

Publicado en:
Isidro Sepúlveda (editor)
**Seguridad Humana y nuevas políticas
de defensa en Iberoamérica**

Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, Madrid, 2007.
ISBN: 987-84-608-0556-4, Pp: 269-290.

**Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones
Estados Unidos, México, Centroamérica.**

Raul Benítez Manaut

Investigador de la UNAM. México.
Profesor visitante, American University, Washington D.C.

Daniel Hernández

Miembro del Servicio Exterior de México. Diplomático en residencia, American
University

Pierre Elliot Trudeau, primer ministro de Canadá aseveró en 1969: “vivir junto a ustedes de alguna manera es como dormir con un elefante; sin importar cuan amigable o calmada sea la bestia, si la puedo llamar eso, uno se ve afectado por cada movimiento y gruñido”.¹

“Canadá y México son dos ratones asustados, vecinos de un elefante neurótico”²...están mas preocupados por la reacción del elefante al terrorismo, que por el terrorismo mismo”.³

Uno de los más reconocidos intelectuales de Estados Unidos, Samuel P. Huntington, desató una polémica en 2004 al sostener:

“A fines del siglo XX, la cultura Anglo-Protestante de Estados Unidos ha estado bajo asalto en círculos intelectuales y políticos, por la popularidad de las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad; el ascenso de grupos que creen en la igualdad de razas, etnicidad y genero, sobre la identidad nacional; el impacto cultural de las diásporas multinacionales; el creciente numero de inmigrantes con doble nacionalidad y doble lealtad. La identidad nacional de Estados Unidos, como en muchas otras naciones, está desafiada por las fuerzas de la globalización así como las necesidades

¹ Pierre Elliot Trudeau, emitido en marzo de 1969, tomado en Peter Andreas, op. cit. p. 21.

² Cita de Joseph Lapid, en Peter Andreas “Introduction. A History of Two Borders”, en *The Rebordering of North America*, Routledge, New York and London, 2003, p. 11.

³ *Idem.*, p. 12.

que la globalización produce entre las personas, por identidades y creencias de “sangre y creencias’.”⁴

Bill Clinton dijo en 1995: “Somos una nación de inmigrantes. Pero también somos una nación de leyes. Debemos impedir el abuso en el uso de nuestras leyes respecto de la inmigración, y debemos pararlo”.⁵

Jan C. Ting, afirmó en 2006: “La mayor amenaza a la seguridad de la patria en Estados Unidos proviene de los ilegales que entran al país a través de sus fronteras porosas con el propósito de atacar. La ola de inmigración ilegal debe ser atajada para poder asegurar a Estados Unidos contra el terrorismo”.⁶

LAS AMENAZAS Y LAS JERARQUIAS TEMATICAS DE SEGURIDAD

Después de concluida la guerra fría, en la década de los noventa del siglo XX, emergieron nuevas amenazas a la seguridad internacional, y a las percepciones sobre los desafíos a la seguridad nacional en todos los países. Las escuelas realistas de las relaciones internacionales y de seguridad nacional se dividieron en dos: los optimistas y los pesimistas.

Para los *optimistas*, era la oportunidad de avanzar en la integración y aprovechar los procesos de globalización. La caída del Muro de Berlín, el desplome del autoritarismo y totalitarismo y el “triunfo” del modelo económico basado en la teoría liberal de mercado, parecían anunciar la apertura de fronteras, el incremento del comercio, mayores flujos transnacionales, mayores ventajas para que todas las naciones aprovechen los avances tecnológicos, la expansión de la democracia, el respeto a los derechos humanos, etcétera. Ejemplos del optimismo fue sin duda la evolución de la Unión Europea, la democratización de los países latinoamericanos y los procesos de integración subregional en la mayoría de los continentes.

Por el contrario, los *pesimistas* vieron el lado oscuro del escenario de seguridad internacional: *estados fallidos* (la primera guerra del Golfo Pérsico tras la invasión de Kuwait por Irak y la gran crisis de los Balcanes y el desmembramiento de Yugoslavia), *estados rufianes* que se negaban a aceptar dócilmente el nuevo balance internacional favorable a “occidente”, *estados débiles* que no pueden fortalecer sus instituciones, controlar sus fronteras, construir economías fuertes, y por tanto florece el crimen organizado y se expulsa millones de personas por imposibilidad de ofrecer opciones de vida y oportunidades de avance social y económico.

Entre otros fenómenos el tráfico de drogas, las migraciones transnacionales, el deterioro ambiental, y el terrorismo, pasaron a encabezar la agenda de seguridad global. Se

⁴ Samuel P. Huntington “The Hispanic Challenge”, *Foreign Policy*, No. 141, (March-April de 2004), p. 32.

⁵ Citado en Chistopher Rudolph *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford University Press, Stanford, 2006, p. 41.

⁶ Jan C. Ting “Immigration and National Security”, *Orbis*, (Winter 2006), p. 41.

convirtieron en elementos determinantes en foros globales como la ONU al igual que en los regionales como en la Unión Europea y la OEA. Incluso se hicieron presentes en las agendas de las relaciones a nivel binacional entre muchos países. Cada uno de estos fenómenos tiene jerarquía diferente para cada nación en la lista de prioridades de las amenazas a atender por el estado.

El tráfico de drogas y la necesidad de control de las grandes mafias que se asocian al negocio clandestino, representan una amenaza a la seguridad nacional de Colombia, los países centroamericanos, México y Estados Unidos desde mediados de la década de los ochenta. La transición a la democracia facilitó a los grupos del crimen organizado financiar campañas políticas, blanquear dinero, y permitió que se aprovecharan del debilitamiento de las fuerzas armadas y de las débiles –y corruptas- policías y sistemas de justicia. Se transformaron en un “poder oculto” con muchas ramificaciones. Así, el fenómeno del narcotráfico se convirtió en el eje de la agenda hemisférica de seguridad, por lo menos de las subregiones de América del Norte, Centroamérica y del Caribe. Algunos países eran productores (Andinos), otros de tránsito (México, Centroamérica y Caribe) y otros consumidores (Estados Unidos), pero la triada producción-transito-consumo era una unidad de “inseguridad”, y por lo tanto sujeto de combate común y de cooperación.⁷

EL TERRORISMO

El 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas a Estados Unidos, cambió el orden jerárquico de las amenazas. Ahora la superpotencia en el hemisferio, en guerra contra el terrorismo por mandato constitucional y los estados que lo respaldan (como Afganistán), súbitamente llevaron a intentar que en conjunto la comunidad internacional respaldara su esfuerzo de defensa. A nivel interno, por vez primera desde la guerra civil en el siglo XIX, aparece una amenaza “en el territorio”, “interiorizada”, y se construye un nuevo discurso de seguridad basado en dos elementos:

- 1) La seguridad de la Patria (Homeland Security), para lo cual se transforma toda la estructura institucional de seguridad en Estados Unidos, a través de la creación del Department of Homeland Security en 2002, y
- 2) La doctrina de acción preventiva (Preemptive Action Doctrine) contra el terrorismo, que consiste en atacar primero, ante evidencias –de inteligencia- de que hay grupos (Al Qaeda, Hamas, Yihad Islámico, Hezbollah) dispuestos a atacar Estados Unidos con todos los medios a su alcance. Estos grupos a su vez son aliados de Estados disidentes-rufianes (como Irak o Irán), a los cuales también se les debe considerar enemigos.⁸

Uno de los diagnósticos de seguridad es que las fronteras son porosas, abiertas y están fuera de control. Se ha venido colaborando en primera instancia en el control de las

⁷ Ver Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras) *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 2005.

⁸ Esto quedó claramente esbozado en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en el año 2002. Ver *National Security Strategy*, The White House, March, 2002.

fronteras aéreas (información migratoria y seguridad de aeropuertos), pero también las marítimas y las terrestres. En Estados Unidos imperaba la impresión un tanto exagerada de que tanto Canadá como México tenían políticas migratorias que, o bien, eran muy abiertas a flujos de refugiados y migrantes, donde era muy difícil de conocer su origen y sus verdaderas intenciones (caso de Canadá), o bien, la frontera era traspasada por una masa de personas desesperadas y sin opción laboral en sus países, y la ruta obligada era a través de México, país con casi o ningún control de su frontera sur con Guatemala y Belice. De igual manera, prevalecía la percepción de la incapacidad de las autoridades responsables de Estados Unidos (Border Patrol) para controlar los tres mil kilómetros de frontera con México.⁹

Según información oficial del gobierno de Estados Unidos,¹⁰ los extranjeros que viven en el país se clasifican de la siguiente manera (ver Cuadro 1):¹¹

Cuadro 1
Extranjeros en Estados Unidos: 2006

Residentes permanentes legales:	11.8 millones de personas
Ciudadanos nacidos en el extranjero naturalizados:	11.5 millones
Migrantes no autorizados:	11.1 millones
Residentes temporales legales:	1.3 millones

De esta población, la de origen mexicano es la más numerosa, como se observa en la siguiente información del cuadro 2:¹²

Cuadro 2
Latinos y mexicanos en Estados Unidos: 2006

Población latina en Estados Unidos:	40.4 millones (2004)
Porcentaje de la población latina de origen mexicano	64%
Total de la población mexicano-estadounidense:	24 millones
Población nacida en México que vive en Estados Unidos:	11.2 millones
Población nacida en México indocumentada:	5.9 millones
Ciudadanos de E.U. de padres mexicanos:	8.2 millones

Igualmente, hay que tener presente que esta población en su mayoría, aunque no exclusivamente, cruzó por la frontera terrestre. No obstante, hay análisis que señalan que un porcentaje importante (alrededor del 50% de la población indocumentada) ingresó

⁹ Ver Peter Andreas "Introduction. A Tale of Two Borders", en *The Rebordering of North America*, Routledge, New York and London, 2003, p. 11.

¹⁰ Estados Unidos en el 2006 alcanzó la cifra de 300 millones de habitantes.

¹¹ Doris Meissner et. al *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2006, p. 20.

¹² Xochitl Bada, Jonathan Fox y Andrew Selee (editores) *Al Fin Visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2006, p. 3.

legalmente a Estados Unidos por esa vía y por aire, pero se volvió “ilegal” al permanecer en territorio de Estados Unidos más tiempo del permitido por la visa, trabajando sin autorización legal e inclusive en algunos casos sin regresar más a su país de origen. Estos migrantes indocumentados son conocidos como “visa overstayers” La conclusión de quienes realizan estos análisis es que el muro de 700 millas que recientemente autorizó el Congreso y corroboró el Presidente, no detendrá a este alto porcentaje del flujo ilegal.¹³

Un informe sobre migración definió así el problema:

“Los eventos del 11 de septiembre demostraron trágicamente cómo las leyes de inmigración en Estados Unidos pueden ser violadas o manipuladas para causar terribles daños, al tanto que ponen de relieve que la política de migración puede ser una importante herramienta para parar o monitorear terroristas y criminales”.¹⁴

Así cobró nueva importancia el vínculo terrorismo-migración ilegal-fronteras abiertas y porosas. Esta asociación se realiza tanto a nivel gubernamental en Estados Unidos, como entre analistas, académicos y en la prensa. El debate se ha caracterizado por el dominio de las pasiones. Si bien se podría argumentar que hay fundamento en las percepciones sobre supuestas políticas migratorias permisivas de Canadá y el descontrol y caos en la frontera con México, también hay un alto grado de exageración y distorsión en las interpretaciones que se han venido manejando en el discurso público en Estados Unidos.

La historia de la política migratoria canadiense la ha llevado a un alto grado de sofisticación de manera muy particular en lo referente al asilo y el refugio. En general, se trata de una política cuidadosa que mantiene un balanceado vínculo con los mercados laborales, las necesidades y los intereses de las provincias. Las nacionalidades de quienes obtienen con mayor frecuencia asilo o refugio son diferentes en ambos países y en Canadá no se retiene en centros de detención a los solicitantes mientras se analiza su solicitud. No obstante, el sistema de atención a solicitudes migratorias en general y de refugio y asilo en particular es muy minucioso.¹⁵

La seguridad de la zona fronteriza México-Estados Unidos ha sido tema de tensión y debate en la relación bilateral durante varias décadas. Se trata sin duda de una frontera porosa, pero hay que definir esa porosidad en el contexto de la dimensión de la frontera y sus flujos. Es escenario de más de trescientos cincuenta millones de cruces legales de personas por año; prácticamente un millón de cruces diarios. Alrededor de diez mil camiones de carga comercial cruzan la frontera en cada dirección diariamente.

¹³ Argumento del Pew Hispanic Center planteado, entre otros foros, en Conferencia dictada por Jeffrey S. Passel en el Centro para Estudios Estratégicos Internacionales en Washington, D.C. el 10 de octubre de 2006.

¹⁴ Doris Meissner et. al *Immigration and America's Future: A New Chapter*, op. cit. p. 15.

¹⁵ Alan G. Green y David Green. “The Goals of Canada's Immigration Policy: A Historical Perspective”, *Canadian Journal of Urban Research*, Vol. 13, Issue 1, (Summer 2004), pp. 102-139. Gobierno de Canadá – Canada Border Services Agency *Canada's Immigration Policies – Misperception vs. Reality*. <http://geo.international.gc.ca/can-am/dallas/defence/default-en.asp>

Precisamente por su condición ilegal, es difícil calcular el flujo de migrantes indocumentados. Las autoridades de Estados Unidos realizan anualmente poco más de un millón de detenciones de inmigrantes indocumentados.¹⁶ Se debe tomar en cuenta que es muy común que un migrante sea detenido varias veces el mismo año. La migración permanente legal a Estados Unidos es de alrededor de un millón de inmigrantes por año.¹⁷ Varios estudios ubican al flujo neto anual de la migración de México a Estados Unidos entre 400,000 y 500,000 personas al año, 40% de ellas representan migración legal.¹⁸

En suma, la frontera con trescientos cincuenta millones de cruces legales al año tiene también un aproximado de un millón de cruces indocumentados (0.03 por ciento de la que cruza legalmente) y un flujo neto de migración indocumentada de México que oscila entre 300,000 y 350,000 personas (0.01 por ciento de la que cruza legalmente). Cualquier evaluación sobre la porosidad de esta frontera debe considerar estas proporciones y la impresionante dimensión de los flujos a lo largo de sus casi tres mil kilómetros de longitud. La consecuencia acumulativa de largo plazo ha sido que al año 2005 en Estados Unidos habitaban 11.1 millones de migrantes indocumentados, de los cuales 6.2 millones (56% del total) es mexicana. Esta realidad es la que ha venido despertando el reclamo de grupos conservadores y amplios sectores de la población que demanda mejor control de las fronteras. Estas cifras también se han utilizado políticamente para dar la impresión de que hay una “total pérdida de control de la frontera.”

No existe evidencia de que un solo terrorista haya ingresado a Estados Unidos por esta frontera. Desde el 2001 el debate se ha centrado en que su porosidad la hace supuestamente muy vulnerable a la eventualidad de ser utilizada por el terrorismo. Sin embargo, en los cinco años transcurridos desde que inició este debate, no se ha comprobado ningún intento de utilizar la frontera de México para realizar un acto terrorista o para internar a un terrorista a ese país. En los contados incidentes sobre los que se llegó a argumentar que esto ocurría, se comprobó que se trataba de una falsa alarma.

Poco después del 11 de septiembre de 2001 Estados Unidos decidió incrementar los controles fronterizos con Canadá y México a través de los llamados “acuerdos de fronteras inteligentes” (Smart Border Agreements), firmados con Canadá en diciembre de

¹⁶ Conforme a cifras oficiales del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security), las aprehensiones de personas deportables alcanzó un máximo histórico el año 2000, cuando las autoridades realizaron 1,814,729 detenciones de migrantes indocumentados. Posteriormente la cifra fue descendiendo hasta 1,046,422 en 2003 y volvió a subir a 1,241,089 en 2004. US Department of Citizenship and Immigration Services, <http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/YrBk04En.htm>.

¹⁷ La cifra total de personas de todas las nacionalidades admitidas a Estados Unidos como inmigrantes permanentes entre los años 2000 y 2005 ha oscilado entre 703,542 (2003) y 1,122,373 (2005). El porcentaje de ellos que proviene de México oscila entre el 14% y el 18%, de Centroamérica proviene entre el 5% y 8%. US Department of Citizenship and Immigration Services, <http://www.uscis.gov/graphics/shared/statistics/yearbook/index.htm>.

¹⁸ Jeffrey S Passel, Pew Hispanic Center. *Mexican Immigrants in the United States: Numbers and Characteristics*. Conferencia en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C. 10 de Octubre de 2006. <http://pewhispanic.org>

2001, y con México la “Alianza para la Frontera” en marzo de 2002.¹⁹ Estos acuerdos o planes de acción descansaban en cuatro objetivos: el flujo seguro de personas, el flujo seguro de bienes, la infraestructura para asegurar estos flujos y el intercambio de información e inteligencia. Estos no eran temas nuevos para las agendas bilaterales de Estados Unidos con sus dos vecinos. De hecho, los acuerdos se construyeron sobre la base de acuerdos similares cuya existencia y vigencia antecede al 2001.²⁰

Respecto a los flujos ilegales de personas, quedan varias preocupaciones:

Primero, preocupa el flujo de muchos países del mundo hacia Centroamérica, por ejemplo, a través de los sistemas de comunicación de la Comunidad Británica de Naciones en el Caribe, migrantes asiáticos a través del mar, y por medio del Canal de Panamá ciudadanos de prácticamente todos los países del mundo.²¹ Son conocidas las facilidades para cruzar las fronteras entre los países de Centroamérica y de Guatemala a México, donde hay solo 8 puertos fronterizos formales, y se estima en mas de 100 informales o fuera de control, principalmente por las características geográficas de la frontera (condición selvática). Estas facilidades se favorecen principalmente por la corrupción, tanto entre funcionarios centroamericanos como los mexicanos, de bajo nivel (los desplegados “en el campo”), asociados desde muchos años atrás con la actividad del trafico de personas (polleros).²²

BINOMIO PERVERSO: TERRORISMO Y MIGRACION

El tema migratorio siempre ha estado vinculado al de la seguridad nacional en todos los países del mundo, sea para favorecer el ingreso (caso de Estados Unidos durante el siglo XIX y la primera mitad del XX), sea para detenerla. Por ello, la definición de seguridad nacional se vincula al concepto de “frontera”, lo que lleva a la forma de cómo se presenta la administración y el control de las fronteras.²³

Frontera no es sólo la línea divisoria entre dos países, sino todo lo que implica desplazamiento y comunicaciones de bienes, personas e información de uno a otro país. Por ello, los arreglos bilaterales de seguridad fronteriza tienen que ver con los cruces

¹⁹ Ver Peter Andreas “Introduction. A Tale of Two Borders”, en *The Rebordering of North America*, Routledge, New York and London, 2003 y Deborah Waller Meyers. “Does “Smarter” Lead to Safer? An assesment of the border accords with Canada and Mexico”. *Insight*. Migration Policy Institute, No 2, (June 2003), Washington, D.C.

²⁰ *Idem*

²¹ Hay varios estudios sobre las migraciones llamadas “extraregionales” que cruzan por Centroamérica y México hacia Estados Unidos y Canadá, elaborados por los gobiernos de los países de la región, de la Organización Internacional para las Migraciones y CEPAL, entre otras, se pueden encontrar en la Conferencia Regional sobre Migración: <http://www.crmv.org/>

²² Para amplias descripciones de la problemática vinculada a los flujos migratorios en la frontera sur de México ver los Foros del Instituto Nacional de Migración: *Hacia una Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México* en <http://www.inm.gob.mx/paginas/foros/primerforo/insumos.htm> (2005)

²³ Olivia Ruiz “Migration and Borders. Present and Future Challenges”, *Latin American Perspectives*, Issue 147, Vol. 33, No.2. (Marzo de 2006), pp. 46-55.

terrestres, aéreos, marítimos y las telecomunicaciones a través de la frontera.²⁴ En el siglo XXI las fronteras cambian de naturaleza, ahora son difusas, y no hay solo líneas divisorias entre países. Lo que hay son fronteras para algunas cosas y para otras no. Por la globalización, las fronteras económicas, comerciales y financieras casi desaparecen, mientras que las fronteras comunicacionales y culturales integran a los países sin poder ser evitado por ningún gobierno. Sin embargo, para controlar el tránsito de personas, siguen existiendo fronteras físicas en muchas partes de mundo y la tendencia es al control fronterizo al tránsito de personas.

A diferencia de la experiencia europea, Estados Unidos y Canadá son naciones con mayor tradición de recepción de migrantes, en las que la migración fue vista como uno de los elementos positivos de su propia identidad nacional. Además, los cruces de personas y bienes en la frontera entre Estados Unidos y Canadá son casi libres, aun después del 11 de septiembre de 2001.²⁵

Por lo tanto:

- a. En el análisis de la migración como amenaza a la seguridad en Norteamérica, la distinción entre migración documentada e indocumentada (legal *vis a vis* ilegal) adquiere una especial importancia.²⁶
- b. Las políticas de los países receptores (Estados Unidos y Canadá) han sido más abiertas y tolerantes hacia la migración que las europeas.²⁷ Las migraciones actuales, inclusive las irregulares, tienen raíces en políticas públicas tanto de las naciones expulsoras como los receptoras.²⁸ La migración de Centroamérica y México hacia Estados Unidos son ejemplo de esto. El primer caso por políticas de refugio y asilo en los ochenta a consecuencia de la guerra civil desatada en los países centroamericanos, y el de México por programas como el Bracero, dirigido a atraer manos de obra mexicana.²⁹

En los últimos años, la migración regional de Centroamérica y México hacia Estados Unidos y Canadá es percibida como amenaza de seguridad nacional no porque se tema a los migrantes de estos países, sino por la aparente facilidad con la que ingresan clandestinamente a Estados Unidos. Esto hace evidente la real abertura de las fronteras haciendo así manifiesta su porosidad para el potencial ingreso irregular de personas que

²⁴ Deborah Waller Meyers. "Does "Smarter" Lead to Safer? An assessment of the border accords with Canada and Mexico", *Insight*, Migration Policy Institute, No 2, (June 2003), Washington, D.C.

²⁵ Wayne A. Cornelius y Takeyuki Tsuda "Controlling Immigration: the Limits of Government Intervention", en *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Second Edition, Stanford University Press, Stanford, 2004. pp.3-48.

²⁶ *Ibid.* pp. 20-21.

²⁷ *Ibid.* p. 25.

²⁸ Eytan Meyers. *Theories of International Immigration Policy – A comparative Analysis*. International Migration Review, Vol. 34, No. 4 (Winter 2000); Aristide R. Zolberg. *The Politics of Immigration Policy: An externalist Perspective*. The American Behavioralist. Vol. 42, Issue 9, (jun/jul 1999).

²⁹ Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL). Reporte Final: Integración Hemisférica y Transnacionalismo en las Américas. !6-17 de febrero de 2006. Cd. De Guatamala. Disponible en <http://www.focal.ca>

pudiesen tener la intención de dañar a Estados Unidos (terroristas).³⁰ En el contexto regional, entonces hay que distinguir dos visiones: la de los países receptores (Estados Unidos y Canadá) y la de los emisores de migrantes (México y países de Centroamérica).

Entre los países receptores hay importantes diferencias. Canadá tiene una política de inmigración que le permite con mayor grado de éxito controlar numéricamente los flujos y vincular el perfil del migrante con las necesidades de su mercado de trabajo.³¹ Como resultado hay mayor grado de satisfacción en la población con la política migratoria que sigue su gobierno que en el caso de Estados Unidos,

Dada la preocupación en Estados Unidos por la supuesta vulnerabilidad de las fronteras terrestres, Canadá es percibido como un lugar probable de paso para inmigrantes del Medio Oriente por ser receptor de población de prácticamente todas las regiones del mundo y tener comunidades transnacionales consolidadas.³²

Estados Unidos ha tenido una política migratoria más errática y compartiendo tres mil kilómetros de frontera con un país emisor de migrantes, confronta un reto más complicado.³³ Como países receptores, Canadá y Estados Unidos comparten intereses. Adicionalmente, tienen una historia más larga de cooperación y confianza mutua en ciertos temas que les permite avanzar en la agenda del acuerdo de “Fronteras Inteligentes” de diciembre del 2001 como base de la cooperación para la seguridad fronteriza. Incluye el uso de tecnología de punta, pero también inspecciones conjuntas y un alto grado de intercambio de información. No obstante, persiste cierto grado de tensión en cuanto a los límites a la excepcionalidad que Estados Unidos otorgará a los ciudadanos de Canadá, por ejemplo en los casos de los programas US VISIT y Western Hemisphere Travel Initiative.³⁴ La frontera entre estos dos países es escenario de casi 200 millones de cruces legales de personas por año.

Canadá y Estados Unidos han avanzado mucho en la armonización de sus políticas de visas, lo que facilita el control conjunto del aspecto migratorio de la seguridad

³⁰ Jan C. Ting “Immigration and National Security”, *Orbis*, (Winter 2006).

³¹ Ver Ninette Kelley and Michael Trebilcock (editores) *The Making of the Mosaic. A History of Canadian Immigration Policy*. University of Toronto Press, 1998, Wayne A. Cornelius y Takeyuki Tsuda (editors). “Controlling Immigration.: The Limits of Government Intervention”, op. cit. y Allan G. Green y David Green “The Goals of Canada’s Immigration Policy: A Historical Perspective” *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 3, Issue 1 (summer, 2004), pp.102-139.

³² Como Meyers (op cit.) y otros autores han hecho notar, en Estados Unidos se ha generalizado la impresión equivocada de que los terroristas que perpetraron los ataques el 11 de septiembre de 2001 ingresaron por Canadá. La realidad es que todos ingresaron a Estados Unidos por aeropuertos y portando visas emitidas en consulados estadounidenses. No obstante, otros incidentes como la detención en Estados Unidos del terrorista Ahmed Resma que ingresó por la frontera canadiense el 14 de diciembre de 1999, portando explosivos que intentaba detonar en el aeropuerto de Los Angeles han fortalecido la impresión de una alta vulnerabilidad de esa frontera.

³³ Ver Douglas S. Massey, Jorge Durand y Notan Malone (editores). *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Russel Sage Foundation, New York, 2003.

³⁴ Joel J. Sokolsky y Phillipe Lagassé. “Suspenders and Belt: Perimeter and Border Security in Canada-US Relations”. *Canadian Foreign Policy*; Vol. 12, No. 3, (2005/2006), pp.15-29.

fronteriza.³⁵ En cambio, Tanto México como los países de Centroamérica han venido estableciendo acuerdos en materia de seguridad con Estados Unidos relativos a las fronteras, con más obstáculos y desavenencias. Al igual que Canadá, el propósito de México y Centroamérica es disminuir la severidad de las medidas que Estados Unidos tome hacia los flujos legales tanto de bienes como de personas que proviene de esos países, por el impacto económico, social e incluso político de esas medidas. En este sentido, los obstáculos que las medidas de seguridad estadounidenses pudieran representar a los flujos legales de bienes y personas mexicanas hacia Estados Unidos son también materia de seguridad nacional para México.

Tratándose el flujo de México y Centroamérica a Estados Unidos de una migración laboral que se ha venido manifestando de manera intensa por varias décadas, no representa por sí misma una amenaza desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo. No obstante, hay quienes argumentan que esta migración es una grave amenaza social y cultural a la seguridad y la viabilidad futura de Estados Unidos.³⁶ Este argumento ha desatado un importante debate en la clase intelectual ocupada del tema, pero sobre todo, ha servido de bandera política a los grupos conservadores de la tradición aislacionista estadounidense para impulsar la visión de que la migración se reduce a un problema estrictamente policíaco cuya solución depende de drásticas medidas de control dirigidas a reprimir físicamente los flujos irregulares. La materialización más clara de esta posición está en la aprobación por parte del Congreso de la construcción de un muro doble (realmente dos muros paralelos) de 1,200 kilómetros de longitud. La legislación que prevé esta construcción fue aprobada por las dos Cámaras y finalmente firmada por el Presidente Bush a fines de octubre de 2006.

En el acuerdo de fronteras inteligentes firmado entre México y Estados Unidos en marzo del 2002, está incorporado un Plan de Acción de la Alianza para la Frontera, muy similar al que Estados Unidos ya había establecido con Canadá. Sin embargo, con México las limitaciones para hacer efectivo el acuerdo provienen de falta de recursos, diferencias tecnológicas en el empleo de equipo, y entrenamiento de los funcionarios, entre otros factores. Adicionalmente, las medidas unilaterales de Estados Unidos como la aprobación del muro en la frontera con México y en general el debate en ese país con un lenguaje desdeñoso hacia su vecino del sur, generan amplio rechazo en México y pone en entredicho la bilateralidad de las medidas de control fronterizo. Estas tensiones provocan que crecientemente la opinión pública en ambos países presione a sus líderes hacia una política de enfrentamiento, más que cooperativa.

A pesar de esa creciente presión de la política doméstica en ambos países que los empuja a la confrontación, los dos gobiernos han logrado algunos avances importantes en la cooperación para la seguridad de la frontera. Los más notorios están directamente vinculados a los 22 puntos del Plan de Acción de la Alianza para la Frontera. Las

³⁵ Ver Meyer, op. cit; Sokolsky y Lagassé, op. cit. y Andre Belelieu. "Canada Alert. The Smart Border process at Two: Losing Momentum?", *Hemisphere Focus*, Volume XI, (10 de diciembre de 2003) disponible en <http://www.csis.org>.

³⁶ Samuel P. Huntington "The Hispanic Challenge", *Foreign Policy* Issue 141, (March-April 2004), p. 30-45.

limitaciones de recursos de México en comparación con Canadá y Estados Unidos, hacen que sobresalga la importancia de la cooperación en materia de inteligencia e intercambio de información, sin menoscabo de importantes avances en el uso de alta tecnología especialmente en los controles aduaneros y del espacio aéreo.

México y Estados Unidos no hablan directamente de armonización de políticas de visas, pues el tema es políticamente muy sensible en México. Sin embargo, éste país ha realizado cambios en sus políticas de visas claramente influenciados por las preocupaciones de Estados Unidos y las propias con respecto al control de la seguridad migratoria. Incluso México ha implementado una política de visas muy restrictiva hacia países de América Latina que ha provocado notables fricciones diplomáticas, como por ejemplo, con Ecuador y Brasil en 2005.

Estados Unidos está desarrollando una especie de “Perímetro de Seguridad”, basado en círculos concéntricos que tienen un efecto directo en la migración. Este perímetro incluye acuerdos militares, de intercambio de información entre servicios de inteligencia, entrenamiento a cuerpos policíacos, etcétera. Sin embargo, en México persiste la oposición a muchos de estos componentes, sobre todo a los relativos a defensa.³⁷ En este caso, Estados Unidos define sus círculos de seguridad de la siguiente manera: Sus fronteras inmediatas conforman el primer círculo interno. Negociando algunas concesiones en el trato a los países vecinos, ha venido intentando desarrollar un segundo cerco externo de seguridad alrededor de América del Norte (en la Frontera sur de México, con Belice y Guatemala),³⁸ y en adición, un tercer cerco se conforma con las medidas adoptadas con otros países como Europa y el resto del Continente Americano (básicamente son acuerdos vinculados a seguridad de la aviación y el transporte marítimo).³⁹

En Estados Unidos, de igual manera se habla de elaborar una estrategia compartida de seguridad con México, el Caribe y Centroamérica, que colabore con el concepto de Homeland Security. Por ejemplo, se habla que el acceso sur de las fronteras de Estados Unidos es realmente una puerta abierta que debe regularse.⁴⁰

Sin embargo, en los enfoques para comprender el problema migratorio y vincularlo con el de seguridad en su verdadera dimensión, sobre todo la social y económica, los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos, firmaron un acuerdo trinacional en 2005. La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), en lo que respecta a la migración, respondió al planteamiento mexicano de que es un problema económico y social de origen, y que no tiene vínculos directos con el terrorismo. Sin embargo, los tres países reconocen las vulnerabilidades de las fronteras, y se

³⁷ Algunas de las dificultades para imponer en la región ésta visión de perímetros de seguridad las plantean Sokolsy y Lagassé, op. cit.

³⁸ Foros del Instituto Nacional de Migración, *Hacia una Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México* en <http://www.inm.gob.mx/paginas/foros/foros.htm> Estos foros se realizaron durante el año 2005.

³⁹ Tova Andrea Wang, “The debate over the North American Security Perimeter”, *Homeland Security Project, Issue in Brief*, The Century Foundation, Nueva York, Mayo 2002.

⁴⁰ John A.Cope “Una formula para proteger el acceso por el sur”, *Joint Force Quarterly*, (spanish version) No. 42, (Summer 2006).

comprometieron a estrechar la cooperación para su control. Si bien este lenguaje satisface las presiones políticas internas de cada país, queda lejos de definirse una visión conjunta y regional sobre la migración en general y el vínculo entre migración y seguridad en particular.

Para Estados Unidos los mercados laborales regionales son temas secundarios en el debate sobre la migración regional y ésta es vista como un tema principalmente de carácter doméstico, policíaco y de amenaza a la seguridad.⁴¹ Para México y Centroamérica es un tema económico y social que corresponde a la agenda de desarrollo de los países, y que solamente se puede ordenar incluyendo medidas de política económica y social, así como de cooperación bilateral y multilateral. Para Canadá la migración es un tema doméstico, principalmente de carácter económico vinculado al desarrollo, pero con implicaciones internacionales y de manera especial en materia de derechos humanos, por lo que en sus políticas de recepción de migrantes muchos de ellos ingresan como refugiados.

Desde los años ochenta del siglo XX, la frontera sur de México se considera un asunto de seguridad nacional, por los conflictos armados en Nicaragua, Guatemala, y El Salvador. En esos años dos eran los problemas principales: el aumento del tráfico de personas, y el aumento del tráfico de armas y drogas. En los años noventa, apareció la guerrilla zapatista en Chiapas, y se agrega una variable nueva: el aumento de las fuerzas militares mexicanas desplegadas en ese Estado. Sin embargo, el tráfico de personas, armas y drogas no se redujo. Desde inicios del siglo XXI, aumenta el tráfico ilegal de migrantes, por la gran crisis económica de Centroamérica, el aumento del crimen, aparecen las “maras”, y comienza a hablarse de nuevas amenazas. El jefe del Comando Sur de Estados Unidos, afirmó que parte importante del transporte de drogas de Colombia a Estados Unidos, se realiza por vía aérea, haciendo escala en Petén, Guatemala, y en regiones del Caribe mexicano, en el estado de Quintana Roo.⁴²

Así, en la frontera sur de México predominan las mafias de traficantes de personas, de drogas, los contrabandistas y el tráfico de armas pequeñas. La corrupción gubernamental de los funcionarios *in situ* de las dependencias responsables de la seguridad de México es notable. A pesar de los intentos de reforma y control del gobierno mexicano para eliminar la corrupción, no se ha logrado detener en instituciones como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas, Policía Federal Preventiva –PFP, los miembros de los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas, tanto de todo el estado, como los municipales, en las fuerzas armadas, y entre los miembros de la Procuraduría General de la República. Esta corrupción es histórica, y participan de igual manera, como “socios estratégicos”, los funcionarios guatemaltecos. Ello se da en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países, sobre todo en el límite en Tapachula y ciudad Hidalgo, en México, con Tecun

⁴¹ Este es el sentido de la ley de construcción del muro en la frontera, firmada por el presidente George W. Bush el 25 de octubre de 2006.

⁴² Presentación del general Craddock, Comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en la Conferencia, “The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security”, organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, el U.S. Army War College, y el U.S. Southern Command. Miami, Florida, 1-3 de febrero de 2006.

Uman, Guatemala, en la frontera del altiplano (en la ruta entre Comitán y Huehuetenango) y entre la zona selvática del Petén y el Estado de Tabasco (por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera en El Ceibo). De igual manera se da en la frontera de México con Belice. Esta corrupción se reproduce cuando las mafias ingresan a las personas ilegales y los productos clandestinos, en los puntos de control de las carreteras mexicanas,.

El gobierno de México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice, con un contenido similar a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de la frontera. Sin embargo, por las condiciones geográficas de las fronteras (selvas, montañas y mar), por la poca cobertura de las instituciones y por las prácticas de corrupción, al igual que la frontera norte, la frontera sur de México está desprotegida.

Las nuevas preocupaciones de seguridad de la frontera sur de México son el tránsito ilegal de ciudadanos de “nacionalidades restringidas”, principalmente de Medio Oriente y Asia.⁴³ La preocupación principal es que se debe evitar el paso de terroristas de grupos islámicos radicales –que se podrían asociar con las guerrillas colombianas de las FARC-, y por el tráfico de drogas y armas realizado por grandes organizaciones criminales. Una nueva amenaza es la presencia de un crimen organizado de nuevo tipo, principalmente las “Maras” salvadoreñas, guatemaltecas y hondureñas.⁴⁴ También han aparecido militares desmovilizados que se vinculan al crimen organizado mexicano. Es el caso de ex-kaibiles guatemaltecos colaborando con miembros del Cartel del Golfo.⁴⁵

REFLEXIONES FINALES

El enfoque de la “migración como peligro” o como “amenaza” es nuevo. Estados Unidos y Canadá tienen como esencia nacional la migración. Sin embargo, el aumento de la migración proveniente de países que no son europeos (o Anglo Sajones) supone que los migrantes son un peligro, y se rechazan las teorías del “melting pot”,⁴⁶ que es una teoría liberal que sostiene que la fortaleza de una nación se enriquece de flujos migratorios diversos. Los conservadores en Estados Unidos afirman que se está deteriorando la

⁴³ El concepto de “nacionalidad restringida” corresponde a los países que tienen una elevada incidencia de emigrantes, narcotráfico, y a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001, de grupos terroristas. Igualmente son ciudadanos de nacionalidades restringidas los que poseen un pasaporte de los países considerados “Estados Rufianes” (Rogue States), como Irán y Corea del Norte, o “fracasados”, como muchos países africanos. En América Latina, Colombia es considerada nacionalidad restringida.

⁴⁴ La OEA organizó en conjunto con el gobierno del estado de Chiapas la “Reunión sobre Pandillas Delictivas Juveniles Transnacionales: Características, Importancia y Políticas Públicas”, en Tapachula, los días 16 y 17 de junio de 2005. Esta reunión pretendió establecer acuerdos entre gobiernos para enfrentar el tema de las pandillas en Centroamérica y el sur de México.

⁴⁵ Los kaibiles son unidades de elite del ejército de Guatemala, especialistas en operaciones especiales y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos al quedarse sin trabajo han pasado a transmitir sus “conocimientos” a los carteles mexicanos de la droga.

⁴⁶ “Melting Pot” es un concepto metafórico que significa una caldera donde se disuelven las diferencias que los productos que se introducen, en este caso culturas y razas de distinto origen. El resultado es un producto Nuevo.

esencia de la identidad y la cohesión nacional. De éste argumento proviene la necesidad de plantear “soluciones” como la construcción del muro fronterizo. Además, sumado al aumento de los flujos ilegales de personas y la realidad de la apertura de las fronteras, se vincula a la guerra al terrorismo, y se identifica la facilidad para atravesar la frontera como una vulnerabilidad que puede ser aprovechada por los grupos terroristas internacionales.

Los sectores conservadores de Estados Unidos han logrado imponer a la administración Bush medidas radicales, como la construcción del muro en la frontera México-Estados Unidos. Esto genera respaldo entre sectores de la población que ven a las migraciones como peligro, y éste sentimiento se traslada al sistema político, principalmente al Congreso. Estas actitudes extremas afectan directamente al conjunto de la relación bilateral México-Estados Unidos y también en sus relaciones con América Latina. Estas posiciones logran a su vez fortalecer los argumentos de los nacionalistas y anti-estadounidenses en México y América Latina. En Estados Unidos la administración Bush considera que México no colabora lo suficiente en materia de seguridad y defensa. En México, por la construcción del muro, los nacionalistas se fortalecen con el argumento de que el muro es un acto segregacionista el cual muestra el “verdadero” rostro de un país que no desea a los mexicanos.

La migración como amenaza, vinculada al terrorismo, empezó a cobrar fuerza como argumento en el año 2004. Todos los temas adyacentes, como nuevas políticas de visas; el fortalecimiento de la Patrulla Fronteriza, a través del incremento de la tecnología empleada en la frontera; la participación de las fuerzas militares de Estados Unidos en la vigilancia de la frontera; el incremento de la violencia del narcotráfico en las ciudades fronterizas de México -que se sobredimensiona con la percepción de ser un “país fuera de control”, en el cual es fácil corromper a sus funcionarios-; entre otros elementos, hacen que la migración proveniente del sur se perciba como amenaza.

Otro factor es que, como numerosos estudios sostienen, dada la gran crisis de los sectores agrícolas de los países centroamericanos y de México, en el corto plazo no es posible retener a los jóvenes empobrecidos que buscan empleo, por lo que debe llegarse a un acuerdo con Estados Unidos para la regulación de esos flujos, además de que los mercados laborales agrícolas y de servicios los necesitan y los contratan en Estados Unidos, violando los empleadores de forma masiva las leyes laborales y migratorias.

El problema fundamental es cómo poner en su verdadera dimensión la relación, -muy indirecta y no demostrada-, entre la migración de trabajadores latinos a Estados Unidos y el terrorismo.⁴⁷ Por la debilidad de las instituciones de seguridad en México, Guatemala y Belice, no se logra el éxito en el objetivo de dar seguridad y control a la frontera, a pesar de los acuerdos gubernamentales firmados al más alto nivel. Por ello, la frontera sur de América del Norte, es uno de los puntos más vulnerables de la subregión en cuanto a seguridad. Es el elemento que vincula los perímetros de seguridad entre Norteamérica y Centroamérica. El “filtro” final para detener terroristas que intenten arribar a Estados

⁴⁷ El argumento en Estados Unidos es que al existir las redes de tráfico de personas, estas podrían ser usadas por los terroristas islámicos.

Unidos por tierra es el territorio mexicano. Los servicios de información migratoria de México (el Instituto Nacional de Migración y los servicios consulares) y de inteligencia (principalmente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional), a pesar de que tienen múltiples deficiencias, han sido efectivos para detectar y “controlar” migrantes provenientes de otras regiones del mundo y evitar que ingresen por aeropuertos, puertos, o que traspasen el país desde Guatemala o Belice. Por ello, después de cinco años de los atentados del 11 de septiembre del 2001, no se ha detectado el ingreso por el sur de Estados Unidos de ningún terrorista islámico.⁴⁸

Las deficiencias de los servicios de inteligencia mexicanos se derivan de que se constituyeron y operaron para un contexto de guerra fría y bajo un régimen autoritario de gobierno. La inteligencia se dirigió fundamentalmente a opositores políticos. Sin embargo, la forma de construir redes de informantes y de apoyarse en fuentes de información “informales”, construyó un sistema eficaz que podía penetrar organizaciones criminales. Mucha de esta inteligencia operó también mediante corrupción. Esta eficacia que ciertamente no deriva de sus estructuras modernas (pues no disponen de alta tecnología, y prevalecen formas de organización tradicionales, o en la elaboración de hipótesis y doctrina de trabajo –la definición política de “enemigo” del Estado), se aplica en la actualidad a las redes de tráfico de personas y al crimen organizado. Estos servicios operan ahora para colaborar en la guerra “al terrorismo”. Aunque no se reconozca abiertamente, hay cooperación en éste nivel con Estados Unidos. De igual forma, hubo una estrategia “mexicana” contra el comunismo en la época de la guerra fría, muy diferente a la del resto de los países de América Latina, y las modalidades para enfrentar esa guerra ponen el “conocimiento”, habilidades y técnicas al servicio de la guerra al terrorismo.⁴⁹

Si llegan a predominar los conservadores y aislacionistas en Estados Unidos, al paralelo se fortalecerán en México los nacionalistas y antiimperialistas, con lo cual se podría dificultar la cooperación binacional en el futuro. En Estados Unidos haber incorporado la agenda de migración al debate de seguridad pone en dificultades a los políticos mexicanos, pues es para ellos muy difícil continuar la cooperación. Esto además se expande al ámbito centroamericano e incluso iberoamericano.⁵⁰ Por ejemplo, para el presidente de México es muy difícil justificar en el Congreso mexicano la cooperación

⁴⁸ Entre los temores de Estados Unidos están que si México no ha logrado los éxitos esperados en la guerra al narcotráfico –por ineficacia, corrupción y en algunos casos falta de cooperación con Estados Unidos–, haya un riesgo similar en la guerra al terrorismo.

⁴⁹ Los servicios de inteligencia mexicanos se dividen en los que desarrollan las fuerzas armadas, y los civiles, que están encabezados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Los cuatro diferentes servicios de inteligencia estratégica para la seguridad son: los de origen militar (secciones segunda de los estados mayores de las fuerzas armadas), judicial (los que existen en la Procuraduría General de la República, los políticos (CISEN) y los de seguridad pública. Entre ellos colaboran de forma indirecta o directa en la guerra al terrorismo. Un análisis del principal servicio de inteligencia, el CISEN, véase en Sergio Aguayo *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001.

⁵⁰ La construcción del muro ha unido a los presidentes de México con los centroamericanos, para solicitar y demandar al gobierno del presidente Bush que no se concrete. Igualmente se han pronunciado en solidaridad el resto de los gobiernos del continente en foros como la OEA y la Cumbre Iberoamericana en el año 2006.

binacional contra el terrorismo o incrementar la cooperación en defensa, si predominan las leyes anti-inmigrantes y si comienza la construcción del muro. Sin embargo, por la crisis de las instituciones mexicanas, sobre todo las de impartición de justicia y policíacas, y a pesar del nacionalismo en México, sectores importantes de la población están de acuerdo en que autoridades de Estados Unidos cooperen con las mexicanas en la vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos del país para combatir el terrorismo. Esto se podría interpretar más que en confianza al gobierno de Estados Unidos o sus instituciones, como una gran muestra desconfianza en el gobierno mexicano. El último sondeo de opinión al respecto, realizado por el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, sostiene que 51 por ciento de los mexicanos están de acuerdo con que participen las autoridades de Estados Unidos.⁵¹

Otra consecuencia de que se incluya la migración en la agenda de seguridad, es que se pueden frenar las tendencias a favor de una mayor integración de América del Norte. Las evaluaciones positivas del TLCAN, que argumentan que se debe avanzar en una mayor cooperación entre los tres países e incluso poder construir una comunidad norteamericana de naciones, pueden ser bloqueadas por la preeminencia del pensamiento conservador, aislacionista y nacionalista.

Finalmente, si no hay cooperación, o si esta se dificulta, afectará en primera instancia a los migrantes, pero a un nivel superior se debilitará la seguridad tanto en la relación México-Estados Unidos, como la que se da a nivel de América del Norte y con los países de Centroamérica y el Caribe. Si continúa el mismo nivel de la cooperación en seguridad –tendencia más probable–, lo que se puede definir como una “cooperación de baja intensidad”, aunque real, los gobiernos la realizan a pesar de la reacción negativa en partidos políticos, sectores legislativos y en amplios segmentos de la sociedad civil. Por ello es imprescindible que mejoren las relaciones entre los países de América del Norte, Centroamérica y el Caribe, y que la agenda no la definan los conservadores, aislacionistas o nacionalistas.

⁵¹ Ver “Divide a los mexicanos cooperación con Estados Unidos, *El Universal*, México, 7 de noviembre de 2006.