

POLÍTICA MIGRATORIA, MIGRACIÓN IRREGULAR Y SEGURIDAD: UN ANÁLISIS DE LAS DOS FRONTERAS MEXICANAS*

GUADALUPE CORREA-CABRERA**

Este capítulo presenta un diagnóstico de las dos fronteras de México —la frontera norte (México-Estados Unidos) y la frontera sur (México-Centroamérica)— en relación con el tráfico de drogas, la violencia vinculada al crimen organizado, la migración irregular y el tráfico de migrantes. También hace un recuento y breve evaluación de las políticas que se han implementado recientemente para hacer frente a dichos problemas, incluyendo el radical discurso antiinmigratorio de la administración actual en Estados Unidos. Este análisis comparativo sirve de base para elaborar recomendaciones de política que México, Estados Unidos y los gobiernos de Centroamérica deberían impulsar para fortalecer la seguridad humana y la cooperación regional en estos temas. Se concluye que los principales problemas en materia de seguridad fronteriza en estas dos regiones del continente americano podrían abordarse únicamente a través de la cooperación de los países involucrados y el diseño de verdaderas políticas de desarrollo humano.

INTRODUCCIÓN

Las dos fronteras de México constituyen regiones estratégicas de enorme importancia económica para gran parte de los países del continente americano, donde el tema de la seguridad adquiere un papel esencial en la era actual. La frontera norte limita con los estados de California, Arizona, Nuevo

* El presente trabajo es una versión revisada del artículo titulado “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, en *Migración y Desarrollo*, vol. 12, núm. 22, enero-junio, 2014, pp. 147-171.

** George Mason University. Escuela Schar de Política y Gobierno.

México y Texas;¹ mientras que la frontera sur es aquella que incluye los estados de Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas, los cuales limitan geográficamente con Belice y Guatemala.² Estas dos fronteras presentan diferencias importantes en lo que respecta a la demografía, geografía, desarrollo económico y principales actividades productivas. Sin embargo, ambas regiones enfrentan actualmente serios problemas relacionados con la seguridad y la migración irregular que requieren de una atención inmediata y de acciones de cooperación entre los países involucrados. El fuerte discurso antiinmigrante de la administración del presidente de Estados Unidos, Donald J. Trump, se añade a esta realidad y profundiza la problemática migratoria y de seguridad en la región.

Ciertamente, las dos fronteras de México, a pesar de sus marcadas diferencias, enfrentan una serie de problemas comunes que involucran a diversos países de la región y se encuentran frecuentemente vinculados. Entre dichas problemáticas destacan: crisis económica, social, política, institucional, narcotráfico, trata de personas, violencia, tráfico de migrantes, tráfico de armas y ahora el discurso radical antiinmigrante en Estados Unidos. En este contexto, el crimen organizado juega un papel fundamental. Cabe destacar que muchas de las actividades del crimen organizado y los flujos ilícitos transnacionales se concentran en las zonas fronterizas. De acuerdo con el investigador Raúl Benítez Manaut (2011:184), los principales flujos ilícitos en la región se comportan de la siguiente manera en la era actual:

Desde Centroamérica y América del Sur ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes. México, a su vez, exporta sus cárteles a Centroamérica, principalmente los de Sinaloa, el del Golfo y los Zetas, que actúan en Guatemala. Al mismo tiempo, la población transmigrante sufre la extorsión de los traficantes y de las autoridades gubernamentales corruptas. Asimismo, México envía grandes cantidades de narcóticos hacia Estados Unidos, de donde proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, además de otro factor que alimenta a toda la criminalidad común y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en territorio estadounidense (Benítez, 2011:184).

En épocas recientes de crisis económica y social —tanto en Estados Unidos como en el resto del continente—, el vínculo entre el crimen orga-

¹ La frontera México-Estados Unidos tiene una extensión de aproximadamente 3 152 kilómetros.

² Esta frontera posee una extensión de 1 149 kilómetros, de los cuales 956 limitan con Guatemala y 193 con Belice. En el presente trabajo se utiliza el término frontera México-Centroamérica dada la importancia de esta zona, no únicamente para Guatemala y Belice, sino para el resto de la región centroamericana.

nizado y la migración irregular adquiere especial relevancia. Dicha problemática se agudiza en los primeros años del presente siglo al recrudecerse la crisis económica y aparecer rutas de narcotráfico que coinciden con las de los migrantes en su trayecto hacia Estados Unidos. La expansión del control territorial de las pandillas en los países del Triángulo Norte centroamericano (especialmente en Honduras y El Salvador), así como la diversificación de las actividades de los principales grupos de crimen organizado en México —que antes se dedicaban exclusivamente al tráfico de drogas—, elevan de manera exponencial los niveles de violencia en países de origen y tránsito de migración irregular, y agudizan la crisis migratoria regional. En este nuevo contexto, los migrantes enfrentan riesgos muy graves —especialmente los grupos más vulnerables: mujeres y menores de edad—, entre los que destacan la extorsión, el secuestro, violaciones y asesinatos (Armijo, 2011a:5). Es posible afirmar entonces que el tráfico de migrantes, provenientes de Centroamérica y Sudamérica, “se ha vuelto un grave asunto humanitario”.

Lo anterior se deriva en principio de una problemática socioeconómica estructural en la región. Cabe señalar que la migración responde históricamente a factores socioeconómicos. En este sentido, los mexicanos y muy en particular los centroamericanos, emigran porque no tienen oportunidades de desarrollo en sus propios países. Al mismo tiempo se registra recientemente una profunda crisis económica y social en Estados Unidos, que se manifestó de manera contundente en 2007-2008 y en las elecciones de 2016. El rechazo a la migración irregular en Estados Unidos se exacerbó y se tradujo en un agresivo discurso antiinmigrante, así como en políticas restrictivas a la entrada de trabajadores extranjeros y refugiados. A ello se le añade la violencia estructural, el incremento de la inseguridad en Centroamérica y la necesidad de reunificación familiar ante el reforzamiento de las políticas de seguridad fronteriza por parte de Estados Unidos.

La situación antes descrita ha contribuido a un mucho mayor reforzamiento de la seguridad fronteriza y al endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses, lo que ha desencadenado en deportaciones masivas y caídas en la emigración centroamericana y mexicana, sobre todo. En los últimos años, más de 1.5 millones de mexicanos han sido deportados y se ha registrado una caída de la emigración mexicana de aproximadamente 60%. Por su parte, se registran profundas crisis estructurales en lo económico, social, político e institucional en México y Centroamérica. Esto explica las enormes migraciones y el desencadenamiento de todo tipo de violencias.

En este contexto, las políticas de migración y de seguridad parecen estar cada vez más estrechamente relacionadas. Asimismo, a partir de los ataques

del 11 de septiembre de 2001, “la migración ha ocupado un lugar cada vez más relevante en las políticas de seguridad, bajo el argumento de prevenir la entrada de posibles terroristas”. Este proceso, que se denomina “de *securitización* de la migración”, es particularmente visible en Estados Unidos, y se ha extendido a las políticas migratorias de México y Centroamérica (Armijo, 2011a:5). Dicho fenómeno se hace aún más evidente después de la denominada crisis de los menores migrantes sin acompañamiento en 2014. Bajo las condiciones actuales, “los migrantes son víctimas de las organizaciones criminales ya que se ven orillados a utilizar sus servicios, debido a las dificultades derivadas del mayor control de la frontera sur de México, de las rutas de migración y de la frontera sur de Estados Unidos” (Benítez, 2011:179).

El papel de Estados Unidos en esta problemática es crucial, pues define algunas pautas que afectan a todos los países de la región. Gran parte de las políticas migratoria y de seguridad fronteriza en la zona que divide a México y Estados Unidos se diseñan de manera unilateral, y es posible afirmar que la cooperación con México y Centroamérica en esta materia se define, en su mayor parte, en la Unión Americana. Derivado de la violencia extrema y los abusos que enfrentan los migrantes indocumentados a manos de la delincuencia organizada y otros actores criminales en su paso por México hacia Estados Unidos, es posible afirmar que la *securitización* de la migración ha tenido un impacto humano visiblemente negativo que requiere de una atención inmediata por parte de los gobiernos de todos los países involucrados.

Las políticas migratoria y de seguridad en las dos fronteras de México presentan grandes limitaciones, y ello plantea la necesidad de una mayor colaboración entre las naciones involucradas en la problemática de la región, así como de un mayor enfoque en derechos humanos o seguridad humana. Es por lo tanto necesario repensar el diseño de soluciones a los grandes problemas que afectan de manera significativa a la sociedad en esta parte del hemisferio, como son: la crisis económica, el desempleo, el tráfico de drogas, armas y personas, la violación de derechos humanos y la violencia relacionada con las pandillas y otras formas de delincuencia organizada.

Este capítulo presenta un diagnóstico de las dos fronteras de México en relación con la crisis socioeconómica estructural, el tráfico de drogas, la violencia vinculada a la delincuencia organizada, la migración irregular y el tráfico de migrantes. Al mismo tiempo, se hace un recuento y una breve evaluación de las políticas que se han implementado recientemente para hacer frente a dichos problemas. La primera parte del presente trabajo muestra un diagnóstico de la problemática económica, migratoria y de seguridad

en la frontera México-Estados Unidos, al tiempo que describe y evalúa las políticas implementadas en fechas recientes para atender la situación en esta parte del continente. El mismo análisis se hace a continuación para la frontera sur de México. Finalmente, se mencionan algunas recomendaciones de política que Estados Unidos, México y los gobiernos de Centroamérica deberían impulsar para fortalecer la seguridad humana y la cooperación regional en temas de migración y seguridad fronteriza. Lo anterior se hace más difícil en la era actual con la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos.

TRÁFICO DE DROGAS, VIOLENCIA Y MIGRACIÓN IRREGULAR EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Diagnóstico de la frontera norte de México

En las últimas décadas, los estados fronterizos del norte de México se han visto afectados por varios fenómenos, entre los que destacan la apertura comercial en un nuevo esquema de globalización y, de manera particular, el aumento exponencial de la violencia relacionada con el crimen organizado. En este contexto, se observan también rezagos en la provisión de servicios públicos, salarios bajos y desigualdad en diversas ciudades fronterizas, principalmente en aquellas donde el crecimiento ha sido rápido dado el desarrollo de la industria maquiladora. Al mismo tiempo, la apertura comercial ha tenido cierto impacto en el aumento del tráfico de drogas hacia Estados Unidos. Es importante destacar también los efectos negativos de la delincuencia organizada sobre la seguridad y la economía de los estados fronterizos mexicanos.

Entre los factores que han contribuido a elevar los niveles de violencia en el lado mexicano de la frontera México-Estados Unidos se incluyen: el tráfico de drogas, el fracaso de la estrategia del gobierno federal en su lucha contra el crimen organizado, el desempleo, el tráfico de migrantes y sus nuevos vínculos con las organizaciones criminales, y el tráfico de armas. En los últimos años, y a pesar de las medidas implementadas para hacer frente a estos problemas, no se ha observado una baja considerable del tráfico de drogas en el hemisferio con destino último hacia Estados Unidos, al tiempo que se ha observado un incremento muy significativo en el tráfico de armas hacia el sur del continente. Estos problemas podrían exacerbarse en la presente era, cuando Donald Trump se desempeña como presidente de Estados Unidos.

La evidencia existente muestra que la extrema violencia que se ha registrado en México en años recientes ha beneficiado a las ciudades fronterizas estadounidenses, mientras que ha tenido un claro impacto negativo en la parte mexicana (Correa-Cabrera, 2013). Los efectos positivos de la reciente ola de violencia en México sobre la seguridad y economía fronterizas en el lado estadounidense son evidentes, no obstante el discurso público de Estados Unidos y la información que presentan algunos medios de este país alegando lo contrario (Correa-Cabrera, 2013:65).

Las políticas

Después del 11 de septiembre de 2001 se produjo en Estados Unidos una reforma total del sistema de seguridad nacional para combatir la amenaza terrorista.³ En general, a partir de este momento, se registró una fuerte intensificación de la vigilancia en la zona fronteriza, así como el endurecimiento de los controles a la migración irregular. Según explica Benítez (2011), dos son los ejes de este cambio en la política de seguridad nacional en Estados Unidos: la Defensa de la Patria (*Homeland Security*) y la Doctrina de Acción Preventiva (*Preemptive Action*). Según explica, ambos conceptos están íntimamente ligados; sin embargo, el primero

[...] tiene como prioridad la defensa del territorio y la población de Estados Unidos e implica una reordenación burocrática total, mientras que [el segundo] se dirige a las acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de cooperación económica, de inteligencia, etcétera. En este contexto, la frontera con México se convierte en un tema de gran relevancia para los intereses de seguridad de Estados Unidos (Benítez, 2011:186).

En 2002 México suscribió con su vecino del norte el acuerdo “Fronteras Inteligentes”, bajo el cual se formalizó la cooperación contra el terrorismo y se consolidó la participación del sistema de seguridad nacional mexicano —incluyendo las agencias encargadas de la seguridad pública, procuración de justicia, inteligencia y política migratoria— en apoyo a la estrategia de seguridad de Estados Unidos. Como parte de este nuevo esquema, se ayudó a proteger la frontera principalmente en sus puntos críticos (Tijuana-San Diego; Ciudad Juárez-El Paso; Nuevo Laredo-Laredo), respondiendo

³ En este nuevo contexto se aprobaron un serie de leyes entre las que destacan: la Ley de Seguridad Interior (*Homeland Security Act*, 2002), la Ley Patriota (*USA PATRIOT Act*, 2001), la Ley de Seguridad Fronteriza Reforzada y la Reforma de Visas de Entrada (*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* o EBSVERA, 2002), la Ley de Reforma en materia de Inteligencia y Prevención del Terrorismo (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, 2004), la Ley de Identificación Verdadera (*Real ID Act*, 2005) y la Ley del Cerco Seguro (*Secure Fence Act*, 2006).

a los requerimientos estadounidenses de control de tránsito de personas y bienes. Asimismo, y de manera extraoficial, “se fortalecieron al máximo los intercambios de información sobre tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia, y se cooperó intensamente con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA, etc.)” (Benítez, 2011:186).

La nueva lógica de seguridad fronteriza se basa en la prevención del delito y de la migración irregular, lo que se conoce en inglés como “*enforcement through deterrence*”. En este nuevo esquema, cabe destacar la asignación de cantidades importantes de recursos para prevenir la migración irregular o indocumentada, así como el tráfico de bienes ilícitos. Con este objetivo se incrementaron los presupuestos, la tecnología empleada y el número de funcionarios federales para proteger la frontera. Como parte de dicho esquema destacan: los incrementos significativos en el personal de la Patrulla Fronteriza (de menos de tres mil en 1981 a 9 100 en 2001, para llegar a los más de 20 mil en 2010); la construcción de 650 millas de muro fronterizo desde 2006; un mayor uso de la tecnología en zonas de mayor tráfico; así como un aumento considerable en el número de deportaciones (Roseblum y Brick, 2011). Es importante resaltar el hecho de que en Estados Unidos la migración se percibe como un tema de seguridad y de política interna.

En la era de la denominada “guerra contra las drogas” y derivado del aumento exponencial de la violencia en México relacionada con el crimen organizado, se consolidó la posición estadounidense de reforzar la seguridad en su frontera con México y, bajo esta lógica, se endurecieron las medidas para contrarrestar la migración irregular. En algunos estados de la Unión Americana se ha discutido la aplicación de leyes estatales restrictivas de los derechos de los inmigrantes indocumentados, y en algunos casos se intentó criminalizar esta condición de forma extrema. Tal es el ejemplo de la Ley SB-1070 en Arizona,⁴ que resultó de una estrategia que en inglés se conoce como “*attrition through enforcement*”, es decir, la aplicación estricta de la ley con el objetivo de desincentivar la migración indocumentada. Legislaciones de este tipo conducen a destacar constantemente la condición de “ilegalidad” de la población inmigrante y al establecimiento de condiciones para lograr la deportación de este grupo.

En un periodo de crisis económica estadounidense y en el contexto de la denominada “guerra contra las drogas” y de violencia extrema en México, las políticas de seguridad fronteriza han sido mayormente unilaterales y la dirección de la agenda en esta materia ha sido fijada, en gran parte, desde Washington. Sin embargo, en años recientes —durante la administración

⁴ Cabe destacar que la aprobación de dicha legislación no se llevó a cabo finalmente.

de Barack Obama— se observó una cierta colaboración en el marco de la denominada “Iniciativa Mérida”, la cual planteó como objetivo “superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados”, bajo un nuevo esquema que reconocía las responsabilidades compartidas de Estados Unidos y México en la lucha contra la violencia que amenaza a los ciudadanos de ambos países generada por el narcotráfico”. Así, la Iniciativa Mérida proporcionó “habilidades técnicas y asistencia en territorio mexicano para la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento de una cultura de legalidad (Ramos, 2011:82-83).

Bajo este nuevo esquema, México y Estados Unidos comienzan a cooperar en el reforzamiento de la seguridad fronteriza y México endurece sus controles en la frontera sur. Dichas tendencias se fortalecen visiblemente como respuesta a la denominada “crisis de los menores migrantes sin acompañamiento”, que se registra en el verano de 2014 cuando cientos de niños y adolescentes provenientes de Centroamérica llegan a la frontera con Estados Unidos y se entregan voluntariamente a las autoridades migratorias, alegando ser víctimas de violencia extrema o persecución en sus países de origen.

En el marco de una mayor cooperación fronteriza entre México y Estados Unidos, las autoridades mexicanas implementan lo que se conoce como Plan Frontera Sur. Dicho plan (sin reglamentación específica) constituye un ambicioso esfuerzo de control migratorio en la frontera sur de México. Las acciones del mismo incluyen una mayor cooperación entre las distintas agencias encargadas de la seguridad fronteriza en el sur de México, la instalación de puntos de revisión de la Policía Federal, así como la utilización de las fuerzas armadas para asegurar el control fronterizo. Sólo en 2014, México deportó 107 841 migrantes indocumentados, la mayor parte de los cuales eran centroamericanos. Esta cifra representó un incremento del 35% en comparación con el año anterior (Boggs, 2015).

La creciente cooperación en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos, con el fin de controlar los flujos migratorios en el norte y el sur de México, ha sido visible en los últimos años, pero podría limitarse dadas las nuevas condiciones políticas prevalecientes en la Unión Americana después de las elecciones presidenciales de 2016. La llegada de Donald J. Trump a la Casa Blanca implica un cambio radical en el discurso hacia México y Centroamérica, bajo el cual la confrontación prevalece y se abre la posibilidad a que las ganancias en materia de cooperación en seguridad fronteriza se reviertan. Trump plantea desde su campaña la construcción de un muro a todo lo largo de la frontera de Estados Unidos con México, e insiste desde el inicio de su administración en que logrará su obje-

tivo de erigir un “muro grande y hermoso” (*big, beautiful wall*). Al mismo tiempo, se refuerzan las medidas unilaterales de reforzamiento de la frontera estadounidense con México y se proponen incrementos aún mayores en el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, así como otras acciones para sellar la frontera sin considerar de ninguna manera un diálogo con el vecino del sur.

En este nuevo contexto hemisférico durante la era de Trump, y dada la reciente aparición y multiplicación de las posiciones en contra de la migración irregular, se han intensificado visiblemente los conflictos al interior de Estados Unidos en lo que se refiere a la política migratoria y a la implementación de nuevas medidas antiinmigrantes extremas. Trump decide incluso terminar con el programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), impulsado por Barak Obama, dejando temporalmente sin certeza jurídica a cerca de 750 mil jóvenes que fueron educados y que trabajan actualmente en ese país. Al mismo tiempo, se han ido deteriorado las relaciones entre los gobiernos de ese país, México y Centroamérica. El debate es especialmente complicado al interior de Estados Unidos. En este contexto, las posibilidades de implementar una legislación federal comprehensiva a favor de la regularización de los indocumentados en este país norteamericano parecen ya no tener lugar.

Evaluación de las políticas

Las políticas de seguridad en la frontera México-Estados Unidos, así como la cooperación bilateral para resolver la problemática fronteriza en los últimos años han tenido efectos limitados en general, y muy en particular en lo que se refiere al tráfico y consumo de drogas. Los avances en materia de combate a las drogas han sido extremadamente lentos. La creación del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*) y la implementación de otras políticas “post-11 de septiembre”, parecen no haber tenido un efecto visible sobre la eficacia de la política antidroga fronteriza con México. Es posible afirmar que en los últimos años las políticas antinarcóticos estadounidenses, si bien han asegurado la cooperación de México, no han logrado reducir sustancialmente la oferta de drogas ni el papel de los grupos delictivos, por lo que el mercado ha resultado fortalecido y los grupos criminales han proliferado. Considérese, por ejemplo, la crisis de los opioides que afecta a un segmento importante de la sociedad estadounidense, y podría considerarse hoy en día como un fuerte problema de salud pública.

Lo anterior se debe quizás a que no se ha planteado una acción más integral que incorpore una política de intercepción de venta de drogas con la reducción en el consumo de las mismas. Asimismo, según señala Ramos (2011), han proliferado los problemas de coordinación intergubernamental y la situación en general se caracteriza por la ausencia de una evaluación estratégica de los programas y sus impactos (Ramos, 2011:75-78). Se puede afirmar entonces que, desde inicios de siglo, “la política antidroga y de cooperación transfronteriza de Estados Unidos no ha sido eficaz para controlar la oferta y la demanda de drogas, lo que ha generado más inseguridad, violencia y posicionamiento del crimen organizado en las regiones fronterizas con México” (Ramos, 2011:73).

Hoy en día, es posible identificar limitaciones serias de la Iniciativa Mérida y el fracaso de las políticas antidrogas “bilaterales.” Por ejemplo, en distintas regiones de la frontera México-Estados Unidos (sobre todo en las áreas colindantes con Baja California, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas) se observa claramente un fuerte incremento en los niveles de violencia vinculada al narcotráfico o al crimen organizado, lo cual revela que las acciones de la Iniciativa Mérida fueron insuficientes. Por otro lado, según Ramos (2011), se cuestiona si bajo este programa de cooperación se atendieron “los problemas de gestión que han mostrado deficiencias en cada país (incluyendo las naciones centroamericanas), ya que el mayor riesgo lo presentan los grupos delictivos que han desarrollado vínculos transfronterizos para sus actividades delictivas, financieras y de tráfico de armas”. Por lo que respecta a México, quedan en evidencia las limitadas capacidades institucionales en los ámbitos local y estatal. En el plano intergubernamental, el gobierno federal mexicano no ha contado con una estrategia para fortalecer los esquemas de investigación, inteligencia y procuración de justicia. Asimismo, al parecer, “la cooperación transfronteriza en seguridad ha sido rebasada por la complejidad de la violencia regional” (Ramos, 2011:84-85).

En lo que se refiere a la migración, el reforzamiento de la seguridad fronteriza en Estados Unidos ha tenido efectos contundentes que afectan sobre todo a quienes intentan cruzar a Estados Unidos sin documentos buscando mejores condiciones de vida. Por un lado, la emigración indocumentada a Estados Unidos parece haber disminuido finalmente después de varias décadas.⁵ Por el otro lado, “el desarrollo de redes criminales que realizan

⁵ En los primeros años del siglo XXI, el número de migrantes mexicanos en Estados Unidos llegó a alcanzar la cifra aproximada de 12 millones; muchos de ellos se encontraban en situación migratoria irregular. En años recientes, la migración neta de México al vecino país del norte se detuvo e incluso la tendencia ascendente se ha revertido. Este fenómeno parece ser el resultado de diversos factores que incluyen: el debilitamiento de los mercados de trabajo y de la construc-

el tráfico de personas no ha disminuido sino que, por el contrario, aumenta.” De acuerdo con Benítez (2011), esto se debe al hecho de que “al estar más protegida la frontera es mucho más difícil cruzarla de forma individual, por lo que los migrantes se ven obligados a contratar a las redes de traficantes para lograr su propósito. De igual manera, se ha consolidado la percepción de que las pandillas y las organizaciones criminales de México se han vuelto una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos” (Benítez, 2011:188). Trump incorpora esta idea (no fundamentada) en su discurso, lo cual podría tener un impacto negativo importante en la política exterior de Estados Unidos hacia México y algunos países de Centroamérica.

En este contexto, se observa un reforzamiento reciente de la *securitización* de la migración. Entre las consecuencias “no intencionadas” de este fenómeno se pueden mencionar:

- Un incremento en los costos para llegar a Estados Unidos. El número de migrantes irregulares que hacen uso de un intermediario —el denominado coyote o pollero, u otros grupos más organizados— para llegar a su destino en la Unión Americana se ha elevado significativamente en las últimas décadas. En 1986, sólo alrededor de 50% lo utilizaban y en 1993 el porcentaje se elevó a 78%. Hoy en día, casi la totalidad de los migrantes indocumentados se ven forzados a utilizar un intermediario. Al mismo tiempo se registra un incremento en las cuotas para facilitar el traslado y el paso a Estados Unidos. Por ejemplo, éstas pasan de un promedio de 700 dólares por persona en 1983 a 2 800 dólares en los años 2007-2008 (Roseblum y Brick, 2011:13). En fechas recientes, dichas cuotas han llegado a los 12 mil dólares.
- El traslado de migrantes por áreas más inhóspitas y peligrosas, lo cual ha incrementado las tasas de mortalidad entre este grupo de entre diez muertes por año en la década de los ochenta, a un promedio de entre 237 y 374 por año en el periodo 1995-2008 (Roseblum y Brick, 2011:14). Esta cifra se ha incrementado exponencialmente en los últimos años.
- Un cambio en la demografía del migrante indocumentado. Antes de 1986, una gran parte de los migrantes eran hombres solteros y muchos eran migrantes temporales que regresaban a su lugar de origen. Para el año 2011, más de cuatro millones de mujeres y poco más de

ción de vivienda en particular en Estados Unidos; el reforzamiento de la seguridad fronteriza; el incremento masivo en las deportaciones en los últimos años; los mayores índices de peligrosidad asociados a los cruces fronterizos ilegales; y la caída en las tasas de natalidad en México (Passel, Cohn y González-Barrera, 2012).

1.1 millones de niños residen en Estados Unidos sin documentos que acrediten su condición migratoria, y adicionalmente un aproximado de cuatro millones de niños nacen en Estados Unidos de padres cuya situación migratoria en el país es irregular (Rosemblum y Brick, 2011:14). Estas cifras también se han incrementado de forma considerable en los últimos años.

- La aprobación o propuesta de legislaciones estatales antiinmigrantes del tipo de la SB-1070 de Arizona en diversos estados de la Unión Americana (como Alabama, Georgia, Indiana, Mississippi y Carolina del Sur). Este tipo de legislaciones han contribuido al “aumento de la imagen negativa del mexicano en la sociedad estadounidense, y [al] fortalecimiento de los temas de inmigración y seguridad fronteriza en el escenario político en ese país” (Armijo, 2011a:9).
- Un fuerte apoyo a las tendencias anteriores por parte de la actual administración estadounidense (administración de Donald Trump) y un reforzamiento aún mayor de la seguridad fronteriza y políticas antiinmigrantes.

La política de seguridad fronteriza después del 11 de septiembre y posteriormente en la era de la denominada “guerra contra las drogas” en México, dio como resultado una ligera disminución en el número de crímenes violentos y una reducción en el número de migrantes indocumentados en los últimos años en el caso de Estados Unidos. Pero en el caso de México se observó un incremento en la militarización y los niveles de violencia relacionados con el crimen organizado, primero en el noreste del país y la zona del Golfo de México (Correa-Cabrera, 2013:65); más recientemente el fenómeno se concentra en el Pacífico mexicano. Es importante destacar que no obstante los esfuerzos para reducir la emigración irregular proveniente de Centroamérica hacia Estados Unidos en las últimas décadas, dichas políticas no han tenido el éxito esperado.

Al parecer, la reciente disminución de los flujos migratorios hacia Norteamérica se debe en mayor medida a condiciones externas —condiciones económicas y creciente inseguridad en las zonas de tránsito— y no únicamente al reforzamiento extremo en la seguridad fronteriza. Los datos disponibles más recientes parecen confirmar esta idea. Por ejemplo, en su informe anual *Perspectivas de la Migración Internacional*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestra una disminución en el flujo de migrantes en tránsito en México durante los últimos años. Para la OCDE, esto se debe tanto a razones económicas como a la creciente vulnerabilidad de los migrantes indocumentados causada por

la violencia del crimen organizado, incluyendo asesinatos, asaltos y secuestros durante el tránsito (OCDE, 2013).

DROGAS, VIOLENCIA Y TRÁFICO DE PERSONAS EN LA FRONTERA MÉXICO-CENTROAMÉRICA. DIAGNÓSTICO DE LA FRONTERA SUR DE MÉXICO

Existen varios elementos que caracterizan la frontera México-Centroamérica, entre los que destacan: su diversidad geográfica;⁶ la ausencia de procesos de industrialización y la dependencia de las actividades agrícolas, pecuarias y actividades diversas en las ramas de la construcción y los servicios; su porosidad; la debilidad del Estado en los países centroamericanos; la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policíacos en estas naciones y México; el aumento inusitado del crimen organizado y del común en los últimos años; y la aparición de nuevas formas de delincuencia transnacional como la “Mara” y otras pandillas (Armijo, 2011b:37; Benítez, 2011:182).

La principal problemática de la frontera sur de México reside en su porosidad. El tráfico de drogas, el contrabando, el tráfico de migrantes y la trata de personas en distintas modalidades ponen de manifiesto las limitaciones relativas a la seguridad y la defensa de los derechos humanos en esta región del continente americano. Como explica Armijo (2011b), Centroamérica “se ha convertido en un puente para las actividades de los productores y traficantes de drogas después del relativo éxito de los operativos de Estados Unidos y Colombia para combatir las rutas aéreas y navales en el Caribe” durante la década de los noventa (Armijo, 2011b:45). Otro grave problema en esta región es el relacionado con la proliferación de pandillas, tales como la Mara Salvatrucha 13 y Barrio 18.

Quizás el fenómeno que actualmente requiere de mayor atención en esta región del hemisferio es el que tiene que ver con la migración irregular o indocumentada. Cabe destacar que la frontera México-Centroamérica “ha experimentado en los últimos 30 años un proceso de transformación marcado por la complejidad y el dinamismo de movimientos poblacionales de diverso tipo, inscritos en dinámicas locales y regionales en un área geográfica donde es posible visualizar crecientemente nuevos problemas de carácter interméstico, relacionados con el crimen organizado, la seguridad y los derechos humanos” (Armijo, 2011b:35).

⁶ Gran parte de la frontera sur es fluvial y en la parte restante predominan las zonas montañosas y selvas principalmente.

Esta frontera es una zona de alta movilidad poblacional histórica. Debido a las guerrillas centroamericanas y las crisis económicas constantes, se ha observado un flujo importante de personas por esta región desde los años ochenta. En las últimas décadas, y como respuesta a una crisis socioeconómica estructural y a una nueva configuración del crimen organizado y las pandillas en la región, se ha registrado un marcado incremento de migrantes indocumentados en tránsito.⁷ Al mismo tiempo, la situación de seguridad en la región ha sufrido un marcado deterioro. Como afirma Armijo (2011b), “el espacio utilizado por las migraciones se ha tornado peligroso al verse invadido por actividades ilícitas, y las personas indocumentadas enfrentan riesgos inéditos durante su tránsito por territorio mexicano” (Armijo, 2011b:45). Asimismo, en “partes del territorio y en algunas vías de comunicación, las organizaciones criminales han sustituido al Estado o tienen comprados a miembros de las instancias de seguridad desplegadas para (supuestamente) evitar el tráfico de personas y drogas. Con ello han aparecido notables crisis humanitarias afectando la vida de los transmigrantes, principalmente centroamericanos, que se trasladan del sur al norte” (Benítez, 2011:185).

El asesinato de 72 migrantes en Tamaulipas en agosto de 2010, la desaparición de decenas de centroamericanos en situación migratoria irregular que transitan por México en los últimos años, y la muerte reciente de diez migrantes indocumentados en un tráiler en San Antonio, Texas (por las deplorables condiciones en que viajaban), son una clara muestra de que el problema se ha agravado. Los migrantes centroamericanos se han visto obligados

[...] a transitar por nuevas rutas, más solitarias y peligrosas, así como a una mayor utilización de intermediarios o polleros, quienes a su vez han cambiado su perfil de ‘prestadores’ de un servicio a traficantes que lucran con la necesidad de las personas. La ‘industria’ de la migración se ha fortalecido, y lo que para algunos es una estrategia de sobrevivencia, para otros es la posibilidad de un negocio ilícito (Armijo, 2011b:46).

Así, los migrantes centroamericanos se enfrentan a una situación de inseguridad y vulnerabilidad extremas. Armijo describe esta situación de la siguiente manera:

⁷ Respecto a la migración irregular, el Instituto Nacional de Migración (INM) ha señalado que cada año ingresan a México aproximadamente 140 mil indocumentados —la mayoría centroamericanos—, aunque funcionarios estatales y organismos civiles indican que la cifra podría ser mucho mayor, de unos 400 mil por año (Martínez, 2011:3).

Los abusos que sufren los migrantes por autoridades municipales, estatales y federales son principalmente el robo y la extorsión. El mayor número de agravios proviene de particulares y van desde el robo y el engaño, hasta las violaciones, el secuestro o la muerte. La presencia de mareros en la frontera sur se ha convertido en una pesadilla para los migrantes, sobre todo cuando algunos de ellos decidieron abandonar su país precisamente por estar amenazados por los maras. A los maras se han sumado pandillas compuestas principalmente por mexicanos, que aprovechan la situación de indefensión de los migrantes para asaltarlos y abusar de ellos. También se ha hecho mención de los “coyotes”, gente sin escrúpulos que además de engañar a los migrantes y no trasladarlos al destino acordado, participan en robos y violaciones. En este tráfico, las mujeres, niñas y niños son los más vulnerables (Armijo, 2011b:46).

Además, la presencia del crimen organizado en la frontera sur incrementa la vulnerabilidad de los migrantes con respecto a la trata de personas. “Los grupos considerados más vulnerables son mujeres, niños, niñas, indígenas y migrantes sin documentos. Predominan los casos relativos al comercio sexual, pero también se han reportado casos de niños, especialmente guatemaltecos, que trabajan en condiciones de explotación laboral en regiones agrícolas de Chiapas, en el servicio doméstico, en la mendicidad forzada, en el ambulante y en los basureros municipales” (Armijo, 2011b: 47-48).

Políticas actuales

La situación general de (in)seguridad en la frontera sur de México se encuentra directamente relacionada con el incremento en los controles fronterizos por parte de Estados Unidos y una mayor presencia de las fuerzas de seguridad en esta región. Ciertamente, en los últimos años se registra una mayor presencia militar en esta frontera. Dicho fenómeno se observa quizás desde la década de los noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el movimiento zapatista y el inicio del endurecimiento de las políticas de inmigración de Estados Unidos (Armijo, 2011b:42).

En este contexto, se diseñaron acciones selectivas de control y restricción de la inmigración, las cuales se reforzaron con los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Con el objetivo de aumentar su capacidad de control de los flujos migratorios, México inició en julio de 2001 la implementación del Plan Sur, que contemplaba el fortalecimiento de acciones de intercepción de indocumentados desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur (Armijo, 2011b:42-3). Se pueden mencionar también las políticas de “mano dura” aplicadas en Guatemala, Honduras y

El Salvador para reducir los niveles de criminalidad y reducir el impacto de las pandillas.⁸ Por su parte, en fechas recientes se han observado deportaciones masivas de centroamericanos presos desde Estados Unidos.

No obstante lo anterior, en años recientes también se han realizado esfuerzos importantes con el objeto de mejorar el marco institucional para la protección de los migrantes. Entre dichas mejoras destacan: el Plan Integral para la Frontera Sur; la creación de Grupos Beta para proteger la vida de los migrantes en situaciones de riesgo; la creación de la figura de Oficiales de Protección a la Infancia; modernización de instalaciones migratorias, entre otras. Además, se han puesto en práctica programas de trabajadores agrícolas temporales, y una parte de la Iniciativa Mérida para mejorar la seguridad y combatir de manera más efectiva el crimen organizado se destinaría a países centroamericanos y del Caribe. Con el objeto de castigar el abuso en materia de derechos humanos en la frontera sur de México, se crea en Chiapas la primera Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes. A su vez, en el lado guatemalteco se han enviado en fechas recientes un número creciente de representantes de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Debido al creciente problema del crimen organizado en México, el gobierno de este país ha reconocido la necesidad de brindar mayor atención a la frontera sur. En este contexto,

[...] al inicio de sexenio del presidente Felipe Calderón en 2006 se propuso un Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur, con el objetivo de articular los esfuerzos de distintas dependencias federales con los de las entidades federativas de la región y así, incrementar el impacto de las acciones de los tres órdenes de gobierno. Mediante este plan se pretendía ordenar los flujos migratorios, mejorar la seguridad y combatir la impunidad (Armijo, 2011b:48).

Otro importante esfuerzo por parte del gobierno mexicano, que se supone tendría un efecto contundente sobre la seguridad de la frontera sur de México y en especial sobre la migración irregular que cruza por esta región e intenta llegar a Estados Unidos, es la “nueva” Ley de Migración.⁹ Dicha legislación fue aprobada el 29 de abril de 2011 y creó supuestamente un marco de garantías para proteger los derechos de los migrantes en México. La ley se supone facilitaría y ordenaría los flujos migratorios desde y hacia México, privilegiando la protección y el respeto de los derechos humanos.

⁸ En particular, se implementan los programas: “Mano Dura” y “Súper Mano Dura” en El Salvador, el “Plan Escoba” en Guatemala y “Libertad Azul” en Honduras.

⁹ El texto completo de la nueva Ley de Migración se encuentra disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>.

Además, la ley señala que en ningún caso una situación migratoria irregular representará la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos.¹⁰ En el papel, esta legislación plantea un respeto irrestricto de los derechos de los mexicanos y extranjeros, “sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria”.

Evaluación de las políticas

No obstante los esfuerzos recientes para proteger los derechos de los migrantes en México, la situación que éstos enfrentan continúa siendo extremadamente delicada y la legislación insuficiente. En los últimos años, los flujos migratorios han disminuido, pero las condiciones de seguridad de los migrantes en las zonas fronterizas y en territorio mexicano en particular no han mejorado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por ejemplo, advirtió que el principio de excepcionalidad de la detención¹¹ de extranjeros indocumentados no está garantizado en la Ley de Migración mexicana y tampoco en la práctica actual. La organización también señaló que existen “serias dificultades” para el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias, y que adicionalmente hay deficiencias en lo que respecta a la atención de grupos vulnerables (Martínez, 2011:1).

La Ley de Migración más reciente ha resultado ser ambigua. La sociedad civil organizada logró influir para que se incluyera el tema de derechos humanos en la misma, y en principio se supone que no se criminalizaría la migración indocumentada. Sin embargo, esto no ha sucedido en la práctica, pues la legislación mantiene un marcado enfoque de seguridad que se refleja en su reglamento. Inclusive, el Instituto Nacional de Migración (INAMI) ha señalado recientemente que su personal ha tomado un papel más activo que antes. Aunque el organismo afirma que el endurecimiento de sus acciones se trata de una “labor interinstitucional de verificación y control”, cuyo objetivo es rescatar extranjeros que son víctimas del crimen or-

¹⁰ Dicha legislación reconoce al Instituto Nacional de Migración (INAMI) como la instancia encargada de instrumentar y ejecutar la política migratoria en México. Con el objeto de combatir la corrupción que se detecta al interior del instituto, se diseña un sistema de profesionalización y certificación de su personal, a través de la creación de un Centro de Evaluación y Control de Confianza. Además, esta legislación sustituye más de 30 calidades y características migratorias que actualmente considera la Ley General de Población, por sólo tres: visitante, residente temporal y residente permanente.

¹¹ Bajo este esquema, el argumento de que la persona representa una amenaza para la seguridad pública sólo es aceptable en “circunstancias excepcionales”; incluso la sola existencia de antecedentes penales no es suficiente para sustentar la detención de un inmigrante una vez que ha cumplido una condena (Martínez, 2011:4).

ganizado, diversas organizaciones de la sociedad civil consideran que en realidad se está criminalizando la migración (Camacho, Martínez y Avilés, 2013: 9). Asimismo, en la práctica prevalecen las violaciones contra los migrantes y la impunidad del mismo INAMI y todos los cuerpos de seguridad.

Mientras que los gobiernos de México y Centroamérica continúan buscando soluciones para resolver la problemática en la frontera sur, las políticas diseñadas recientemente para fortalecer la seguridad en esta región y evitar violaciones a derechos humanos han sido poco exitosas y difíciles de implementar. Los migrantes indocumentados en su paso por México hacia Estados Unidos viven hoy en día una situación de extrema inseguridad. Incluso, algunas ONG's han tenido que cerrar sus puertas como resultado de la presión que han sufrido por parte de grupos del crimen organizado interesados en el tráfico y explotación de migrantes. En este caso en particular, el problema parece radicar en que mientras que las oficinas ejecutivas de estas instituciones existen para documentar eventos y registrar quejas, no existen organizaciones diseñadas especialmente para ayudar a los migrantes que necesitan protección o se encuentran en situación de emergencia (Inkpen, 2011:4).

En general, es posible afirmar que la frontera sur de México ha pasado por “un largo periodo de abandono estatal que fue subsanado por una serie de políticas e intervenciones reactivas, focalizadas en resolver la emergencia, pero lejanas de una estrategia de gestión integral de las dinámicas fronterizas” (Armijo, 2011b:45). El Plan Frontera Sur ha reforzado dichos patrones y ha contribuido inclusive a empeorar las condiciones de seguridad de los migrantes. En otras palabras, “la intermitente presencia gubernamental en la frontera sur no se ha traducido en políticas coherentes de largo alcance”. En este contexto, de acuerdo con Armijo:

[L]os problemas de tráfico de drogas, violencia e inseguridad pública necesitan políticas de control, pero paralelamente se necesitan políticas migratorias eficientes que permitan el flujo ordenado de personas y faciliten la vida transfronteriza. El reto es el diseño y construcción de políticas fronterizas integrales, que alberguen estrategias diferenciadas para la atención de problemas en distintos ámbitos y para impulsar el desarrollo de la región (Armijo, 2001a:9).

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA Y COOPERACIÓN REGIONAL

Las fronteras México-Estados Unidos y México-Centroamérica (o frontera sur de México) presentan diferencias importantes en relación con las polí-

ticas de seguridad fronteriza requeridas, diseñadas e implementadas en la era reciente. La situación en la frontera sur de México es bastante delicada y es necesario el diseño de políticas efectivas para contrarrestar el tráfico de drogas, armas y personas, pero sobre todo para proteger los derechos humanos de la población migrante que intenta cruzar a Estados Unidos de forma irregular y que se encuentra indefensa ante el crimen organizado. Dada la presente situación de inseguridad y violación de derechos humanos de migrantes indocumentados en su trayecto hacia Norteamérica, es necesario incorporar en las políticas migratorias y de seguridad fronteriza, un enfoque en seguridad humana.

En el contexto actual, se han buscado ejemplos y modelos exitosos de política para regularizar los flujos migratorios y proteger la frontera sur de México. El caso de la frontera México-Estados Unidos se utiliza frecuentemente como referencia. Sin embargo, los resultados de las políticas implementadas recientemente no han sido siempre positivos, y los costos han sido, en su mayoría, para México y sus vecinos del sur. Además, las condiciones que viven ambas fronteras son muy distintas y, por lo tanto, sus necesidades de política difieren en gran medida. Finalmente, el papel de Estados Unidos cambia toda la dinámica fronteriza y es quien en realidad dicta muchas de las políticas para la región.

Estados Unidos ha establecido una política de seguridad fronteriza relativamente exitosa para su caso en particular, y el nivel de cooperación con México no ha sido una constante. En la era del presidente Trump dicha cooperación parece no considerarse; las decisiones relacionadas con la seguridad fronteriza y política migratoria se toman de manera unilateral por parte de la administración estadounidense actual. En realidad, dicha tendencia unilateral ha dominado mayormente las decisiones en materia de control fronterizo en la línea que divide a los dos países; sin embargo, en años pasados se observaba una cierta voluntad de comunicación y cooperación que parece haberse perdido al día de hoy.

No obstante la voluntad que se observó en años pasados, en términos generales puede argumentarse que la cooperación bilateral en materia de seguridad y de combate al narcotráfico en la frontera norte ha sido incapaz de reducir sustancialmente la inseguridad y la violencia en el lado mexicano. Entre los principales factores estructurales que han favorecido la violencia en la región destacan: “la débil capacidad institucional de gobiernos locales y estatales, así como la ausencia de una cooperación eficaz entre México y Estados Unidos en materia de prevención y seguridad” (Armijo, 2011a:9).

Asimismo, como explica Ramos:

[...] [1]os niveles de cooperación tanto intergubernamental del lado mexicano como transfronteriza con Estados Unidos han tenido serias limitaciones porque existen problemas de gestión (eficacia, efectividad, liderazgo, consensos, visión, estrategias, planeación y evaluación) que en su conjunto obstaculizan la implementación de políticas locales y una coordinación y planeación transfronteriza eficaz con los actores estadounidenses (Ramos, 2011:89).

Sin la existencia de instituciones fuertes y efectivas para favorecer la seguridad en las fronteras, cualquier esfuerzo para resolver la problemática del narcotráfico, la trata de personas, la violencia fronteriza, el tráfico de migrantes y el lavado de dinero representará únicamente una solución fallida y costosa.

Es importante reconocer que no existe un solo modelo que deba aplicarse en todos los casos a todas las fronteras y, en especial, a estas dos fronteras tan diferentes. No es posible hacer una generalización sobre las políticas efectivas para resolver la problemática fronteriza actual sin analizar los factores causales que generan los distintos fenómenos en distintas regiones de la frontera y que afectan, de manera divergente, a los países involucrados en la compleja dinámica fronteriza actual, en la cual el crimen organizado ocupa, desafortunadamente, un rol primordial. Por ejemplo, aun cuando se reconoce que tanto los migrantes centroamericanos como los mexicanos tienden a presentar limitaciones y problemáticas similares en su trayecto hacia Estados Unidos, no es posible generalizar las medidas de control para ambas fronteras, pues éstas presentan una serie de problemáticas y características distintas que hacen necesaria hacer una diferenciación en cuanto a las políticas migratorias en las dos regiones del hemisferio.

Al mismo tiempo, es esencial plantear soluciones de más largo plazo que tengan que ver con el desarrollo regional, el crecimiento del empleo y la reducción de los altos niveles de pobreza, y sobre todo de desigualdad que llevan a algunas personas a desplazarse de sus países a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida. Es responsabilidad de los países al sur de Estados Unidos generar los empleos necesarios para su población a través del desarrollo de sus economías. Es preciso recordar que los recientes problemas de la emigración indocumentada hacia el norte del continente tienen como principio la crisis socioeconómica estadounidense, su impacto en la economía mexicana y centroamericana, y la ausencia de políticas públicas en estos países para hacerle frente.

Las soluciones de corto plazo, algunas de ellas extremas, resultan medidas simplemente paliativas que no resuelven la problemática estructural. La evidencia reciente muestra que políticas de este tipo, tales como la cons-

trucción de un muro fronterizo a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, o las políticas de mano dura para el abatimiento del crimen en algunos países centroamericanos, no han tenido el éxito ni la efectividad esperados, al tiempo que han representado un alto costo para los contribuyentes de las naciones donde han sido implementadas. La administración Trump parece no haberse dado cuenta de ello.

En este último sentido, por ejemplo, la política antidroga de Estados Unidos ha canalizado, desde hace ya varios años, enormes recursos financieros al control de las fronteras para evitar el cruce de marihuana y cocaína. Sin embargo, la realidad es que la droga sigue cruzando en los mismos niveles de hace diez o 15 años. Esto sigue sucediendo, según Ramos,

[...] porque los grupos delictivos tienen una gran capacidad estratégica, una capacidad para conciliar, corromper, generar alianzas y fomentar redes; actúan como verdaderas empresas con una visión estratégica. Es entonces un reto para la política pública generar precisamente esquemas mucho más flexibles y sobre todo más eficaces (Ramos, 2011:88).

Estados Unidos ha impuesto unilateralmente su política de seguridad en la frontera con México y la ha hecho extensiva a la región que incluye al resto de México y parte de Centroamérica mediante la Iniciativa Mérida y el Plan Frontera Sur. No obstante el aumento tan significativo en la inversión para reforzar la seguridad fronteriza, no se han logrado frenar las migraciones y mucho menos la violencia. La aplicación de la Iniciativa Mérida tampoco significó una mayor seguridad o estabilidad en México. Por el contrario, un aproximado de 100 mil asesinatos o más en seis años muestran su fracaso. Podría decirse entonces que, en la frontera norte de México, uno de los principales problemas reside en el diseño de políticas de seguridad fronteriza —sobre todo migratorias— de carácter unilateral, en particular por parte de Estados Unidos.

La experiencia ha demostrado que las políticas unilaterales “orillan a la ilegalidad, aumentan los riesgos para la seguridad humana de los y las migrantes y favorecen el incremento de delitos asociados a la migración” (Armijo 2011a:8). Por otro lado, y en lo que respecta a la frontera sur, como señala Benítez:

[...] tanto en México como en América Central las capacidades de los gobiernos son muy reducidas, sobre todo ante el poder acumulado por las agrupaciones criminales. A ello se agrega una debilidad endémica de los sistemas políticos en países como Guatemala, Honduras y El Salvador, que impide el desarrollo de capacidades para neutralizar a los traficantes de personas y drogas (Benítez, 2011:192).

Tomando en consideración lo anterior, se hacen necesarios los programas de cooperación regional en defensa, inteligencia, justicia y seguridad pública entre México, Centroamérica y Estados Unidos. En realidad, “solamente la cooperación multilateral en materia de seguridad y migración puede generar respuestas que aborden la complejidad de estos procesos” (Armijo, 2011a:8). “Tanto las dinámicas migratorias actuales, como las amenazas a la seguridad humana y las elevadas cifras de deportaciones por parte de Estados Unidos dan cuenta de la necesidad de contar con políticas coordinadas” (Fundación MacArthur-México, 2013:1). En años recientes observamos esfuerzos importantes en términos de cooperación para resolver la problemática fronteriza, tanto en la región que divide a México y Estados Unidos, como en aquella que separa a México de Centroamérica. Sin embargo, dichos esfuerzos demostraron ser limitados y se observan aún grandes problemas en las soluciones diseñadas recientemente para resolver problemas comunes. La política actual de la administración Trump plantea obstáculos muchos mayores en este sentido.

Al mismo tiempo se debe garantizar la prevención, detección, investigación, sanción y reparación efectiva de abusos a migrantes. Por otro lado, deben implementarse mejoras en la comunicación y tecnologías de información; reforma policial y del sistema penitenciario; así como mejoras en los sistemas de inteligencia. Un enfoque integral debería de preocuparse además por los aspectos sociales, la prevención y la reducción del consumo de drogas en Estados Unidos; esto implicaría avanzar en el tema de la corresponsabilidad y reducir los niveles de desconfianza. La gestión y la cooperación entre los tres niveles de gobierno, tanto de México como de Estados Unidos, es también fundamental para definir “una estrategia común y eficaz, que genere impactos en la reducción sustancial del narcotráfico, la violencia y la inseguridad” (Ramos, 2011:90).

Los retos para solucionar la problemática actual en las dos fronteras de México son enormes e involucran a una gran cantidad de actores. Las oportunidades de una mayor y mejor colaboración son también evidentes, particularmente ahora que algunos países de la región —en particular México y Estados Unidos— inician una nueva fase en su configuración política derivada de procesos electorales recientes y otros que están por venir. El futuro de la Iniciativa Mérida —o del programa que la sustituya— depende de la voluntad de los gobiernos de la región, recordando que los principales problemas en materia de seguridad fronteriza (en las dos fronteras que aquí se analizan) solamente podrán abordarse a través de la cooperación de los países involucrados.

Finalmente, y como un tema central, es preciso considerar un enfoque en seguridad humana. La cooperación regional no debe darse únicamente

en el campo de la seguridad nacional o la seguridad interior, que es la perspectiva que se ha impuesto en la región en los últimos años para proteger las fronteras y regular la migración irregular. Es también necesario considerar las causas estructurales de la violencia, es decir, la crisis estructural de México y Centroamérica, así como la profunda crisis económica y social de Estados Unidos. Así, las propuestas de política respectivas deben ir más allá del enfoque de *securitización* que criminaliza a la migración irregular, y debe resaltarse la necesidad de que estas naciones diseñen verdaderas políticas de desarrollo humano que integren las políticas migratorias como políticas de Estado.

En este contexto, las políticas de seguridad serán otra parte de las responsabilidades y funciones de estos Estados, pero diseñadas en un marco de soberanía nacional sobre la cual puede darse la cooperación entre los países. Dichas políticas podrían girar en torno a otros ejes, como la prevención, el desarrollo económico equitativo y la protección a grupos vulnerables (Camacho, Martínez y Avilés, 2013). El presidente Donald Trump parece no compartir esta visión e insiste en la militarización de la seguridad fronteriza y en la implementación unilateral de políticas restrictivas a la entrada de migrantes irregulares y refugiados. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que continuar con este tipo de esquemas no favorecerá mayores niveles de desarrollo ni estabilidad en nuestro continente, y las dos fronteras de México continuarán siendo espacios de contención y violencia. Es preciso entonces revertir estas tendencias y ampliar la cooperación para promover la seguridad y la prosperidad de nuestras naciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Armijo, N. (2011a), "Introducción", en Natalia Armijo (ed.), *Migración y seguridad, nuevo desafío en México*, México, D.F., Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CADESE), pp. 5-10.
- Armijo, N. (2011b), "Frontera sur de México, los retos múltiples de la diversidad", en Natalia Armijo (ed.), *Migración y seguridad, nuevo desafío en México*, México, D.F., CADESE, pp. 55-1.
- Boggs, Clay (2015), "Mexico's Southern Border Plan, More deportations and widespread human rights violations", *Washington Office on Latin America (WOLA)*, Washington, DC, 19 de marzo, disponible en <<https://www.wola.org/analysis/mexicos-southern-border-plan-more-deportations-and-widespread-human-rights-violations/>>, consultado el 20 de noviembre de 2017.

- Benítez, R. (2011), “México, Centroamérica y Estados Unidos, migración y seguridad”, en Natalia Armijo (ed.), *Migración y seguridad, nuevo desafío en México*, México, D.F., CADESE, pp. 179-92.
- Correa-Cabrera, G. (2014), “Seguridad y migración en las fronteras de México, diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional”, en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo, vol. 12, núm. 22, pp. 147-71.
- Correa-Cabrera, G. (2013), “Security, migration, and the economy in the Texas-Tamaulipas border region, the ‘real’ effects of Mexico’s drug war” en *Politics & Policy*, México, D.F., Policy Studies Organization y Universidad Iberoamericana, vol. 41, núm. 1, pp. 65-82.
- Inkpen, C. (2011), “Security and human rights issues on the Guatemalan/Mexican border”, *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, Washington, DC, 5 de enero, disponible en <<http://csis.org/blog/security-and-human-rights-issues-guatemalan-mexican-border-chris-inkpen>>, consultado el 15 de septiembre de 2012.
- Martínez, F. (2011), “La nueva ley migratoria no garantiza la excepcionalidad de indocumentados, CIDH”, *La Jornada*, México, D.F., 7 de agosto, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/08/07/politica/006n1pol>>, consultado el 19 de septiembre de 2012.
- Passel, J., Cohn, D’Vera y González-Barrera, A. (2012), *Net migration from Mexico falls to zero — and perhaps less*, Washington, DC, Pew Hispanic Center.
- Ramos, J.M. (2011), “Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida, antecedentes y desafíos”, en Natalia Armijo (ed.), *Migración y seguridad, nuevo desafío en México*, México, D.F., CADESE, pp. 73-90.
- Roseblum, M.R. y Brick, K. (2011), *U.S. Immigration Policy and Mexican/Central American Migration Flows, Then and Now*, Washington, D.C., Migration Policy Institute.