

Migración y seguridad:

nuevo desafío en México



Natalia Armijo Canto
(Editora)

Migración y seguridad:

nuevo desafío en México

Primera edición, marzo de 2011

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-2-6

Diseño y formación:
Tania Navarro Díaz

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Juan M. Ramírez y Diego Bugada

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de la Fundación Ford.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción	5
<i>Natalia Armijo Canto</i>	
Migración y seguridad: dilemas e interrogantes	11
<i>Luis Herrera-Lasso y Juan B. Artola</i>	
Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad	35
<i>Natalia Armijo Canto</i>	
Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas	53
<i>Rodolfo Casillas R.</i>	
Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos	73
<i>José María Ramos</i>	
Arizona: entre la ley (anti-in)migración y la (in)seguridad. Reflexiones sobre algunas bases ideológicas y culturales de la ley SB 1070	91
<i>Javier Durán</i>	
Comunidades de inmigrantes “atrapadas” en los procesos de control de la libre circulación: consecuencias de la intensificación de la vigilancia en la zona fronteriza	105
<i>Guillermina Gina Núñez y Josiah McC. Heyman</i>	
Ciudad Juárez: la Tormenta Perfecta	127
<i>Tony Payán</i>	
Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra	145
<i>Rodolfo Casillas R.</i>	
Acciones en tiempos de riesgo: el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en un contexto de creciente violencia	165
<i>Odette Solís García</i>	
México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad	179
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	

Introducción

Natalia Armijo Canto¹

5

Durante las últimas décadas, las políticas de migración y de seguridad parecen estar cada vez más estrechamente relacionadas. Esto no ha sido siempre así; durante los siglos xix y xx muchos países tuvieron políticas libres de migración sin verse afectados en su seguridad nacional o en la de sus habitantes. Sin embargo, a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la migración ha ocupado un lugar cada vez más relevante en las políticas de seguridad, bajo el argumento de prevenir la entrada de posibles terroristas. Este proceso de *securitización* de la migración es particularmente visible en Estados Unidos, pero el discurso ha influido en otros países, como es el caso de México, paso obligado de los flujos migratorios provenientes del sur, especialmente de los países centroamericanos.

Los migrantes enfrentan amenazas y riesgos muy graves, especialmente los sectores más vulnerables como las mujeres y los menores: extorsión, secuestros, violaciones e incluso la muerte. Se puede afirmar que la securitización de la migración lejos de ayudar a la seguridad de los migrantes, los ha convertido en víctimas; el crimen organizado crece en México y tiene a los migrantes entre sus objetivos. La situación presenta un nuevo desafío para los Estados y en México no se ha logrado encontrar mecanismos para enfrentar este serio problema humanitario.

Es necesario un análisis profundo de las implicaciones de la securitización de temas cuando no se acompaña de un adecuado diseño de políticas. Contribuir a este análisis es el propósito de este libro. El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE) promovió este debate con la premisa de que las políticas migratorias vinculadas a las de seguridad se pueden convertir en violatorias de derechos humanos e incluso desencadenar conflictos internacionales entre los países involucrados y provocar graves crisis humanitarias.

En la primera década del siglo xxi, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (oim), el número total de migrantes internacionales sigue en aumento. En el año 2000 se estimaba que una población de 150 millones de personas vivía fuera de su país de origen; una década después, la cifra había ascendido a 214 millones, y para el año

¹ Profesora e investigadora de la Universidad de Quintana Roo; miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C., y directora del proyecto “Migración y seguridad: nuevo desafío en México”, en el propio CASEDE. Correo electrónico: nat_armijo@yahoo.com.mx

2050 se estima que el incremento llegará a 405 millones de personas.² Los gobiernos enfrentan el reto de atender el tema de la migración: encauzarla, gestionar los flujos y responder a nuevos problemas que surgen en el proceso. Sin embargo, los últimos 30 años, que han mostrado un considerable aumento de la movilidad humana, han sido también de una mala gestión migratoria. La propia OIM señala que la migración irregular se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes de nuestros tiempos. El tráfico de migrantes actualmente se equipara al narcotráfico como una de las fuentes más importantes de ingresos para el crimen organizado; la trata de personas se ha vuelto una preocupación significativa a nivel mundial y la migración ha escalado puestos en la lista de problemas cruciales que los países deben afrontar.³

El camino emprendido en la era de la globalización respecto de la migración internacional ha estado plagado de inequidades. Mientras se habla de la globalización como procesos de progresiva apertura (mercados, comunicaciones, derechos), los flujos migratorios, que también son procesos globalizadores, se enfrentan con políticas crecientemente restrictivas. La paradoja de la globalización consiste en pretender que las fronteras estén abiertas a la circulación de bienes y capitales pero cerradas para las personas, es decir, la globalización se considera una oportunidad, mientras que la migración es vista como un problema.

Los esfuerzos por controlar los flujos migratorios han tenido magros resultados debido a diversos factores: políticas migratorias diseñadas a partir de falsas premisas sobre las causas de la migración, o incongruencia entre las políticas prohibicionistas y la permisividad *de facto*, que ha incidido en el aumento de las migraciones irregulares. Las políticas migratorias y de frontera no han logrado objetivos importantes desde una perspectiva de los derechos humanos: los rígidos controles fronterizos van de la mano con grandes retos como el tráfico y la trata de personas, el incremento de delitos asociados a la migración, la vulnerabilidad e incluso la muerte de los migrantes irregulares, y el creciente control de la migración de personas de bajos recursos por organizaciones criminales.⁴

El concepto de “seguridad” ha sido definido de distintas maneras en los estudios sobre seguridad nacional e internacional. Varias definiciones giraron anteriormente alrededor de los temas de anarquía internacional, sobrevivencia, integridad territorial y poder militar. En esta visión, el Estado es fundamentalmente una institución de seguridad: el Estado ofrece orden y protección a la sociedad, y la sociedad le brinda los recursos necesarios para que cumpla con esta función. Esta concepción ha sido cuestionada por la realidad misma, y con el tiempo fue reconocido que no se aplica a las nuevas realidades presentes en la nueva agenda global. No se trata solamente de ampliar la agenda, sino de cambiar la forma en que entendemos la seguridad: la seguridad basada en los derechos humanos y un concepto abarcador de la seguridad humana.

² OIM, *A propósito de las migraciones*. Disponible en www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/lang/es

³ *Idem*.

⁴ Véase Antoine Pecaud y Paul de Guchteneire, “International Migration, Border Controls and Human Rights: Assessing the Relevance of a Right to Mobility”, *Journal of Borderland Studies*, vol. 21, núm. 1, 2006.

Esta aproximación implica que las personas estén a salvo de amenazas violentas y no violentas, y una condición caracterizada por estar libre de amenazas hacia los derechos, la seguridad y la vida de las personas. Se trata de una visión del mundo alternativa, donde el punto de referencia son las personas y no solamente los territorios o los gobiernos.⁵ Es cierto que el Estado tiene la responsabilidad de mantener el control y la seguridad en sus fronteras, sobre todo cuando el crimen organizado también ha aprovechado los recursos tecnológicos y de comunicación abiertos por la globalización. El tráfico de drogas fue el primer sector ilícito en maximizar sus ganancias en un mundo globalizado, pero al hacerse más competitivo el mercado de drogas y aumentar el combate internacional en su contra, los narcotraficantes han incursionado en otras actividades ilegales facilitadas por la economía global: tráfico de armas, de personas, de especies en peligro de extinción, de arte y antigüedades robadas, falsificación, entre otras. El crimen organizado explota estas actividades, a veces en forma encadenada de acuerdo con criterios de reducción de riesgos y maximización de beneficios.⁶

Estas actividades del crimen organizado se concentran en las zonas fronterizas, al igual que los flujos migratorios. La consecuencia es que, a veces, la migración se incluye en el conjunto de problemas de seguridad que asolan a las fronteras, pero se pierde de vista que se trata de “una inmemorial estrategia humana para mejorar la vida que podría ser definida como un comportamiento humano natural” y es poco probable que las políticas unilaterales o de regulación y control tengan éxito alguno.⁷

Entender los vínculos entre migración y seguridad es una tarea que no puede posponerse. Las respuestas seguramente requerirán una continua revisión dado que los procesos migratorios, los riesgos asociados a la situación de indocumentación y la diversificación de actividades de grupos delictivos comparten la característica de ser de naturaleza dinámica.

En el corto plazo puede existir la tentación de centrarse en la seguridad del Estado, como consecuencia del incremento de las presiones para reforzar la seguridad después del 11 de septiembre de 2001; pero la presencia de asuntos de seguridad relacionados con temas de salud, cambios poblacionales, aumento de migraciones en condiciones de vulnerabilidad, deterioro de recursos, crimen organizado, y temas de identidad y gobernabilidad continuará con importancia creciente.⁸

Por estas razones, durante el periodo comprendido entre enero de 2009 y septiembre del 2010, el CASEDE, con el apoyo de la Fundación Ford, desarrolló el proyecto *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*. El objetivo del proyecto consistió en analizar los vínculos entre

⁵ Astri Suhrke, “Human Security and the Interest of States”, *Security Dialogue*, vol. 30, núm. 3, 1999.

⁶ Louise Shelley, “The Globalization Connection: International Organized Crime”, *Global Issues*, vol. 11, núm. 1, e-journal, 2006. Disponible en www.america.gov/st/business-english/2006/February/20080608103639xjyrreP4_218692e-02.html

⁷ Maren Borkert, Alberto Martín Pérez, Sam Scott y Carla de Tona, “Introduction: Understanding Migration Research (Across National and Academic Boundaries) in Europe”, *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 7, núm. 3, 2006. Disponible en www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/132/281

⁸ Ivelaw Griffith, “The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge”, *North South Agenda Papers*, núm. 65, North South Center, University of Miami, 2003.

seguridad y migración con un doble propósito: brindar elementos útiles para las personas responsables del diseño e implementación de políticas públicas y aportar reflexiones fundamentadas, con contenido crítico, que colaboren en el avance de la investigación y el conocimiento sobre estos temas. Este es el sentido de esta publicación.

Las actividades del proyecto estuvieron dirigidas a reforzar la incidencia en políticas públicas relacionadas con la migración y la seguridad en un sentido amplio, a partir de tres ejes principales: a) formación de jóvenes y personal de instituciones; b) descentralización del análisis mediante eventos y participación en los estados de la República; c) divulgación amplia de los trabajos del CASEDE entre el público especializado, la ciudadanía y los funcionarios responsables de la toma de decisiones y la implementación de políticas.

Mediante los seminarios y cursos, a partir de un diálogo entre personas de la academia, las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, se logró una discusión sobre migración, derechos humanos, fronteras, democracia, gobernabilidad, estrategias de seguridad, crimen organizado y relaciones de conflicto y cooperación con Centroamérica y Estados Unidos. Se realizó un curso en Quintana Roo en septiembre de 2009 al que asistieron más de 50 personas de organizaciones nacionales y de Centroamérica, y tres seminarios, uno en Tapachula en agosto de 2009, otro en Ciudad Juárez en marzo de 2010 y el último en la ciudad de México en mayo del mismo año. En este volumen se recogen algunos de los trabajos presentados en estos espacios de discusión.

El primer trabajo, “Migración y seguridad: dilemas e interrogantes”, a cargo de Luis Herrera-Lasso y Juan B. Artola, abre el debate sobre los vínculos diferenciados entre seguridad y migración, y plantea la necesidad de distinguir entre los distintos ámbitos de la seguridad (internacional, nacional, fronteriza, regional, pública y humana) para esclarecer el análisis. Los autores sostienen que las generalizaciones han traído consigo un discurso confuso que poco ha ayudado a la elaboración de políticas públicas orientadas a una mejor gestión de los flujos poblacionales. A lo largo del escrito se exponen las múltiples contradicciones en las relaciones entre países que postulan esquemas de integración al mismo tiempo que incrementan las restricciones a la movilidad, sobre todo en América del Norte. La migración no es vista como una amenaza a la seguridad de los Estados; sin embargo, las políticas unilaterales que la orillan a la ilegalidad aumentan los riesgos para la seguridad humana de los y las migrantes y favorecen el incremento de delitos asociados a la migración. A pesar de los obstáculos para lograr políticas integrales, el análisis demuestra que solamente la cooperación multilateral en materia de seguridad y migración puede generar respuestas que aborden la complejidad de estos procesos.

Sobre la situación en el sur de México, se incluyen dos trabajos: “Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad”, de Natalia Armijo Canto, y “Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas”, de Rodolfo Casillas R. Armijo expone una visión sucinta de los flujos migratorios en la frontera sur de México y la génesis de los problemas de seguridad en el área. Enfatiza la necesidad de tomar en cuenta la diversidad de

la frontera y los cambios que se han manifestado en los temas de seguridad y migración en las últimas tres décadas. La intermitente presencia gubernamental en la frontera sur no se ha traducido en políticas coherentes de largo alcance. De acuerdo con la autora, los problemas de tráfico de drogas, violencia e inseguridad pública necesitan políticas de control, pero paralelamente se necesitan políticas migratorias eficientes que permitan el flujo ordenado de personas y faciliten la vida transfronteriza. El reto es el diseño y construcción de políticas fronterizas integrales, que alberguen estrategias diferenciadas para la atención de problemas en distintos ámbitos y para impulsar el desarrollo de la región.

Rodolfo Casillas R., en su trabajo sobre redes de tráfico y trata de personas en Chiapas, ofrece un ejercicio de conceptualización y exposición del proceder de estas redes y su extensión en el tejido social. A través de un recuento pormenorizado de las prácticas, los valores, los prejuicios y los razonamientos que justifican o condenan lo que ocurre, analiza las articulaciones entre los aspectos visibles y aquello que sucede tras las bambalinas sociales en el quehacer de las redes delictivas de tráfico y trata de migrantes, especialmente de adolescentes, niñas y niños. Las complejas complicidades que surgen en estas actividades delictivas, sea por participación directa o indirecta, por utilización de los servicios, por omisión o por ignorar los alcances de la problemática son un llamado a la conciencia y a la acción desde el gobierno y la sociedad.

El análisis sobre la frontera norte de México se presenta en cuatro trabajos que abordan distintas problemáticas. Bajo el título de “Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos”, José María Ramos examina la configuración del contexto de inseguridad y violencia estructural en los estados fronterizos del norte y afirma que la gestión y la política pública, tanto de México como de los Estados Unidos, para enfrentar esta situación han presentado importantes limitaciones que si no se corrigen llevarán a una agudización de los problemas. Entre los principales factores estructurales que han favorecido la violencia señala la débil capacidad institucional de gobiernos locales y estatales, así como la ausencia de una cooperación eficaz entre México y Estados Unidos en materia de prevención y seguridad.

“Arizona: entre la ley (anti-in)migración y la (in)seguridad. Reflexiones sobre algunas bases ideológicas y culturales de la Ley SB 1070” es el trabajo que presenta Javier Durán, donde analiza la controvertida ley emitida en 2010, a la cual califica de anti-inmigrante y neo-nativista. Señala que la estrategia de “attrition trough enforcement”, es decir, la aplicación estricta de la ley con el objetivo de desgastar a la población indocumentada, conduce al constante señalamiento de la ilegalidad de la población inmigrante y sus condiciones para ser deportada “legalmente”. El resultado ha sido un aumento de la imagen negativa del mexicano en la sociedad estadounidense, y el fortalecimiento de los temas de inmigración y seguridad fronteriza en el escenario político en ese país.

También en relación con el endurecimiento de los controles a la inmigración indocumentada en Estados Unidos se incluye el trabajo de Guillermina Gina Núñez y Josiah McC. Heyman, “Comunidades de inmigrantes ‘atrapadas’ en los procesos de control de la

libre circulación: consecuencias de la intensificación de la vigilancia en la zona fronteriza”. Los autores relatan cómo la policía y otras agencias estatales imponen riesgos considerables a la libre circulación de las personas, y como éstas responden de forma diversa, a veces poniéndose límites y otras veces desafiando las trabas. A través de un estudio etnográfico muestran cómo las políticas de control de la inmigración incitan a la población a transgredir la ley, generan riesgos a las comunidades de inmigrantes y vulneran su seguridad humana.

“Ciudad Juárez: la Tormenta Perfecta”, se titula el ensayo de Tony Payán, donde analiza la forma en que una serie de factores internos y externos se conjuntaron para trastocar el equilibrio y colapsar a la ciudad hoy convertida en el peor escenario de violencia e inseguridad en México. El autor retoma la historia reciente de Ciudad Juárez, el modelo maquilador, las migraciones y los enfrentamientos entre cárteles, entre otros sucesos que ayudan a entender las causas del deterioro y a cuestionarse sobre las alternativas.

Un segundo trabajo de Rodolfo Casillas R., “Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra”, y el artículo de Odette Solís García, “Acciones en tiempos de riesgo: el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en un contexto de creciente violencia”, muestran que la problemática de la seguridad y los procesos migratorios no se constriñe a las regiones fronterizas. Las personas que migran a México desde países del sur, principalmente desde Centroamérica, atraviesan el país y son objeto de agresiones por distintos actores a lo largo de su recorrido por el territorio nacional; enfrentan peligros y también encuentran apoyo en organizaciones de la sociedad que se han creado para defender sus derechos. El deterioro de las condiciones de seguridad para los migrantes en tránsito y para las personas que les brindan protección es un tema relevante en el debate sobre migración y seguridad.

Finalmente, en el artículo “México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad”, Raúl Benítez Manaut hace un recuento de la situación de seguridad desde una perspectiva regional. Analiza problemas de carácter “interméstico”, que solamente podrán abordarse a través de la cooperación de los países involucrados. Sin embargo, la debilidad de los Estados centroamericanos, la securitización de las políticas fronterizas en Estados Unidos y la creciente presencia del crimen organizado que diversifica sus acciones en México y Centroamérica representan una tarea compleja que solamente podrá avanzar mediante programas de cooperación regional en defensa, inteligencia, justicia y seguridad pública.

El CASEDE espera con esta publicación aportar elementos de discusión y reflexión de las temáticas de migración y seguridad. Agradecemos a la Fundación Ford, en particular a Kim Krasevac, oficial de programas en la oficina para México y Centroamérica, por el apoyo para la realización del proyecto. Los seminarios y cursos fueron espacios de fructífero intercambio, donde los autores y autoras de estos trabajos pudimos exponer, discutir y cuestionar aspectos relevantes sobre los desafíos derivados de los procesos migratorios, los problemas de seguridad y las estrategias para atenderlos.