en la lucha contra el terrorismo, no necesariamente con recursos o tropas en los países donde se suponía estaban los terroristas, pero sí con un compromiso y una serie de acciones para evitar convertirse en lugar de tránsito de potenciales terroristas.<sup>11</sup> Si bien es cierto que el terrorismo islámico no ha representado hasta ahora una amenaza directa a la seguridad nacional de México, no menos cierto es el hecho de que un acto terrorista en Estados Unidos en el que México estuviese de alguna forma implicado, por ejemplo como lugar de tránsito de los terroristas, tendría enormes consecuencias por todo lo que deriva de la vecindad. Evitar que esto suceda se convirtió en una prioridad.

Con esa filosofía el gobierno mexicano, frente a este inesperado escenario y ante la imposibilidad de ignorar el reciente paradigma de seguridad de su vecino, utilizó las circunstancias para avanzar en forma importante en la construcción de sus sistemas de información, bases de datos y registros de entrada y salida de nacionales y extranjeros. También le sirvió de estímulo para hacer más eficientes sus servicios de información, sus mecanismos de coordinación interna y externa, y para fortalecer su capacidad de respuesta institucional en temas migratorios.

Característica de los ocho años de la presidencia de George W. Bush fue la persistencia en Estados Unidos de una estrategia global que se definía y se instrumentaba en Washington y que en poco o nada consideraba la opinión o la posición de vecinos o aliados. Se partía de la premisa política de que “el que no está conmigo está contra mí”, y a partir de ello Estados Unidos dividió al mundo entre los que aceptaban sin cuestionar su estrategia y atendían sus requerimientos, y “los que estaban con el enemigo”. No había espacio para posiciones intermedias. Esta perspectiva hirió la sensibilidad y el orgullo de aliados tan importantes como Alemania y Francia. La “cooperación forzada”, en pleno siglo XXI, no despertó muchas simpatías entre las democracias modernas ni entre la opinión pública mundial. La positiva oleada democrática, tan característica del siglo XX, se hizo sentir ahora en el ámbito internacional frente a una posición de la nación norteamericana que dejaba poco espacio al diálogo y a la concertación. Las manifestaciones multitudinarias en contra de la invasión de Irak en las principales capitales del mundo fueron clara muestra de esta tendencia, que el presidente Obama reconoció en su discurso de toma de posesión como uno de los problemas graves de la política exterior estadounidense que debía corregirse.

Paradójicamente, durante este periodo Estados Unidos invirtió muy poco en la cooperación con México en materia de seguridad. Su política de control de la frontera como parte de la seguridad fue estrictamente unilateral. México no fue ni consultado ni tomado en cuenta al momento de definir políticas y programas. Esta nueva situación tampoco generó un

<sup>11</sup> De hecho, a principios de 2003, cuando estaba por pasarse una resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la intervención en Irak, México, que era miembro no permanente del Consejo en ese momento, adelantó su posición de que votaría en contra. Canadá –sin ser miembro del Consejo– adoptó la misma posición. Que los dos vecinos de Estados Unidos no parecieran dispuestos a apoyar la intervención en Irak, la primera prioridad para ese gobierno, resultó un hecho un tanto extraño para el resto del mundo.

esquema de seguridad compartida en la frontera donde invirtieran recursos, tecnología o infraestructura, todo lo cual se vio reflejado en su totalidad en el lado estadounidense. Más aún, a la par del incremento en las inversiones y los programas para aumentar la seguridad en la frontera, los proyectos para la facilitación de cruces legales se vieron disminuidos en presupuesto y atención durante las dos administraciones del presidente George W. Bush. Sólo los programas con referente directo a la seguridad tuvieron cabida en el Ejecutivo y en el Congreso de ese país.

La otra paradoja en este nuevo paradigma fue relegar el tema de la regularización de los indocumentados en Estados Unidos, lo que hubiera parecido un asunto prioritario para la seguridad, debido a la presencia, en 2001, de cerca de nueve millones de extranjeros indocumentados de los cuales no se tenía ningún registro de identidad ni se conocían sus intenciones. En la lógica de la seguridad se esperaría algún proceso de censo o regularización, que a la fecha no ha sucedido. Esta posición también podría interpretarse como la aceptación implícita de que los inmigrantes económicos, mayoritariamente mexicanos, no obstante ser ilegales y estar indocumentados, no representan una amenaza a la seguridad de Estados Unidos. ¿Por qué entonces concentrar las medidas de seguridad en la frontera para impedir su ingreso?<sup>12</sup>

A pesar de estas contradicciones, es inevitable que el tema de la seguridad tenga un alto efecto contaminante sobre el migratorio, a lo que ha contribuido la escasa claridad conceptual en Estados Unidos respecto de los contenidos de seguridad en la cuestión de la migración. Esta confusión, ciertamente propiciada por los planteamientos y contradicciones de la política estadounidense, ha llevado a que cuando se habla de migración y seguridad usualmente no se explicita si se trata de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad de los migrantes o seguridad de la frontera. Por ello resulta pertinente hacer algunas precisiones al respecto.

### MIGRACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

La primera categoría en esta discusión es el vínculo entre la seguridad nacional y la migración. Al respecto, dos hechos resultan relevantes. Las medidas de seguridad de Estados Unidos en la frontera con México para evitar la inmigración ilegal han tenido resultados muy limitados,

<sup>12</sup> De acuerdo con datos del Departamento de Seguridad Interna, mientras que en el año 2000 se calculaban alrededor de 8.5 millones de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos (6.1 millones provenían de México, Centroamérica y el Caribe), en 2008 se calculaba que había 11.6 millones de inmigrantes indocumentados (8.5 millones provenientes de México, Centroamérica y el Caribe). México es el principal país de origen de inmigrantes irregulares en Estados Unidos; en el año 2000, el 55% de la población irregular era de origen mexicano, seguido por El Salvador, con 5%. En 2008, el porcentaje de población indocumentada de origen mexicano en Estados Unidos se disparó al 61%, observándose una variación del 42%. Véase Michael Hoefer, Nancy Rytina y Bryan C. Baker, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008," *Population Estimates*, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, febrero de 2009, disponible en [www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2008.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2008.pdf)

pues si bien se registra una disminución en el crecimiento de los flujos, sobre todo a partir de 2008, seguimos hablando de cientos de miles de indocumentados que cruzan cada año por la frontera terrestre entre México y Estados Unidos. Si la intención, como prioridad de seguridad nacional, era poner un escudo para evitar que por esa frontera ingresaran terroristas, difícilmente podríamos decir que si lo hubiesen intentado mezclándose con los flujos de indocumentados no lo hubiesen logrado. A pesar de todos los programas para el control físico de las fronteras implementados a partir de 2001, la población indocumentada en Estados Unidos se incrementó en 36% del año 2000 al 2008, al pasar de 8.5 millones a 11.6 millones.<sup>13</sup> En segundo término, al no haberse hecho absolutamente nada por conocer quiénes son los casi 12 millones de residentes indocumentados (2010), sin que esto haya representado un problema para la seguridad nacional de Estados Unidos, se podría decir que no existen razones para aducir que la inmigración indocumentada –económica y de reunificación familiar en su mayoría– representa un riesgo para la seguridad nacional de ese país.

En el caso de México, tampoco existen razones para ubicar la inmigración indocumentada como un tema de la agenda de seguridad nacional, aunque ciertamente ha habido traspies en el discurso oficial, derivados quizá de la confusión en el manejo del tema con los nuevos paradigmas. Más aún, las decisiones tomadas han sido en sentido contrario, lo que se ve reflejado en la descriminalización de la migración en las leyes mexicanas. A partir de 2008 ingresar a México sin los documentos requeridos ya no es considerado un delito penal sino solamente una falta administrativa.<sup>14</sup>

En el entorno global es bien conocido que los terroristas que entraron a Estados Unidos en 2001 contaban con documentos de ingreso a ese país. En los atentados terroristas en Madrid (2005) y Londres (2007) tampoco fueron extranjeros indocumentados los involucrados en esas acciones, sino ciudadanos de esos países vinculados con organizaciones radicales o extranjeros que contaban con documentos de ingreso y que estaban legalmente en el país. El escándalo reciente resultado del asesinato de un líder palestino en Dubai, perpetrado presuntamente por agentes del Mossad con documentos de identidad de países de la Unión Europea, puso en evidencia que incluso las agencias estatales se movilizan con documentos de terceros países sin despertar sospechas.<sup>15</sup> Más aún, todo parece indicar que uno de los requisitos para poder maniobrar en operativos especiales alrededor del mundo

<sup>13</sup> En el año 2000, la población irregular en Estados Unidos alcanzaba los 8.5 millones de personas. La tendencia fue creciente hasta 2008: 10.5 millones en 2005; 11.3 millones en 2006; 11.8 millones en 2007 y 11.6 millones en 2008. En 2009, se estimó una disminución del 7% en la población irregular: 10.8 millones de personas. Entre 2007 y 2009 se registró una disminución de un millón de personas, lo cual coincidió con la crisis económica en Estados Unidos. Michael Hofer, Nancy Rytina y Bryan C. Baker, *Ibid.*

<sup>14</sup> Ley General de Población, artículos 118, 125 y 127 (reformados en mayo de 2008).

<sup>15</sup> Mahmud al-Mabduh, líder palestino de Hamás, fue asesinado en su cuarto de hotel, en Dubai, en enero de 2010. Las investigaciones policíacas revelaron que el asesinato corrió a cargo del Mossad, el servicio secreto israelí, y que más de 15 sospechosos llevaban pasaportes británicos, irlandeses, australianos y franceses. Esta situación ha sido objeto de crítica por parte de la Unión Europea debido al uso indiscriminado de pasaportes falsos.

es hacerlo con documentación legal o con documentación cuya ilegalidad sea difícil de detectar en los puntos de entrada. Hacerlo en forma indocumentada significaría correr un riesgo innecesario cuando esto se puede arreglar, con relativa facilidad, con los recursos y los contactos necesarios.

En el ámbito social existen en muchos países voces y grupos xenofóbicos que consideran a los extranjeros como un factor contaminante, disruptivo o intrusivo en su identidad, carácter o proyecto nacional. Esto no es nuevo en la historia. Incluso es frecuente que aparezcan voces “autorizadas” que sugieren o insinúan que los inmigrantes constituyen una amenaza a la seguridad de su país, como lo trató de demostrar el historiador estadounidense Peter Heather, quien atribuye la caída del Imperio Romano a la flexibilidad mostrada en materia de inmigración.<sup>16</sup> La misma idea es visible en el caso del reputado politólogo estadounidense Samuel Huntington, que en uno de sus últimos escritos considera a la “ola café” –los mexicanos– como una amenaza para la seguridad de Estados Unidos.<sup>17</sup> Sin embargo, esas son voces privadas, que no constituyen ni se han traducido hasta ahora en políticas oficiales. Por el contrario, hoy en día en la legislación de prácticamente todas las naciones –usualmente a nivel constitucional– se incluyen los principios de no discriminación por razones de género, etnia, credo o nacionalidad, y esto aplica a todo aquel que se encuentra en su territorio, sean nacionales o extranjeros. La legislación estadounidense no es la excepción.<sup>18</sup> Ubicar a la inmigración económica como una amenaza explícita a la seguridad nacional significaría dar marcha atrás a uno de los avances más importantes en materia de igualdad de derechos de los últimos dos siglos.

Lo que deriva de este análisis es un llamado a la cautela. Existen extranjeros que por sus antecedentes e intenciones son considerados indeseables, pues constituyen una amenaza o un riesgo al interés y a la seguridad nacional de un determinado país. Los terroristas y los delincuentes –y si se quiere los espías extranjeros– están en esta categoría y todo Estado tiene el derecho y la prerrogativa de hacer lo posible y lo imposible por detectarlos, expulsarlos o neutralizarlos. Sin embargo, ubicar estos casos como representativos del fenómeno de los millones de migrantes que se trasladan a otro país por razones económicas o de reunificación familiar no conduce a ningún sitio. Tampoco existen antecedentes en la historia –salvo extrapolaciones intelectuales o ideológicas– en que una migración importante haya sido motivo de la desintegración o desestabilización de un Estado extranjero.

<sup>16</sup> Véase la obra de Peter Heather, *The Fall of the Roman Empire. A New History of Rome and the Barbarians*, Oxford University Press, Nueva York, 2006.

<sup>17</sup> Samuel Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Schuster, Nueva York, 2004, pp. 221-251.

<sup>18</sup> Los derechos de los inmigrantes, cualquiera que sea su condición, se encuentran consagrados en las diez primeras enmiendas de la Constitución de Estados Unidos (mismas que conforman la Carta de Derechos Humanos). Estas son: (1) Libertad de expresión, de prensa, religiosa, asamblea pacífica y de petición al gobierno; (2) Derecho de las personas a tener y portar armas, así como a mantener una milicia; (3) Protección contra el alojamiento de militares; (4) Protección contra registros e incautaciones irrazonables; (5) Debido proceso; (6) Juicio por jurado y derechos del acusado; (7) Juicio civil por jurado; (8) Prohibición de una fianza excesiva, al igual que de castigos crueles e inusuales; (9) Protección de derechos no específicamente enumerados en la Carta de Derechos; y (10) Poderes de los Estados y de las personas.

Cuando se habla de migración y seguridad, otra categoría que se alude implícitamente es la seguridad pública. En muchos países se ha extendido la percepción de que los inmigrantes económicos son particularmente responsables de la comisión de delitos del fuero común y de que su presencia contribuye a la inseguridad pública. Culpar al extranjero de los problemas de una sociedad también es una constante en la historia. Las mentes xenofóbicas ven en el extranjero al responsable de sus males, y si bien esta no es una tendencia generalizada, es un mal ancestral que con frecuencia se refleja en el discurso de los políticos de derecha y ultraderecha, que son los que suelen presentarlos como un factor contaminante de sus sociedades. La mayor parte de los discursos nacionalistas y proteccionistas incluyen elementos de esta naturaleza.

Un argumento común para sostener esta hipótesis es mostrar la conformación étnica y el origen nacional de los presidiarios en las cárceles. Por ejemplo, si existe una proporción de origen étnico, o bien de una nacionalidad determinada que sobrepasa la media, esto se utiliza como medio para reforzar las posiciones xenofóbicas. En países o naciones con políticas explícitas de discriminación hacia determinados grupos étnicos, la proporción de presidiarios de estos grupos tiende a ser mayor que la del resto de la población. Tal fue el caso del *apartheid* en Sudáfrica –donde el número de presos negros siempre estuvo muy por encima del número de blancos. Una situación similar puede verse en los países en desarrollo, sobre todo en aquellos en los que prevalece una cultura de discriminación –no *de jure*, pero sí *de facto*– hacia determinados grupos étnicos, como sucede todavía en un buen número de los Estados de América Latina.

En otra perspectiva, en casi todos los países los presidiarios de menores recursos tienden a tener una proporción mayor que los encarcelados provenientes de estratos sociales medios o superiores. Esta situación se puede ver de dos maneras. Es así porque no cuentan con los recursos para contratar una defensa adecuada o para sobornar a las autoridades y negociar su salida o evitar su ingreso a prisión. O bien, es porque estos grupos tienen una propensión al crimen y a violar la ley mayor que el resto de la población; de ahí el sofisma de que “la pobreza genera criminalidad”. El argumento puede sostenerse en una u otra dirección. Actualmente en muchos lugares de Estados Unidos la proporción de afroamericanos y latinos en las prisiones es mayor que la de los blancos. ¿Significa esto que los afroamericanos y los latinos son más propensos al crimen que los blancos? La mayor parte de las explicaciones serias de estos fenómenos son sociológicas y hasta ahora no hay nada que muestre científicamente que la propensión a la delincuencia se explica por la etnia, por la nacionalidad o incluso por el estrato económico, como el factor determinante.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Un estudio publicado por la American Immigration Law Foundation encontró que no hay una correlación entre la inmigración (indocumentada, incluso) y los índices de criminalidad en Estados Unidos. De acuerdo con este estudio, la tasa de encarcelamiento de hombres entre 18 y 39 años fue cinco veces mayor entre los estadounidenses que entre los extranjeros. Véase Rubén G. Rumbaut y Walter A. Ewing, *The Myth of Immigrant Criminality and*

Otro de los temas más complejos cuando se habla de migraciones son los procesos de integración económica y social de los extranjeros que se convierten en residentes permanentes. Esto es de actual y especial preocupación en varios países europeos con poblaciones importantes de origen africano, asiático o caribeño, corolario de sus historias coloniales. El problema se ha complicado a partir del año 2000 por la presencia de comunidades islámicas que representan varios millones de su población. También este aspecto es de gran interés para Estados Unidos. Algunos especialistas en migración, como Demetrios G. Papademetriou, consideran actualmente el asunto de la integración igual o más importante que los procesos de regularización o las condiciones de ingreso.<sup>20</sup> Es verdad que cuando existen posiciones xenofóbicas o las economías hacen crisis, los procesos de integración tienden a complicarse. Sin embargo, tampoco ha sido este un tema históricamente considerado dentro de la agenda de riesgos de seguridad de los Estados.

Existe otra perspectiva para ubicar la migración en el ámbito de la seguridad pública que tiene una relación más directa: la referida a los delitos asociados a las movilizaciones de los migrantes. Este fenómeno se presenta, casi en su totalidad, asociado a las migraciones indocumentadas.<sup>21</sup> En el caso de los flujos de México hacia Estados Unidos se puede hablar de una relación directa entre la rigidez de los esquemas para la movilización de un país a otro y el número y la variedad de delitos cometidos asociados a estos movimientos. En el lado opuesto, para los nacionales de países entre los que existe la libre circulación, estas faltas son prácticamente inexistentes, pues no hay obstáculo o impedimento legal para la libre circulación de personas, lo que hace innecesario el tráfico de migrantes, la expedición de documentos falsos y otros delitos asociados a la migración. En la Unión Europea o en el Mercosur, el índice de infracciones asociadas a la migración que involucra a nacionales de esos países es bajísimo y en la mayor parte de estos casos tiene que ver con la trata de personas.<sup>22</sup>

Por el contrario, los mayores índices de delitos asociados con la migración con fuerte impacto en la seguridad pública se registran en aquellos escenarios en los que existen importantes flujos de personas con deseo o intención de trasladarse a otro país, pero que no cubren con los requisitos legales para ser admitidos. Si a pesar de ello deciden migrar, significa que los incentivos son mayores que los costos y los riesgos. Tal es el caso de la población de

---

*the Paradox of Assimilation: Incarceration Rates Among Native and Foreign Born Men*, Immigration Policy Center, American Immigration Law Foundation, febrero de 2007, disponible en [www.americanimmigration-council.org/sites/default/files/docs/Imm%20Criminality%20%28IPC%29.pdf](http://www.americanimmigration-council.org/sites/default/files/docs/Imm%20Criminality%20%28IPC%29.pdf)

<sup>20</sup> Demetrios G. Papademetriou, *et al.*, *Immigration and America's Future: A New Chapter*, reporte del Grupo Independiente de Trabajo sobre Inmigración y el Futuro de América, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2006, disponible en [www.migrationpolicy.org/ITFIAP/finalreport.pdf](http://www.migrationpolicy.org/ITFIAP/finalreport.pdf)

<sup>21</sup> La excepción es la expedición de documentos falsos o de documentos legítimos, pero obtenidos ilegalmente, recurso que utilizan las organizaciones criminales, terroristas y algunos servicios de inteligencia.

<sup>22</sup> Luis Herrera-Lasso (coordinador), "Factores de riesgo en los flujos migratorios en el continente americano", en *Hacia una visión hemisférica de la migración*, informe preparado para la OEA por Grupo Coppan, S.C., México, septiembre de 2007.

mexicanos y centroamericanos que buscan, por cientos de miles, ingresar a Estados Unidos en busca de trabajo o para efectos de reunificación familiar.<sup>23</sup>

En última instancia, lo que ha sucedido en el escenario de la migración hacia Estados Unidos en los últimos diez años es resultado de una relación directa entre flujos importantes de migrantes indocumentados con la decisión de partir y las restricciones crecientes para ingresar al país de destino. Debido a esta brecha, desde 2001 se ha registrado un crecimiento sin precedente en las organizaciones delictivas asociadas con la migración indocumentada que se dirige a territorio estadounidense. Entre mayores son los obstáculos y los riesgos para ingresar, mayor es la necesidad de contar con apoyos “especializados” para poder lograrlo y el costo que hay que pagar por ello. Hace diez años el servicio de guía que ofrecía cruzar la frontera entre México y Estados Unidos, para “dar el brinco” sin ser detectado, costaba entre 500 y 800 dólares. Actualmente el costo es de entre dos y tres mil dólares. Si el trayecto inicia en Centroamérica, el costo del “viaje” asciende a entre cuatro y seis mil dólares. Mientras que el costo desde un país asiático se puede elevar hasta 40 mil dólares. Entre mayores sean las dificultades y la distancia, mayor será el costo y las ganancias para los “prestadores del servicio”.<sup>24</sup>

Sin embargo, los “servicios” no se acotan solamente al “viaje” o “al brinco”. Otra modalidad consiste en pasar la frontera con documentos falsos o de otra persona. Estos servicios registran tarifas incluso mayores, pues implican menor riesgo que cruzar por los ríos, montañas o desiertos, en caminatas que pueden durar varios días y que presentan múltiples riesgos a la integridad y seguridad física de los migrantes. El universo de prestadores de servicios tampoco se agota en los guías o “polleros” o en los falsificadores de documentos para cruzar. Una vez en Estados Unidos es importante contar con el “apoyo” de los “enganchadores” y/o contratistas. Para poder tener empleo es necesario contar con algún tipo de documento: un número de seguridad social, una licencia de conducir o alguna otra constancia de residencia legal a la que el indocumentado usualmente no tiene acceso. Esto implica otro costo. Adicionalmente, la mayor parte de los empresarios que contratan indocumentados lo hacen a través de terceras empresas que son las que corren el riesgo, que cobran también a los migrantes por prestarles el servicio. En todos los casos mencionados existen claras violaciones a las leyes de los dos países; las organizaciones criminales

<sup>23</sup> Según las estimaciones del National Migration Forum, frente a una demanda de la economía estadounidense de aproximadamente 500 mil trabajadores extranjeros al año, las autoridades migratorias procesan solamente cinco mil permisos. National Immigration Forum, “At Year’s End, Where Are We on Comprehensive Immigration Reform?”, 23 de diciembre de 2005, disponible en [www.immigrationforum.org/press/release-display/at-years-end-where-are-we-on-comprehensive-immigration-reform/](http://www.immigrationforum.org/press/release-display/at-years-end-where-are-we-on-comprehensive-immigration-reform/)

<sup>24</sup> De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la demanda por “coyotes” y “polleros” tiende a ser inelástica, por lo que los costos se han incrementado considerablemente. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*, México, 2007, pp. 69-70, disponible en [www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf\\_sobre\\_Des\\_Hum\\_2006-2007.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/Inf_sobre_Des_Hum_2006-2007.pdf). Sobre el aumento de demanda de coyotes, puede consultarse Mexican Migration Project, “Access to border-crossing guides and family/friend of first U.S. trip”, disponible en <http://mmp.opr.princeton.edu/results/002coyote-en.aspx>.

dedicadas a estas actividades operan, por definición, en ambos lados de la frontera y son integradas por nacionales de distintos Estados.

Las violaciones a las leyes no se acotan a los directamente involucrados en el tránsito. Los prestadores de servicios requieren de un mínimo de colaboración de las autoridades en los países de paso y destino para poder operar. El negocio deja suficientes ganancias para abrirse paso mediante la corrupción de autoridades. Hoy en día se estima que al menos uno de cada dos inmigrantes indocumentados que ya residen en Estados Unidos hizo uso de algún servicio de “apoyo especializado” para poder ingresar o permanecer en ese país.<sup>25</sup> Este universo sería de al menos 200 mil personas al año de todas las nacionalidades. No es un negocio menor, pues se ve además enriquecido si se considera que quienes se dedican al tráfico de indocumentados son en muchos casos los mismos que se dedican a la trata de personas, un negocio de lesa humanidad pero de cuantiosas ganancias. En todos los casos, la corrupción de autoridades es una constante, lo que necesariamente incide en el debilitamiento de las instituciones del Estado y en la multiplicación y profundización de escenarios de inseguridad pública.

La violencia también acompaña a la migración indocumentada. A pesar de los contactos o apoyos que puedan tener entre las autoridades, los prestadores de servicios siempre están expuestos a ser detectados y perseguidos por las mismas autoridades. Adicionalmente, como en todo negocio de esta naturaleza –crimen organizado– existe una competencia por territorios y clientes, que se resuelve con todos los medios disponibles. Proteger y posicionar el negocio de indocumentados implica contar con estructuras de protección que implican capacidad ofensiva y defensiva; para ello es frecuente la utilización de medios violentos. Las víctimas pueden ser autoridades, competidores, migrantes o civiles que se encuentran en los escenarios de enfrentamiento, lo que necesariamente genera problemas de seguridad pública. En la frontera norte de México, en particular, adquirir armas y municiones de todo tipo es relativamente sencillo dado el ilimitado mercado que existe, sobre todo en el estado de Texas, donde los requisitos para su compra son mínimos y de donde provienen la mayor parte de los arsenales de todas las organizaciones criminales que operan en el norte del país.

Un tema importante que debe esclarecerse en esta discusión es que en la mayoría de los casos no son los migrantes los sujetos de las acciones criminales que ponen en riesgo la seguridad pública. Contratar un guía o cruzar la frontera sin documentos constituye un acto ilegal, pero no una acción criminal. El migrante, solo o acompañado, evita por principio situaciones de riesgo para él o sus familiares. Su único propósito es cruzar la frontera y su expectativa es que el guía y otros eslabones de la cadena le brinden un servicio “profesional

<sup>25</sup> Un ejemplo sobre los costos que representa el pago de “apoyos” para permanecer en Estados Unidos es el de cientos de trabajadores huéspedes que ingresan a este país, quienes pagan hasta 10 mil dólares en honorarios antes de empezar a trabajar en el país. Véase el reporte *Cercano a la esclavitud: programas de trabajadores huéspedes en los Estados Unidos*, Southern Poverty Law Center, Georgia, marzo de 2007, pp. 9-14, disponible en [www.splcenter.org/sites/default/files/downloads/Close\\_to\\_Slavery\\_Spanish.pdf](http://www.splcenter.org/sites/default/files/downloads/Close_to_Slavery_Spanish.pdf)

y seguro” que justifique su inversión económica y el riesgo que asume. Los migrantes económicos, en su enorme mayoría, no son violentos. La mejor prueba de ello es que una vez en territorio estadounidense, al ser detectados por la patrulla fronteriza, la detención de un grupo de 15 o 20 personas la realizan uno o dos agentes. Esto es así porque los agentes saben que los migrantes no presentan resistencia física ni son agresivos. Su único propósito es pasar, conseguir un trabajo honesto y una mejor vida para ellos y sus familias.

A pesar del incremento exponencial de las organizaciones criminales asociadas con la migración indocumentada, lo que sin duda representa un tema de seguridad pública, llama la atención el poco efecto que esto ha tenido para cambiar las condiciones de ingreso en Estados Unidos, lo que evitaría la mayor parte de estos problemas. Ya desde los años noventa era frecuente, entre las autoridades estadounidenses, culpar a los “polleros” de las muertes y de las desgracias de los migrantes al cruzar la frontera y considerar a los migrantes como el *objeto* y no como el *sujeto* del delito. Desde 1995, las autoridades estadounidenses han realizado esfuerzos –algunos de ellos con la cooperación directa de las autoridades mexicanas– para reducir los riesgos que corren los migrantes. Entre estos pueden señalarse el programa de repatriación al interior, las patrullas de vigilancia en desiertos y montañas, los equipos de rescate en las zonas más peligrosas y los acuerdos para la entrega de inmigrantes indocumentados –sobre todo mujeres y niños–, en horarios y sitios predeterminados a lo largo de la frontera para evitar que sean víctimas de acciones criminales.<sup>26</sup> También se han preocupado, en términos generales, por contar con centros de detención con condiciones dignas para los ingresados. Sin embargo, el incremento en los riesgos para los migrantes y la creciente presencia de organizaciones criminales han servido poco como elementos de presión para avanzar en el diseño e implementación de esquemas de ingreso que resulten seguros, legales y ordenados para los migrantes económicos y sus familias. Ni siquiera en el ámbito de los trabajadores temporales se ha registrado en Estados Unidos algún avance en lo que va del siglo.

Por otro lado, el rezago legislativo a nivel federal en Estados Unidos ha provocado una mayor intervención de los estados fronterizos en el tema migratorio. Esto se ha traducido en la promulgación de leyes y reglamentos en los que cada uno de ellos se confiere atribuciones en materia migratoria, lo que ha traído consigo un desorden aún mayor en el manejo del tema. El caso más reciente está en Arizona, estado en el que se ha aprobado una ley que faculta a las policías locales a detener a cualquier persona que presuntamente sea un inmigrante indocumentado sólo por su apariencia. La ausencia de avances en el tema migratorio

<sup>26</sup> Los programas de repatriación al interior iniciaron en San Diego, California, en 1996, y después se extendieron a otros puntos de la frontera. Estos programas, sobre todo en el verano, consisten en ofrecer al migrante las condiciones para regresar a su lugar de origen en forma segura, digna y ordenada y evitar exponerse así a las condiciones de riesgo del cruce ilegal. El programa ha sido exitoso, aunque el número de migrantes que se han acogido a este programa –participar es voluntario– representa un porcentaje mínimo del número total de migrantes ilegales.

a nivel federal ha provocado una situación de creciente vulnerabilidad para los migrantes y de focos de tensión social que podrían agravarse.<sup>27</sup>

### MIGRACIÓN Y SEGURIDAD FRONTERIZA

Cuando se habla de la migración en el ámbito de la seguridad fronteriza se hace con distintos enfoques. A partir de 2001, la inmigración ilegal se consideró en los nuevos paradigmas de seguridad estadounidense como un potencial de riesgo para la seguridad nacional. Así, los programas y medidas en la frontera han buscado, en esta lógica, impedir el acceso de inmigrantes indocumentados para disminuir el riesgo de ingreso de algún terrorista. Sin embargo, entre el discurso, las políticas y los resultados hay serias brechas y ambigüedades. Para Estados Unidos, las fronteras terrestres se convierten dentro de este paradigma en flanco de vulnerabilidad y potencial de riesgo, por lo cual resultaba importante impedir el ingreso de ilegales, en particular por su frontera sur. De ahí que los programas implementados se hayan dirigido a: mayor vigilancia, incremento del número de agentes de la patrulla fronteriza, edificación de cercas a lo largo de la frontera y despliegue de tecnología de punta para detectar ingresos no autorizados. Numerosas iniciativas fueron aprobadas en el Congreso estadounidense para incrementar la seguridad en su frontera sur en el periodo 2001-2008, pero ninguna para avanzar en la regularización o en la facilitación de flujos.<sup>28</sup>

Al momento de los resultados, las cuentas no son muy halagüeñas. De 2000 a 2008 hubo un incremento adicional de 3.1 millones de residentes indocumentados –de los cuales alrededor del 60% son mexicanos o centroamericanos– que se añadieron a los 8.5 millones que ya

<sup>27</sup> La Ley SB 1070, “Safe Neighborhoods: Immigration and Law Enforcement”, de Arizona, contiene disposiciones referentes a la criminalización de la migración irregular, facultades migratorias otorgadas a autoridades locales, la verificación del estatus migratorio inmediatamente después de la detención de inmigrantes y la obligación de las personas a presentar una identificación oficial cuando sea detenida, para demostrar la legalidad de su estadía en territorio estadounidense. Una de las disposiciones más criticadas de esta ley es la posibilidad de la detención de cualquier persona para verificar su estatus migratorio bajo el principio de “sospecha razonable”. Esta iniciativa fue objeto de algunas enmiendas (SB 2162) en las que se aclaran las situaciones en las que se puede requerir a un sospechoso de inmigrante indocumentado, además de que se suprime el concepto “sospecha razonable”, el cual podía desembocar en una situación de discriminación racial. Para mayor referencia puede consultarse: State of Arizona House of Representatives, “House Bill 2162”, disponible en [www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/hb2162c.htm](http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/hb2162c.htm)

<sup>28</sup> De acuerdo con Douglas Massey, después de los eventos del 11-S, el presupuesto de la Patrulla Fronteriza se incrementó 950% en relación al presupuesto designado en 1980. Asimismo, las horas de servicio se incrementaron más de 100 veces con respecto a datos de 1980. Douglas Massey, “Securing the Borders and America’s Points of Entry, What Remains to be Done”, testimonio ante el Comité Judicial del Senado, 20 de mayo de 2009. Disponible en <http://judiciary.senate.gov/hearings/hearing.cfm?id=3859>. De acuerdo con datos presentados por U.S. Customs and Border Protection en 2009, se incrementaron en un 24% –respecto del año fiscal 2008– las millas en la frontera bajo un “control efectivo”. En el año 2005, sólo 288 millas se consideraban bajo control efectivo; en 2006 fueron 449 millas; en 2007, 599 millas; en 2008, 757 millas, y en 2009, 939 millas. Asimismo, en el año 2009 se sumaron 1,960 agentes de la Patrulla Fronteriza a la frontera sur estadounidense, sumando un total de 20,100 agentes y ya se habían construido 636.5 millas de vallas a lo largo de la frontera con México. Véase U.S. Customs and Border Protection, *Performance and Accountability Report, Fiscal Year 2009*, disponible en [www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/publications/admin/perform\\_rpt\\_2009.ctt/perform\\_rpt\\_2009.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/publications/admin/perform_rpt_2009.ctt/perform_rpt_2009.pdf)

existían en 2001 y si, como se asume, la mayoría de estos nuevos residentes indocumentados entraron por la frontera terrestre, estaríamos hablando de un promedio anual de 358 mil nuevos ingresos ilegales. Si el propósito de esta política fue efectivamente evitar dicho ingreso, los resultados llevarían a considerarla, por lo menos, de dudosa efectividad. Una experta estadounidense en migración comentó, en una reunión informal, que la evaluación de los resultados de estas políticas en Washington consistía en “un acto de fe”, pues nada apunta a que efectivamente se hayan logrado resultados proporcionales a la inversión realizada, más allá de servir de respaldo al discurso político y mostrar una posición firme frente a las supuestas amenazas.

Otro aspecto que no se puede soslayar es la ambigüedad misma en el discurso y en la definición de políticas en las que nunca se establece con claridad que la inmigración sea una amenaza a la seguridad nacional. Si el propósito era evitar la entrada de potenciales terroristas, la mayoría de los expertos en la materia opinan que esto no se logra con controles físicos o complejos sistemas de inspección en la frontera, sino con operativos de inteligencia bien orquestados que logren detectar y detener a los terroristas antes de llegar a las fronteras terrestres o a otro puerto de entrada a Estados Unidos. Esto bajo la lógica de que si los migrantes indocumentados pueden evadir los controles fronterizos contando con recursos limitados, para las organizaciones criminales o terroristas esto sería “pan comido”.<sup>29</sup>

En el caso de la frontera sur de México, la porosidad es incluso mayor que en la frontera norte, aunque la densidad de los flujos es mucho menor. Por parte del gobierno mexicano, como ya se comentó, existe una política más clara en el sentido de que la inmigración indocumentada no se considera una amenaza a la seguridad nacional, lo que llevó en 2008 a su descriminalización en la ley. Por otro lado, las condiciones físicas y sociales de la frontera sur mexicana hacen todavía más difícil pretender un esquema que pueda asegurar el control de cada persona que entra y sale a lo largo de la zona. La experiencia de la frontera norte se convierte, para este propósito, en el mejor caso para demostrar que una estrategia de esta naturaleza presenta dificultades de tal magnitud que desalientan el mero intento de hacerlo. Para el tema del terrorismo y el control de otros extranjeros no deseados aplica el mismo principio, en el sentido de que se debe abordar a través de otros mecanismos y otros medios. Un elemento reciente que vincula la migración y la seguridad en esta frontera se refiere a la presencia de las organizaciones y bandas criminales que prestan servicios a los migrantes para poder cruzar. Como se mencionó previamente, esta problemática está más vinculada al tema de la seguridad pública. Tanto en la frontera norte como en la frontera sur de México, los delitos asociados con la migración indocumentada constituyen un asunto de seguridad pública y es bien conocido que en esas organizaciones participan tanto nacionales como extranjeros. Además, un problema que corre en paralelo es la corrupción de autoridades asociada con este tipo de delitos, que vulnera y debilita las instituciones de cualquier Estado, lo que sí es materia de seguridad nacional y un problema serio.

<sup>29</sup> De acuerdo con Douglas Massey, la militarización de la frontera sólo tuvo efectos en el aumento de los costos de cruce y los riesgos de muerte, mas no en la probabilidad de aprehensión. Douglas Massey, “Securing the Borders and America’s...”, *op. cit.*

Otro factor que vincula la presencia de la migración con la seguridad en la frontera tiene que ver directamente con la seguridad e integridad personal de los migrantes y sus familias. Esto se debe a que los principales riesgos del viaje se presentan precisamente en el cruce de la frontera y en las zonas aledañas, un tema muy delicado que involucra a las autoridades y a la sociedad civil. Como ya se dijo, en Estados Unidos culpan directamente de esta situación a los guías o “polleros”. Sin embargo, por su condición de paso, los migrantes son también fáciles víctimas de bandas de asaltantes, violadores, secuestradores y, en no pocos casos, sobre todo en México y Centroamérica, son objeto de abuso y extorsión por parte de las autoridades locales. La única forma de revertir esta situación es el ordenamiento y la legalización de los flujos. A mayores controles y restricciones, mayores los costos y los riesgos para los migrantes.

### MIGRACIÓN Y SEGURIDAD HUMANA

Históricamente, las migraciones se han realizado debido a distintos factores: persecución política, étnica, religiosa –situaciones más cercanas a la figura del asilo o del refugio– o por razones económicas. En el primer caso, el estrato económico y social no necesariamente es homogéneo. En el caso de la migración por razones económicas, cuando la esclavitud existía como una institución legal muchas de estas migraciones fueron forzadas, lo que explica la presencia de población africana en América, por mencionar un ejemplo. Cuando la decisión de migrar es libre, usualmente se da entre sectores de la población que están en los estratos bajos de las sociedades, aunque no necesariamente son los más bajos, pues es necesario contar con recursos para poder trasladarse, particularmente cuando la migración se hace en forma indocumentada. También es necesario contar con espíritu aventurero, buena salud, capacidad de adaptación y ciertas habilidades para emplearse y para salir adelante. Esto origina que los migrantes económicos, en muchas sociedades, sea la gente joven y con mayor energía, pues son quienes están dispuestos a tomar el riesgo para alcanzar un mejor modo de vida y dejar atrás un “mundo sin expectativas”. En muchos países estos flujos representan una pérdida neta de mano de obra valiosa para la economía y la sociedad del país de origen.

En la mayor parte de los países donde se registran migraciones voluntarias –como es el caso de los europeos en Estados Unidos en el siglo XIX o de los chinos a principios del siglo XX–, a lo largo de los años sus integrantes conforman grupos de poder que se posicionan en la política, en la economía y en otros ámbitos de la sociedad, los cuales se convierten en enclaves para recibir a nuevos paisanos. Cuando las migraciones son muy jóvenes, el posicionamiento en la sociedad del país de destino es incipiente y como comunidad extranjera pueden pasar varias décadas antes de lograr un trato igualitario. Para que esto suceda se requiere de un alto grado de asimilación e integración a la nueva sociedad.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> El trabajo reciente de Peter Waldmann plantea una interesante discusión en torno a las distintas variables que influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y los distintos resultados que de ahí derivan. Véase Peter K. Waldmann, “Radicalización en la diáspora: por qué musulmanes en Occidente atentan contra sus países de

Sin embargo, a pesar de las variantes que existen a lo largo de la historia no hay instituciones internacionales que en forma obligatoria y sistemática vigilen que se respeten los derechos de los migrantes, como sucede en otros temas en los que existen organismos internacionales encargados de custodiar que se acaten las reglas, por ejemplo, del sistema financiero o del comercio internacional. Algunos Estados expulsores les brindan a los migrantes ciertos apoyos para su salida a otro país, y sobre todo para su retorno a casa. En ciertos Estados receptores existen organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, que velan por los derechos de los inmigrantes y promueven algunos programas de integración. En la mayoría de los Estados expulsores con un segmento importante de su población en el exterior existen programas oficiales para apoyar la defensa de los derechos de sus connacionales y favorecer la permanencia de vínculos con el país de origen. Sin embargo, en ausencia de un cuerpo de derecho internacional que ampare a la gente en esta situación, su nivel de exposición y vulnerabilidad frente a los ciudadanos y autoridades de los países de destino es por definición mayor, mientras que su nivel de competitividad usualmente es menor. Esto se ve agravado cuando los migrantes son indocumentados, lo que les reduce en forma importante sus derechos –más allá de los derechos inalienables del hombre– en muchos casos a pesar de cumplir con sus obligaciones fiscales. Es en este contexto que la llamada seguridad humana –un concepto de la segunda mitad del siglo xx– adquiere especial relevancia, sobre todo cuando se trata de los migrantes económicos indocumentados.

Ya en la década de los ochenta, la noción tradicional de la seguridad comenzó a sufrir cambios importantes. Por un lado, aún en los países con una fuerte preocupación por esta materia se comienzan a introducir calificativos (seguridad común, cooperativa, colectiva, comprehensiva) que aluden a una versión más centrada en la cooperación bilateral o multilateral. Por otro, surgen críticas a una concepción estrecha y ortodoxa para incluir nuevas amenazas multidimensionales: económicas, poblacionales, del medio ambiente, de movimientos de personas, de redes criminales o de violaciones –a veces masivas– de derechos humanos. Las discusiones que se dieron en el seno de algunos órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA) a inicios de esta década sobre el combate al terrorismo reflejan muy bien estos diversos aspectos.

En ese contexto, la seguridad humana se plantea desde finales de los noventa como un doble enfoque novedoso: la seguridad debe centrarse en las personas, no solamente cuando éstas se ven amenazadas por la violencia física, sino también por las limitaciones a su subsistencia en condiciones de dignidad. En ese sentido, la seguridad humana contempla como premisa central que la persona es el sujeto de la seguridad, por lo que la prioridad pasa de los derechos de los Estados (soberanía, no injerencia) a los derechos de las personas. Ello implica el diseño de estrategias y políticas que garanticen niveles mínimos de bienestar, libertad y derechos.

---

acogida”, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010, disponible en [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt9-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt9-2010)

Varios corolarios surgen de lo anterior. En primer término, la seguridad se vincula directamente con el desarrollo y con las trabas (políticas, económicas, estructurales) para que éste sea accesible a las mayorías; segundo, la seguridad implica dimensiones cuantitativas (satisfacción de necesidades materiales, alimentación, salud, vivienda, educación) y cualitativas (la dignidad humana, la participación comunitaria, el control ciudadano, la autonomía, la libertad de expresión); tercero, la seguridad integra dimensiones locales y globales, ya que para su disfrute intervienen factores de género, edad, clase social, etnia o religión, pero también inciden la familia, la comunidad, el Estado y la estructura de la comunidad internacional.

Para la discusión del tema migratorio, la visión de la seguridad humana tiene diversas consecuencias. Por ejemplo, la migración puede incrementar la seguridad humana al proveer acceso a mejores oportunidades y condiciones de vida. En este contexto, la migración irregular y las políticas restrictivas que la motivan atentan contra ella.

La ausencia de seguridad humana está en el origen de los flujos migratorios, regulares e irregulares. Así, la migración internacional puede también obstaculizarla, pues implica pérdidas de capital humano para los países de origen: los migrantes son cada vez más jóvenes y con mayor educación. Asimismo, los países receptores tienen un creciente interés por los inmigrantes calificados y muy calificados. En el extremo de la ecuación, el tráfico y la trata de personas son un serio atentado a la seguridad humana.

Si bien los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de los migrantes, su preocupación central radica en proporcionar seguridad, bienestar y estabilidad social a sus ciudadanos. En ese sentido, la introducción de conceptos de seguridad humana en las políticas migratorias plantea desafíos importantes para la gestión de la migración regular y la prevención de la irregular. Ello implica, sin duda, el diálogo y la cooperación entre países receptores y emisores de migrantes, lo que necesariamente obliga a adoptar enfoques regionales frente al fenómeno.

### UNA MIRADA REGIONAL

Las migraciones económicas allende las fronteras de cualquier país son procesos internacionales, pues aunque los Estados mantengan una posición relativamente pasiva frente al fenómeno –sobre todo los expulsores– el traslado de algún segmento social a uno o varios países en el exterior se convierte naturalmente en un asunto internacional.

En la era de la globalización, donde las comunicaciones facilitan todo tipo de movimientos –de bienes, personas, información, mensajes, divisas, etcétera– se genera un ambiente que también facilita la migración. Cuando ésta se realiza entre países vecinos se compromete solamente a dos Estados. Cuando, como es frecuente, para llegar al país de destino es necesario cruzar territorios de otras naciones, el proceso adquiere carácter multilateral.

Cuando se observa que la inmigración indocumentada representa alrededor de 40 millones de personas (2008) en los cinco continentes, necesariamente aparece el lado oscuro de la globalización, esto es, las organizaciones delictivas que participan directamente en el tráfico y trata de personas.<sup>31</sup> Si los migrantes y las organizaciones delictivas que los apoyan adquieren un carácter transnacional, las autoridades, inevitablemente, deben tratar el fenómeno en esa misma lógica. Sin embargo, al igual que en el caso de otros movimientos ilícitos como son las drogas y las armas, la cooperación internacional entre autoridades se queda con demasiada frecuencia por detrás del potencial de operación de las organizaciones criminales.

Sea la migración documentada o indocumentada, la mayor parte de los esfuerzos para controlar los flujos migratorios son de carácter nacional, a partir de políticas nacionales, lo que hasta ahora poco ha ayudado a su ordenamiento y legalización. Ciertamente, entre grupos de países con acuerdos formales como la UE o el Mercosur, el flujo de personas es mucho más fluido y ordenado. Sin embargo, hacia el exterior existe el mismo fenómeno que entre los Estados.

Una de las regiones de migración más importantes del mundo y que presenta mayores retos es América del Norte. Lo es por el flujo continuo de migrantes de todas las latitudes y por la enorme brecha existente entre quienes desean ingresar, en particular a Estados Unidos, y los que tienen la capacidad para cumplir con los requisitos para hacerlo en forma legal. Los 10.8 millones de residentes indocumentados en ese país (2009) dan una idea numérica de la magnitud de esta brecha.

En este entorno, México juega un papel muy relevante al ser uno de los pocos países en el mundo que es origen, destino y tránsito de migrantes. Origen, por todos sus nacionales que migran hacia el norte. Tránsito, por los miles de centroamericanos y sudamericanos que utilizan territorio mexicano para trasladarse a Estados Unidos. Y destino, por los miles de centroamericanos, en particular guatemaltecos y hondureños, que eligen a México como lugar de residencia, temporal o permanente, para actividades laborales, comerciales y sociales. Dados los enormes flujos de migrantes que transitan por México en forma indocumentada, el índice de delitos asociados a la migración es de los más altos del mundo, lo mismo que el número de organizaciones e individuos de múltiples nacionalidades involucrados en ellos. Los delitos son en esencia de carácter transnacional. Lo mismo sucede con las redes que los operan. No así la mayor parte de los esfuerzos para combatirlos.

Como hemos visto a lo largo de este texto, los principales cuellos de botella para este tránsito son las fronteras terrestres, lugar en donde los migrantes requieren de guías y polleros para poder “dar el brinco” y continuar su recorrido. Es en estos cruces donde son más vulnerables y están expuestos a un mayor número de riesgos. El control de estos riesgos por parte de las autoridades –en particular en materia de seguridad pública– ha probado

<sup>31</sup> De acuerdo con estimaciones realizadas por la OIM, los migrantes irregulares representan del 15 al 20% de los flujos migratorios totales. Organización Internacional para las Migraciones, “A propósito de la migración: hechos y cifras”, disponible en [www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es#6](http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/es#6)

ser muy limitado, por el tipo de relación de beneficio que existe entre el sujeto del delito: organizaciones ilegales y bandas delictivas, y el objeto del delito: los migrantes y sus familias. Esta “complicidad por conveniencia” dificulta la aplicación de la ley y la preeminencia del estado de derecho.

Pero quizás el factor más importante que explica estos escenarios de inseguridad sea la ausencia de esquemas que permitan el flujo seguro, legal y ordenado de los migrantes económicos y sus familias. A pesar de que todos los indicadores apuntan a que la migración en esta parte del mundo es un fenómeno regional, en América del Norte la calidad de los flujos se determina esencialmente a partir de políticas y medidas unilaterales que provienen de Estados Unidos. La cooperación, incluso para la persecución del delito, es de bajo perfil, como lo es también la que proporciona seguridad al migrante. Mayores esfuerzos se han hecho en el tema de la trata de personas, aunque los resultados están todavía por debajo de lo necesario.

En 1997, los países de América del Norte, Centroamérica y el Caribe acordaron la formación de un foro de diálogo sobre migración para darle al tema una perspectiva regional. Este fue un foro exclusivamente de debate e intercambio de información, por lo que no derivó en acuerdos ni acciones vinculantes para los países participantes.<sup>32</sup>

La variable dominante de esta dinámica regional parte de Estados Unidos, como el principal país receptor de la migración en donde se generan alrededor de 500 mil empleos nuevos cada año. Dado que las políticas son altamente restrictivas en proporción al número de inmigrantes económicos que demanda la economía estadounidense, los flujos de indocumentados se mantienen en números muy altos. La mayor parte de los países expulsores –México en primer término– no tienen la capacidad económica para incorporar en su fuerza de trabajo a todos sus nacionales candidatos a formar parte de la población económicamente activa. En este escenario, la salida a Estados Unidos ha representado una importante válvula de escape para su economía, con el beneficio adicional de las remesas, que representan actualmente alrededor de 2% del PIB.<sup>33</sup> Es el mismo caso de los países cen-

<sup>32</sup> La Conferencia Regional sobre Migración (CRM), o Proceso Puebla, se conforma por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, Inmigración y Justicia. Los actuales miembros del Proceso Puebla son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La CRM tiene una Secretaría Técnica y un Grupo Regional de Consulta. Entre sus principales resultados se encuentra la adopción de un Plan de Acción (1997), en donde se recogieron los lineamientos para una acción regional en cuestiones de políticas y gestión migratoria, derechos humanos, migración y desarrollo. Asimismo, se ha logrado avanzar en la creación de sistemas de información –como el Sistema de Información Estadísticas sobre Migración en Centroamérica y México (SIEMCA/SIEMMES)– y la integración de la sociedad civil en los procesos de debate.

<sup>33</sup> A pesar de que es un porcentaje pequeño el que representa el flujo de remesas en su PIB, México es el principal país receptor de remesas en América Latina (recibe alrededor del 40% de las remesas enviadas a la región) y es el tercer receptor a nivel mundial. De 2007 a 2009, el envío de remesas disminuyó 19% (en 2007, las remesas alcanzaron los 26 mil mdd, mientras que en 2009 –por efecto de la crisis económica principalmente–, fueron de 21 mil mdd). La caída en el envío de remesas se había pronosticado más fuerte; sin embargo, la depreciación del peso frente al dólar fue un atenuante en esta caída. Fundación BBVA Bancomer, Servicio de Estudios Económicos, “La crisis económica y sus efectos en la migración y las remesas”, en *Situación de la migración en México*, mayo de 2010, disponible en [www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/1005\\_SitMigracionMexico\\_03\\_tcm346-220616.pdf?ts=652010](http://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/1005_SitMigracionMexico_03_tcm346-220616.pdf?ts=652010)

troamericanos y caribeños con flujos históricos de migrantes hacia América del Norte. Los Estados expulsores no tienen ningún incentivo para detenerlos, ni el derecho a impedirles la salida de su territorio que atentaría contra la libertad de movimiento de sus ciudadanos, una de las garantías individuales con rango constitucional en todos los países de la región, con la sola excepción de Cuba. Esto significa que los países expulsores no tienen un aliado real para cooperar con Estados Unidos.

#### REFLEXIÓN FINAL

34

En síntesis, la situación descrita lleva a la conclusión de que en el corto plazo no se puede llegar a un acuerdo para lograr un flujo legal, ordenado y seguro de migrantes económicos y sus familias en América del Norte. Aunque el mercado laboral se mueve en dirección distinta, factores de diversa naturaleza impiden que los legisladores y los políticos de Estados Unidos encuentren un punto de equilibrio, para que el número de trabajadores extranjeros que demanda su economía se acerque al número de trabajadores que acepta el sistema legal –tradicionalmente la mayoría de los inmigrantes se encuentran empleados a pesar de su situación indocumentada.

La antítesis que existe entre las posiciones de países expulsores (en favor de la emigración, aunque sea indocumentada y con todo lo que ello implica) y el principal país receptor, cuyo sistema sólo admite legalmente a un número muy por debajo de lo que demanda el mercado, hace prácticamente imposible que el ordenamiento de flujos se alcance a partir de un acuerdo regional.

Cuando vemos la migración desde esta perspectiva, lo que más llama la atención es el hecho de que las mayores incidencias de la migración en el tema de la seguridad se originan precisamente en el desfase entre la demanda de trabajadores y la oferta de condiciones para ingresar en forma segura, legal y ordenada. La explicación de este desfase tiene sin duda muchas aristas. La mayoría provienen de la historia política y social de Estados Unidos y de su forma de interactuar con el mundo, en particular con sus vecinos. La resultante, para el tema que nos ocupa, es que en última instancia las mayores incidencias de la migración en el tema de la seguridad se desprenden de este esquema: el riesgo de que individuos de organizaciones terroristas se mezclen con flujos de indocumentados; los riesgos que asumen los indocumentados en su tránsito ilegal; los incentivos para la comisión de delitos asociados a la migración indocumentada que ha propiciado la expansión de las organizaciones criminales en este ámbito; y la contribución que esta situación hace a la inseguridad en las zonas aledañas a la frontera de México con Estados Unidos y con el sur del continente.