



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**GENEALOGÍA DE LA
POLÍTICA MIGRATORIA
RESTRICTIVA EN MÉXICO
1980-2012**

Maria D. Paris pombo
El Colegio de la Frontera Norte

Tijuana, Baja California, Enero 2014

Introducción: las contradicciones de la política migratoria en México

La política migratoria mexicana se caracterizó históricamente por tres contradicciones: en primer lugar, una gran hospitalidad por parte de amplios sectores de la población y del gobierno hacia los grupos perseguidos políticamente en el mundo frente a la xenofobia de parte de numerosas autoridades y de amplios sectores del pueblo mexicano. En segundo lugar, la política migratoria dependía, hasta la década de 1980, de consideraciones de política exterior que favorecían una actitud protagonista en América Latina y frente a los países “No Alineados”, contra gobiernos autoritarios y totalitarios apoyados por Estados Unidos; sin embargo, reposaba también en una ideología nacionalista que tendía hacia el proteccionismo y a considerar a los inmigrantes como competencia desleal para la mano de obra mexicana. Finalmente, sectores gubernamentales y no gubernamentales se erigieron muy pronto en defensores genuinos de los derechos humanos de los migrantes, y promovieron instituciones, leyes nacionales e instrumentos internacionales para la protección de esos derechos; no obstante, la corrupción y la penetración de intereses particulares en las instituciones han llevado a que, de acuerdo con los informes de organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, México sea uno de los países donde más se violan esos derechos.

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, en este país el diseño de política migratoria ha dependido tradicionalmente del poder ejecutivo, con una ausencia casi total del legislativo prácticamente hasta la discusión de la Ley de Migración de 2011. Fundamentalmente, la política migratoria se diseña e implementa a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), aunque existe una incidencia importante de la

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Esta incidencia tenía que ver, hasta los años ochenta, con el fuerte involucramiento del gobierno mexicano en el movimiento de los países no alineados y su intervención en la resolución de guerras civiles en América Latina, en gran parte alimentadas por las contradicciones internacionales generadas durante la Guerra Fría. Sin embargo, a partir de los años noventa la incidencia de Relaciones Exteriores se modificó sustancialmente, y fue redirigida hacia la defensa y promoción de los derechos de los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos. En tal sentido, mientras que la SEGOB ha sostenido tradicionalmente una perspectiva proteccionista y restriccionista en materia migratoria, la SRE se ha regido históricamente por una perspectiva de derechos humanos, orientada hacia el asilo político hasta los años ochenta, y ulteriormente hacia la defensa de los emigrantes mexicanos.

A lo largo del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, la política migratoria se basó en una ideología racista. El Estado Mexicano hizo grandes esfuerzos por promover la inmigración europea para “blanquear la raza” y restringir o detener la migración desde los países asiáticos. La migración de chinos en particular, era considerada como un peligro para la higiene pública y una “amenaza contra la especie”.

Estos principios racistas están presentes en los discursos de ideólogos del Estado Postrevolucionario (Cárdenas, 2009), así como en la Ley General de Población (LGP) de 1936 y en la de 1947. A partir de la LGP de 1974, las consideraciones relativas a la raza o al “mejoramiento de la especie” dejaron de ser explícitas y generalmente los políticos mexicanos evitaban las declaraciones públicas alusivas a la superioridad o inferioridad de ciertas razas o nacionalidades. Sin embargo, como lo veremos más adelante, persistieron algunas actitudes xenófobas por parte de servidores

públicos y de autoridades involucradas en el diseño e implementación de las políticas migratorias.

Consideramos que la llegada de los refugiados centroamericanos a fines de los setenta y principios de los ochenta constituye una bisagra para la política migratoria en el país. En efecto, puso a prueba las instituciones del Estado, lo obligó a diseñar nuevas instituciones públicas como la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) y permitió la emergencia la sociedad civil en defensa de los refugiados y de los migrantes.

En tal sentido, este texto presenta a grandes rasgos las características restrictivas de la política migratoria mexicana en dos etapas: la primera que va de 1980 a 1993, y la segunda hasta 2012. De alguna manera, esto nos permitirá conocer los antecedentes de la perspectiva restriccionista y prohibicionista que predomina en la actualidad. La primera fase está marcada por la llegada de cientos de miles de refugiados centroamericanos a raíz de las guerras civiles en esa región y concluye con la repatriación de una parte de los refugiados y el reconocimiento legal del estatuto de refugiado. En este periodo, emerge la sociedad civil y se multiplican las organizaciones sociales en defensa de los derechos humanos. La respuesta institucional del Estado mexicano aparece como ambivalente: manifiesta las contradicciones internas en el diseño y la implementación de políticas gubernamentales.

Consideramos el periodo de 1990 a 1993 como de transición: en efecto, en estos tres años se da la repatriación de una parte de los refugiados y la integración o asimilación de otros a la sociedad mexicana, principalmente en el sureste del país. También se reconoce el estatuto de refugiados en la LGP en 1990. Sin embargo, estos tres años muestran un fuerte endurecimiento del control migratorio, políticas de deportación

masiva de centroamericanos y una mayor colaboración con el gobierno de Estados Unidos en las tareas de control y gestión migratoria. En 1993, se funda el Instituto Nacional de Migración con el propósito específico de modernizar el control y la gestión migratoria.

Durante la segunda etapa, la temática de los derechos humanos es asimilada al discurso político de los funcionarios y se hace cada vez más presente en el diseño de leyes y políticas públicas hacia los migrantes. Sin embargo, también se intensifica la política restrictiva hacia los inmigrantes y hacia el tránsito —principalmente de centroamericanos— que se dirigen hacia Estados Unidos. Los llamados “transmigrantes” se ven en la necesidad de recurrir a redes informales y clandestinas para cruzar el país, es más abierta y generalizada la intervención de las organizaciones criminales en los procesos migratorios y son frecuentes y graves los abusos y violaciones a derechos humanos por parte de autoridades o servidores públicos.

1. Antecedentes históricos: racismo, sistemas de cuotas y restricciones a la inmigración

Durante la primera mitad del siglo XX, los discursos políticos y las políticas migratorias mexicanas alertaban sobre los peligros de lo que llamaban “la invasión asiática”. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) formó diversas comisiones para atender la migración principalmente de origen chino, que consideraba como un riesgo para la salud pública y para “el progreso moral, intelectual y físico del país.” (Landa y Piña, 1930: 3) La sinofobia fue creciendo hasta alcanzar niveles de violencia racial en el periodo postrevolucionario, cuando algunos presidentes, gobernadores y secretarios de Estado promovieron la expulsión de chinos de nuestro país (Cárdenas, 2009). Cabe citar a uno de los grandes ideólogos del Estado

Mexicano postrevolucionario, José Vasconcelos, para entender la lógica de la exclusión, expulsión e incluso persecución y asesinato de los inmigrantes chinos en varias regiones del país; aduciendo la necesidad de controlar por razones económicas la entrada de migrantes desde el continente asiático, aquel filósofo escribió en su famosa obra, *La raza cósmica*:

Pero al proceder de esta suerte, nosotros no obedecemos más que a razones de orden económico; reconocemos que no es justo que pueblos como el chino, que bajo el santo consejo de la moral confuciana se multiplican como los ratones, vengan a degradar la condición humana, justamente en los instantes en que comenzamos a comprender que la inteligencia sirve para refrenar y regular bajos instintos zoológicos, contrarios a un concepto verdaderamente religioso de la vida (Vasconcelos, 1979 [1925]: 59)

La inmigración en general era presentada como un problema, pues se consideraba que desplazaba a la mano de obra mexicana. Resulta interesante al respecto los argumentos del Jefe de Migración en 1930, Landa y Piña, quien argumentaba que la inmigración en México era “inasimilable en gran proporción a causa de su origen; inadecuada a las necesidades del país por su carácter predominantemente urbano; soberbia... perjudicial para el proletariado mexicano.” (Landa y Piña, 1930: 13) Este funcionario explicaba incluso que la alta emigración de mexicanos hacia Estados Unidos era causada justamente por la inmigración, que tendía a desplazar a los trabajadores mexicanos dejándolos sin empleos. En gran medida, éste fue el espíritu de la primera Ley de Migración de los

Estados Unidos Mexicanos" promulgada en 1926, la cual intentó promover la llegada de inmigrantes europeos y frenar la migración asiática (Landa y Piña, 1930: 16).

La Ley General de Población en vigor desde el 30 de agosto de 1936 estableció cuotas de extranjeros, con excepción de las personas originarias de España y de los países de América. Se limitaba a un máximo de 100 extranjeros por año a quienes provenían de continentes distintos a Europa y América (Salido, 1946). En tal sentido, nuevamente la preocupación principal era evitar la llegada de inmigrantes asiáticos.

Resulta interesante notar que a raíz de la deportación por parte del gobierno de Estados Unidos, de cientos de miles de mexicanos e incluso de ciudadanos americanos de origen mexicano, esta ley tenía un apartado relativo a la necesaria reincorporación de los mexicanos repatriados. La ley buscaba la aplicación en el país de sus conocimientos adquiridos en el extranjero (Palma, 2006: 72).

El 23 de diciembre de 1947, fue expedida la Ley General de Población que abrogó la Ley de 1936. A pesar de que en su exposición de motivos se mencionaba "la igualdad de todas las razas", se intentaba nuevamente promover la inmigración europea, en particular atraer hacia México las olas migratorias de la postguerra. El argumento racial seguía presente aunque de manera más implícita: "La inmigración colectiva se facilitará con extranjeros sanos, de buen comportamiento y que sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país" (García, 1962: 194).

A diferencia de la hospitalidad con la que se recibió a los refugiados españoles, la recepción de población judía que había sido perseguida en los países europeos fue obstaculizada por organizaciones antisemitas como el Comité Pro Raza y la Juventud Nacionalista Mexicana, quienes

ejercieron una fuerte presión sobre los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Ávila Camacho (1940-1946). Estas organizaciones convocaban a protestas y manifestaciones públicas y distribuían propaganda en contra de la llegada de poblaciones consideradas como “indeseables” como los chinos y los judíos (González, 2009: 214-215).

En 1974 se promulgó una nueva Ley General de Población que ponía de manifiesto una serie de cambios demográficos y socioeconómicos en el país. En particular, respondía a la necesidad de controlar el crecimiento de la población que hacía cada vez más difícil y costoso el crecimiento demográfico en materia de educación y empleo (Palma, 2006: 96). En materia migratoria, se abolieron las cuotas para la admisión de extranjeros y se dieron facultades discrecionales a la Secretaría de Gobernación para decidir el número de extranjeros admisibles y las nacionalidades. Se dejó de asociar el fenómeno de la migración con el beneficio de la especie, y aunque el interés por la asimilación de los extranjeros seguía presente en el discurso oficial, ya no era una cuestión central (Palma, 2006: 99).

Es importante sin embargo resaltar que esta Ley, igual que las anteriores, manifestaba un carácter restrictivo de la política migratoria con el temor de que los trabajadores mexicanos fueran desplazados por extranjeros. Así, mientras que se fomentaba y facilitaba la inmigración de rentistas, jubilados, científicos y técnicos, se limitaba considerablemente la posibilidad de establecimiento en México a trabajadores y extranjeros sin recursos económicos (Palma, 2006: 99). En la práctica, los únicos sectores que encontraron facilidades para inmigrar fueron los rentistas, principalmente los jubilados estadounidenses. Esta población empezó a crecer notablemente, principalmente en los estados del norte del país, a pesar de las restricciones que encontraron para adquirir propiedades

inmobiliarias en la zona cercana a la frontera y en las playas.¹ En cambio, los técnicos y profesionistas encontraron todo tipo de obstáculos administrativos para poder insertarse en la economía mexicana.

I. DE 1980 A 1993

2. El refugio centroamericano

Se considera generalmente que México fue, a lo largo del siglo XX, un país de asilo para perseguidos políticos procedentes de diversas regiones del mundo. El ejemplo más citado es el del gobierno de Lázaro Cárdenas, quien abrió las puertas a más de 20 mil españoles republicanos que huían de la guerra civil y del régimen franquista (Palma, 2006: 143). Sin embargo, es importante señalar que estos refugiados fueron admitidos como inmigrantes, ya que la figura de asilado en la legislación era extremadamente restrictiva y se refería únicamente a aquellos que solicitaban el estatuto en las embajadas de México. Igualmente durante la década de 1970 llegaron a México más de dos mil chilenos (Rojas, 2006: 111) y más de cuatro mil argentinos (Jensen y Yankelevich, 2007: 410), la gran mayoría de los cuales no obtuvieron el asilo político sino que fueron admitidos también como inmigrantes.

La ley para garantizar asilo político en México era mucho más estricta que los estándares internacionales en dos aspectos: en primer lugar, la persona solicitante debía demostrar no “un miedo bien fundamentado” de que sería perseguida en caso de regresar a su país de origen, sino que había sido perseguida o bien que había huido de la persecución política. En segundo lugar, México ignoraba los cuatro otros

¹El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indicaba, hasta la reforma constitucional de abril de 2013: “En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

factores establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951: la persecución por raza, religión, nacionalidad o afiliación a algún grupo social particular. (Frelick, 1991: 215)

Tanto en el exilio español como en el sudamericano, la hospitalidad fue influida por factores que tenían que ver con las características educativas y el origen de clase de los exiliados: la gran mayoría de los refugiados procedentes de esas dos olas eran intelectuales blancos de clase media. Trajeron al país un florecimiento de escuelas, profesiones, revistas y casas editoriales y empresas.

En ese sentido, fue muy distinta la actitud general que rodeó la llegada masiva de salvadoreños y guatemaltecos a México en la década de 1980. Por ejemplo, Eugenia Meyer y Eva Salgado han hecho notar que en las entrevistas realizadas con refugiados centroamericanos, éstos destacan un dejo “racista y despreciativo” en los funcionarios de migración. Aun entre los profesionistas, se señala que los representantes de México eran reacios a su presencia y escatimaban la ayuda. Las remembranzas de los centroamericanos son considerablemente distintas que las de los sudamericanos (Meyer y Salgado, 2002: 133). Cabe señalar también que en los ochenta, cuando se hizo masivo el refugio centroamericano, México vivía una de las crisis económicas más graves de su historia, lo cual probablemente influyó en una agudización de la xenofobia.

La primera ola de migraciones forzadas centroamericanas fue la de los nicaragüenses. Eran poco numerosos, provenientes también principalmente de clases medias, y retornaron a su país en 1979, con la victoria del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

A fines de los setenta, empezaron a llegar olas muy importantes de refugiados salvadoreños. La mayoría de ellos se establecían en el interior

del país, en zonas metropolitanas como la Ciudad de México, Guadalajara y Tijuana. Muchos cruzaban simplemente el país para llegar hasta Estados Unidos, donde desarrollaron complejas y amplias redes migratorias (Menjívar, 2000).

Los primeros refugiados guatemaltecos cruzaron la frontera hacia Chiapas en 1980, provenientes principalmente de los departamentos de El Quiché y Huehuetenango. En los años siguientes, llegaron también a México familias originarias de los departamentos de Petén, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Solola, Chimaltenango, Alta Verapaz y Baja Verapaz. A diferencia de los nicaragüenses y salvadoreños, los refugiados guatemaltecos eran en su mayoría campesinos indígenas. Provenían de los pueblos kanjobales, chuj, jacaltecas y mam. Se trataba de comunidades desplazadas a raíz de la militarización de amplias regiones rurales por el Ejército y las Patrullas de Autodefensa Civil, mediante tácticas militares de “tierra arrasada”.

En un principio, muchas de estas familias guatemaltecas fueron expulsadas violentamente de México. En mayo de 1981, agentes de migración apoyados por el ejército mexicano expulsaron a cerca de 500 campesinos guatemaltecos quienes entraron por el ejido de Arroyo Negro, Campeche. Testimonios posteriores señalan que algunos fueron “desaparecidos o muertos” por el ejército guatemalteco” (Aguayo, 1985: 25).

La crítica internacional se abatió sobre el gobierno mexicano, en particular acusándolo de haber pasado por alto el principio de *non refoulement*. El Estado mexicano no era por entonces firmante de la Convención sobre Refugiados de Ginebra de 1951, aunque sí había firmado el Pacto de San José sobre asilo territorial a fines de los setenta,

mediante el cual se prohíbe a los países firmantes deportar a los perseguidos por razones políticas.

El 20 de julio de 1981, agentes de migración apoyados nuevamente por miembros del Ejército Mexicano deportaron a más de 2,000 guatemaltecos. La Secretaría de Gobernación informó que sólo había dado asilo a 51 (Aguayo y O'Dogherty, 1986: 267). Periódicos nacionales publicaron fotos de los campamentos de refugiados con las casuchas quemadas por los soldados. Esta nueva expulsión masiva provocó las críticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el reagrupamiento de fuerzas políticas y sociales mexicanas en defensa de los refugiados.

A raíz de las voces de protesta, nacionales e internacionales, cambió la política oficial y empezaron a formarse —con apoyo del gobierno mexicano y del ACNUR— los primeros grandes campamentos de refugiados en Chiapas. Sergio Aguayo considera que seis factores influyeron en la apertura del Estado Mexicano a los refugiados guatemaltecos:

1. La reacción de hospitalidad por parte de campesinos del sur de México que recibieron muchas veces en sus casas y dieron ayuda de emergencia y trabajo a los indígenas guatemaltecos;
2. La defensa pública y la red de apoyo social y económico desplegada por las Diócesis de Tapachula, de San Cristóbal y de Tehuantepec. Las dos primeras fundaron organismos dedicados específicamente a la atención de los refugiados, como fueron la Comisión Diocesana de Ayuda a Inmigrantes Fronterizos (CODAIF) en Tapachula, y el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal. También intervinieron a favor

de los refugiados, aunque con menor visibilidad, algunas iglesias protestantes y misiones de Estados Unidos y de Canadá.

3. La pronta participación de académicos como el propio Sergio Aguayo y Adolfo Aguilar Zínzer, de periodistas y de instituciones de educación superior como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la Universidad Autónoma de Guerrero. Estos contribuyeron a la divulgación de la problemática y a generar una postura favorable a los refugiados, a través de medios de comunicación como el periódico *Uno Más Uno* y la revista *Proceso*.

4. Las declaraciones y presiones de políticos de izquierda, principalmente del Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y en general de todas las organizaciones de izquierda.

5. La posición total y abiertamente a favor de una política de asilo por parte de sectores del gobierno y del gobernante Partido Revolucionario Institucional. En este sentido, destaca el papel que jugó el embajador Luis Ortiz Monasterio, nombrado director de la COMAR en 1981, quien se fue de inmediato a Chiapas a coordinar una respuesta gubernamental para recibir y proteger a las familias guatemaltecas.

6. Finalmente, un factor generalmente poco mencionado en la academia, es la posición favorable a la mano de obra centroamericana por parte de los propietarios de las fincas cafetaleras en la región del Soconusco, Chiapas (Aguayo, entrevista, 2013).

Así, después de la expulsión de Arroyo Negro, siguió un periodo de colaboración entre el ACNUR y el gobierno mexicano para dar reconocimiento y ayuda a los refugiados que entraban por la frontera sur. De tal manera, a fines de 1982 había cerca de 43 mil refugiados

guatemaltecos en Chiapas (Aguayo y O'Dogherty, 1986: 267). En 1984, existían en Chiapas 92 campamentos y asentamientos con cerca de 46 mil refugiados (García, 2006: 48).

De 1982 a 1984, unidades militares guatemaltecas de contrainsurgencia, conocidas como los kaibiles, cruzaron en varias ocasiones la frontera para secuestrar, interrogar y asesinar a supuestos guerrilleros y a sus simpatizantes (Aguayo, 1985: 78). Este fue uno de los factores que llevaron al gobierno mexicano a tomar la decisión de relocalizar a los refugiados en los estados de Campeche y Quintana Roo. Otros factores fueron analizados por Aguayo y O'Dogherty (1986: 268), quienes mencionaban que:

Desde el inicio las autoridades consideraron la presencia de los refugiados (en Chiapas) como asunto de seguridad nacional, por dos razones: a) porque su presencia en la línea fronteriza provoca tensiones con el gobierno de Guatemala que, además de considerarse negativas, afectan el interés de México en la búsqueda de solución negociada a los conflictos centroamericanos, y b) porque el estrecho vínculo que se establece entre los refugiados y algunos sectores políticamente independientes de Chiapas, complica las cosas en uno de los estados más inestables, en potencia, por su pobreza e injusticias estructurales.

Cerca de la mitad de los refugiados de los campamentos fueron reubicados, algunos de ellos bajo coerción (Aguayo y O'Dogherty, 1986: 268).

En el caso de los salvadoreños, su llegada a México empezó en la década anterior y fueron probablemente también decenas de miles quienes entraron en el periodo de 1980 a 1982. En 1984, la embajada de El Salvador en México estimaba que había medio millón de salvadoreños en este país, 40 % en tránsito hacia Estados Unidos. Mientras que la migración guatemalteca era mayoritariamente indígena y de carácter comunitario, los salvadoreños provenían principalmente de sectores bajos y medios urbanos y entraban a México con sus familias, generalmente como turistas, a través de garitas y aeropuertos. De tal manera, en 1983 el gobierno impuso a guatemaltecos, hondureños y salvadoreños la solicitud de visas en los consulados mexicanos. Este decreto tuvo su efecto inmediato: después de 1983, disminuyó notablemente el número de salvadoreños que entraba al país por avión. Asimismo, las comunidades chiapanecas notaron un incremento de los salvadoreños que entraban por tierra cruzando Guatemala (García, 2006: 66). En 1986, la visa de turista requería demostrar un ingreso mensual de cien mil pesos, muy por arriba del promedio de ingresos de los mexicanos.

Entre tanto, el ACNUR recomendó reconocer como refugiados a todos los salvadoreños que habían dejado su país desde principios de 1980. Durante esa década, 35 mil salvadoreños fueron reconocidos como refugiados y asistidos por el Alto Comisionado y recibieron visas de inmigrantes en México (García, 2006: 68). La gran mayoría permanecieron como migrantes indocumentados, dispersos en distintas regiones del país.

3. Instituciones opuestas al interior del Estado: la COMAR y la Dirección General de Servicios Migratorios

Como lo hacen notar Manuel Ángel Castillo y Fabienne Venet, la migración centroamericana puso a prueba la política de asilo del gobierno Mexicano:

En primer lugar, la magnitud del éxodo centroamericano volvió impracticable la calificación individual de la persecución estipulada en la legislación y en los convenios interamericanos. Además, a diferencia de las experiencias anteriores, en este caso la violencia generalizada —y no la persecución política— se perfilaba como la causa medular y evidente del éxodo. Finalmente, las características sociodemográficas de dicha población volvían más difusa la distinción entre trabajadores migrantes y refugiados; por ello se suscitaban debates sobre la presión que generaban estos flujos sobre la demanda de trabajo y de servicios en los países de acogida, entre otros. (Castillo y Venet, 2010: 201-202).

Con la expulsión de los primeros refugiados guatemaltecos y la fuerte oleada de críticas nacionales e internacionales, se generó primero una suerte de pánico en el sistema político mexicano y una respuesta fragmentada por parte de las distintas secretarías e instituciones al fenómeno del refugio (Ortiz Monasterio, entrevista, 2013). Las secretarías de Estado respondieron de maneras distintas: para la Secretaría de Relaciones Exteriores, la expulsión de los refugiados era un problema grave, que ponía en cuestión la política exterior de México y su papel en la resolución de las guerras civiles centroamericanas. Por otro lado, después del escándalo

provocado por los acontecimientos de Arroyo Negro, el Secretario de la Defensa, General Félix Galván López, declaró que el Ejército Mexicano protegería a los refugiados guatemaltecos en tanto la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tomara una decisión al respecto (Aguayo, 1985). Finalmente, la propia SEGOB estaba dividida en un ala dura representada por la Dirección General de Seguridad y por la Dirección General de Servicios Migratorios, y un ala de protección y derechos humanos representada por la COMAR. Si bien esta última había nacido como una comisión intersecretarial (debía coordinar las acciones de la SEGOB, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social), en los hechos su administración ha dependido de la SEGOB hasta la actualidad.

Otro elemento de caos fue la actuación independiente de delegados y agentes de migración que se dedicaban a deportar a los guatemaltecos o salvadoreños por su propia cuenta. Por ejemplo, en diciembre de 1981, tres agentes de migración de la caseta ubicada en el ejido José Miguel Gutiérrez, en Chiapas, amenazaron a 800 familias guatemaltecas asentadas en el Rancho Buenos Aires, de utilizar al ejército mexicano si no desalojaban el predio en el término de 24 horas. Poco después, 50 refugiados guatemaltecos fueron devueltos a su país por agentes de migración en Chiapas. Al pasar la frontera, un pelotón de guardias guatemaltecos abrió fuego contra ellos y los asesinó (Fazio, 1983). En febrero de 1982, el delegado de asuntos migratorios de Ciudad Cuauhtémoc, Chiapas, César Marcos Morales, expulsó a 630 campesinos guatemaltecos refugiados en La Hamaca (Aguayo, 1985: 95). En octubre de 1983, el delegado de migración en la zona que va de Mazapa de Madero a Ciudad Hidalgo, teniente Javier Salazar Salazar, declaró que su consigna era "limpiar la zona fronteriza sur de extranjeros" y afirmó tener en

su haber en sólo cinco meses de funciones, mil deportaciones (Fazio, 1983). En cambio, otros delegados como Hiram Lazos, en Tapachula, actuaban en sentido contrario girando instrucciones para regularizar la situación jurídica de los guatemaltecos que entraban en su jurisdicción (Aguayo, 1985: 97).

El ejército y la policía judicial federal también detenían a migrantes indocumentados. Si bien de acuerdo con la ley, debía remitirlos a Servicios Migratorios para su eventual deportación, muchas veces ellos mismos se encargaban de llevarlos a Tapachula o incluso de expulsarlos a Guatemala (Frelick, 1991: 225 y 227). Cabe señalar que por entonces, todos los centroamericanos eran deportados a Guatemala, independientemente de su ciudadanía.

Estas respuestas contradictorias de distintos agentes gubernamentales muestran una profunda división en el Estado mexicano pero también el caos y falta de dirección de las instituciones. La división aparecía primero como una contradicción institucional entre la joven COMAR y la Dirección General de Servicios Migratorios. La primera nació en Julio de 1980 para atender la situación de emergencia provocada por la llegada de miles de salvadoreños a México y por el asentamiento de decenas de campamentos improvisados en las cercanías de la frontera (Freyermuth y Godfrey, 1993: 33). Su misión era brindar asistencia de emergencia a los centroamericanos, proveerlos de una representación política y diseñar proyectos de empleo y autosuficiencia temporales y de largo alcance. En 1981, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estableció una representación en México y empezó a canalizar millones de dólares en ayuda para alimentos, materiales de construcción, educación y salarios. El 4 de marzo 1981, el secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana, y los representantes

de la ONU en México firmaron un convenio para financiar y elaborar programas destinados a atender a refugiados y asilados a través de la COMAR. En 1982, el Congreso de la Unión modificó la Ley General de Población para dar reconocimiento legal a la presencia del ACNUR en México (Velázquez, 1984).

Después de la crisis provocada por la expulsión de los guatemaltecos de Arroyo Negro, Campeche, el Secretario de Gobernación removió al director de la COMAR, Gabino Fraga Mauret, y nombró en el cargo al embajador Luis Ortiz Monasterio, quien fue de inmediato a la región fronteriza sur a atender la problemática.

Dado que no existía en el país la figura legal de refugiado, el gobierno mexicano aceptó la presencia de los guatemaltecos mientras fueran registrados por la COMAR y reconocidos por el ACNUR. También se puso como condición que los refugiados permanecieran en campamentos supervisados por la COMAR. Se les brindó visas de visitantes fronterizos no inmigrantes (FM8) que tenían que renovar cada 90 días. El acceso a los campamentos estaba restringido. Agentes armados de Servicios Migratorios patrullaban y sólo permitían el acceso a miembros de la iglesia o del ACNUR (Aguayo, 1985).

En relación a los refugiados salvadoreños y a los guatemaltecos dispersos en el país (fundamentalmente en la región del Soconusco de Chiapas), la COMAR tenía el mandato de otorgarles un documento de reconocimiento del estatuto de refugiado, pero en la práctica esto no sucedió, debido fundamentalmente a la falta de recursos de la comisión. De tal manera, a partir de 1982, su función quedó limitada a la atención de la población guatemalteca refugiada en campamentos. Tanto la asistencia como el reconocimiento o elegibilidad de la población refugiada "urbana" o "dispersa" que incluía a los refugiados hondureños,

nicaragüenses y salvadoreños, así como a los guatemaltecos que optaron por no ser concentrados en los campamentos, quedaron bajo el mandato del ACNUR (Castillo y Venet, 2010: 202).

La Dirección General de Servicios Migratorios asumió generalmente una posición mucho más restrictiva que la COMAR. Cabe señalar además que su mandato era más amplio, su personal mucho más numeroso y su alcance de todo el territorio nacional. Durante la gestión de Enrique Olivares Santana como Secretario de Gobernación (1979-1982), Diana Torres Arciniega fue la Directora General de Servicios Migratorios. Ésta representaba el ala dura de la política migratoria, hasta tal punto que el periodista del Excelsior, Manuel Buendía, la llamaba “nuestra Margaret Thatcher, la Kirkpatrick mexicana” (González, 2009: 80). Diana Torres manifestó siempre la opinión de que los centroamericanos eran migrantes económicos “indeseables” y que debían ser deportados a sus países. De acuerdo con Luis Ortiz Monasterio (entrevista, 2013), las grandes limitaciones de la Dirección General de Servicios Migratorios en estos años llevaron a que se dejara la iniciativa de implementar su propia política migratoria a los delegados regionales, algunos de los cuales cometieron grandes excesos.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) predominó la posición más restrictiva del gobierno y la COMAR se limitó a canalizar la ayuda internacional hacia los campamentos y a implementar la relocalización de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo. La política migratoria y de control fronterizo se volvió más agresiva y el gobierno envió a más de 100 agentes migratorios suplementarios para vigilar la frontera chiapaneca (Aguayo, 1985: 95-97). Otra medida concomitante fue el retiro del Ejército mexicano y el envío a la región fronteriza de agentes de la Policía Judicial Federal.

A raíz del anuncio estas medidas, en junio de 1983 Luis Ortiz Monasterio renunció a la coordinación de la COMAR, y durante algunos meses, el director general de Servicios Migratorios, Mario Vallejo, dirigió también la Comisión. Por supuesto, la misión de protección y ayuda a los refugiados fue prácticamente abandonada. De tal manera, Mario Vallejo tuvo varias desavenencias con el representante del ACNUR, Pierre Jambor, que culminaron con la sustitución del mismo en la misión en México. Fue probablemente también a causa de este incidente que Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación, decidió sustituir a Mario Vallejo en la COMAR por el embajador Óscar González González (Fazio, 1984).

4. La emergencia de la sociedad civil organizada en apoyo a los refugiados

A partir de 1982, México enfrentó una de las crisis económicas más graves de su historia. Además de las permanentes devaluaciones de su moneda y de la inflación galopante, el Producto Interno Bruto (PIB) cayó en más de 3 % durante la década de los ochenta, el salario real se redujo en 20 % y el desempleo abierto ascendió a más de 10 % (Lustig, Ros y Wolfston, 1998: 504). En ese contexto, las opiniones en contra de los migrantes y refugiados encontraron un clima propicio. Los medios de comunicación, sectores sociales y políticos empezaron a considerar que la asistencia que se proveía a los refugiados era injustificable y los culparon de problemas económicos que vivía el país. La falta de oportunidades y la animadversión que encontraban en México hizo que muchos centroamericanos prefirieran continuar el viaje hacia Estados Unidos (Mejívar, 2000: 65).

Como ha sucedido en contextos de crisis en diversos países del mundo, se volvieron comunes los discursos xenófobos que tomaban a los migrantes como chivos expiatorios. Fueron también las primeras

declaraciones a favor de "sellar la frontera", generalmente por parte de actores que poco o nada conocían sobre el contexto geográfico y sociocultural de la frontera entre México y Guatemala. Así, en 1982 el empresario José Luis Coindreau, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), demandaba en los medios de comunicación que se sellara la frontera sur del país y se estableciera mayor vigilancia en la región. El candidato del Partido de Acción Nacional a la Presidencia de la República para las elecciones de 1982, Pablo Emilio Madero, aseguraba en su campaña que los centroamericanos afectaban la economía y exigía que se vigilara celosamente la frontera sur no fuera a ser puerta de entrada para maleantes y guerrilleros (Aguayo, 1985: 103).

En un estado caracterizado por el corporativismo y el clientelismo, con control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional, eran pocos los medios de comunicación independientes. Sin embargo, algunos actores sociales fueron emergiendo en los márgenes de las grandes corporaciones y de los partidos políticos, en el contexto mismo de la crisis, y encontraron un cauce para su expresión y su participación en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

De alguna manera, la llegada masiva de refugiados fue un evento crítico para el establecimiento de una sociedad civil autónoma en defensa y promoción de los derechos humanos (González, 2009: 186). De acuerdo con Sergio Aguayo (1992), la fuerza que cobraron en muy poco tiempo las ONG en el marco del refugio centroamericano se puede observar si comparamos su ausencia en la reunión internacional sobre refugio que dio lugar a la famosa Declaración de Cartagena (en Colombia, noviembre de 1984), frente a la participación que tuvieron, seis años después, en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA-II). Mientras que en la primera, el documento resolutivo escrito por los

gobiernos sólo instaba a las ONG a que prosiguieran con su 'encomiable labor, coordinando su acción con ACNUR y con las autoridades del país de asilo...', en la segunda, participaron 52 ONG de México y Centroamérica, además de dos representantes de los refugiados guatemaltecos y uno de los salvadoreños (Aguayo, 1992: 324-325).

Las ONG que promovieron los derechos de los refugiados eran muy diversas, tanto en sus afiliaciones laicas o religiosas como por sus fuentes de financiamiento y sus formas de participación. Algunas de ellas, como lo vimos, fueron creadas por la iglesia católica y tenían una labor asistencial y de promoción de los derechos de los refugiados en los campamentos (Diócesis de San Cristóbal) o en las regiones de tránsito (Diócesis de Tapachula y de Tehuantepec). En la Ciudad de México, grupos católicos promovieron también programas de solidaridad; en 1980, fundaron el Programa de Ayuda a Refugiados Centroamericanos (PARCA) que se reunió primero en la Casa de los Amigos y desde 1983, en el Servicio Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC) (Aguayo, 1992: 327).

Para trabajar con problemas específicos que enfrentaban los refugiados guatemaltecos en los campamentos, se formaron asociaciones civiles que buscaban financiamiento internacional y proveían servicios de salud, nutrición, educación o vivienda. Este fue el caso del Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos (CCESC) y de la Organización Bejaltic, que integraban proyectos principalmente de salud y nutrición (Freyermuth y Godfrey, 1993: 56-57).

Surgieron también organizaciones dedicadas a la investigación aplicada y la incidencia, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) que tuvo en esos años un Programa de Estudios de Refugiados. En 1986, varias ONGs de la ciudad de México se reunían con el propósito específico de analizar y reflexionar sobre la problemática de los

refugiados para incidir y dar respuestas pertinentes (Aguayo, 1992: 332). El propio ACNUR fundó su ONG, Servicio de Representación Técnica y Profesional (SERTEC), que fungió como su brazo operativo en la Ciudad de México (Aguayo, 1992: 333).

En 1989, quince ONG que trabajaban principalmente en la Ciudad de México con refugiados dispersos fundaron la Coordinadora Nacional de Ayuda a los Refugiados (CONONGAR) que ocupó de 1992 a 1994 la coordinación de la Mesa de Refugiados Latinoamericanos del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (International Council of Voluntary Agencies: ICVA), con sede en Ginebra, organización con estatuto de consultoría de la Organización de Naciones Unidas (Reygadas, 1998: 55 y 405).

Las organizaciones no gubernamentales tuvieron dos momentos cumbres en su incidencia sobre las políticas públicas para los refugiados centroamericanos: en 1984, durante la relocalización de los refugiados en los campamentos de Campeche y Quintana Roo, su participación fue fundamental para que la COMAR y ACNUR tuvieran en cuenta la voluntad de las propias familias guatemaltecas, ya que más de la mitad de estas familias se negaron a ser reubicadas y se quedaron en Chiapas.

El segundo momento clave en la participación de las ONG fue la discusión política y legislativa para la incorporación de la figura de refugiado en la Ley General de Población (17 de julio de 1990). La definición de refugiado adoptada por la Ley emanaba de la Declaración de Cartagena, aún más incluyente que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo correspondiente (Frelick, 1991: 216).

Ortiz Monasterio (2005) considera que el resultado de esta reforma, fue producto de la maduración de la sociedad civil en su diálogo con el Estado:

Esa misma amalgama logró, después de pesadas negociaciones y múltiples audiencias congresionales, la reforma de la Ley General de Población para reconocer la figura de refugiado. El resultado fue un mensaje muy claro: por primera vez en la historia congresional de México, una iniciativa originada en las ONGs era aprobada por todos los partidos y por todos los miembros del Congreso.

5. Colaboración con el gobierno de EEUU en la política de contención de la transmigración: 1990-1993

Paradójicamente, el reconocimiento legal del estatuto de refugiado en la ley (1990) y su reglamentación en 1992 se dieron en los momentos en que disminuía notablemente la presión del refugio en México. En efecto, este proceso legislativo coincidió con la caída del régimen sandinista en Nicaragua, la negociación de los acuerdos de paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y las negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (Castillo, 1998: 435). El final de la guerra fría permitió también que el gobierno de Estados Unidos apoyara los esfuerzos por la paz en la región.

Estos procesos aceleraron la repatriación de refugiados tanto de los campamentos como de los llamados "dispersos". Si bien existía un proceso de repatriación a cuenta gotas de refugiados de los campamentos desde 1984, éste empezó a ser significativo a partir de los acuerdos de paz. Entre

1984 y junio de 1999, fecha en que finalizó el programa de repatriación asistida por el ACNUR, fueron repatriados alrededor de 42,000 refugiados desde México. Para entonces, otros 22,000 refugiados, la mitad de los cuales había nacido en México, habían aceptado la oferta del gobierno de este país de establecerse en él de forma permanente (ACNUR, 2000: 153).

El fin de la guerra fría abrió también una fase nueva en la relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Hasta los años ochenta, México había sostenido una posición autónoma en política exterior, muchas veces contraria a su poderoso vecino (por ejemplo en relación al gobierno cubano y a las guerras en Centroamérica). Sin embargo, la relación era ambigua y en ocasiones, la fuerte dependencia económica hacia EEUU llevó a México a aceptar o incluso promover la cooperación en aspectos de seguridad.²

En el caso de los campamentos de refugiados al sur del país, tanto Sergio Aguayo (1985: 113) como Luis Ortiz Monasterio (entrevista, 2013) estiman que muy probablemente el gobierno de Estados Unidos consideraba como una ventaja transformar a México en país de refugio, pues esto permitía frenar los flujos de refugiados centroamericanos a su territorio. Aguayo (1985: 58) mencionaba también una práctica administrativa en Servicios Migratorios, que demuestra la colaboración con Estados Unidos: de acuerdo con este autor, en 1982 el subdelegado de Ciudad Juárez confirmó la existencia de una circular de la SEGOB en la que se indicaba que no se debería dejar pasar a los centroamericanos con visa de turista a las ciudades de la frontera norte porque iban con la intención de cruzar a Estados Unidos.

²Uno de los hechos que puso a la luz pública esta colaboración fue el asesinato en Guadalajara del agente encubierto de la agencia de lucha contra las drogas (Drug Enforcement Agency), Enrique Camarena Salazar, en 1985.

Ortiz Monasterio (entrevista, 1993) señala que los campamentos recibieron varias visitas de agentes del gobierno estadounidense, en ocasiones invitados por el gobierno mexicano:

Hubo varias misiones de agencias norteamericanas, entre ellas de la CIA (Agencia Central de Inteligencia). Nosotros tratamos fundamentalmente con apoyo del secretario de gobernación y de relaciones exteriores, de abrirles las compuertas, con objeto de que vieran la naturaleza inocente de los refugiados. Al principio, Relaciones [Exteriores] era reticente a que viniera la CIA a visitar los campamentos, hablé con el Director General, Gustavo Iruegas, de que podíamos abrir las compuertas, teníamos mucho que presumir, en las preocupaciones que tenía el propio (gobierno de) Washington. Definitivamente ver la instalación de los campamentos, ver asentamientos de puras viudas, de personas mayores, niños recién nacidos, muchos de ellos nacidos en México, que ahora son mexicanos. Hubo varias visitas, yo recuerdo especialmente una, de cuatro personas de la Agencia Central de Inteligencia, con la aprobación del gobierno de México. Seguramente hicieron incursiones por su cuenta, yo detecté dos o tres incursiones que hicieron por su cuenta, no sé qué agencia sería. Hicimos la visita también para cursantes del Colegio de Guerra, War College.

Sin embargo, hasta la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989, el gobierno de México mostró una

autonomía en materia de refugio y de política exterior. Esto cambió durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Tres factores modificaron la relación con el gobierno de Estados Unidos y la mayor cooperación. El primero fue el final de la guerra fría, a fines de los ochenta, y la caída del discurso que había sostenido la ideología de seguridad nacional en Estados Unidos y la intervención en distintos países de América Latina. Con la caída del Bloque del Este, también perdía sustento la posición de México entre los “No Alineados”.

El segundo factor que impulsó una mayor colaboración, fue la regularización de una buena parte de la población mexicana que residía en Estados Unidos sin documentos, a raíz de la Ley de Reforma y Control de la migración (IRCA). Este proceso —que tuvo lugar entre 1986 y 1988— generó un ambiente más favorable a la colaboración en materia migratoria. De tal manera, a fines de esa década el gobierno mexicano dio facilidades a la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, una comisión surgida del IRCA y dependiente del Congreso de los Estados Unidos, para que realizara entrevistas con académicos, funcionarios, senadores y diputados en territorio mexicano. El Consejo Nacional de Población (CONAPO) sirvió como enlace de esa comisión (Alba, 1999: 21).

El último factor que llevó a una mayor colaboración en materia migratoria fue la negociación para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Si bien desde un inicio, el gobierno de Estados Unidos excluyó el tema migratorio de las discusiones sobre el TLCAN, la actitud del gobierno mexicano en la perspectiva del tratado fue por primera vez abiertamente favorable a la cooperación. Así, el propio presidente Carlos Salinas de Gortari afirmaba en su Quinto Informe de Gobierno:

Con los Estados Unidos hemos construido entre gobiernos un clima de cooperación y respeto mutuo que busca modificar las difíciles relaciones del pasado. En una vecindad tan compleja, no podrá dejar de haber diferencias serias y mantendremos siempre la firmeza de nuestros principios; pero al promover mayores relaciones, defendemos mejor a México en la vecindad inevitable con la nación más poderosa del mundo. Destacan, en los últimos cinco años, los acuerdos financieros y de renegociación de nuestra deuda y, desde luego, la conclusión de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), firmado también con Canadá. Sobresale, asimismo, la nueva cooperación contra el narcotráfico, en materia ambiental y laboral, en educación y cultura, y las acciones para mejorar la relación fronteriza (Salinas; 2006: 300-301).

Desde el inicio mismo del gobierno de Salinas, en diciembre de 1988, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) estableció un plan de colaboración y asistencia a México para frenar los flujos de centroamericanos que transitaban hacia Estados Unidos y fortalecer la lucha contra el tráfico de migrantes. Frelick (1991: 211) cita al respecto un memorándum del INS donde se enlistaban los componentes de ese plan:

- Press State Department and use INS liaison to secure the assistance of Mexico and Central American countries to slow down the flow of illegal aliens into the US.

- Enhance Anti-Smuggling presence and use of informants to develop additional information on organized trips.
- Request State Department to determine ways in which the Mexican and Central American Governments can assist efforts to ascertain scope of Central American migration to the US.
- Alert Mexican authorities of intention to increase enforcement efforts along the South Texas border.

Este mismo autor cita un informe interno del INS titulado "Plan de fortalecimiento de la frontera sur" (*Enhancement Plan for the Southern Border*) en el cual se menciona la colaboración entre esa agencia y Servicios Migratorios en México, con la finalidad de detectar las redes de tráfico de personas desde Tecun Uman, Guatemala, hasta el noreste de México y el sur de Texas. El informe menciona la presencia de agentes del INS en la ciudad de México y en Monterrey, para realizar actividades de inteligencia (*ibidem*). Sin embargo, es importante señalar que por su lado, las autoridades mexicanas negaban totalmente que estuvieran colaborando con el INS para detener los flujos de migrantes centroamericanos (Frelick, 1991: 213).

Un dato que muestra la firme intención del gobierno de Salinas de contener los flujos migratorios es el rápido aumento de deportaciones desde México: mientras que en 1988, Servicios Migratorios deportó a cerca de 14 mil centroamericanos, en 1989 fueron cerca de 85 mil y más de 126 mil en 1990. Sorprende que comparativamente, el gobierno de Estados Unidos sólo deportó a 12,133 centroamericanos en el año fiscal de 1989 (García, 2006: 72). En 1990 el Departamento de Justicia del gobierno estadounidense estableció un estatus de protección temporal (*Temporary Protected Status*) para todos los salvadoreños que hubieran ingresado a

ese país antes de enero de 1989, y por lo tanto suspendió prácticamente las deportaciones de ciudadanos de ese país.

II. DE 1993 A 2012

6. La fundación del Instituto Nacional de Migración

El 19 de octubre de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari decretó la creación del Instituto Nacional de Migración como un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el propósito de “modernizar las estructuras del Estado para garantizar nuestra soberanía en materia de población, mediante procedimientos, técnicas y equipos actualizados...” (DOF, 1993).

El Decreto muestra un cambio en la concepción de la migración en México en la que cobra mayor importancia el tránsito de los centroamericanos y otras poblaciones que se dirigen hacia Estados Unidos. Así, entre los considerandos, señalaba:

Que la República Mexicana tiene características geográficas que favorecen las migraciones económicas, tanto en la frontera norte como en la frontera sur, convirtiéndose así en un país de tránsito para inmigrantes centroamericanos, de origen asiático y de otras nacionalidades, lo cual ha impactado directamente la capacidad de los servicios, pues deben realizarse grandes esfuerzos para llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas a su control (DOF, 1993).

La creación del Instituto Nacional de Migración respondía así a la orientación del control migratorio hacia el tránsito por territorio mexicano de migrantes centroamericanos y de otras regiones del mundo.

La fundación del INM fue también una decisión administrativa a raíz del proceso de descentralización y desconcentración³ administrativa emprendido desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). El propósito principal era, en momentos de fuerte crisis económica y de recorte del gasto público, hacer más eficiente la administración pública y establecer mayor control de los recursos humanos y financieros, estatales y federales.

Sin embargo, el recién creado INM tuvo que confrontar en los primeros meses verdaderos problemas organizacionales, que se manifestaron en el cambio incesante de comisionados: entre octubre y diciembre de 1993, fueron nombrados y removidos cinco comisionados (González, 2009: 82).

Como lo vimos, es indudable que durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari aumentaron las deportaciones y en general, se endureció el control migratorio. De acuerdo con Castillo (2000: 135), en este periodo se da también el aumento de un tipo de migración distinta a la del refugio y dirigida principalmente hacia zonas metropolitanas de Estados Unidos que tradicionalmente habían sido receptoras de centroamericanos, como Los Ángeles. Era una migración propiciada fundamentalmente por las condiciones económicas en Centroamérica,

³ La descentralización administrativa mencionada en muchas ocasiones en el discurso público de los ochenta, se refería a la "transferencia de responsabilidades en la planificación, recursos, y gestión de ciertas funciones públicas por parte del gobierno central y sus organismos hacia las unidades de agencias gubernamentales, niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi independientes, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias" (Martínez; 2005: 27, citando a Rondinelli).

que habían sido agravadas por los conflictos bélicos. Castillo considera probable que un factor explicativo del aumento del número de deportaciones desde México fuera el crecimiento de los flujos, aunque insiste también en un aumento del control migratorio en la región fronteriza sur y poco a poco, en todo el país (Castillo, 2000: 143).

Por otro lado, al tiempo que se reformaba la Ley General de Población para introducir la figura de “refugiado”, en los hechos les era negada a los centroamericanos la posibilidad de acceder a los beneficios de esta reforma. En efecto, desde fines de los ochenta todos los migrantes detenidos por las autoridades migratorias eran considerados como económicos y deportados a sus países sin tener acceso a una audiencia para determinar si se trataba de refugiados (Frelick; 1991: 217).

En 1996, el legislativo aprobó modificaciones a la LGP que respondían a la nueva orientación de la política migratoria, con un énfasis cada vez mayor en el tránsito. En términos oficiales, se reconocía a México como “país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migratorios”, concepto que sería recuperado a posteriori en la mayoría de los documentos oficiales sobre política migratoria en México. Se planteaban además tres objetivos principales de esta política: “1) facilitar aquellos flujos migratorios que contribuyan al desarrollo nacional; 2) controlar la entrada al territorio nacional con apego a la ley y respeto a los derechos humanos de los migrantes; 3) y elevar la calidad de los servicios migratorios.” (Canales, 2011: 225).

7. La regularización de los trabajadores agrícolas y fronterizos en el sur de México

La movilidad de trabajadores guatemaltecos al sur de México es un proceso de larga tradición, de carácter principalmente temporal y ligado

a la estacionalidad agrícola (Ángeles, 2010: 443). En su mayoría, se trata de jornaleros agrícolas guatemaltecos que se dirigen a las fincas cafetaleras y bananeras de la región del Soconusco, en la costa chiapaneca. Estos migrantes temporales cruzaban cada año o varias veces al año la frontera sin documentación desde que se inició el desarrollo de las grandes plantaciones de café en la región, a fines del siglo XIX. De tal manera, el trabajo indocumentado no sólo era tolerado por las autoridades migratorias, sino que resultaba indispensable para la economía de la región.

A principios de los ochenta y con la intensificación de la represión en Guatemala, la migración estacional se confundió o traslapó con el refugio ocasionado por la violencia generalizada en zonas rurales de ese país. Muchos refugiados llegaron a engrosar las filas del trabajo agrícola en las fincas, en los pequeños ranchos de la Sierra o de la frontera. Otros se emplearon en el trabajo doméstico, en los servicios, en la construcción, o en el sector informal del sur del país. Otros muchos guatemaltecos y salvadoreños continuaron su camino hacia el centro o el norte de México, la mayoría con la intención de llegar hasta Estados Unidos. En ese sentido, el Soconusco, el Norte de Chiapas y la zona de Tenosique, Tabasco, se convirtieron en corredores de tránsito además de seguir siendo regiones de destino y de inserción laboral de los migrantes.

A fines del siglo XX, muchos campesinos de las regiones del Soconusco y de la Sierra de Chiapas empezaron a emigrar hacia Estados Unidos. Esto reavivó la migración regional guatemalteca, ya que campesinos chiapanecos contrataban a jornaleros con las remesas que enviaban sus hijos desde Estados Unidos (Ángeles, 2010: 457).

Más allá de las condiciones políticas y económicas que propulsaron la emigración centroamericana al final del siglo XX, es importante también

considerar que la frontera que comparten México y Guatemala, de 962 km de longitud, ha sido siempre extremadamente porosa. Recorre regiones selváticas de muy difícil vigilancia, y zonas de intensos intercambios culturales y comerciales transfronterizos. Desde la delimitación misma de la frontera entre los dos países, existe una intensa movilidad de personas y de recursos que dinamiza la economía regional del sur de México y del norte de Guatemala, así como extensas redes familiares y comunitarias transfronterizas. En este sentido, hasta los años ochenta, la gran mayoría de los cruces eran indocumentados y no se manifestaba al respecto inquietudes políticas en ninguno de los dos países.

No fue sino a partir de las guerras civiles en Centroamérica cuando la frontera sur de México se volvió visible y problemática desde un punto de vista geoestratégico. El desplazamiento de centenares de miles de guatemaltecos y salvadoreños hacia México provocó que por primera vez, esta frontera fuera considerada por el Estado mexicano como un área estratégica de Seguridad Nacional (Ángeles, 2010: 445). Fue a partir de entonces cuando se desarrollaron planes gubernamentales que contemplaban el aumento de los agentes federales en la región y el control fronterizo, tales como el Plan Chiapas (1983) antes mencionado. Este proceso político generó también la necesidad de documentar y gestionar la migración de obra guatemalteca temporal y estacional.

En 1989, el gobierno mexicano inició un proceso de regularización de los cruces transfronterizos creando visas de corto término y múltiples entradas, a través de lo que se denominó la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL). Con el objetivo de estudiar la situación laboral de los jornaleros agrícolas y gestionar los flujos estacionales hacia las fincas, en 1991 se instaló el Grupo *ad hoc* sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos, de carácter binacional. Sin embargo, en 2009

el propio gobierno mexicano reconocía la falta de resultados de este grupo (CONAPO, 2009: 258). En términos generales, las condiciones de trabajo en la región eran, y siguen siendo, extremadamente precarias.

En 1997, se empezaron a otorgar visas a los trabajadores agrícolas que laboran en la región fronteriza sur de México, a través de la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) (Alba y Castillo, 2012: 4). Asimismo, el gobierno mexicano inició en ese año un Programa de Documentación para la Seguridad Jurídico-Migratoria de los Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos a través del cual se beneficiaron cerca de 40 mil trabajadores (CONAPO, 2009: 251).

A inicios del siglo XXI, la contratación de mano de obra guatemalteca se daba no sólo en el café y en el plátano, sino también en otros varios cultivos como la caña de azúcar, la papaya y el tabaco. La contratación regular a través de las FMVA se dirige tanto a las grandes fincas, como a los ejidos y pequeños ranchos de la región. Los trabajadores obtienen la forma migratoria en las instalaciones del INM en las cercanías de la frontera (Rojas, Fernández y Ángeles, 2008: 146). A pesar de esta diversificación, desde 2005 la tendencia ha sido a una disminución de la contratación de jornaleros agrícolas guatemaltecos, principalmente debido a la caída de los precios del café.

8. Las violaciones generalizadas a los derechos humanos y la violencia criminal contra los migrantes

El crecimiento de los flujos de transmigración de centroamericanos hacia Estados Unidos, al final de los ochenta, y el aumento del control migratorio en las rutas de tránsito por México, provocaron un aumento paralelo de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes en México. En un estudio realizado en 1990, Frelick (1991) describía el viaje a través del país

como una confrontación continua con la violencia, la delincuencia y la corrupción. Los migrantes que entrevistó habían sido asaltados, habían tenido que pagar sobornos a las autoridades, y las bandas de traficantes de personas eran protegidas o solapadas por las propias autoridades migratorias. Frelick estimaba que con el aumento del control migratorio, habían empeorado considerablemente las condiciones de violencia.

En el informe de 2002 de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, Gabriela Rodríguez, se destaca la profunda contradicción del gobierno mexicano entre la defensa de los derechos humanos de sus migrantes en Estados Unidos, y las violaciones generalizadas a los derechos de los migrantes en territorio mexicano. La relatora describía abusos contra los migrantes, cometidos principalmente por bandas criminales y traficantes, que comprendían extorsión, malos tratos y abusos sexuales. También observaba “la corrupción fuertemente vinculada al crimen transnacional organizado, en particular a las bandas de tráfico y trata de personas, y señalaba que tales prácticas se veían favorecidas por la impunidad (Rodríguez, 2002: 2).

Los problemas de corrupción en el control migratorio se presentaban no sólo en el Instituto Nacional de Migración, sino también en los cuerpos de seguridad como la Policía Federal, que intervenían en los operativos de verificación migratoria. En tal sentido, resultaba ya evidente que al obligar a los migrantes —en su gran mayoría centroamericanos— a transitar por rutas y medios clandestinos, se volvían vulnerables no sólo a redes criminales de tráfico y trata de personas, sino también a ser extorsionados, maltratados y abusados por autoridades mexicanas.

Entre el informe de Gabriela Rodríguez de 2002, y el de Jorge Bustamante (2008) como Relator Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, se nota la continuidad de la corrupción y de la impunidad.

Pero sobre todo, se hace evidente así el incremento en la intervención de las organizaciones criminales en las rutas migratorias. Los abusos cometidos contra los migrantes y señalados por el propio Bustamante, comprendían ya no sólo la extorsión y los abusos sexuales, sino también delitos como el secuestro sistemático de migrantes a cambio del pago de rescate por parte de sus familiares y el secuestro de mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes para la trata con fines de explotación sexual (Bustamante, 2008: 19).

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se multiplicaron los informes de organismos de la sociedad civil sobre las condiciones de violencia generalizada y violaciones a los derechos de los migrantes en tránsito por México. En 2009, fue una institución pública, la Comisión Nacional para los Derechos Humanos (CNDH), la que llamó la atención con la presentación del Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrante. En éste se reportaron en un periodo de seis meses, de septiembre de 2008 a febrero de 2009, 198 casos de secuestros colectivos referidos por migrantes, que incluían a 9,758 víctimas (CNDH, 2009). Las terribles condiciones de violencia e inseguridad saltaron ante los ojos del mundo en agosto de 2010, a raíz de la masacre de 72 migrantes en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.

La situación cada vez más peligrosa de la ruta de tránsito por territorio mexicano, se debe a distintos factores: los más señalados son la corrupción y su contraparte, la impunidad (Frelick, 1991; Castillo, 2010). En este sentido, Frelick (1991) constataba que tradicionalmente, la Dirección General de Servicios Migratorios había sido una instancia muy corrupta. Paradójicamente, la corrupción era percibida por los migrantes indocumentados a veces como una bendición, y otras como una maldición (Frelick, 1991: 231). En efecto, sabían que para cruzar el país

requerirían muy probablemente pagar sobornos a la policía, al ejército o a las autoridades migratorias, pero suponían que esto les evitaría la deportación y les abriría la ruta hacia el norte. Sin embargo, la corrupción daba lugar también a la extorsión y a la complicidad de funcionarios con criminales. Además, el pago del soborno no garantizaba que el migrante no fuera devuelto a su país de origen.

Al amparo de la corrupción, se dio la creciente intervención de criminales en las rutas de tránsito por el territorio mexicano. Al final del siglo XX, esto significaba sobre todo los frecuentes asaltos por parte de individuos o de pequeños grupos de delincuentes. Pero a partir de 2008, los informes de derechos humanos señalaban la presencia de organizaciones criminales extremadamente depredadoras de los migrantes. Estas organizaciones participaban en ocasiones en el tráfico y la trata de personas pero se centraban fundamentalmente en el control del territorio y de las rutas de tránsito hacia Estados Unidos. Sus actividades principales eran la extorsión, el secuestro, la violación y la explotación sexual. Cuando los migrantes o sus familiares no podían pagar el rescate, eran violentamente golpeados y torturados, forzosamente reclutados por la organización criminal, o incluso asesinados. Para las mujeres y menores migrantes, el negocio del secuestro implicaba muchas veces ser usados/as como esclavos/as sexuales de los propios criminales, es decir caer en redes de trata de personas para la explotación sexual (Casillas, 2011).

A partir de la estrategia emprendida por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) contra el crimen organizado, se dio la militarización de gran parte del territorio mexicano, un aumento considerable de la violencia y de los homicidios ligados al crimen organizado, y un conflicto armado entre organizaciones criminales y entre éstas y el ejército, por el control territorial. Las redes de complicidad y de colaboración de

traficantes y tratantes de personas con funcionarios públicos y con entidades privadas (como las grandes y pequeñas empresas transportistas), han llevado a una vulnerabilidad sin precedentes de las y los migrantes en el país.

9. El fracaso de las políticas con perspectiva de derechos humanos

Como se señaló en la introducción, México se caracteriza a la vez y contradictoriamente por las violaciones generalizadas a los derechos humanos de los migrantes, y por promover a nivel nacional e internacional la perspectiva de derechos humanos en el diseño de la política migratoria. Esta perspectiva se adoptó en primer lugar para el diseño de políticas y programas para proteger los derechos de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos. Esta preocupación se hizo cada vez más explícita a partir de la finalización del Programa Bracero, en 1964, y con el crecimiento de los flujos migratorios indocumentados hacia el norte. Así, desde los años setenta, el gobierno mexicano amplió su sistema de protección consular.

A nivel nacional, la perspectiva de derechos humanos se perfilaba desde el momento de la creación de la COMAR en 1980. Un sector importante del gobierno mexicano y de la sociedad civil respondió prontamente al refugio salvadoreño y guatemalteco por medio de políticas asistenciales con apoyo de recursos del ACNUR, y mediante una política exterior para la promoción de la paz en Centroamérica. A medida que perdió importancia el tema del refugio y empezaron a retornar voluntariamente a sus países los guatemaltecos y salvadoreños que habían huido durante las guerras civiles, las organizaciones sociales de ayuda a los refugiados orientaron cada vez más sus actividades hacia la temática de los derechos humanos de inmigrantes y transmigrantes, y empezaron a participar en foros de discusiones internacionales (Castillo, 2000: 151).

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la perspectiva de derechos humanos se volvió más explícita, y se reflejó en la creación de instituciones públicas. En junio de 1990, el presidente fundó por decreto la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), para promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos. Unos de los primeros informes de la comisión versaron sobre las violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos (CNDH, 1991).

En materia de política de emigración el gobierno de Salinas implementó lo que Jorge Durand denominó una "política de reducción de daños", que consistía fundamentalmente en la creación de instituciones que sirvieran de enlace o puentes de comunicación con las comunidades migrantes, y programas para disminuir la extorsión y abusos de funcionarios y policías contra los migrantes cuando viajaban a México o cuando cruzaban la frontera de manera indocumentada. Así, en 1989 el gobierno de Carlos Salinas dio inicio al Programa Paisano, y en 1990, fundó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) como agencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que pretendía fortalecer los vínculos culturales y económicos entre los migrantes en Estados Unidos y sus comunidades de origen en México (Alarcón, 2006: 160).

Para proteger a los migrantes en el cruce de la frontera, se creó el grupo Beta en Tijuana, en 1990. Este grupo, formado a recomendación del Dr. Jorge Bustamante, fundador y entonces presidente de El Colegio de la Frontera Norte (El COLEF), constituía una policía especializada cuya misión principal era velar por la integridad y derechos de los migrantes independientemente de su nacionalidad o calidad migratoria, captar quejas por violación de derechos en contra de dependencias estatales y prevenir delitos en contra de migrantes. El éxito del grupo de Tijuana llevó a

la formación de un segundo grupo en Nogales, en 1994, y de otros dos en Tecate y Matamoros en 1995. En 1996, se extendió el programa de los grupos Beta a la frontera sur. Actualmente hay 16 grupos Beta en distintos puntos fronterizos de las fronteras norte y sur de México, doce en la frontera norte y cuatro en la frontera sur (González, 2009: 166).

Durante los periodos de Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, la temática de los derechos humanos fue explícita en todos los documentos oficiales de política migratoria. Por ejemplo, en la “Propuesta de Política Migratoria Integral para la Frontera Sur” elaborada por el INM en 2005, una de la línea estratégica de acción era mejorar la situación de derechos humanos de los transmigrantes para lo cual se proponía la creación de cuatro programas:

- a) sobre una mayor capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes, b) en relación a la supervisión del respecto a los derechos de los migrantes y la atención de las violaciones de los mismos, c) respecto a la coordinación entre el Instituto Nacional de Migración y otras instancias del gobierno, la sociedad civil, organismos internacionales y otros países en la asistencia a migrantes y d) sobre la difusión de los derechos de los migrantes y los riesgos que implica la migración indocumentada (Rodríguez, 2006: 188).

A nivel internacional, ha destacado la participación del Estado mexicano en foros para la promoción de los derechos humanos de los migrantes y para discutir las medidas de protección para este sector. En 1996,

promovió por ejemplo la creación de la Conferencia Regional de Migración, que se constituyó en un espacio para abordar temas como vigencia y protección de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares, las relaciones entre migración y desarrollo, la condición de vulnerabilidad de las mujeres y menores migrantes (Castillo, 2000: 149). La Conferencia agrupaba a las naciones de Norteamérica y Centroamérica con el objetivo de discutir e instrumentar mecanismos de regulación de los flujos migratorios y fórmulas de colaboración contra el tráfico de indocumentados." (Canales, 2011: 226) Constituía además un esfuerzo importante por enmarcar la política migratoria en un espacio regional, y construir un debate multilateral sobre los flujos migratorios.

Destaca también el papel protagónico del Estado mexicano en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, al someter el tema al debate de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1980. El texto de la Convención fue redactado por un grupo de trabajo presidido por México y presentado ante la ONU en diciembre de 1990. En mayo de 1991, el Estado mexicano firmó la Convención y la ratificó en marzo de 1993; ésta reunió el número suficiente de ratificaciones para entrar en vigor el 1º de julio de 2003 (CONAPO, 2009: 252).

En relación a los flujos migratorios provenientes del sur, el gobierno mexicano emprendió un conjunto de acuerdos bilaterales para la repatriación segura y ordenada con Guatemala (2002, 2004 y 2005) y El Salvador (2004), así como acuerdos de protección consular con El Salvador y Honduras en 2004. En materia de derechos humanos, se establecieron memorandos de entendimiento para la protección de mujeres y menores víctimas de trata con Guatemala (2004) y El Salvador (2005) (Canales, 2011: 226).

El incremento de las denuncias sobre abusos a los derechos humanos de extranjeros indocumentados en México llevó, en enero de 2005, a la creación de la Quinta Visitaduría General de la CNDH, dedicada a la protección de migrantes, que estableció diez oficinas foráneas en puntos de tránsito de los migrantes. Una de las primeras acciones de esta visitaduría fue la emisión de un informe sobre las violaciones a los derechos humanos en estaciones migratorias y en otros espacios de reclusión de migrantes en espera de ser repatriados. A raíz de este informe, el INM inició el Programa de Redignificación de las Estaciones Migratorias (Canales, 2011: 227).

De tal manera, la temática de derechos humanos ha permeado al menos desde los años ochenta, tres aspectos importantes del Estado mexicano:

1. La política exterior: destaca por supuesto el papel protagónico de México en foros para la protección de los refugiados centroamericanos y la resolución pacífica de los conflictos en la región, en la promoción y firma de tratados y convenciones internacionales.
2. Las leyes y las reformas constitucionales: la discusión legislativa en materia de derechos humanos alcanzó su punto culminante, en junio de 2011, con la publicación de las reformas constitucionales que entre otros aspectos, incorporan el goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en todos los tratados internacionales ratificados por México. En mayo de ese mismo año se publicó también en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Migración.

3. El desarrollo institucional: en particular destacan la creación de la CNDH en 1990 y de su Quinta Visitaduría, en 2005, así como programas específicos para la protección de mujeres y menores migrantes o víctimas de trata, grupos de protección de los migrantes tales como los grupo Beta, y grupos de protección a la infancia migrante: los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs). Además, desde los años ochenta el gobierno mexicano ha ido creando instancias abocadas a la defensa de los derechos humanos en varias secretarías y entidades públicas como en la SEGOB y en la Procuraduría General de la República (Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad). Los 32 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal tienen también sus comisiones o procuradurías de derechos humanos.

Ante la importancia que ha cobrado la perspectiva de derechos humanos en discursos políticos, leyes e instituciones públicas, resulta contrastante la situación antes narrada de violencia, inseguridad y abusos que sufren los migrantes en México. Es importante por lo tanto tratar de explicar la ineficacia de estos esfuerzos. En efecto, el gobierno mexicano ha invertido recursos públicos en abundancia en instituciones como la CNDH.

Una posible explicación de la ineficacia tiene que ver con la distancia existente entre el diseño de la política pública y la implementación de la misma, es decir, entre la política y la gestión migratoria. Entre ambas median problemas tales como la corrupción y la colusión de servidores públicos con la delincuencia, las decisiones autónomas y relativamente arbitrarias de funcionarios locales. En particular, han sido numerosos pero infructuosos los esfuerzos por controlar la corrupción al interior del Instituto Nacional de Migración.

Por ejemplo, al inicio de su administración, Fox nombró como comisionado del INM a Felipe de Jesús Preciado Coronado, un importante hombre de negocios y abogado que fue diputado por Jalisco en el periodo 1997-2000 (Grayson, 2002: 1). Preciado se propuso reestructurar el INM tratando de combatir la amplísima corrupción: cambió a 94 por ciento de los supervisores o delegados y despidió a más de 800 de los 3,800 empleados. Además, a principios de 2002, publicitó la creación de un procurador especial para asuntos de inmigración, que trabajaría con la PGR y la PFP para desterrar los problemas de corrupción de las autoridades. Sin embargo, la gestión de Preciado fue de corta duración, pues en 2002, el nuevo Secretario de Gobernación, Santiago Creel, lo sustituyó por la Lic. Magdalena Carral Cuevas. La administración de Creel se mostró más preocupada por limpiar "la imagen" del instituto que por luchar contra la corrupción (González, 2009: 81).

La corrupción en la gestión migratoria no se limita al INM sino que afecta de manera grave los retenes y los operativos de verificación que llevan a cabo los cuerpos de seguridad, en particular la Policía Federal. Desde 2002, la Relatora Especial, Gabriela Rodríguez, indicaba así que los problemas más graves de violaciones a derechos humanos de los migrantes tienen que ver con la difusión de las labores de control y verificación migratoria en diversos cuerpos de seguridad. Señalaba al respecto que era necesario "fortalecer el Instituto Nacional de Migración (INM) como principal instancia federal competente en materia migratoria, para que ésta asegure su propia gestión de los asuntos migratorios y no dependa de una diversidad de cuerpos de seguridad pública sin formación especializada en la materia" (Rodríguez, 2002: 2).

La segunda explicación de la ineficacia de la política de derechos humanos tiene que ver con la falta de transparencia y de rendición de

cuentas de las instituciones públicas. Esto atañe no sólo al INM, sino también a la propia CNDH. Al respecto, en febrero de 2008, Human Rights Watch presentó una evaluación crítica sobre las actividades de esta institución y concluyó que su impacto a favor de los derechos humanos en México era mínimo. Encontró que la CNDH tiene el presupuesto más alto de todos los Ombudsman de América Latina y probablemente uno de los más grandes del mundo (Aproximadamente 73 millones de dólares en 2007). Sin embargo, “tiene poca o nula repercusión en las prácticas de derechos humanos en México” (HRW, 2008: 4). De acuerdo con Human Rights Watch, esto se debe a dos factores: en primer lugar, una vez documentadas las violaciones de derechos humanos y después de emitir la recomendación para su reparación, la CNDH no monitorea la implementación de las recomendaciones. En segundo término, la comisión no es sujeta a ningún tipo de monitoreo por parte de ninguna organización independiente y no rinde cuentas ni a la sociedad civil, ni al Congreso.

Finalmente, la ineficacia de la política de derechos humanos tiene que ver con problemas graves de funcionamiento o capacidad de las instituciones. Resulta interesante, al respecto, que el documento de la coordinación de asesores del INM que presentó la evaluación del Plan Sur en diciembre de 2003, insistía en repetidas ocasiones sobre lo que llamaba “la insuficiente consistencia del Instituto para institucionalizarse”. De acuerdo con el documento, esto se reflejaba en la ausencia de coordinación y comunicación entre las delegaciones de la zona sur, la dispersión de actividades en materia de inspección y control migratorio y evasión de esta inspección y en la falta de coordinación entre las autoridades federales y estatales (INM, 2003: 1 y 5).

10. Los planes de control de la frontera sur y los esfuerzos de gestión de los flujos

a) El control sociopolítico del área fronteriza sur de México

Las preocupaciones por poblar y controlar el territorio cercano a la frontera con Guatemala estuvieron primero ligadas a intereses económicos, en particular a la exploración y explotación de recursos naturales en esa región a partir la década de 1970. Unos años después, la región apareció como un área geoestratégica por la necesidad de confrontar problemas políticos y sociales en el Sureste de México y en la región centroamericana. El tema del tránsito migratorio (a excepción del fenómeno del refugio guatemalteco) no aparece en los primeros planes hacia la frontera sur, pero se vuelve central a partir del siglo XXI.

Como lo vimos, el Plan Chiapas (1983) fue una respuesta política a la llegada de miles de refugiados guatemaltecos al área cercana a la frontera sur de México, así como a las incursiones del ejército guatemalteco en los campamentos. Una de las líneas del Plan era la militarización. Así, en 1987 había cerca de cuatro mil soldados del ejército mexicano en Chiapas y las fuerzas de seguridad de la Judicial Federal y de Seguridad Pública fueron colocadas bajo las órdenes de oficiales del ejército (Escalante; 1995: 22). Otra medida importante del Plan Chiapas en materia de control fronterizo fue la construcción de carreteras, en particular la terminación de la carretera fronteriza del sur, de Comitán a Palenque, que cruzaría toda la región selvática en las cercanías de la frontera entre Chiapas y Guatemala.

El primero de enero de 1994, en los momentos en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, estalló en Chiapas la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La

respuesta inmediata del Estado mexicano fue la confrontación armada, con el envío masivo de tropas del ejército hacia la frontera. De tal manera, se desplegaron cerca de 70 mil soldados en las cercanías de la frontera, principalmente en el estado de Chiapas. A pesar del cese al fuego ordenado de manera unilateral el 12 de enero, por el presidente Carlos Salinas de Gortari, la mayor parte de las tropas del ejército permanecieron en la región.

A partir del levantamiento neozapatista, se intensificó el interés por controlar y vigilar la frontera, no sólo a través de la presencia del ejército sino mediante la acelerada construcción de infraestructura carretera y comunicaciones. La situación sociopolítica en el estado de Chiapas durante el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) fue de una tensión permanente, con eventuales confrontaciones e intervenciones del ejército.

Desde su campaña presidencial en 2000 como candidato del Partido de Acción Nacional, Vicente Fox Quezada planteó como una prioridad la resolución del conflicto en Chiapas. Así, no es de extrañar que sus primeras medidas como presidente fueran dirigidas hacia la frontera sur del país, a través de dos planes concomitantes: el Plan Puebla Panamá y el Plan Sur.

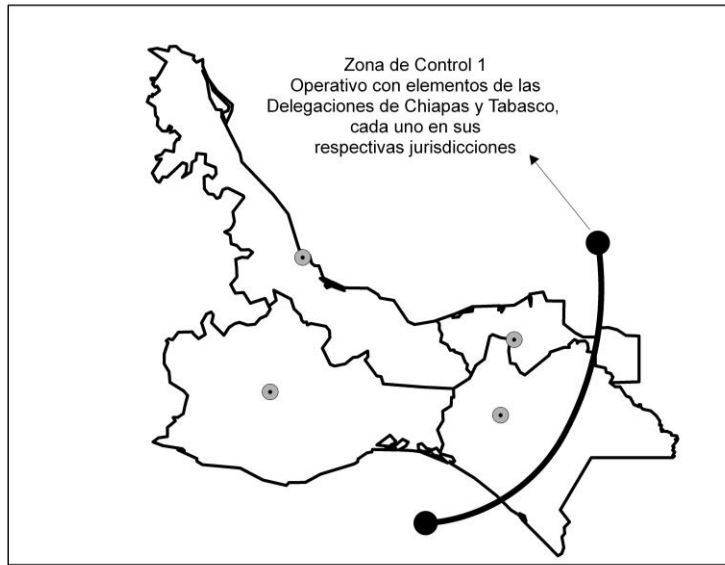
El primero perseguía fundamentalmente una estrategia geoeconómica de “integración regional de los siete países centroamericanos y nueve estados del sureste mexicano, dando prioridad a la modernización de las redes de comunicación, transporte y energía eléctrica.” (Harvey, 2006: 205). El Plan Sur estaba en cambio claramente enfocado al control migratorio y a la vigilancia del área fronteriza.

b) El Plan Sur

Los gobiernos de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) diseñaron políticas, planes y programas sucesivos para la gestión de los flujos y el control de la frontera sur de México. El primero de ellos —y el más publicitado— fue el llamado Plan Frontera Sur, o Plan Sur, entre julio de 2001 y diciembre de 2003. Éste se proponía coordinar a las distintas dependencias “involucradas en el control y seguridad de la frontera sur del país” con la finalidad de “sellar el paso de indocumentados desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera con Guatemala y Belice” (INM, 2003: 1).

Debido a la dificultad de establecer posiciones de control en zonas selváticas y de difícil acceso a lo largo de la frontera con Guatemala y Belice, el Plan Sur puso énfasis en edificar un cinturón de seguridad en el Istmo de Tehuantepec. Es decir, además de fortalecer los puestos de control existentes en Chiapas, Tabasco y Quintana Roo, se establecieron dos cinturones de seguridad en rutas estratégicas por Oaxaca y Veracruz.

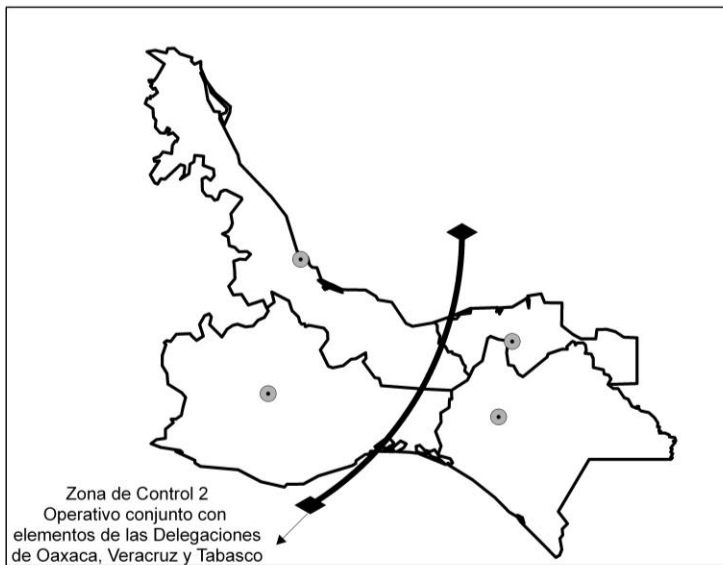
Mapa 1. Puntos de inspección Chiapas-Tabasco. Zona de control 1.
Carretera a Balancán, en la desviación (Tabasco).



- Salida a Tenosique, Tab.
- Zona Comitán, (Chis.)
- Carretera Pto. Madero-Arriaga Altura de Tapachula, (Chis.)
- Salida de Huixtla, entronque de la carretera, (Chis.)
- Entronque carretero en la zona de La Trinitaria, (Chis.)

Fuente: INM (2001).

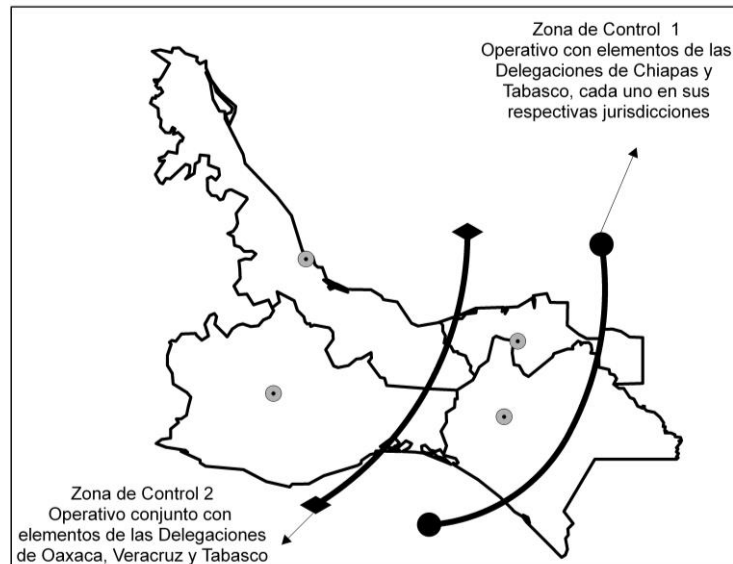
Mapa 2. Puntos de inspección Oaxaca, Veracruz y Tabasco. Zona de control 2. Carretera a Coatzacoalcos, a la altura de la desviación a las Choapas, Ver.



- Carretera Matías Romero – Sayula de Alemán, municipio de Jesús Carranza, Oax.
- Carretera Oaxaca – Tuxtepec, antes de la desviación a Sayula de Alemán.
- Desviación de la carretera a Matías Romero (Oaxaca).
- La Ventosa (Oaxaca)
- Salida a Juchitán de Zaragoza, Oaxaca

Fuente: INM (2001).

Mapa 3. Definición de dos cinturones. Puntos de inspección.



Fuente: INM (2001).

Este plan se llevó a cabo con la participación inicial de representantes de la SRE, Policía Federal Preventiva (PFP), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Para la instalación de retenes y los operativos para el aseguramiento de migrantes se planteó la coordinación interinstitucional entre la PFP, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la SRE, la SEGOB y el IM, además de contar con la colaboración de los gobiernos de los estados del sur del país y de los municipios fronterizos.

Con apoyo de la PFP, se instalaron nuevos puntos de revisión (o retenes) en las rutas migratorias y se realizaron operativos especiales de verificación migratoria en medios de transporte. A partir de 2002, el Plan Sur impulsó además operativos para el combate contra el tráfico de personas.

De acuerdo con la prensa y con distintos estudios académicos (Anguiano, 2011; Casillas, 2002: 32; González, 2009: 167), en el contexto de las reuniones realizadas entre Vicente Fox y Georges Bush en 2001, con el objetivo de alcanzar un acuerdo comprensivo para la regularización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, el control o “sellamiento” de la frontera sur de México respondía a la política de seguridad del gobierno estadounidense, en particular después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. González señala al respecto: “Because the U.S. offered ‘to help Mexico deport illegal Central Americans’ (as cited in Kimball, 2007), Plan Sur symbolized to many the pressure exerted on Mexico by U.S. interests to reduce the flow of potential immigrants to the U.S. (González, 2009: 168-169). Al respecto, Grayson (2002: 4) indica también: “The United States has underwritten a major share of the expense of repatriations to Central America. Sending Central Americans home from the United States costs \$1,700 per person compared with an average expense of \$22 when deportations are accomplished from Mexico”.

En diciembre de 2003 la coordinación de Asesores de la Oficina de la Comisionada del INM, elaboró un documento de evaluación del Plan Sur (INM, 2003) y llegó a la conclusión de que muchas de las acciones previstas habían fracasado. Por ejemplo, se consideró que salvo algunas reuniones de trabajo para la identificación de las rutas migratorias no se había logrado instalar y operar los cinturones de seguridad previstos en el plan. Tampoco funcionaba regularmente el Comité Intersecretarial. Se consideraba también como una debilidad la colaboración con estados y municipios, pues no se había logrado más que una reunión para tal efecto en Tonalá, Chiapas. En virtud de estas limitaciones, la Coordinación de Asesores proponía que se finiquitara el Plan Sur. Sin embargo, no se proponía cancelar las acciones consideradas en este plan, sino quitarle el

nombre y considerarlo como un programa permanente “para el fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur”.

Esta evaluación particularmente crítica —mencionaba entre otros aspectos que no se habían reportado avances en la mitad de los temas propuestos por el Plan Sur (INM, 2003: 14)— se da en el contexto del cambio de comisionado, cuando el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, nombró a Magdalena Carral Cuevas en sustitución de Felipe de Jesús Preciado Corona (véase punto anterior). La crítica al comisionado recién sustituido era explícita (INM, 2003: 18). Sin embargo, las acciones propuestas eran muy similares al documento inicial en Power Point elaborado por el INM en julio de 2001, para la presentación extensa de los propósitos y estrategias del Plan Sur.

Así, a partir de diciembre de 2003 se puso en marcha grupos de trabajo y comités permanentes de coordinación intersecretarial con el objetivo de “sellar el paso a los transmigrantes y establecer cinturones de seguridad en el sur del país”. Entre otros el documento del INM menciona los siguientes:

- Subcomités de Control y Verificación integrados por la PFP, el CISEN y el INM;
- Bases de Operación Mixta integrados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), La Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Policía Judicial del Estado, Agentes del Ministerio Público Federal y del fuero común, el INM y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI);
- El Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF) instalado en Octubre de 2002 por los titulares de México y Guatemala y en los

que participan áreas de inteligencia de ambos países y secretarios técnicos (INM, 2003: 19).

En resumidas cuentas, se reflejaba nuevamente la participación de múltiples agencias de seguridad en el control fronterizo y la verificación migratoria, a pesar de las denuncias de las organizaciones sociales y de la propia Relatora Especial, Gabriela Rodríguez (2002) sobre los efectos perniciosos sobre los derechos humanos de los migrantes de esta política de seguridad.

c) Procesos de regularización, control y verificación migratoria

Uno de los propósitos de Preciado como comisionado fue regularizar los flujos migratorios, tanto de los trabajadores temporales guatemaltecos en el sur del país como de los inmigrantes indocumentados en el interior. En tal sentido, una de las acciones consideradas en el Plan Sur era avanzar en el programa de trabajadores agrícolas temporales. El documento de evaluación antes citado (INM, 2003) consideraba que ésta era una de las varias acciones que no se llevaron a cabo, es decir, uno de los puntos fallidos del plan.

En diciembre de 2000 Preciado anunció también un plan para regularizar a más de 25 mil extranjeros que hubieran llegado a México antes del 1 de enero de 2000, fueran empleados, desarrollaran actividades legales en el país o estuvieran relacionados con algún ciudadano mexicano o residente legal (Grayson, 2002: 5). Al final del 2001 sólo 6,498 extranjeros habían solicitado su regularización y sólo 4,798 habían sido aprobados. En gran parte esto se debía a que los migrantes tenían que pagar cuotas de más de 1,500 pesos y más de 900 para cada dependiente. Pero también que muchos no tenían necesidad de

regularizarse ya que resulta relativamente fácil vivir como indocumentado en el país (Grayson, 2002: 7).

La regularización quedó por lo tanto como una asignatura pendiente. Fue recuperada en 2004, con el establecimiento del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) “un eficiente y moderno sistema computarizado de control de ingresos y flujos, repatriaciones”, permisos de residencia, obtención de nacionalidad y trámites migratorios, a cargo del Instituto Nacional de Migración (Anguiano, 2011: 174). El SIOM se divide en varios módulos de registro y control migratorio: entradas, salidas, alertas migratorias, registro de extranjeros... (Calleros, 2010: 24).

En 2005, el Instituto Nacional de Migración emitió un documento titulado “Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México” que se planteaba como objetivos, “regularizar y ampliar la documentación de los flujos de trabajadores temporales y de visitantes locales, fortalecer la seguridad fronteriza y proteger la dignidad y los derechos de los migrantes” (INM, 2005: 4).

En el breve diagnóstico inicial, estimaba que en 2004, se habían realizado 400 mil 235 cruces indocumentados de centroamericanos por esa frontera, dos terceras partes de éstos con el objetivo de transitar por México para llegar a Estados Unidos (INM, 2005: 1). El Instituto mencionaba nuevamente como una prioridad política regularizar los flujos de trabajadores temporales guatemaltecos y tener los recursos y tecnología necesarios para tal efecto (INM, 2005: 2). Proponía al respecto crear un programa especial de regularización migratoria en los estados del sur del país y estudiar la posibilidad de instrumentar un programa binacional de trabajadores temporales (INM, 2005: 12). No se estipulaba en cambio la regularización de los flujos de transmigrantes, es decir de las dos terceras partes de los cruces indocumentados por la frontera sur.

Se deduce del documento, que la documentación de los trabajadores temporales y de los habitantes fronterizos, en las fronteras con Guatemala y con Belice, debían permitir distinguirlos o separarlos del conjunto de migrantes indocumentados cuyo propósito era continuar el camino hacia el norte. En relación a estos últimos, se proponía ampliar los mecanismos de control y verificación migratoria, sin dejar de mencionar que ésto debía hacerse con respeto a los derechos humanos.

El INM proponía cuatro líneas estratégicas, dos de las cuales se referían a la facilitación, documentación y gestión de los flujos de trabajadores temporales o definitivos a los estados de la frontera sur de México. Las otras dos líneas tenían que ver con proteger los derechos humanos de los migrantes y contribuir a la seguridad de la frontera sur (INM, 2005: 6). En el aspecto de gestión de los flujos, se proponía entre otros, “fortalecer el control y verificación de la estancia de extranjeros” en territorio mexicano, así como “los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación”, realizar visitas aleatorias a centros de trabajo para verificar la estancia legal de los trabajadores extranjeros y controles migratorios en las rutas más utilizadas por los indocumentados (Anguiano; 2011: 174).

A partir de la terminación del Plan Sur, en diciembre de 2003, el control migratorio ha tendido a dispersarse a lo largo de las distintas rutas de los transmigrantes. De tal manera, “con el apoyo de destacamentos militares y policíacos, en 2006 se habían establecido 25 retenes de carretera y 21 controles del Instituto Nacional de Migración entre la frontera sur de México y la capital del país” (Anguiano, 2011: 176 citando a Artola). También se fueron multiplicando las estaciones migratorias. Así, en 2000 había 25 estaciones migratorias la mayor parte de ellas situadas en las cercanías de la frontera con Guatemala y en el Istmo de Tehuantepec (los

dos cinturones considerados por el Plan Sur). En cambio en 2005, había 52 estaciones migratorias que se localizaban en todas las regiones del país. Las nuevas estaciones migratorias se ubicaban principalmente en lugares turísticos, en puntos de internación marítima y aérea, y en las rutas del Golfo de México y del Pacífico (Casillas, 2007: 15-16; Anguiano, 2011: 177).

d) Migración y seguridad

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el gobierno de ese país ha asociado sistemáticamente el control de las fronteras y la migración al tema de la seguridad nacional. En México el proceso ha sido más complejo, ya que como lo vimos, diversos factores inciden en el diseño de las políticas migratorias, además del tema de la seguridad, tales como la perspectiva de derechos humanos, los compromisos y acuerdos internacionales. Sobre todo, como lo vimos en el apartado 9, en el momento de la implementación de la política migratoria, la escasa institucionalización, la alta corrupción y las complejas relaciones de poder a nivel local y regional, modifican sustancialmente el contenido discursivo y legal de las políticas.

El concepto de seguridad nacional ha sido insistentemente propuesto a México por parte del gobierno de Estados Unidos, pero sus implicaciones han sido históricamente muy diferentes en ambos países (Calleros, 2010). Si bien formal y discursivamente el gobierno mexicano adoptó esa perspectiva primero en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, y después durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en este país no existió una doctrina de seguridad nacional como tal y la mayor parte de los políticos y funcionarios públicos (e incluso del ejército) eludieron el concepto durante años, porque estaba asociado con las dictaduras del Cono Sur (*Íbidem*).

Sin embargo, a partir del gobierno de Vicente Fox Quezada, el tema empezó a difundirse en medios políticos y académicos. También ha tenido un impacto importante en el desarrollo institucional, fundamentalmente mediante el reordenamiento del aparato de seguridad nacional, la creación de un gabinete de seguridad nacional y la emisión de una Ley de Seguridad Nacional, el 31 de enero de 2005 (*Íbidem*: 19).

En relación al control de las entradas en aeropuertos internacionales, a partir de 2002 se puso en marcha un sistema de colaboración y cursos de capacitación por personal del FBI en aeropuertos internacionales. Las autoridades migratorias formaron parte del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza con Guatemala y Belice (GANSEF) (*Íbidem*, 2010: 25).

El 18 de mayo de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el cual el Consejo de Seguridad Nacional reconoció al Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional. Entre otros considerandos, el decreto estipulaba

que las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen relación directa con la Seguridad Nacional ya que de acuerdo con la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dicho Instituto tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional a través de la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija [...]; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional... (DOF, 2005: 9).

Ese mismo año, en el documento del INM antes citado y titulado “Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México”, se planteó como tercera línea estratégica contribuir a la seguridad en la frontera sur. Para tal efecto, se proponían las siguientes acciones:

- “Fortalecer el control y verificación de la legal estancia de los extranjeros, disminuir el tráfico y la trata de migrantes en coordinación con otras instituciones, con especial atención a mujeres y menores.
- Fortalecer el intercambio de información entre las instituciones involucradas en el combate a las bandas organizadas y grupos delincuenciales e incrementar las acciones en el combate a la corrupción entre las autoridades involucradas en el tema migratorio.” (INM, 2005: 11).

Estos pasos tomados durante la administración de Fox Quezada fueron acercando a México a la perspectiva estadounidense, es decir contribuyeron a la securitización del tema migratorio y del control fronterizo.

En octubre de 2007, los gobiernos de Estados Unidos y de México anunciaron la Iniciativa Mérida, una propuesta de asistencia del primero a México y Centroamérica con un presupuesto inicial de mil seiscientos millones en tres años (de 2008 a 2010). El propósito de esta iniciativa era expandir la cooperación bilateral para el combate contra las organizaciones criminales. La categoría principal de ayuda consistía en equipo e infraestructura tecnológica a agencias de seguridad. En el caso del INM, se solicitaba 31.3 millones de dólares para modernizar las bases de datos, los sistemas de verificación de documentos, equipar y entrenar a

personal del instituto en tareas de rescate y salvaguarda para la frontera sur de México (CRS, 2008: 3).

A pesar del apoyo millonario para atender las tareas de vigilancia y control en esa frontera, los resultados fueron poco alentadores. Así, llama la atención un cable de enero de 2010, de la embajada de Estados Unidos en México, dado a conocer por *Wikileaks*, en el cual se describía una visita a tres puntos de cruce de la frontera de México con Guatemala para observar las condiciones de seguridad. Se constataba la ineficacia total de las instituciones mexicanas para reforzar el control migratorio y la seguridad fronteriza. Por ejemplo, en el primer punto de cruce visitado, los oficiales de la embajada fueron testigos del gran número de personas cruzando de manera ilegal por debajo del puente, y consideraron que era al menos igual de numeroso que el de los que cruzaban por la aduana.

El cable indicaba también:

The border officials made every attempt to illustrate a secure border crossing, but their explanations highlighted serious procedural inconsistencies that undermine effective controls. While border officials inspect 100 percent of the individuals and cars crossing the bridge legally, the data collected is stored in a local database that is not connected to federal or international criminal databases. Border officials are also hampered by their lack of Access to national registries that would allow them to determine if the individuals crossing are on any criminal or terrorist watchlists... (*El País*, 2010).

En relación al uso del equipo de seguridad, probablemente proporcionado con fondos de la Iniciativa Mérida, se señalaba que no era incorporado

efectivamente en los protocolos de control fronterizo, que los funcionarios eran inconsistentes en el uso del equipo de inspección para revisar las cabinas de los camiones, y que no se veía ningún tipo de coordinación entre México y Guatemala para compartir información que evitaría dobles inspecciones (*Íbidem*).

Ante la patente ineficacia de la política de control y gestión migratoria en la frontera sur, resulta por lo tanto importante poner en cuestión la noción de “securitización” de la frontera, al menos trasladando el concepto de seguridad nacional adoptado por Estados Unidos desde 2001.

Bibliografía

- Alarcón, Rafael, 2006, "Hacia la construcción de una política de emigración en México", en Carlos González Gutiérrez, coord., *Relaciones Estado-diáspora: Aproximaciones desde cuatro continentes*, México, D.F., Porrúa/Secretaría de Relaciones Exteriores/ Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 157-179.
- Alba, Francisco, 1999, "La política migratoria mexicana después de IRCA", *Estudios demográficos y urbanos*, México, D.F., El Colegio de México, vol. 14, núm. 1 (40), enero-abril, pp. 11-37.
- ACNUR, 2000, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Barcelona, Editorial Icaria.
- Aguayo Quezada, Sergio, 1985, *El éxodo centroamericano. Consecuencias de un conflicto*, México D.F., SEP.
- Aguayo Quezada, Sergio, 1992, "Del anonimato al protagonismo: los Organismos No Gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, México, D.F., El Colegio de México, vol. XXXII, núm. 3 (127), enero-marzo, pp. 323-341.
- Aguayo Quezada, Sergio y Laura O'Dogherty, 1986, "Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo", *Foro Internacional*, México, D.F., El Colegio de México, vol. XXVII, núm. 2, octubre-diciembre, pp. 266-295.
- Alba, Francisco y Manuel Ángel Castillo, 2012, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Migration Policy Institute, Washington: October 2012
- Ángeles Cruz, Hugo, 2010, "Las migraciones internacionales en la frontera sur de México", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo

Verduzco, coords., *Los grandes problemas de México, Tomo III. Migraciones internacionales*, México, D.F., El Colegio de México, pp. 437-480.

Anguiano, María Eugenia, 2011, "Políticas migratorias y control de fronteras en el norte y sur de México", en María Eugenia Anguiano Téllez y Ana María López Sala, edits., *Migraciones y fronteras. Estudios de caso y aproximaciones metodológicas*, Barcelona, Editorial Icaria/CIDOB, pp 161-183.

Bustamante, Jorge, 2008, "Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic Social and Cultural Rights, Including the Right to Development", Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. Addendum (Mission to Mexico), Geneva, Switzerland, Human Rights Council, Eleventh Session, Agenda item 3, 9 -15 March 2008.

Calleros Alarcón, Juan Carlos, 2010, "El vínculo entre seguridad nacional y migración en México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, D.F., Secretaria de Relaciones Exteriores, núm. 88, febrero, pp. 9-43.

Canales, Alejandro, 2011, "Marcos institucionales, normativos y de políticas sobre migración internacional: el caso de México", en Jorge Martínez Pizarro, edit., *Migración internacional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, pp. 207-255.

Cárdenas García, Nicolás, 2009, "Integrados y extraños en Sonora. La expulsión de los chinos, 1916-1934", en Nicolás Cárdenas García y Enrique Guerra Manzo, coords., *Integrados y marginados en el México posrevolucionario*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa, pp. 349-396.

- Casillas, Rodolfo, 2002, "Semblanza de la frontera sur de México", en Varios Autores, *Migración: México entre sus dos fronteras. Foro Migraciones 2000-2001*, México, D.F., Foro Migraciones, pp. 25-36.
- Casillas R., Rodolfo, 2007, *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*, México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)/Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Casillas R., Rodolfo, 2011, "Los migrantes indocumentados: su vulnerabilidad y la nuestra", en Natalia Armijo Canto, edit., *Migración y seguridad: nuevos desafíos en México*, México, D.F., Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), pp. 145-164.
- Castillo, Manuel Ángel, 1998, "La política de inmigración en México: un breve recuento" en Manuel Ángel Castillo, Alfredo Lattes y Jorge Santibáñez, coords., *Migraciones y fronteras*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte/Asociación Latinoamericana de Sociología/El Colegio de México, pp. 425-451.
- Castillo, Manuel Ángel, 2000, "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito", *Papeles de Población*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 24, abril-junio, pp. 133-157.
- Castillo, Manuel Ángel y Fabienne Venet Rebiffé, 2010, "El asilo y los refugiados: una visión histórica y crítica hasta nuestros días", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, coords., *Los grandes problemas de México. Vol. III Migraciones internacionales*, México, D.F., El Colegio de México, pp. 195-226.
- CNDH, 1991, *Informe sobre las Violaciones a los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios Mexicanos en su Tránsito hacia la Frontera Norte, al cruzarla y al internarse en la Franja Fronteriza Sur*

Norteamericana, México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

CNDH, 2009, "Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes", México, D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 15 de junio de 2009.

CONAPO, 2009, "Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. 1994-2009", Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, primera edición: septiembre 2009

CRS, 2008, "Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America", Congressional Research Service (CRS), 7 de julio de 2008, en wikileaks.org/wiki/CRS-RS22837, consultado el 3 de julio de 2013.

DOF, 1993, "Decreto mediante el cual se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación", México, D.F., Diario Oficial de la Federación (DOF), 19 de octubre de 1993

DOF, 2005, "Acuerdo por el cual el Consejo de Seguridad Nacional reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional", México, D.F., Diario Oficial de la Federación (DOF), 18 de mayo de 2005

El País, 2010, "Cable sobre la ineficaz vigilancia de México y Guatemala sobre su frontera común", *El País*, sección Internacional, Madrid, 11 de diciembre de 2010, http://internacional.elpais.com/internacional/2010/12/11/actualidad/1292022013_850215.html, consultado el 5 de julio de 2013.

Escalante Gonzalbo, Ma. de la Paloma, 1995, "Cambio y políticas modernizadoras en Chiapas" en *Chiapas, una modernidad*

- inconclusa*, coordinado por Diana Guillén, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Fazio, Carlos, 1983, "Cronología de las contradicciones en las relaciones México-ACNUR y México-Guatemala", *Proceso*, sección Reportaje, núm. 364-10, México, D.F., 24 de octubre de 1983.
- Fazio, Carlos, 1984, "Vallejo, el que peleó con el delegado de ACNUR, fue retirado de la COMAR", *Proceso*, sección Nacional, núm. 382-13, México, D.F., 27 de febrero de 1984.
- Frelick, Bill, 1991, "Running the Gauntlet: the Central American Journey in Mexico", *International Journal of Refugee Law*, Vol.3 Issue 2, pp. 208-242
- Freyermuth Enciso, Graciela y Nancy Godfrey, 2006, *Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia*, Ediciones de la Casa Chata, CIESAS, México
- García García, Carlos, 1962, *La política migratoria del estado mexicano*, Tesis de licenciatura en Ciencias Diplomáticas, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México D.F.
- García, Maria Cristina, 2006, *Seeking Refuge. Central American Migration to Mexico, the United States, and Canada*, The University of California Press
- García García, Carlos, 1962, *La política migratoria del estado mexicano*, Tesis de licenciatura en Ciencias Diplomáticas, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México D.F.
- González Murphy, Laura Valeria, 2009, "Change and Continuity in Mexico's Immigration Policy: How Civil Society Organizations Influence the Policy Process", A Dissertation Submitted to the University at Albany, State University of New York in Partial Fulfillment of the requirements

- for the Degree of Doctor of Philosophy. Rockefeller College of Public Affairs and Policy Department of Political Science
- Grayson, 2002, *Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico practice at home what it preaches abroad?*", Center for Immigration Studies (CIS), July 2002, <http://cis.org/MexicoSouthernBorder-Policy>
- Harvey, Neil, 2006, "La disputa por los recursos naturales en el área del Plan Puebla-Panamá" en *Geoeconomía y política en el área del Plan Puebla-Panamá*, coordinado por Daniel Villafuerte Solís y Xóchitl Leyva Solano, México: Ciesas y Miguel Ángel Porrúa
- HRW, 2008, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación Crítica*, Reporte, Nueva York, Human Rights Watch (HRW), vol. 20, núm. 1, Febrero de 2008
- INM [Presentación en Power Point], 2001, "Plan Sur", México, D.F., Instituto Nacional de Migración (INM), 5 de Julio de 2001.
- INM, 2003, "Evaluación del Plan Sur y propuesta de su descargo ante el COCOA y el Consejo Directivo", México, D.F., Coordinación de Asesores, Oficina de la Comisionada-Instituto Nacional de Migración, diciembre de 2003.
- INM, 2005, "Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México", México, D.F., Centro de Estudios Migratorios-Instituto Nacional de Migración, diciembre de 2005.
- Jensen, Silvina y Pablo Yankelevich, 2007, "Una aproximación cuantitativa para el estudio del exilio político argentino en México y Cataluña (1974-1983)", *Estudios demográficos y urbanos*, México, D.F., El Colegio de México, vol. 22, núm. 2 (65), pp. 399-442.
- Landa y Piña, Andrés, 1930, *El servicio de migración en México*, México, D.F., Secretaría de Gobernación/Talleres gráficos de la nación.

- Lustig, Nora Claudia, Jaime Ros y Leandro Wolfson, 1998, "Las reformas económicas, las políticas de estabilización y el 'síndrome mexicano'", *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 37, núm. 148, enero-marzo, pp. 503-532.
- Martínez Vilchis, José, 2005, "Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México", *Convergencia*, septiembre-diciembre, Vol. 12, número 39, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, pp.13-49
- Menjívar, Cecilia, 2000, *Fragmented Ties. Salvadoran Immigrant Networks in America*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- Meyer, Eugenia y Eva Salgado, 2002, *Un refugio en la memoria. La experiencia de los refugiados latinoamericanos en México*, México, D.F., UNAM/Océano.
- Palma Mora, Mónica Mónica, 2006, *De tierras extrañas. Un estudio de la inmigración en México. 1950-1990*, México, D.F., Instituto Nacional de Migración/INAH/DGE Ediciones.
- Reygadas Robles Gil, Rafael, 1998, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, D.F., Editorial Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Rodríguez Pizarro, Gabriela, 2002, "Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes. Derechos humanos de los migrantes", Informe presentado por la relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, Adición (Visita a México), Ginebra, Suiza, Comisión de Derechos Humanos, 59º período de sesiones.
- Rodríguez Chávez, Ernesto, 2006, "Por una política migratoria integral en la frontera sur de México", *Los nuevos rostros de la migración en el*

mundo. Compilación de trabajos presentados en el Foro Internacional de las Migraciones, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Secretaría de Gobernación/Gobierno de Chiapas, pp. 179-194.

Rojas Mira, Claudia F., 2006, "La Casa de Chile en México: 1973-1993", en José del Pozo Artigas, coord., *Exiliados, emigrados y retornados chilenos en América y Europa. 1973-2004*, Santiago, Chile, RIL Editores, pp. 107-126.

Rojas Wiesner, Martha Luz, Carmen Fernández y Hugo Ángeles, 2008, "Trabajo y migración femenina en la frontera sur de México", en Gioconda Herrera y Jacques Ramírez, edits., *América Latina migrante: Estado, familia, identidades*, Quito, Ecuador, FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 141-158.

Salido Torres, Francisco, 1946, *México y el problema de la inmigración*, México D.F., UNAM.

Salinas de Gortari, Carlos, 2006, *Informes presidenciales*, México D.F., Centro de Investigación, Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, LIX Legislatura

Vasconcelos, José, 1979 [1925], *La raza cósmica. Misión de la raza iberoamericana*, Los Angeles, California State University.

Velázquez, Miguel Ángel, 1984, "1981-1984. Una Cronología", *Nexos*, México, D.F., 1 de julio de 1984.

Entrevistas

Aguayo, Sergio [entrevista], 2013, realizada por María Dolores París Pombo, México, D.F., 24 de mayo de 2013.

Ortiz Monasterio, Luis [entrevista], 2013, realizada por María Dolores París Pombo, México, D.F. 9 de mayo de 2013.