

# UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial del 3 de abril de 1981



**SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA: ADOPCIÓN DE UNA  
PERSPECTIVA TRANS-REGIONAL PARA LA CONTENCIÓN DE LA  
MIGRACIÓN EN TRÁNSITO (2001-2019)**

**TESIS**

Que para obtener el grado de

**MAESTRO EN ESTUDIOS SOBRE MIGRACIÓN**

Presenta

**ROBERTO JOSÉ DOMÍNGUEZ MORO**

**Director:** Dr. César Villanueva Rivas  
**Lectores:** Dr. Aaraón Díaz Mendiburo  
Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo  
Dr. Javier Urbano Reyes  
Dra. Amarela Varela Huerta

## Índice

<b>Introducción</b>	p. 4
<b>Capítulo 1. Respuestas Contemporáneas al Fenómeno Migratorio</b>	p. 18
<b>Una Breve Historia de la Migración</b>	p. 18
<b>Visiones Positivas de la Migración</b>	p. 27
<b>La Migración como Riesgo a la Seguridad: la Respuesta Soberana del Estado</b>	p. 32
<b>Seguridad y Migración: Conceptos Vinculados</b>	p. 36
<b>Gobernanza Internacional en Materia Migratoria</b>	p. 39
<b>La Opción Trans-regional para la Gestión de la Migración</b>	p. 40
<b>Desarrollo y Cambios Paradigmáticos en la Política Migratoria Mexicana</b>	p. 43
<b>Capítulo 2. Marco Teórico-metodológico de la Investigación</b>	p. 53
<b>La Elección de un Marco Onto-epistemológico</b>	p. 53
<b>La Corriente Post-estructuralista y la Construcción de la Verdad</b>	p. 55
<i>El Papel del Estado en la Construcción de la Verdad</i>	p. 58
<i>La Soberanía y el Control de los Fenómenos Transfronterizos</i>	p. 60
<i>Las Consecuencias de la Pertenencia del Ciudadano al Cuerpo Social</i>	p. 62
<i>Distintas Interpretaciones del Biopoder y la Biopolítica</i>	p. 64
<i>Aportes del Post-estructuralismo para el Análisis de la Securitización de la Migración</i>	p. 67
<b>Los Hallazgos de la Escuela de Copenhague</b>	p. 68
<i>El Tema de la Seguridad, el Discurso y el Rol del Estado</i>	p. 69
<i>La Migración bajo la Óptica de Securitización</i>	p. 73
<b>Categorías</b>	p. 76

<b>Capítulo 3. Securitización de la Política Migratoria Mexicana</b>	p. 80
<b>La Construcción del Concepto de Seguridad Nacional</b>	p. 81
<b>Evolución del Concepto de Seguridad Nacional en México</b>	p. 85
<b>La Seguridad Nacional y el Discurso en las Políticas Públicas</b>	p. 89
<b>La Seguridad Nacional y la Migración</b>	p. 95
<b>La Impronta Estadounidense en el Tema de Seguridad</b>	p. 99
<b>Visión Mexicana de Seguridad y Migración</b>	p. 101
<b>Programas y Políticas Públicas Migratorias en el México del Siglo XXI</b>	p. 104
<i><b>Fox: de la Ilusión del Primer Mundo al Choque con la Realidad Geopolítica</b></i>	p. 104
<i><b>Calderón: la Profundización de la Securitización de la Movilidad Humana</b></i>	p. 114
<i><b>Peña Nieto: la Gobernanza Persecutoria de la Migración</b></i>	p. 121
<i><b>López Obrador: Cambiar Todo para que Todo siga Igual</b></i>	p. 126
<b>Capítulo 4. Reflexiones Finales</b>	p. 131
<b>Factor Subjetivo: Cómo Leer la Realidad de la Migración</b>	p. 132
<b>Discurso desde el Poder: Construir la Realidad con Palabras</b>	p. 140
<b>Caracterización de la Otridad: el Rechazo de la Imagen en el Espejo</b>	p. 148
<b>Construcción de Crisis: la Problematización de la Migración como un Peligro</b>	p. 155
<b>Respuesta a la Pregunta de Investigación</b>	p. 162
<b>Referencias</b>	p. 165
<b>Libros</b>	p. 165
<b>Publicaciones Académicas Especializadas</b>	p. 169
<b>Sitios Web</b>	p. 175

## Introducción



Una imagen especialmente poderosa de la migración actual es la que se captó el pasado 25 de junio de 2019<sup>1</sup>, en la que puede verse a Óscar Alberto Martínez Ramírez y a su hija Valeria, ciudadanos de El Salvador, ahogados en la ribera del río Bravo, en su intento por llegar a los Estados Unidos de América. ¿Cómo llegaron ambos a esa situación? ¿Qué lleva a una persona a arriesgar su existencia para cruzar una frontera? ¿Qué valor tienen la vida y la dignidad humana en la toma de decisiones en materia migratoria?

Vivimos en una etapa llena de paradojas: mientras que en ningún momento de la historia como en la actualidad se ha generado tal cantidad de riqueza material, adelantos tecnológicos y posibilidades de desarrollo, paralelamente los temas de desigualdad, injusticia, violencia y deterioro ambiental han registrado un incremento inusitado, hasta el punto de hacernos cuestionar la viabilidad de los modelos económicos, instituciones gubernamentales y estructuras sociales existentes.

Uno de los indicadores más representativos de esta época de profundos cambios demográficos y económicos es el marcado incremento de la movilidad humana. Por ejemplo, el 16.4 por ciento de la población salvadoreña ha emigrado al exterior, mientras que once millones

---

<sup>1</sup> La autora es la fotógrafa Julia Leduc, de la agencia Associated Press.

de mexicanos residen en los Estados Unidos de América, de los que seis millones están en situación irregular (Durand, 2019). Migran voluntariamente aquellos que cuentan con la capacidad, habilidades y recursos necesarios para emprender la búsqueda de mejores condiciones de vida, pero también lo hacen quienes han agotado sus opciones para sobrevivir en un entorno abiertamente hostil, como sucede con los migrantes oriundos de Guatemala, El Salvador y Honduras que se aventuran en territorio mexicano para alcanzar la frontera Norte.

Si bien se plantea la migración como un área de oportunidad que puede resultar benéfica para todos los involucrados, el incremento de los flujos migratorios —producto de conflictos militares, guerras civiles, pauperización, cambio climático y falta de seguridad y perspectivas en los países del Sur global, pero también del abaratamiento de los transportes, de la existencia de redes transnacionales y de las necesidades del sistema capitalista en los países de destino— se ha construido, en el discurso predominante de los países del Norte global, como una “crisis internacional” que demanda respuestas acordes a la gravedad de la situación.

Para corregir esta tendencia, las naciones receptoras de migración han tendido a privilegiar la creación e implementación de políticas públicas de carácter restrictivo, es decir, que desalienten la migración no deseada y permitan el ingreso de aquella que resulta de utilidad para sus estructuras económicas, a través de una aplicación estricta de las leyes migratorias y de dotar a distintas instituciones gubernamentales, e inclusive hasta algunas organizaciones privadas, de las capacidades y recursos necesarios para llevarlo a la práctica<sup>2</sup>.

En un mundo en el que la concepción del Estado se basa en la integridad territorial, el mantenimiento de demarcaciones fronterizas y el ejercicio pleno de la soberanía en materia de migración, no es fácil cuestionar estas decisiones. La definición del interés nacional y la

---

<sup>2</sup> Ante la existencia de excepciones resulta inexacto hablar de la aplicación de este tipo de políticas en términos absolutos; baste recordar la postura del gobierno de la República Federal Alemana en 2015 respecto a la necesidad de abrir las fronteras a un número considerable de refugiados predominantemente sirios. Sin embargo, también es necesario tener en cuenta el costo político, tanto interno como a nivel europeo, que esta medida humanitaria acarrió al gobierno de Angela Merkel.

priorización de los temas a atender forman parte del *ethos* estatal, y se colocan por encima de otras consideraciones, como las de índole humanitaria. La determinación del interés nacional y las medidas que se tomen para custodiarlo están legitimadas al emanar del ejercicio de gobiernos democráticos que, en principio, representan el interés general y operan dentro de un marco jurídico definido.

No obstante lo anterior, considero que, a la par de estos elementos, existe una amplia tendencia, consistente con los postulados del neoliberalismo, respecto a la necesidad de disminuir la participación del Estado en la definición de condiciones de mayor equidad y justicia en la sociedad a su mínima expresión, privilegiando, por el contrario, su vertiente de garante de la seguridad y estabilidad sociales, por ser requisitos indispensables para la reproducción del capital y la expansión de los intereses de las élites. La política pública es convertida, de esta manera, en un instrumento de control y dominación —en ocasiones violento—, para normar desde los cuerpos hasta la conductas de las personas, y hacerlas dóciles y consistentes con las metas de los sectores predominantes en la sociedad.

En estos casos, desde la óptica del Estado —no necesariamente desde la visión de la sociedad civil, la comunidad académica o la de la propia población-objetivo de estas medidas—, las repercusiones sociales de la implementación de una política pública, o bien son percibidas como marginales, o en ocasiones ni siquiera son tomadas en consideración en su diseño o evaluación.

La migración irregular, desde el punto de vista estadounidense<sup>3</sup>, compromete la preservación de la integridad etno-cultural y política de su nación ante la percepción de la existencia de un entorno geopolítico amenazante para sus intereses. Por su parte, el Estado mexicano plantea mantener condiciones políticas, comerciales y de cooperación favorables en

---

<sup>3</sup> Nuevamente, hay que aclarar que no es viable asignar una posición monolítica a países tan diversos en sus ámbitos local, estatal y federal como los Estados Unidos de América, o como México. Aquí y en adelante, para efectos del análisis, me referiré a las posiciones y los discursos dominantes cuando asigne una tendencia determinada a un país.

su relación bilateral con la superpotencia, a cambio de actuar como un socio serio y confiable en materia de control migratorio. Bajo estas premisas, los impactos negativos de las políticas públicas migratorias restrictivas —entre los que se cuenta la muerte de personas como Oscar Alberto y Valeria— serían considerados en ambas naciones como males menores: meras “víctimas colaterales” en la lucha por salvaguardar intereses de mayor envergadura. La perspectiva que adopta el Estado en la construcción de sus acciones y en la justificación de las mismas no se basa ni puede basarse en casos particulares, pero no puede obviar el hecho de que existen. Los costos sociales pueden medirse de muchas maneras, pero en pocos casos reflejan la vivencia individual. Una disminución en el número de muertes de migrantes en la zona fronteriza ¿constituye un avance? ¿Resulta relevante para los que murieron y para sus familias?

Si retomamos la imagen con la que inicia este escrito, podemos ver a dos seres humanos abandonados, anónimos, que encontraron su fin en la búsqueda de un nuevo comienzo para sus vidas. El adulto no pudo salvar a la pequeña porque no se pudo salvar a sí mismo. El río donde murieron podría ser cualquier curso de agua, pero por convención, el Bravo constituye una frontera internacional que no puede ser transpuesta sino bajo condiciones especiales. Hasta ahí llegaron dos seres humanos indocumentados, por lo tanto, despojados de sus nombres propios, de personalidad jurídica, de nacionalidad, de significado, de derechos —aun de los más elementales—; probaron su suerte para llegar al mítico Otro Lado y terminaron ahogados, al estarles vedado poderlo hacer, en palabras de la Organización Internacional para las Migraciones, “de manera segura, ordenada y regular”.

Al verlos descalzos, pobremente vestidos y boca abajo en el agua cenagosa, resulta difícil identificarlos como una amenaza a la seguridad nacional del país más poderoso del mundo, o un riesgo para el mantenimiento de relaciones comerciales entre dos naciones. Sin embargo, su carácter de migrantes, de irregularizados, de pobres, así como su mera presencia en la frontera norte, a miles de kilómetros de su lugar de origen, proporcionan a México y a los Estados Unidos

de América una justificación válida para la aplicación de medidas restrictivas a la movilidad humana que resultaron, en este caso, en dos muertes oscuras y anónimas.

Desde la óptica del Estado no se trata de dos personas inofensivas; ambos representan solamente la punta del *iceberg* integrado por miles y miles de migrantes que deben ser controlados. Sin embargo, a través de la fotografía, podemos constatar como padre e hija pagaron el precio de una geopolítica que no estaban en posición de comprender, de la defensa de intereses financieros y comerciales completamente alejados de su situación, del miedo de las élites a perder su preeminencia económica, étnica, cultural y política, en un mundo en el que las tragedias personales sólo atañen a los involucrados, y que, en el discurso público, quedan únicamente como registros numéricos de una problemática supuestamente compleja, pero de una brutalidad elemental.

No es posible contener la migración, puesto que ésta es consustancial a la experiencia humana, como lo ha sido a través de las eras; la voluntad de frenar este fenómeno a partir exclusivamente de medidas de control o restricción ha probado una y otra vez sus límites y a la vez se ha traducido en un costo social elevado. La muerte de dos migrantes no detendrá la lógica y las fuerzas que animan la dinámica de la movilidad humana; otros pensarán que serán más afortunados; que burlarán la vigilancia de elementos policiales, militares y criminales; que llegarán a su destino, y que pronto podrán incorporarse a una actividad que les permita subsanar sus grandes carencias.

No todos lo lograrán, sin embargo, y en su ciclo estarán expuestos a experimentar la anomia de no pertenecer a la sociedad en la que se mueven, de perder sus vínculos familiares, de soportar continuamente humillación, estrecheces e indignidad, de sentirse vulnerables, vigilados, potencialmente capturados o deportados a sus lugares de origen, sin que el Estado, sin que ningún Estado, quiera hacerse cargo de ellos y ayudar a solucionar sus necesidades.

Ver entonces la migración como una danza de cifras abstractas, de cuerpos racializados, de multitudes sin rostro, nos separa definitivamente de su significado en términos humanos y por

lo mismo, nos aísla de la vinculación emocional o participativa que podemos tener desde nuestra perspectiva y comprensión de los hechos. Detrás de cada deportado, de cada confinado, de cada asesinado o desaparecido, hay una persona, y su pérdida nos remite a una pérdida de todos.

Implica asumir una postura de respeto hablar de la muerte y del sufrimiento de otros, cuando uno mismo se ha visto preservado de tener que enfrentar situaciones extremas como las que relato. Para poder entender mi interés en el tema seleccionado para una disertación de maestría, considero necesario hacer un breve ejercicio de introspección y buscar en mí mismo, en mi pasado, vivencias y experiencias, las razones para pronunciarme frente a hechos tan crudos como los que describí en párrafos anteriores. En otras palabras, es preciso caracterizar, en términos antropológicos, mi lugar de enunciación, categoría definida por Muñiz (2016) como

Un espacio epistémico desde el cual se articula el horizonte de interpretación, nos remite a la base del sistema cultural que se expresa por medio de un discurso individual... la interpretación del fenómeno histórico, no se enuncia desde un «no lugar» o desde un espacio neutro o no contaminado. (p. 25)

Con ello asumo que, desde mi perspectiva, el estudio de las ciencias sociales, de la migración, implica tomar una posición; no es posible el distanciamiento de nuestros principios y perspectivas en el análisis de temas que son por naturaleza contenciosos y que demandan juicios de valor. El que habla debe hacerse responsable de lo que dice y desde dónde lo expresa, lo que ayuda a quien lo escucha a colocarlo en una dimensión y en un tiempo histórico determinados. Pero ¿de dónde proviene ese interlocutor y qué hay en su historia personal que haya contribuido a moldear su visión?

Considero a la persona como el resultado de una serie de eventos completamente aleatorios y contingentes: así como existe alguien, pudo haber existido cualquier otro. En cada eyaculación hay entre 200 y 400 millones de espermatozoides; cada uno puede fecundar —o no— uno de los más de 500 óvulos viables que produce una mujer promedio en el curso de su

vida. Las combinaciones son casi infinitas, pero se incrementan exponencialmente si sumamos las circunstancias que rodean al hecho de que alguien nazca.

En mi caso, un evento decisivo para que yo naciera fue precisamente la migración. A los 17 años de edad, y para evitar su conscripción para luchar en las guerras coloniales en los territorios marroquíes controlados por España, mi abuelo materno emigró en 1923 de su aldea a México, un país del que apenas conocía la existencia. Mi abuela materna fue traída en 1913 por su familia desde la ciudad de Puebla a la capital del país huyendo de la persecución de grupos revolucionarios; igual suerte corrió la familia de mi abuela paterna, que se trasladó de Guadalajara a la Ciudad de México. Mi abuelo paterno se mudó del entonces lejano pueblo de Azcapotzalco a otro pueblo remoto, Coyoacán, para buscar empleo y residencia, y donde conoció a la que sería su esposa. Aun cuando me remonte únicamente a las dos generaciones anteriores a mi nacimiento, cualquier evento pudo haber impedido que cuatro personas, provenientes de lugares distintos, se hubieran siquiera visto.

Viví mi adolescencia en pleno recrudecimiento de la Guerra Fría; a principios de los años ochenta una parte esencial del proceso de auto-identificación y del establecimiento de una personalidad independiente pasaba, en gran medida, por asumir una posición política respecto a dos bandos irreconciliables y dos visiones del mundo radicalmente excluyentes. Era una dicotomía en la que no cabían los tonos grises: se estaba con el pueblo o con el empresariado, se era furibundamente antiimperialista o se profesaba un profundo conservadurismo anticomunista; se abrazaba la dictadura del proletariado o la democracia de cuño estadounidense.

Si bien aún ahora, como adulto, es difícil comprender todas las variables en juego, a los quince años tal vez no lo es tanto, ya que la ignorancia, la fe ciega, los sentimientos, las hormonas, la necesidad de pertenencia, la esperanza, la creencia en el futuro y la terquedad, hacen relativamente fácil asumir una posición y defenderla con una pasión que, aunque se va

desgastando con los años, a veces renace de maneras inopinadas y saca lo más vital de nosotros.

Yo abracé la ideología de izquierda con la misma entrega con la que rechazaba lo que consideraba una injusticia en mi microcosmos familiar: no estaba bien que la fuerza determinara quién tenía la razón; los poderosos no buscaban el bienestar de los oprimidos; la solidaridad de los débiles podía vencer la arrogancia de quienes siempre salían bien librados; tenía que haber un lugar hacia dónde dirigirse en el que no habría agresión o sufrimiento y tendrían espacio la igualdad y el respeto.

Llegando a la Universidad, fue momento de documentar debidamente mi tosco andamiaje ideológico; era grato ver que los libros no contradecían mis sentimientos y que, al contrario, me ofrecían elementos para reafirmar mi postura. La realidad también parecía demostrar la maldad intrínseca de los poderosos Estados Unidos de América en momentos en que millones de centroamericanos padecían hasta lo indecible en guerras de aniquilamiento. Conocí de primera mano a exilados de esos conflictos: no eran rostros abstractos de combatientes o guerrilleros: eran Benjamín, Rafael, Jorge; personas de carne y hueso, mis amigos, que me compartían, entre risas y un profundo dolor, su testimonio de lo que allá pasaba y de lo duro que era sobrevivir para la gente más vulnerable.

Para 1989 vino el gran cambio con el inicio del desmantelamiento de la Unión Soviética y de sus países aliados. El fin de la Guerra Fría trajo grandes arrepentimientos y al parecer era obligatorio cambiar de bando, denunciar un pasado idealista y transformarse en demócrata, post-moderno, práctico. Me negué a ello, y seguí entendiendo el mundo tal como lo había conocido. Esto me valió una severa admonición en mi examen profesional, que versó sobre la formulación de la política exterior estadounidense hacia El Salvador en los ochentas por haberme atrevido a hablar de “imperialismo” cuando ese concepto ya estaba plenamente rebasado por la realidad. ¿Qué no me había enterado que el marxismo había sido arrojado al basurero de la historia? Ahora lo que había era “interdependencia”, no imperialismo.

Una vez titulado, incursioné en las filas de la burocracia ; fueron veinticinco años en el sector público que me permitieron ver el otro lado de la ecuación, cómo los gobiernos en ocasiones no eran calculadores y diabólicos, sino ineficientes y caóticos; cómo lo que no faltaba en el país era dinero sino la capacidad de administrarlo correctamente; cómo existía una arrogancia en el trato y una distancia muy grande entre los servidores del pueblo y el pueblo al que supuestamente sirven; cómo el ejercicio de un presupuesto, las intrigas administrativas, las conspiraciones por alcanzar los más altos puestos se transforman en un fin en sí mismos, sin que en el fondo resulte importante lo que se está haciendo por la sociedad.

Ahora que he vuelto a las aulas como alumno, ante una realidad que, al paso de treinta años, es muy diferente a la que conocí cuando fui universitario. Me enfrento al tema de la migración y encuentro que, de una manera sutil, algunas de mis convicciones en torno a la justicia, al poder y a la indiferencia gubernamental respecto a los más vulnerables siguen estando plenamente vigentes.

Los miles de centroamericanos en tránsito por México en busca de dirigirse a los Estados Unidos de América son hijos o nietos de aquellos que vieron destruidas sus sociedades en una guerra injusta, cruel y devastadora; ahora van a reclamar espacio para vivir a una sociedad que, cuatro décadas atrás, vio con indiferencia la responsabilidad de su gobierno en violaciones monstruosas de derechos humanos que dejaron personas mutiladas, huérfanos de guerra, cámaras de tortura, fosas clandestinas y desintegración social.

El *continuum* de miseria y devastación de las guerras civiles de los años ochenta no hizo sino cambiar de escenario y de protagonistas a lo largo de los años siguientes, siempre bajo la significación de que las estructuras sociales y económicas dominantes en la región mantienen su capacidad de propiciar violencia, marginación y desesperanza.

Los descendientes directos de los desplazados centroamericanos que llegaron de manera irregular a los Estados Unidos de América tuvieron que tallarse un espacio, a base de violencia, en una sociedad que los rechazaba: las *maras* y otras bandas integradas por centroamericanos

para la lucha callejera en Los Ángeles y otras localidades regresaron a países devastados por la guerra y sin opciones reales para un desarrollo económico y social, donde se convirtieron en actores importantes, junto con las instituciones militares y policiales, en la gestión de la muerte como instrumento de control.

La naturaleza tampoco ha dado un espacio para el respiro: en 1998 el huracán *Mitch* golpeó de manera devastadora a los países centroamericanos dejando a su paso miles de muertos, desaparecidos caos y destrucción. Distintos terremotos han traído nuevas víctimas, desplazados y desposeídos. Adicionalmente, los efectos del calentamiento global han alterado las condiciones para los sectores agrícolas de la región, situación que impulsó a muchos a considerar como alternativa de supervivencia llegar a los Estados Unidos de América, y desde allá hacer frente a las necesidades más elementales de sus familias.

En este sentido podemos ver a la población centroamericana, siguiendo a Grosfoguel (2012), como en un inframundo donde no hay lugar a esperar que algo bueno va a ocurrir. En el ámbito internacional podríamos distinguir la existencia de seres humanos superiores e inferiores, que corresponden respectivamente a la zona del ser y al del no-ser.

No es un lugar geográfico específico, sino una posición en las relaciones raciales de poder que ocurren a escala global entre centros y periferias, pero que también ocurren a escala nacional y local contra diversos grupos racialmente inferiorizados. Existe un colonialismo interno tanto en el centro como en la periferia. Existen zonas del ser y no-ser a escala global entre centros occidentalizados y periferias no-occidentales (colonialidad global), pero también existen zonas del ser y zonas del no-ser tanto en los centros metropolitanos como también en las periferias (colonialismo interno). (p. 95)

No basta que los centroamericanos sean tratados casi como *Untermenschen*, como seres inferiores en la acepción nacionalsocialista del término, por las autoridades migratorias de los Estados Unidos de América; para colmo de males, en el contexto de la movilidad en tránsito, deben someterse a un nivel adicional de represión e indignidad, operado por las autoridades y

los grupos delictivos de un país como México —a decir del presidente Trump, lleno de *bad hombres*—. Los jóvenes migrantes, en razón de su visibilidad, están en riesgo de ser capturados por el Instituto Nacional de Migración, o reclutados por organizaciones de narcotraficantes. Las mujeres de cualquier edad y condición deben afrontar un nivel de sometimiento extra en función de su género, representado por el riesgo constante de violación o secuestro por parte de traficantes de personas para acabar desempeñando trabajo sexual. Los niños pueden esperar que, en el mejor de los casos, serán separados de sus padres y encerrados en jaulas en lo que se resuelve su situación legal. Además, hombres, mujeres y niños pueden ser, entre otras cosas, objeto de extorsión, chantaje, malos tratos, racismo, explotación y privación de su libertad. Todo ello, aún antes de cruzar la frontera con los Estados Unidos de América.

Los remedios tardarán sin duda en llegar puesto que como menciona De Sousa Santos (2010) citado por Grosfoguel (2012):

Como tendencia, los conflictos en la zona del no-ser, son gestionados por la violencia perpetua y solamente en momentos excepcionales se usan métodos de regulación y emancipación. Dado que la humanidad de la gente clasificada en la zona del no-ser no es reconocida, dado que son tratados como no-humanos o sub-humanos, esto es, sin normas de derechos y civilidad, entonces se permiten actos de violencia, violaciones y apropiaciones que en la zona del ser serían inaceptables. (p. 96)

¿Cómo entender esto? Más aún, ¿cómo entender que México, el país que, en mi primera adolescencia, ofreció refugio —con todas las reservas del caso— a miles de guatemaltecos pobres de la depredación del ejército chapín y de los escuadrones de la muerte, ahora se haya transformado en un servicial colaborador de los Estados Unidos de América en su lucha por conservar intacta su civilización del asalto de seres inferiores y semisalvajes?

Actualmente tengo 53 años de edad. Han pasado muchas cosas y me han pasado otras tantas a lo largo de todo ese tiempo. Gran parte de lo que he podido ser testigo muestra que, por más que se pretenda enturbiar la realidad utilizando la retórica, el sofisma y los trucos de la

palabra, no hay una diferencia abismal entre lo que ahora vemos y lo que ha sido tradicionalmente una lucha a muerte por el poder, la riqueza, la fama, el prestigio y el dominio sobre los demás. Sigo sin encontrar eso admisible y me adhiero a una frase pronunciada por el historiador francés Henri Guillemin, a quien se le preguntó en su senectud si había hecho la paz con las cosas que había denunciado en sus escritos; su respuesta fue simplemente: “No. Quiero morir indignado”.

En cuanto al presente estudio, planteo los siguientes elementos formales para entender la estructura y el alcance que pretendo dar a mi disertación.

La pregunta de investigación utilizada se expresa en los siguientes términos: *¿Cómo se ha insertado el paradigma de la securitización en la política migratoria mexicana en el Siglo XXI y que alternativas viables existen al mismo?*

De esta pregunta desprendo los siguientes objetivos de investigación:

- (1) Caracterizar el proceso de endurecimiento de la política migratoria de México, desde 2001 hasta 2019, a partir de la problematización de la migración como un problema de seguridad nacional.
- (2) Describir la interacción entre los gobiernos de Estados Unidos de América y México en materia de migración que resultaron en el alineamiento de la política migratoria mexicana a los intereses estadounidenses a través de la integración de un enfoque trans-regional informal entre los países involucrados.
- (3) Determinar el impacto de la percepción sobre la migración de los distintos gobiernos de México y de los Estados Unidos de América, en el contexto del debate en torno a la llamada “crisis migratoria internacional” en la securitización del fenómeno migratorio en México.
- (4) Ahondar en el impacto social y humano que tiene para México el asumir una política restrictiva y de contención de la migración.
- (5) Plantear las alternativas a la contención que podría tener México en materia de política migratoria a la luz de las experiencias de otras regiones en su manejo.

Finalmente, enuncio las hipótesis que servirán de guía el análisis de los datos empíricos;

Hipótesis General: La creación de políticas públicas en materia de migración atiende a los objetivos del interés nacional, definido éste por las élites gobernantes, basado en su percepción o interpretación de la realidad, manifestado a través de una problematización discursiva específica del fenómeno migratorio y resuelto a través de la aplicación de medidas políticas, legales y administrativas para la gestión del fenómeno.

Hipótesis Intermedia: La problematización de la migración como una amenaza a la seguridad nacional conlleva a la elaboración de políticas públicas de índole restrictiva, que pretenden controlar y contener los flujos migratorios caracterizados como no deseables, buscando involucrar a los distintos Estados en acuerdos trans-regionales formales o informales para alcanzar los objetivos propuestos.

Hipótesis Específica: México ha integrado el paradigma de la securitización a su política migratoria como una estrategia para conservar e incrementar sus nexos económicos y comerciales con los Estados Unidos de América, a través de la paulatina integración de instrumentos jurídicos, acciones institucionales y medidas policiaco-militares orientadas a controlar y restringir la movilidad humana en territorio nacional.

El trabajo de tesis se desarrolla en cuatro capítulos. En el primero, titulado “Respuestas Contemporáneas al Fenómeno Migratorio”, abordo el tema de la migración desde una perspectiva histórica, así como las percepciones que se han tenido de ella y las soluciones en materia de gobernanza internacional que han sido propuestas. El Capítulo 2, “Marco teórico-metodológico de la investigación”, ofrece un análisis de las aportaciones de distintos autores y escuelas de pensamiento utilizadas, así como las categorías que propongo para analizar el objeto de estudio. En tercer lugar, en el Capítulo titulado “Securitización de la Política Migratoria Mexicana”, hago una descripción de los elementos que rodean su definición, así como un recuento de los principales hechos registrados en la materia en los últimos años. El último capítulo incluye mis reflexiones finales a la luz de las categorías propuestas.

Antes de continuar mi exposición, quiero hacer manifiesta mi profunda gratitud personal y profesional al Dr. César Villanueva Rivas, quien fungió la labor de dirigir este trabajo de investigación.

Igualmente deseo reconocer la labor de la Dra. Karla Angélica Valenzuela Moreno y del Dr. Javier Urbano Reyes, por el apoyo y la guía que me ofrecieron para la integración de la presente Tesis en su calidad de profesores titulares de las asignaturas de Seminario de Investigación sobre Migración I, II, III y IV.

Finalmente, hago patente mi agradecimiento a la totalidad de los integrantes del claustro docente, quienes compartieron, conmigo y con mis condiscípulos, sus valiosos conocimientos y experiencias en el curso de los cuatro semestres del programa de Maestría en Estudios sobre Migración; desde mi perspectiva, la enseñanza es uno de los ejercicios más nobles y generosos que puede desempeñar una persona.

## Capítulo 1. Respuestas Contemporáneas al Fenómeno Migratorio.

Podría resultar peculiar abrir un estudio sobre temas migratorios contemporáneos con un comentario amplio respecto al origen de la humanidad, sin embargo considero esto justificado en tanto que la migración es una actividad que acompaña a la especie humana desde prácticamente sus inicios y que, de muchas maneras, ha configurado al mundo y al ser humano tal y como los conocemos en la actualidad.

Complejos procesos civilizatorios han codificado, normado y problematizado esta actividad —como muchas otras—, a partir de criterios que pretenden distinguir lo apropiado y lo inapropiado, lo legal y lo ilegal, lo aceptable y lo rechazable. Ha sido una constante, hasta nuestros días, que dichos criterios contribuyan a justificar el estado de cosas existente, así como las jerarquías y relaciones sociales. Por ello, es necesario siempre tener en mente que la forma en la que se caracterizan fenómenos como la movilidad humana, siempre tendrán como telón de fondo una constelación relacional que le da contenido y contexto, y que además refleja las relaciones de poder existentes en un momento dado. Iniciemos entonces con un breve relato del inicio de nuestra especie y su inveterada costumbre a caminar y a cambiar de residencia.

### Una breve historia de la migración

La teoría del evolucionismo, ampliada por Charles Darwin para explicar el surgimiento del ser humano a través de los elementos de mutación y selección natural, plantea la aparición de su origen en el centro del continente africano hace unos siete millones de años; los descendientes una especie de simios se dividieron en tres ramas distintas: una daría por resultado a los actuales gorilas, otra a los chimpancés y la tercera, el *Australopithecus africanus*, al hombre moderno (McHenry & Coffing, 2000). La creación de las primeras herramientas por parte del llamado *Homo habilis* hace 2.5 millones de años y la adopción de una postura erguida al caminar, característica del *Homo erectus*, alcanzada hace 1.7 millones de años, serían etapas centrales para el surgimiento del simio denominado *Homo sapiens* —nombre científico de la especie humana—.

Fue el citado *Homo erectus*, con su mayor capacidad de locomoción, el que inició una actividad de que ha perdurado hasta el momento: la movilidad. Hace un millón de años, nuestro ancestro común salió del continente africano y comenzó una paulatina ocupación del sur y el oriente del continente asiático, hasta llegar a lo que actualmente es la isla de Java, en Indonesia.

Algo de positivo tendría este proceso, puesto que, a lo largo de su peregrinación, y con el paso de los siglos, una versión modernizada del *Homo erectus*, con mayor capacidad craneal y características similares a las del ser humano moderno, dio origen al *Homo sapiens*. Siguiendo la cronología propuesta por Diamond (1997) esta nueva cepa se estableció en el continente europeo hace medio millón de años, se extendió hacia el norte de Eurasia, hace 20,000 años, cruzó hacia nuestro continente por la zona denominada Estrecho de Bering y entró a Norteamérica hace 12,000 años; luego, marchó hasta la Patagonia, en el extremo sur del continente americano, a donde llegó hace 10,000 años. Un largo camino que dio origen a distintas formas corporales y manifestaciones culturales a las características y exigencias de las diversas regiones en donde estos grupos se establecieron.

Así pues, la acción de trasladarse de un sitio determinado a uno diferente ha sido consustancial a nuestra especie desde sus orígenes. El poblamiento del planeta fue resultado de movimientos de grupos o comunidades migrantes, por vía terrestre o marítima, en búsqueda de aquellos lugares que ofrecieran las mejores condiciones para su existencia, generando como resultado una gran diversidad de respuestas adaptativas a las características del medio físico en el que se desarrollaron.

A la etapa de nomadismo generalizado siguió una fase trascendental en la historia de la humanidad: la elección por parte de grupos humanos organizados de establecerse permanente en un espacio determinado en el que podían obtener su sustento a través del cultivo de la tierra y de la domesticación de animales para su consumo: el proceso conocido como sedentarismo. Las condiciones existentes y el contacto entre distintos grupos generaron a su vez patrones

sociales, culturales y políticos distintivos que, en su conjunto, dieron origen a las culturas que protagonizaron la creación de las distintas civilizaciones.

Sin embargo, la movilidad humana no culminó con ello. Los procesos de sedentarización y la consiguiente aparición de excedentes generaron la concepción del espacio geográfico como un bien enajenable a través de distintos regímenes de propiedad, la definición de líneas demarcatorias de los espacios en los que se ejerce el poder, y la paulatina creación de las instituciones y los marcos normativos, sociales, económicos, políticos y de seguridad, cuyo conjunto constituye actualmente el andamiaje que sostiene a los Estados-Nación.

Dichos elementos —pese a su creciente sofisticación— no afectaron la tendencia humana al movimiento; simplemente representaron la creación de diferentes tipos de obstáculos a franquearse para alcanzar la meta anhelada. Por ello, la posibilidad de cambiar de lugar de residencia para maximizar el bienestar, huir de aquello que amenaza la vida, o ponerse a salvo de la persecución y la intolerancia, permanece hasta la actualidad como parte del repertorio de supervivencia de los seres humanos.

Estamos aquí en presencia de los principales actores del tema que abordaremos en este estudio: el deseo humano de moverse versus las estructuras e instituciones institucionales que se han implementado para gestionar dicho movimiento. De esta tensión se derivan las actuales acciones emprendidas por el Estado para poner bajo su mando el contenido anárquico y subversivo que representa la voluntad de quienes pretenden trasponer las fronteras. Menciona Urbano (2013):

El control como parte estratégica de la política migratoria tiene funciones limitadas como herramienta de administración migratoria. En la mayor parte de las naciones receptoras, una de las variables que miden la eficacia de sus políticas tiene que ver con su incidencia, con su capacidad de afectar al movimiento de personas a través de sus fronteras, lo que ha hecho del control un concepto central en las estrategias de política pública en materia de flujos migratorios. (p. 80)

La voluntad del Estado se manifestará de muchas maneras: el objetivo será ejercer el control del fenómeno a través de leyes, instituciones y políticas específicas, en un contexto en el que la migración representa un elemento entre varios que deben balancearse adecuadamente para alcanzar los objetivos que se han planteado para la sociedad.

Por ello, la migración, que es una de las muchas formas que adopta la movilidad humana, se ha inscrito en las últimas décadas como un elemento de la mayor relevancia en las agendas políticas, legislativas y económicas de las naciones involucradas en este proceso. Esta dinámica tiene distintas formas y direcciones e impacta por igual a los países a donde los migrantes buscan dirigirse, los que atraviesan para llegar a su objetivo, aquellos de donde son oriundos, o bien a los que el migrante retorna, de forma obligada o voluntaria, una vez cerrado su ciclo de movimiento.

Las cifras son elocuentes en términos de mostrar un incremento sostenido en la magnitud del fenómeno: de acuerdo a datos del Informe sobre Migración Internacional de 2017, elaborado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el número de migrantes internacionales pasó de 173 millones en el año 2000, a 220 millones en 2010 y a 258 millones para 2017. Esta cifra representa un aumento del 2.8 por ciento de la población total del mundo en el año 2000, a un 3.4 por ciento en 2017.

Surge entonces una pregunta interesante: ¿por qué se le da tanta relevancia a un fenómeno que, comparativamente, presenta una escala reducida? Aun cuando se registre un incremento en las cifras, si las comparamos con la inmensa mayoría de personas que permanece en su lugar de residencia no resulta fácil demostrar que estamos en presencia de un problema que amenace la estabilidad mundial. Sin embargo, el recrudescimiento de una visión nacionalista y excluyente, así como una revaloración de las demarcaciones fronterizas como elementos de defensa y protección de la sociedad, muestran que existen importantes sectores que articulan su participación política en torno a la idea de la aplicación de medidas cada vez más severas para

restringir la migración en sus países, so pretexto de que estos representan un peligro que debe ser conjurado. El migrante es planteado como un “problema” que hay que resolver.

Cabe mencionar que, en este discurso, ni una palabra suele ser dicha respecto a aquellos elementos estructurales y necesidades propios de los estados de destino (Canales, 2019), que constituyen importantes factores de atracción para la migración desde los países subdesarrollados: los cambios demográficos prefigurados por bajas tasas de natalidad y envejecimiento de la población; la orientación a economías del conocimiento que demandan mano de obra barata para atender las necesidades de servicios domésticos, entretenimiento, salud, atención a los niños y los ancianos, o las políticas de reclutamiento de migrantes altamente calificados para la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Vale entonces preguntarse si la visión de la movilidad humana como un problema de seguridad para el Estado ha sido consustancial al establecimiento de demarcaciones territoriales y se ha mantenido de manera continua en el tiempo, o bien, se trata de una construcción contemporánea, que resulta consistente con las nuevas necesidades del desarrollo del capitalismo globalizado y los intentos de los estados más prósperos para hacer de la migración un insumo regulable a voluntad.

Propongo entonces hacer una breve revisión de cómo han interactuado estos elementos a lo largo de la historia, puesto que calificar el movimiento que efectúan quienes ingresan en un país distinto al propio como algo legal o irregular, presupone la existencia de un elemento central: el concepto de frontera, es decir, la delimitación geográfica reconocida del espacio donde el Estado ejerce su soberanía.

Desde el inicio del sedentarismo y la aparición de las ciudades de la Antigüedad, las obras de fortificación y las murallas permitían una defensa efectiva contra invasiones provenientes del exterior; los límites de los territorios adyacentes estaban fijados por la capacidad control por parte de las clases dominantes o bien se concebían a partir de la dicotomía de civilización versus barbarie.

Esta dicotomía estuvo presente en el Imperio Romano respecto a los territorios donde residían los grupos germánicos, o en la separación entre el dominio nahua y las tribus genéricamente denominadas “chichimecas”, en Mesoamérica: las líneas demarcatorias fluctuaban, y no necesariamente eran reconocidas de manera formal, por lo que la movilidad no estaba tampoco formalmente restringida.

Los cambios operados en la transición de los modos de producción esclavista y despótico-tributario hacia el feudalismo representaron nuevos elementos a tomar en cuenta en la determinación de las fronteras y las potestades de los distintos grupos que se disputaban el poder. No era tarea fácil pretender ejercer una hegemonía absoluta sobre un territorio debido a la fragmentación política propia de este modo de organización, a la superposición de poderes derivada de la institución del vasallaje, o al ascendiente de la Iglesia Católica sobre los fieles, independientemente de su lugar de residencia. Bajo estas condiciones, la fijación de fronteras físicas definidas resultaba esencialmente inviable.

Por otra parte, esta situación no implicó mayor capacidad de movimiento, puesto que, la institución de la servidumbre ataba a la población a la tierra y la convertía prácticamente en una propiedad, por lo que la movilidad humana medieval fue severamente restringida por quienes integraban la nobleza. Esta situación no podía perdurar, puesto que la transición del feudalismo al capitalismo, con la migración de la población rural a las ciudades en busca de trabajo, volvió a abrir el paso a la posibilidad de cambiar el lugar de residencia.

De esta manera encontraremos, en lo subsecuente, y conforme en capitalismo se convirtió en el modo de producción dominante en el mundo, que la migración revestirá distintas formas consistentes con las necesidades del momento y por lo mismo con una significación y una caracterización específica; en palabras de Canales (2019), “Cada modelo de acumulación capitalista tiene su propio modelo de migración internacional” (p. 83).

La consolidación del Estado absolutista trajo la creación de imperios coloniales, lo que abrió un importante proceso de movilidad, ya fuera voluntaria, como la ejercida a través de la

migración de los habitantes de la metrópoli a los nuevos territorios, o involuntaria, como fue el caso del traslado de grandes masas de seres humanos capturados, raptados o comprados para laborar como esclavos en las colonias.

Un hito en la historia de la migración lo representa la idea de que el mundo está formado por Estados independientes, con gobiernos que rigen a territorios cuyas demarcaciones son reconocidas por las demás naciones. Sería en 1648, con la firma del Tratado de Westfalia para poner fin a la llamada “Guerra de los Treinta Años” —conflictos político-religiosos entre Estados católicos y protestantes— que surge, en el mundo occidental, la idea del *Estado-Nación*, soberano e independiente de cualquier otra entidad, como principal actor político en las relaciones internacionales. Adicionalmente, dicha concepción se consolidó en el Tratado de Utrecht, de 1713, a través de la vinculación del principio de soberanía a un territorio delimitado por fronteras convencionales y consideradas inviolables. (Heywood, 2011).

Estos cambios estructurales se reflejaron en una nueva visión de la movilidad humana: su adecuada gestión podía representar un incremento a la prosperidad de la nación. En ésta época, y en mayor medida con el surgimiento de la revolución industrial, los países a la vanguardia de este proceso percibieron a la migración como una importante fuente de talento para complementar a la población local, que traería como consecuencia un aumento en la riqueza y el poder de las naciones. Para lograr estos objetivos, se implementaron medidas como la oferta de ciudadanía, la excepción de cargas impositivas y otros beneficios para atraer nuevos pobladores (Dowty, 1987). Un ejemplo de lo anterior sería la invitación del Gran Elector Federico Guillermo a los hugonotes, término que designa a franceses de religión protestante, a establecerse en Prusia para desarrollar las ciencias, las artes y el comercio.

Sin embargo para mediados del Siglo XIX, en plena etapa de la industrialización, y paralelamente al éxodo a nivel nacional de población rural a los centros fabriles y comerciales, los flujos migratorios cambiaron de sentido; los habitantes de regiones subdesarrolladas del mundo buscaron emigrar masivamente a los países más prósperos y avanzados

económicamente ante la enorme demanda existente en los nuevos mercados, aunque también por la imposibilidad de realizar una vida decente en regiones saturadas<sup>4</sup>.

Quiero señalar que a partir de esta etapa se puede distinguir que la tensión existente entre las necesidades económicas de los capitales y elementos como la preocupación por la integridad racial, ideológica o hasta religiosa de la nación, encontraron su salida en la aplicación de medidas de control sobre la población migrante que, como norma, presentaba un elevado nivel de vulnerabilidad y ausencia de reconocimiento de derechos, situación que perdura hasta nuestros días.

Esta contradicción, entonces, ocasionó un recrudecimiento en los controles del Estado sobre quiénes podrían ingresar a sus territorios o permanecer en ellos. Dichas medidas, en ocasiones, tenían un fuerte componente racista, como la Primer Acta de Exclusión de 1882, en la que los Estados Unidos de América prohibieron el ingreso de chinos como respuesta del cabildeo de políticos californianos respecto al llamado “Peligro Amarillo”, o la expulsión en 1885, por parte del canciller Otto Von Bismarck, de 40,000 trabajadores polacos del Imperio Alemán para impedir la “polonización” de Prusia, (Carr, 2013). Un hecho significativo es que, hacia la segunda década del Siglo XX los pasaportes, que habían caído en desuso, volvieron a ser utilizados como medida de control migratorio.

Nuevos factores trajeron variantes complejas al tema de la migración, como el elemento forzoso subyacente en el caso de las olas de refugiados derivadas de conflictos y hambrunas. Las consecuencias de la destrucción y el genocidio ocurrido en la Segunda Guerra Mundial, el periodo de descolonización y la geopolítica de la Guerra Fría, ocasionaron el surgimiento de una nueva etapa de complejos movimientos migratorios. Puedo destacar, entre muchos otros, el éxodo judío hacia Palestina a partir de 1945, los flujos resultantes de la partición de la India y

---

<sup>4</sup> Baste recordar la epopeya de una parte sustancial de la población irlandesa que, a resultas de la hambruna causada por una plaga que destruyó los cultivos de papa en los años 1846-1847, se vio impelida a migrar a los Estados Unidos de América; cerca de un millón de personas murió y otro millón salió de la isla (Woodham-Smith, 1992), para acabar siendo una minoría rechazada en su nuevo país de adopción.

Pakistán en 1947, la expulsión de los llamados “Pies Negros” —colonos galos de Argelia— a la Francia metropolitana en 1962, o la migración de ciudadanos de Vietnam del Sur hacia los Estados Unidos de América, en 1975.

Por otra parte, las necesidades del capitalismo de la postguerra propiciaron la movilidad de enormes contingentes de trabajadores a los países industrializados, como la prolongación del programa de braceros mexicanos para la agricultura estadounidense o el reclutamiento de trabajadores turcos (bajo la figura del *Gastarbeiter* o trabajador invitado) en la antigua República Federal de Alemania.

Para las últimas dos décadas del siglo XX, los procesos de globalización económica y la consolidación de espacios económicos exclusivos, como la Unión Europea, o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que implicaron un impulso a la migración calificada y no calificada, se vieron acompañados de un incremento en políticas restrictivas a distintas variantes de la movilidad humana, siguiendo el patrón que señalé líneas arriba.

Deseo destacar dos elementos que debemos tener en mente para la discusión subsecuente sobre la migración: el primero, la ambivalencia que el concepto genera en los países receptores de la misma; el segundo, el uso discrecional que se hace de los instrumentos diseñados para gestionarla.

En ese sentido, las fronteras, por sí mismas, no necesariamente presuponen elementos que demanden una vigilancia estricta: Canadá y los Estados Unidos de América, por ejemplo, comparten sus límites a lo largo de 6,416 kilómetros, que constituyen la frontera sin defensa más larga del mundo; los ciudadanos de la Unión Europea pueden transitar libremente por los países que conforman el llamado “Espacio Schengen”. Sin embargo, y al mismo tiempo, miles de personas han muerto, en el mar o en el desierto, intentando llegar desde el Sur global a los países desarrollados del Viejo Continente o del norte de América.

Es preciso tener en mente que el tema de la migración, a lo largo de la historia, y muy específicamente en el periodo que será analizado en el presente estudio, no transcurre como un

elemento aislado y sin contexto. La migración es un factor que incide en distintos campos de la interacción social, las estructuras económicas y la acción gubernamental. La visión y el tratamiento que se le da al hecho de la presencia de extranjeros en el territorio de una nación tendrán una interpretación distinta de acuerdo a las circunstancias; quiero resaltar el hecho de que, en el caso de México, dicha presencia ha sido leída por el Estado de maneras distintas y por consecuencia ha generado respuestas diversas, que han ido desde la indiferencia hasta la vinculación abierta con el objetivo de dificultar, contener o frenar el tránsito de personas. Estos cambios a su vez han generado impactos determinantes en la vida y en las circunstancias de aquellos que se hacen objeto de políticas restrictivas.

El hecho de la movilidad humana es inobjetable: no es sino respecto a *cierto tipo de migración*, y a *cierto tipo de migrantes*, en donde están enfocados los esfuerzos de contención en la actualidad. Estas distinciones permiten ver que, tanto la percepción de la migración como un riesgo a la seguridad nacional, como el discurso justificativo que la acompaña, no se derivan necesariamente de la existencia de fronteras nacionales, sino que pueden entenderse como construcciones sociales y políticas recientes, que obedecen a objetivos muy precisos. Con el objetivo de presentar un panorama equilibrado, veamos primero la manera optimista de concebir a la migración.

### **Visiones positivas de la migración**

Los estudios migratorios analizan los factores que constituyen, enmarcan y condicionan este fenómeno, así como las decisiones, acciones, convenios, instrumentos y políticas que construyen e implementan los distintos actores que intervienen en el proceso<sup>5</sup> a través de la creación de enfoques, teorías y aproximaciones sobre esta problemática. A partir del estudio de estas aportaciones es factible derivar una concepción de la migración de carácter benigno,

---

<sup>5</sup> Entre ellos, podemos contar a los siguientes: migrantes, sociedad receptora, Organizaciones No Gubernamentales, agencias e instituciones del Estado, organismos internacionales, instancias de control y seguridad, consultores y técnicos, investigadores, académicos y medios de comunicación.

basada en la aplicación de un marco jurídico de alcance universal, y caracterizada por la existencia de múltiples áreas de oportunidad para la cooperación internacional y la actuación de la sociedad organizada, en beneficio de todas las partes involucradas.

Quiero proponer, para efectos de ofrecer al lector una panorámica de esta perspectiva, tres factores a partir de los cuales se puede construir una visión positiva de la migración en la actualidad:

- (1) la inevitabilidad y la universalidad de la movilidad humana y su capacidad de transformar la realidad;
- (2) la migración como un espacio de empoderamiento de individuos y comunidades independiente inclusive de la acción estatal, y
- (3) la voluntad manifiesta de la comunidad internacional de intervenir en estos procesos en aras de crear y aplicar una gobernanza que permita que los flujos migratorios sean seguros, regulares y beneficiosos para todos.

Respecto al primer factor, distintos autores resaltan que la época actual se caracteriza por la movilidad el dinamismo y los flujos crecientes de la movilidad de individuos y grupos —sean de índole voluntaria o forzada—, la generación y distribución de información, la inmediatez de la comunicación a través del uso de la informática, el tránsito de mercaderías, los viajes de estudios o de turismo, el carácter cosmopolita de las sociedades occidentales y el creciente intercambio cultural, entre otros factores. El término *mobility turn* (Faist, 2013) pretende así reflejar al movimiento —tanto el interno como aquel que se realiza atravesando las fronteras nacionales— como uno de los paradigmas más característicos de la sociedad actual, misma que se encontraría en un estado de continua interactividad y transformación.

No obstante lo anterior, se puede percibir la existencia de un nivel de contradicción, o por lo menos de difícil convivencia, entre quienes consideran el movimiento como un fenómeno natural y deseable, y aquellos que definen a un estilo de vida sedentario como la situación “normal” de los seres humanos (Sheller & Urry, 2006). La estasis y la movilidad son conceptos relevantes

para entender la dinámica de la migración, pero es necesario tomar en cuenta su alcance y complejidad, así como la forma que adoptan en el contexto de cada tipo de movimiento migratorio y sus correspondientes motivaciones. Otros factores relevantes para su ponderación son las condiciones en las que la movilidad tiene lugar para quienes la emprenden y las estructuras de poder que tienen injerencia en el fenómeno, o que lo condicionan a través del ejercicio de distintas acciones de control.

En ese sentido, resulta factible asociar la movilidad a factores vinculados con el empoderamiento de quien la ejerce: según Franquesa (2011)

La sociedad parece entonces estar dividida asimétricamente: por un lado, encontramos a los "cosmopolitas móviles", una fuerza activa asociada con el tiempo, el progreso, el capital, el universalismo, el poder y la agencia; Por otro lado, tenemos a los "locales inmóviles", relegados a un rol pasivo y asociados con el lugar, el atraso, la tradición, el localismo y la impotencia. (pp. 1016-1017)

En esta dicotomía se inscribe, por ejemplo, la migración regular de personas con capacidades y conocimientos científicos y tecnológicos de punta que les permiten insertarse en espacios laborales de alta gama, en los que su aportación representa un importante insumo a los procesos de generación y acumulación de capital<sup>6</sup>.

En cuanto al segundo factor, los procesos de globalización —característicos de fines del siglo pasado y el inicio del presente— son percibidos como áreas de oportunidad para hacer del proceso migratorio un medio que permita el establecimiento de un área de intercambio entre quienes abandonaron su país y las comunidades que dejaron atrás; dicha área quedará situada por encima de las fronteras internacionales y constituye el denominado *espacio transnacional*.

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que, de los distintos tipos de migración, la altamente calificada es tal vez en la que la libre agencia del migrante es más visible, pero también es aquella encubre un alto nivel de involuntariedad y de despojo de derechos, derivadas ambas situaciones de la imposibilidad de ejercer este tipo de profesiones en el propio país (Gandini, 2018).

El espacio transnacional se refiere a una suerte de dinámica de globalización de abajo hacia arriba (Portes, Guarnizo & Landolt, 1999), que permite a los individuos, colocados al margen de los procesos económicos dominantes, la creación de una comunidad binacional virtual, alimentada por medio del establecimiento de redes o contactos de carácter personal, familiar o comunitario —que disminuyen considerablemente los costos transaccionales de la migración para sus participantes (Portes, 1997)—, y que proporciona un canal de comunicación e intercambio entre los migrantes y sus naciones de origen, más allá de las alternativas que ofrecen las instituciones del Estado, las organizaciones multinacionales o el sector privado.

Esta perspectiva resultó ser una gran innovación en el estudio de las migraciones al abrir la posibilidad de reconocer la existencia de un considerable nivel de agencia a sectores que tradicionalmente habían sido concebidos como meros objetos pasivos.

Respecto al tercer factor, la gobernanza internacional de la migración, el camino ha estado lleno de buenas intenciones pero de pocas realizaciones, aunque sería justo reconocer que el hecho de que el tema se esté discutiendo es, en sí, un gran avance en tiempos en los que lo que priva es el nacionalismo metodológico y la concepción de soberanía estatal como *ultima ratio* de la acción gubernamental en materia migratoria. Así, en los últimos años, la comunidad internacional ha cobrado una mayor conciencia de la situación de refugiados y migrantes, a través de la creación de distintas instancias para discutir estos temas en foros multilaterales (Martin, 2015). Como muestra, puedo mencionar los siguientes elementos:

- La creación de la Comisión Global para la Migración Internacional en 2005;
- la implementación al año siguiente del Grupo Global sobre Migración, integrado por distintas agencias de la ONU vinculadas a esta problemática;
- la organización anual del Foro Global sobre Migración y Desarrollo a partir de 2007;
- la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, aprobada por unanimidad en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, y

- el mandato resultante para crear dos instrumentos específicos: el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre Refugiados.

Estos últimos marcos normativos, sin embargo, adolecieron de un grave problema; la imposibilidad de hacerse universales y vinculantes, lo que ha valido fuertes críticas a ambos documentos por parte de los países de origen, así como el rechazo de los Estados Unidos de América, y de otros países destino de migración internacional a participar en estas instancias. A este respecto Fella (2018) menciona que Nikki Halley, embajadora estadounidense saliente ante la ONU declaró lo siguiente:

El enfoque global en la Declaración de Nueva York “no era compatible con la soberanía de los Estados Unidos” y que “nuestras decisiones sobre las políticas de inmigración siempre deben ser tomadas únicamente por estadounidenses [...] para decidir la mejor manera de controlar nuestras fronteras y quién podrá ingresar a nuestro país”. (p. 12)

Aunque resulta evidente el interés que existe en buena parte de la comunidad internacional respecto a establecer acuerdos formales en materia de migración, situaciones como la descrita han hecho manifiestos los límites de esta meta.

Si bien la migración no fue contemplada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se incluyeron varios ítems vinculados con el tema, y se hizo un llamado a los países a cooperar para asegurar un proceso migratorio seguro, ordenado y regular, así como respetar los derechos humanos y ofrecer un trato digno a migrantes y refugiados (Informe sobre Migración Internacional de la ONU, 2017). La fe y el optimismo resultan virtudes capitales en la construcción de instrumentos de gobernanza internacional, puesto que los avances a corto plazo son extremadamente limitados, mientras que el horizonte de los grandes acuerdos tiende a alejarse conforme las negociaciones avanzan.

La realidad es que el debate internacional en materia de migración ha estado marcado por la polarización de los intereses y las perspectivas de los países de origen y tránsito, —en su mayoría afectados por los efectos económicos negativos de la globalización, el crecimiento de la

brecha existente entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, la destrucción del medio ambiente y los fenómenos de violencia— y la falta de voluntad e interés de los países de destino respecto a compartir los costos sociales y económicos del incremento de movilidad humana resultante, ya sea de migrantes económicos en situación irregular, población desplazada o solicitantes de refugio.

### **La Migración como Riesgo a la Seguridad: la Respuesta Soberana del Estado**

Evidentemente, el factor económico ha adquirido un peso relevante a raíz de la crisis mundial de 2008: los países de destino consideran inviable absorber a números crecientes de inmigrantes sin calificación —más allá de los que necesitan sus sectores productivos— por el pretendido impacto que tendría en la demanda a sus sistemas de salud, educación, vivienda y bienestar, así como al otorgamiento y la extensión de derechos a quienes ingresen, por cualquier vía, a sus territorios nacionales<sup>7</sup>.

Sin embargo, la principal objeción aducida por quienes rechazan que el tema se discuta en el ámbito multilateral está vinculada con la defensa de la soberanía en cuanto a su política migratoria, bajo la premisa de que se trata de un deber irrenunciable del Estado.

Así, la autonomía en la creación de política migratoria —y con ello la aplicación de medidas restrictivas al arbitrio de la nación receptora de migración, independientemente de consensos o demandas en los ámbitos multilaterales—, es construida como una medida efectiva de salvaguardia (1) de la seguridad nacional ante amenazas como la criminalidad o el terrorismo, (2) de la homogeneidad cultural y étnica del país, (3) de la cohesión del entramado social y (4) de la creación de una sociedad próspera en la que se prioricen las necesidades económicas y sociales de la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> Cabe mencionar que este debate ha generado una gran cantidad de opiniones respecto a la positividad o negatividad del impacto del migrante en el bienestar de la población del país de destino; lo cierto es que la migración irregular genera impresionantes dividendos, lo que podemos inferir del siempre creciente volumen de las remesas enviadas a los países de origen (Canales, 2018); si estas corresponden tan solo a una parte de los salarios recibidos, cabe imaginar el monto de riqueza creado y el margen de utilidad de las empresas que contratan a trabajadores indocumentados.

Asimismo, cabe resaltar que la concepción de la migración como un proceso “seguro, ordenado y regular”, a la manera como la entiende la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), coincide con la concepción de los países desarrollados en distintos temas: no privar a sus aparatos productivos del insumo que representa la migración altamente calificada y que impulsa a países del norte global a atraer a “los mejores y más brillantes” (Cerna 2011); cubrir la escasez de trabajadores agrícolas locales a través de su “importación” para actividades y espacios específicos, y por un tiempo definido por medio de acuerdos de migración temporal (Martin, 2006), o bien recurrir a agencias privadas —a veces bajo los auspicios de sus gobiernos nacionales— para obtener fuerza de trabajo barata destinada a nichos específicos de servicios, como el cuidado de infantes, ancianos o enfermos, o el desempeño de labores domésticas (Ruhs & Anderson, 2010), en los que se ha generado una elevada demanda.

En todo caso, quiero destacar que, en un número considerable de casos, la migración *per se* no es un problema para los países de destino, siempre y cuando opere como un mero insumo para la satisfacción de sus necesidades y se rija por sus propios criterios y normativas, contribuyendo así a la reproducción del sistema capitalista globalizado, del que los países más desarrollados son los principales beneficiarios.

La movilidad humana, como las monedas, tiene dos caras. No obstante las ganancias netas que se derivan de esta disponibilidad inagotable de fuerza de trabajo, para las naciones receptoras este proceso puede devenir en una pesadilla que se esfuerzan en hacer pasar por una realidad palmaria: la migración como alternativa predilecta de los grupos más marginalizados, desposeídos, vulnerables y despojados de cualquier tipo de agencia del Tercer Mundo, y que se dirigen en masa a los países de destino para invadirlos y llenarlos de su suciedad, parasitismo, miseria, enfermedad y costumbres detestables<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Un ejemplo de esta fantasía es un libro ampliamente difundido en los círculos de la ultraderecha en el mundo y que contribuye a reafirmar la ideología más extrema en cuanto a la xenofobia: “El Campo de los Santos” de Jean Raspail, obra ampliamente disponible en Internet y traducida a un buen número de idiomas.

A este respecto, considero válido mencionar que, de acuerdo a De Haas (2019) la evidencia empírica muestra que “la mayor parte de la migración a larga distancia no ocurre ni de los países más pobres ni de los segmentos más pobres de la población en esos países, sino de países de renta media” (p. 5), dados los elevados costos económicos de la migración internacional y la necesidad de la existencia de una tradición migrante y redes transnacionales para facilitar la inserción del migrante, pero estos hechos son convenientemente soslayados en el discurso dominante en los países de destino.

Aunque se podría argumentar que la gran mayoría de los migrantes responde a diferentes motivaciones económicas, como la dinámica *push-pull*, diferenciales en salarios, o estrategias domésticas (De Haas, 2008), no se puede obviar de este proceso el agravamiento de las condiciones de desigualdad, la destrucción del medio ambiente, el ejercicio de la violencia institucional o a manos del crimen organizado contra la población, o la letalidad y nivel de destrucción que caracterizan a los conflictos militares actuales que, entre otros factores, empujan a un número considerable de seres humanos a una migración marcada por el miedo, la incertidumbre y el riesgo.

A estas situaciones también hay que añadir aquellas que se derivan de la gestión gubernamental del fenómeno, caracterizada por falencias institucionales e insuficiencias en los marcos legales aplicables; la preminencia de los intereses económicos y políticos de los grupos dominantes nacionales por encima de consideraciones humanitarias o de justicia; la inclusión de temas migratorios, como ficha de intercambio, en negociaciones en materia comercial y económica e, inclusive, la tolerancia al surgimiento de movimientos sociales y organizaciones políticas basados en la xenofobia y el nacionalismo y la exclusión.

Glick-Schiller y Salazar (2013) mencionan que “la soberanía nacional vuelve a ser un tópico preocupante en los temas de economía, control de la fuerza de trabajo, deuda, cultura e identidad” (p. 184). Así, el aumento de la movilidad humana se ha visto acompañado por un resurgimiento en la narrativa de la soberanía y la inviolabilidad de las fronteras nacionales y

étnicas, como las preocupaciones centrales para el Estado. Por ello, *el incremento de los flujos migratorios es interpretado esencialmente como un problema* que requiere de soluciones radicales para conjurar los riesgos y salvaguardar a la sociedad y la cultura de la amenaza que representa la presencia del "otro" en territorio nacional.

¿Dónde reside entonces el límite a partir del cual el Estado decide involucrarse de manera asertiva en la administración del fenómeno migratorio con acciones de mayor asertividad y calado? Considero que esto sucede cuando la movilidad humana, por naturaleza anárquica y espontánea, rebasa los cauces —principalmente económicos y administrativos— que pretenden imponérsele para que sea consistente con las necesidades reales o percibidas del país de destino, y que por consecuencia presenta al Estado una serie de nuevas cuestiones y variables sobre las que será preciso pronunciarse.

Aunque existan múltiples cursos de acción, la definición de acciones puntuales dependerá, en último caso, de la caracterización de la naturaleza del problema a atender, y en función de ello, el diseño de respuestas consistentes con dicha naturaleza, así como un discurso que justifique su implementación ante la ciudadanía. Este tema será abordado a mayor profundidad cuando analice el tema de los procesos de securitización.

### **La Comunicación de una Visión Específica de la Migración**

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que un discurso creíble parte de la legitimidad de quien lo emite, así como de su acreditación como autoridad capacitada para caracterizar e interpretar los hechos. En materias tan sensibles y multidimensionales como la migración y la manera de gestionarla, las instituciones estatales, en su carácter de guardianes del interés público facultados para definir, implementar y monitorear políticas públicas, adquieren una posición preeminente entre los distintos actores —académicos, investigadores, medios de comunicación y experiencias individuales— que generan las narrativas a través de los que la ciudadanía forma sus criterios.

Esto tiene consecuencias específicas, puesto que la percepción que tienen las élites gubernamentales de un fenómeno constituye el punto de partida para la definición de acciones específicas que cuentan además con el respaldo y la fuerza del Estado. De hecho, según Mezzadra (2010), la visión negativa de la migración, o inclusive su abierta criminalización, se debe a que

Los migrantes irregulares han sido representados en los discursos popular y administrativo como intrusos y, por lo tanto, como una gran amenaza para la soberanía y seguridad del estado, lo que lleva a una mayor restricción de sus espacios y su libertad de movimiento.  
(p. 5)

Esto me lleva a proponer una serie de consideraciones acerca del papel que juega la seguridad en la gestión del Estado, puesto que en la actualidad, la gestión de la migración está profundamente permeada por consideraciones vinculadas con el mantenimiento y la vigencia de la seguridad.

### **Seguridad y Migración: Conceptos Vinculados**

La seguridad, entendida esta como la inexistencia de amenazas internas y externas al cuerpo social (Medina, 2014), se asume como una condición necesaria para garantizar el funcionamiento adecuado de la sociedad, y el Estado como su principal defensor. De ahí que la migración, como un fenómeno que transpone fronteras, caiga dentro de su ámbito de competencia. Resulta significativo que, de acuerdo con un estimado del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, hacia 2017 prácticamente todos los gobiernos del mundo habían adoptado una o más políticas para el control de la migración irregular; destaca el hecho que el 99 por ciento de los gobiernos aplica medidas para multar, detener o deportar a migrantes irregulares, un 77 por ciento impone multas a quienes los empleen y apenas un 34 por ciento haya tomado medidas para regularizar su estatus (UN Population Facts, 2017).

Como puede apreciarse, el Estado se va perfilando entonces como el ejecutor exclusivo en materia de control de la movilidad transfronteriza. El fenómeno migratorio es problematizado

desde una perspectiva basada en el "nacionalismo metodológico", concepto que Glick-Schiller y Salazar (2013) definen como "una orientación ideológica que aborda el estudio de los procesos sociales e históricos como si estuvieran contenidos dentro de las fronteras de estados-nación individuales" (p. 185)

De ahí que las políticas públicas diseñadas para administrar o controlar la migración se hayan convertido en el centro de discusiones académicas, político-electorales o administrativas, dado que el Estado-Nación se considera la única autoridad soberana dentro de las fronteras nacionales y, por ello, la única facultada legalmente para implementar y hacer cumplir tales políticas.

Al ser la soberanía el atributo principal del Estado, es factible establecer una conexión entre el control la migración y la seguridad, dado que la presencia en territorio nacional de migrantes en situación irregular constituye, además de una violación de la normativa aplicable, un elemento potencialmente desestabilizador del orden social y del estado de derecho

Considero que toda acción enmarcada en una visión nacionalista es por naturaleza excluyente, ya que se establece una diferencia entre aquellos que son ciudadanos y los que son ajenos al país. Varela (2015) refiere a este respecto a las tesis de 2005 de Seyla Benhabib en torno a

La serie de leyes de extranjería que todo Estado-nación configura para establecer quiénes son parte de su comunidad política y quiénes no. La propuesta de esta jurista es que el contrato social moderno es, por definición, extranjerizante para quienes llama los "otros perpetuos" extranjeros. (p. 151)

Las prerrogativas que tienen quienes están dentro del cuerpo social no serían, por consiguiente, extensivas a quienes no tienen un nexo jurídico de pertenencia a la nación o si no cumplen con los requisitos necesarios para su estancia legal. De esta manera es factible obviar la circunstancia de que las personas, por el mero hecho de serlo, cuentan con una serie de

derechos reconocidos universalmente, al hacer de este disfrute de derechos contingente al cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables.

La distinción de la otredad, sin embargo, no se limita a aspectos legales o administrativos: Van Oudenhoven, Stuart y Tip (2016) plantean que el contacto con personas de distinta cultura genera en los integrantes del país de recepción un nivel de estrés basado en la competencia por recursos limitados y la percepción de que quien no pertenece a la sociedad puede representar una amenaza; a esto hay que añadir cargas atávicas como el racismo o los estereotipos, y si como indican los mencionados autores,

El componente cognitivo gira en torno a un sistema de creencias de “suma cero”, en el que existe la percepción de que cualquier oportunidad y beneficio dado a un grupo se considera como una reducción directa de las oportunidades y beneficios para el otro. (p. 140)

el resultado será la manifestación abierta o sublimada de xenofobia. La movilidad humana, entonces, adquiere una naturaleza distinta cuando es vista desde la óptica del nacionalismo; las fronteras adquieren el carácter de un muro defensivo que mantiene fuera del país a quienes pueden poner en riesgo la integridad del país y de su sociedad.

Por otra parte, los profundos cambios operados a nivel geopolítico derivados de la campaña estadounidense contra el terrorismo internacional a partir de 2001, los efectos de la crisis económica de 2008 en todo el mundo, la disminución en los recursos disponibles para atención a los problemas sociales, la formación de clientelas electorales a través de la aplicación de medidas restrictivas al ingreso de migrantes y solicitantes de asilo, el recrudecimiento de conflictos locales y regionales traducido en un incremento sustancial de personas en busca de refugio fuera de sus países, pero sobre todo, la percepción de la migración como un riesgo a la seguridad nacional y la creación de un discurso de criminalización del migrante en situación irregular, devinieron, en los países del Norte global, en una tendencia generalizada que se orientó a la securitización del tema migratorio, es decir, a colocar la movilidad humana, sobre todo aquella que no es consistente con las necesidades directas del país receptor como un factor

potencialmente riesgoso que requiere de medidas específicas para evitar su incidencia en la viabilidad de la nación.

### **Gobernanza Internacional en Materia Migratoria**

No obstante el desarrollo de vivos debates en la materia, en el ámbito de la gobernanza internacional de la migración las instancias multilaterales parecerían no contar con la capacidad de respuesta necesaria para atender situaciones específicas reales. Distintos organismos de la ONU, como la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados o la Organización Internacional del Trabajo, tienen el mandato de promover los derechos de los solicitantes de asilo y los trabajadores migrantes; sin embargo, más allá de esos casos específicos, no existe ninguna agencia dentro del sistema de la ONU que se ocupe de la migración general. En ese sentido, es preciso reiterar que no existe un órgano especializado de la ONU para la gestión de la migración. Betts (2012) señala que

Pese a que existe la OIM, ésta permanece fuera del marco de la ONU y no tiene un mandato explícitamente normativo que no sea como proveedor de servicios a los Estados. El grado de cooperación institucionalizada que hay en relación con la migración, por lo tanto, es relativamente limitado en comparación con muchas otras áreas temáticas transfronterizas. (p. 2)

Esta situación deja un amplio espacio para que cada país defina de manera libre y autónoma sus propias políticas de migración, como manifestación de soberanía y control estatal, con lo que la concepción basada en el ejercicio irrestricto de la soberanía nacional en la administración de la movilidad que atraviesa fronteras se ve reforzada por las serias limitaciones que existen en términos de los alcances y las capacidades coercitivas de los instrumentos e instancias internacionales vinculadas con la gestión de la migración.

Los foros multilaterales y el sistema de la ONU también resultan espacios poco valorados por los estados de destino de la migración: en estas instancias se tiende a utilizar enfoques políticos en lugar de técnicos; sugieren la idea de que todos los países son corresponsables en

la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de los procesos migratorios; generalmente están integradas por una mayoría de países de origen y se esfuerzan, de manera coordinada, por crear nuevas obligaciones y derechos universales que usualmente recaen en los países de destino. El resultado es la imposibilidad de crear una gobernanza que sea aceptable a los países de destino: por ejemplo, hasta septiembre de 2017, solo 51 países habían ratificado la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (Informe sobre Migración Internacional de la ONU, 2017).

Claramente, estas posiciones no entran en el interés de los países de destino, que perciben que incurren en un riesgo al permitir una migración masiva a sus territorios, o que consideran una carga legal adicional el otorgar derechos a los inmigrantes ilegales que ya están allí. Además, las soluciones multilaterales requieren de prolongadas negociaciones que no están hechas a la medida de las necesidades específicas de los Estados receptores de migración, ni de la inmediatez que demandan.

### **La Opción Trans-regional para la Gestión de la Migración**

¿Qué hacer para atender un problema que involucra a un número determinado de países sin que esto se convierta en un foro abierto a la opinión y resulte en la creación de una serie de obligaciones incómodas? Una alternativa es sacar el problema del ámbito multilateral y negociarlo en corto, bajo condiciones *en las que las asimetrías de poder sean la base de las discusiones* y en las que los aspectos políticos o humanitarios se subordinen a soluciones técnicas y económicas.

Distintos países han decidido abordar sus problemas migratorios mutuos mediante un enfoque regional (Lavenex, 2018) que permite la creación de un marco más flexible que no defina ni otorgue nuevos derechos o compromisos, descarte el componente retórico de los foros multilaterales, no se vea afectado por la falta de una agencia ejecutora, y no cuestione el concepto de soberanía nacional en las decisiones en materia migratoria. Un supuesto esquema de “ganar-

ganar” en el cual el que gana más es el país de destino, bajo la apariencia de que su contraparte también está obteniendo algo a cambio de su actitud cooperativa.

Dado que los problemas migratorios no pueden ser atendidos de manera efectiva a partir de la aplicación de medidas unilaterales, los principales países de destino de los flujos migratorios mundiales evitaron las complicaciones de los foros y las soluciones multilaterales, y optaron por crear los llamados acuerdos o parternariados trans-regionales entre los países de origen y de tránsito, con el fin de externalizar el proceso de control y restricción migratoria, evitar las cargas derivadas de la solicitud de refugio, así como minimizar los costos económicos y sociales de la presencia de migrantes en situación irregular en sus propias naciones.

Las diferencias prevalentes en el poder y la agencia entre los países de destino aquellos de tránsito/origen hacen que estos últimos se asuman como "tomadores de reglas" en lugar de "hacedores de reglas" (Betts, 2012), y por lo tanto, sean especialmente propensos a tratar de satisfacer las necesidades y requisitos de los primeros, a través de alinear sus puntos de vista y perspectivas con las interpretaciones de los países de destino basadas en la securitización.

Respecto al carácter autogestivo que se pretende alcanzar a través de este tipo de acuerdos, Kunz (2013) menciona que

El enfoque de asociación enmarca la gobernanza internacional de la migración de tal modo que recluta a gobiernos, migrantes y expertos particulares en la gestión de la migración internacional, e invoca tecnologías específicas neoliberales de gobierno que ayudan a producir Estados socios y migrantes responsables y auto-disciplinados, en los que se puede confiar para gobernarse a sí mismos de acuerdo con las normas establecidas a través del marco asociacionista. De esta manera, el enfoque basado en asociaciones gobierna a través de la producción y el consentimiento de socios responsables. (p. 1228)

Así, a través de contraer este tipo de compromisos, los países de origen/tránsito se esfuerzan por mostrarse como socios comprometidos y responsables, lo que a su vez los convertirá en dignos receptores de ciertos privilegios, así como un buen trato en diferentes áreas,

en contraste con lo que le sucede a aquellos países que se niegan a comprometerse con estos esquemas y no se comportan de modo confiable. Nuevamente, se hace evidente que se trata de contratos leoninos, cuyos beneficios se reparten de manera brutalmente asimétrica.

La regionalización del tema migratorio representa así una alternativa deseable a los ojos de los países de destino, puesto que le permite un mayor apalancamiento a sus posiciones al vincular la migración a temáticas del interés de los países de origen/tránsito, como el comercio, la asistencia técnica, los créditos o las inversiones, lo que los hace especialmente vulnerables a las presiones ejercidas por sus “socios”, con lo que acaban adoptando una postura más que obsequiosa.

Por otra parte, la naturaleza democrática de los foros multilaterales permite que aún aquellos países con menor poder puedan interpelar a la comunidad internacional y busquen soluciones de carácter general, que permitan repartir con mayor equidad los costos y las responsabilidades de problemas de carácter global. El ejercicio de presión por parte de conjuntos de países que basan su postura en principios como la solidaridad, la justicia y el respeto a la dignidad de la persona no es un elemento menor; es necesario continuar por esta vía si se pretende modificar la situación actualmente existente en cuanto a la reticencia de la mayoría de los países de destino de coadyuvar a construir alternativas más humanas al tema migratorio.

Sin embargo, es preciso reconocer que los logros derivados de esta estrategia suelen ser paulatinos, están marcados por avances y retrocesos, y no ofrecen, en ocasiones, respuestas puntuales y expeditas a temáticas específicas. A lo largo de la historia se ha visto que aquello que comienza como un asunto de principios y que, desde una perspectiva supuestamente realista, se asume como utópico e impracticable, eventualmente logra permear el debate y se convierte en la base a partir de la cual se elaborarán futuras construcciones. La abolición de la esclavitud o la participación electoral de las mujeres son buenos ejemplos de ello; sin embargo hay que estar conscientes del tiempo y los enormes sacrificios que implicaron el paso de la idea a la realidad.

En el ámbito migratorio, la inevitabilidad de la movilidad humana, así como las crecientes necesidades de los países desarrollados derivados del envejecimiento y la reducción de la población, el predominio de economías basadas en el conocimiento —que para poder funcionar adecuadamente, requieren un amplio insumo de ciertos tipos de trabajo humano—, el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, y la reducción de los costos de transporte de las personas —elementos todos derivados de los procesos de globalización—, podrían constituirse en puntos de convergencia de los intereses de las naciones involucradas para encontrar vías distintas de diálogo y negociación a las que actualmente predominan.

Finalmente, quiero subrayar que el resurgimiento del nacionalismo, manifiesto en el tema migratorio como políticas de control y restricción, no obedece a la naturaleza de las cosas, sino a una constelación histórica específica de desarrollos, eventos y circunstancias. Dicha conjugación de elementos no es de carácter inamovible, inevitable o permanente, por lo que tendrá que modificarse en la medida en que se acumulen los cambios derivados de la situación presente, y los efectos negativos de la exclusión representen un contrapeso efectivo a las pretendidas ventajas de aplicar este tipo de acciones. En el ámbito regional de América del Norte, existe un marcado interés de los Estados Unidos de América de que México contribuya activamente a las labores de contención de la migración en tránsito de América Central; no se trata de alcanzar un acuerdo oficial, sino de ejercer la presión necesaria para que México adopte una posición más consistente con la visión restrictiva estadounidense.

Una vez ubicadas las principales variables del debate contemporáneo en torno a la gestión de la movilidad transfronteriza que elegí para atender los objetivos de esta investigación, deseo abordar el objeto de estudio de esta tesis: la política migratoria mexicana en las últimas décadas.

### **Desarrollo y Cambios Paradigmáticos en la Política Migratoria Mexicana**

Los cambios que sufrió la política migratoria de México hacia fines del siglo XX y lo que va del presente siglo son consistentes con las profundas modificaciones derivadas de la modernización del Estado mexicano, su reposicionamiento en el contexto regional e internacional

y a la propia dinámica interna del país, con los reacomodos de los grupos que tradicionalmente han detentado el poder, así como la reestructuración institucional que se ha llevado a cabo para hacer frente a retos distintos.

Estos cambios no se dieron en el vacío; como quedó asentado en páginas anteriores, existe una serie de percepciones que han orientado a los países de destino a la aplicación de medidas restrictivas y de contención, y que encuentran su justificación en la criminalización del migrante, su caracterización como un riesgo a la seguridad del Estado, una carga para el contribuyente y una amenaza a la integridad étnica y cultural de las sociedades en las que pretende insertarse. A esta situación se suma la expectativa de los países centrales de que, en el ámbito regional, las naciones de origen, tránsito y/o retorno involucradas en los circuitos migratorios que se pretende controlar, se sumen a esta labor e implementen a su vez las acciones necesarias para restringir la movilidad problematizada como un riesgo.

Para entender dichos procesos de cambio, iniciaré con un breve recuento histórico de las condiciones de la migración hacia el país, con el fin de caracterizar las respuestas institucionales a la presencia de extranjeros en territorio nacional.

México nunca fue un país atractivo para la migración internacional, a comparación de países como Argentina, Chile, Uruguay o Brasil (Meseguer & Maldonado, 2015), debido a la inestabilidad derivada de las continuas luchas políticas y conflictos militares que tuvieron lugar prácticamente desde el inicio de la vida independiente hasta fines del siglo XIX, y que se tradujeron en un nivel muy limitado de crecimiento económico y seguridad para las inversiones foráneas. Las guerras con España, los colonos texanos, Estados Unidos de América y Francia, así como el amplio catálogo de conflictos civiles a nivel local, regional y nacional, crearon una imagen de México que generaría pavor en el más arriesgado candidato a migrar.

Con el advenimiento del triunfo del bando liberal, hacia fines de la década de los años 60 del siglo antepasado, y la ulterior pacificación del país operada durante el periodo conocido como “Porfiriato” (1877-1911), se establecieron condiciones que, en teoría, permitirían un mayor flujo

de pobladores del exterior hacia México. Sin embargo, los resultados generales fueron muy limitados en cuanto a atraer migrantes para que se asentaran en territorio nacional, sobre todo al buscar un perfil racial, laboral y cultural —campesinos y obreros especializados del norte de Europa— que, simplemente, tenía mejores opciones que México para migrar. Por otra parte, en la frontera sur del país la lejanía y el desinterés del gobierno central, la falta de una definición formal de las fronteras nacionales y la similitud de condiciones económicas, étnicas y culturales existentes en el estado de Chiapas y en Guatemala, principalmente en la región del Soconusco, generaron una dinámica muy particular. El cruce temporal de jornaleros agrícolas de un lado a otro para la explotación del café, el cacao, la caña de azúcar y el plátano formaba parte de la normalidad y trajo altos rendimientos a los dueños de fincas en ambos países.

En 1882 se negoció el Tratado de Límites que fijaba, de manera definitiva, la demarcación entre México, Guatemala y Honduras Británica, el actual Belice. No obstante lo anterior, los cruces fronterizos continuaron operándose de manera regular, circunscribiéndose a los ciclos agrícolas y las necesidades de mano de obra de los terratenientes a ambos lados de la frontera. Ante la ausencia del ejercicio de las facultades de control migratorio de los Estados mexicano y guatemalteco, dichas necesidades laborales eran atendidas a través de mecanismos irregulares, como los llamados “enganchadores” —reclutadores que utilizaban el pago de anticipos como factor de coerción para que los peones se vieran forzados a trabajar en condiciones de extrema explotación hasta que pagaran sus deudas—.

Adicionalmente, ya en el siglo XX, la apertura de nuevas oportunidades de encontrar un empleo en otras regiones, inclusive la opción de trasladarse hasta los Estados Unidos de América, hizo que la población chiapaneca dejara de tener incentivos para cruzar hacia Guatemala, lo que ocasionó un incremento de la migración de ese país a México, hasta constituirse en una parte sustancial de la actividad agrícola de Chiapas hacia los años setenta (Castillo & Toussaint, 2015). Cabe mencionar que, en esta etapa, era escaso el número de

migrantes provenientes de Guatemala y otras naciones centroamericanas que se integraban a los contingentes de mexicanos para cruzar la frontera norte.

Dado que esta situación era de carácter local, operaba de manera circular y no representaba un factor relevante a nivel nacional, México optó por adoptar un primer paradigma para la gestión migratoria: la política de no tener política alguna respecto a estos movimientos migratorios.

Sin embargo, a fines de los setentas se produjeron cambios sustanciales en América Central, con la aparición de movimientos de resistencia en contra de los gobiernos oligárquicos de la región, que devinieron en revoluciones armadas. La violencia de la represión sobre las poblaciones campesinas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua constituyó un factor definitivo para la modificación de los flujos migratorios hacia México y los Estados Unidos de América: cruzar la frontera de manera irregular se transformó en una estrategia de supervivencia (Castillo, 1998). Este fue, en mi opinión, el origen de una nueva mirada sobre la movilidad de centroamericanos en México, tanto desde la perspectiva estadounidense como de las propias autoridades mexicanas.

México no estaba preparado para este cambio radical, ni desde el punto de vista económico, ni de la existencia de instrumentos jurídicos e institucionales para atender esta creciente demanda de refugio. Era una época en que la retórica oficial había adoptado un nuevo paradigma: la defensa de los connacionales que habían migrado al país del norte. En concordancia con esa postura, el gobierno mexicano hablaba muy sonoramente de solidaridad, respeto a la dignidad y la necesidad de hacer vigentes los derechos humanos de los migrantes, pero refiriéndose primordialmente a los mexicanos en los Estados Unidos de América. Cuando se trataba de las medidas para atender la situación de los refugiados y migrantes centroamericanos en México entraba en un silencio absoluto.

Por otra parte, el deterioro de la situación económica y social tanto de Chiapas como de otras entidades federativas de la región, causada por décadas de abuso y explotación, planteó

un reto distinto a las autoridades nacionales: cómo evitar un contagio revolucionario a partir de la convivencia e interacción de la población centroamericana y local.

Otros problemas, como las incursiones del ejército guatemalteco a territorio mexicano para atacar los campos de refugiados en Chiapas a principio de los años ochenta, en manifiesto desafío a la integridad territorial y a la soberanía del país, abrieron la puerta a una concepción diferente de la gestión migratoria que constituyó un nuevo paradigma: la construcción de políticas públicas basadas en el concepto de la defensa de la seguridad nacional, de manera paralela a la aplicación de medidas de carácter humanitario. En este sentido, diferentes acciones fueron emprendidas a raíz de la presión de distintos actores nacionales e internacionales; algunas de las más relevantes fueron las siguientes:

- En julio de 1980 el gobierno de México creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), organismo intersecretarial para atender las necesidades de los refugiados en territorio nacional;
- hacia 1982 se formalizó la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), para poder complementar con ayuda internacional los escasos recursos disponibles para la atención a los desplazados;
- a mediados de los ochenta se procedió a la reubicación de los refugiados a zonas más lejanas de la frontera, así como en otras entidades federativas como Campeche y Quintana Roo;
- en 1983 se creó el Grupo Contadora junto con Colombia, Panamá y Venezuela para apoyar una solución negociada de los distintos conflictos centroamericanos;
- se suscribió la Declaración de Cartagena de 1984 que ampliaba la figura del refugiado a aquellos que huían de conflictos armados;
- en 1990 se modificó la Ley General de Población de 1974, y en 1992, su Reglamento, para el reconocimiento jurídico de la figura del refugiado.

Paralelamente a estas medidas, se reforzó la presencia del ejército mexicano en la zona para la protección de instalaciones estratégicas y conforme los procesos de paz avanzaban en Centroamérica, se planteó la necesidad de establecer medidas que permitieran el retorno de los refugiados a sus distintos lugares de origen, para poder cerrar el ciclo.

Sin embargo, el surgimiento del movimiento zapatista en Chiapas en 1994, coincidente con la entrada en vigor del TLCAN, volvió a alterar las condiciones existentes en la región, con lo que las medidas de restricción y control policiaco-militar de la zona volvieron a adquirir una mayor relevancia para el Estado mexicano.

Hacia el fin de la década de los noventa, el nivel de destrucción del tejido social y la precaria reactivación económica de los países centroamericanos ocasionó una nueva oleada de migrantes que se sumaron a los de México en búsqueda de llegar a los Estados Unidos de América, abonando el terreno para que el Estado mexicano tomara la decisión de adscribir su política migratoria a los intereses regionales estadounidenses orientados a la contención del flujo migratorio a través de su securitización.

A raíz de los atentados terroristas de 2001, en los que se comprometió directamente la vida de estadounidenses en su propio territorio, hubo una respuesta inmediata de este país respecto al reforzamiento de su seguridad, al generarse la percepción de las fronteras como un espacio especialmente vulnerable en el que se requiere implementar acciones inmediatas para la protección de la población (Walker, 2014) incluyendo crecientemente medidas de orden militar (Olayo, 2017). Se decidió expandir en esta necesidad de seguridad para que, tanto Canadá como México, se sumaran al esfuerzo de Estados Unidos de América para garantizar su protección del terrorismo internacional.

Como resultado del proceso de integración económica surgió, en el ámbito de la frontera norte de México, una gran cantidad y diversidad de actores privados, tanto legales —empresas dedicadas a distintos giros como la industria, el comercio y los servicios— como las que actuaban en la ilegalidad —bandas de narcotraficantes, crimen organizado y traficantes de personas—

(Cooper, 2015), haciendo de la franja fronteriza un espacio que presentaba un riesgo considerable a la integridad física del creciente número de migrantes centroamericanos. Adicionalmente, la participación cada vez más activa de México en el espacio del TLCAN, ocasionó que el país asumiera nuevos comportamientos, acordes con su situación. Desjonquères (2015) lo plantea en los siguientes términos:

Siguiendo este camino, México adoptó al paradigma de los países del norte en el contexto de la globalización económica en materia de gestión fronteriza: apertura de las fronteras al libre tránsito de las mercancías y los capitales, cierre al paso de personas. Y sus implicaciones: prevalencia de la seguridad sobre los derechos humanos de las personas migrantes y criminalización de la migración indocumentada. (p. 110)

Durante las casi dos décadas del presente siglo se registraron eventos adicionales que reforzaron esta decisión, como el retorno voluntario o forzoso de una cantidad significativa de emigrantes mexicanos desde los Estados Unidos de América, así como un marcado incremento en el número de migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador a resultas del agravamiento de la violencia, esta vez de orden criminal, al interior de esos países,. En este contexto, México asumió de manera plena los roles de país de origen, tránsito, destino y retorno.

Paralelamente, se presentó un mayor deterioro en la seguridad al interior del país por la acción de grupos del crimen organizado, así como de la demanda explícita de distintas administraciones estadounidenses de que México contribuyera, de manera más decidida y visible, a la contención de la migración centroamericana. Para operar como un incentivo, se vinculó la implementación de acciones de este tipo desde la recepción de beneficios —como apoyos financieros para programas de seguridad—, o hasta la amenaza explícita de imposición de sanciones comerciales en caso de no cooperar.

Todos estos elementos confluyeron al cambio de paradigma en materia de elaboración de políticas públicas en la materia, al problematizarse la migración de tránsito como un tema vinculado con el control del Estado respecto a lo que sucede en el territorio sobre el cual ejerce

su soberanía y que, potencialmente, podría representar un desafío a la seguridad nacional y una amenaza a los intereses económicos y comerciales de México.

No se trató, desde mi perspectiva, de un cambio coyuntural o repentino, sino que se significó por su desarrollo paulatino, desde la década de los noventas hasta la actualidad. De manera constante, se incorporaron acciones vinculadas con el paradigma de la securitización, tanto al marco jurídico e institucional que rige los movimientos migratorios, como a políticas y programas públicos que, bajo la apariencia de apegarse a los principios de la gobernanza internacional en la materia, se tradujeron en una política efectiva de control y contención de la migración centroamericana hacia México y su frontera norte.

Distintas normativas y acciones de gobierno se han implementado a lo largo de estas casi dos décadas, con el fin de normalizar la situación y contribuir a revertir el deterioro de la situación interna de seguridad. Desde la definición del Acuerdo de Fronteras Inteligentes que data del año 2001 —pasando, entre otros, por el Plan Puebla-Panamá, la Iniciativa Mérida y el Programa Frontera Sur— hasta el despliegue de la Guardia Nacional para contener los flujos de migrantes centroamericanos en 2019, el abanico de posibilidades ha estado abierto para el Estado mexicano. Esta visión es consistente con la sostenida por los Estados Unidos de América, respecto a considerar al fenómeno migratorio como un riesgo a su integridad etno-cultural, económica y territorial, así como a la seguridad interna de la nación en un contexto caracterizado por la amenaza que representa la presencia de números crecientes de inmigrantes en el seno de la comunidad estadounidense.

Al mismo tiempo, los problemas de México no reciben el mismo nivel de atención o involucramiento, y son tratados como meras externalidades que no requieren de cooperación entre países vecinos. En este sentido, considero que fue muy sintomático el caso de la matanza de San Fernando, en el estado de Tamaulipas, ocurrida en 2010. Un grupo de migrantes, en su mayoría centroamericanos, fue secuestrado y asesinado por uno de los varios grupos criminales que se disputan el control de la zona noreste del país, altamente lucrativa por el tráfico de

estupefacientes, trata de personas y entrada clandestina de armamento de alto poder proveniente de los Estados Unidos de América.

Pese a tratarse de un tema de seguridad regional, las acciones del Estado mexicano para recobrar el control de los espacios fronterizos no se vio acompañada por acciones simultáneas y concomitantes de su vecino del norte (Marengo, 2015); esta asimetría muestra hasta qué punto la capacidad de presión para que una de las partes adopte determinadas políticas es unidireccional, y por ende, la escasa capacidad del país débil, en este caso México, para resistirse a esas demandas.

Una vez concluida la exposición, propongo al lector que conserve en mente algunas ideas, mismas que serán el hilo conductor de los próximos capítulos:

- (1) la migración es una actividad profundamente enraizada en el comportamiento humano, pero la reificación que social y culturalmente se hace de ella corresponde, necesariamente, a un conjunto de circunstancias que se van modificando a lo largo del tiempo;
- (2) la migración es una parte necesaria para el desarrollo del capitalismo, especialmente en su actual etapa de globalización; sin embargo existen fuerzas sociales y políticas paralelas en los países de destino que buscan controlarlo partiendo de conceptos como el nacionalismo metodológico y el ejercicio de la soberanía estatal, entre otros;
- (3) la gobernanza internacional de la migración representa un área de oportunidad para discutir la problemática de la migración, pero existe una abierta resistencia de los países receptores a hacerlo en el ámbito multilateral, por lo que han privilegiado soluciones técnicas de carácter regional en las que la vinculación de la migración con otros temas permite ejercer presión suficiente para que los países de origen y tránsito se plieguen a sus necesidades;
- (4) un factor justificativo del control de la migración es relacionarla con el tema de la seguridad; al hacerla aparecer como algo amenazante, se contribuye a crear un consenso

social en torno a un discurso que antepone a cualquier consideración el control efectivo de riesgo;

- (5) en el caso de México, las políticas migratorias se han ido modificando en función de las necesidades percibidas o fácticas de las élites y los gobiernos que representan sus intereses, pero también a partir de la existencia de presiones derivadas del contexto internacional, especialmente de la dinámica impuesta por los Estados Unidos de América, hasta el punto de alinear algunos de sus postulados con la narrativa estadounidense de la migración.

En el siguiente capítulo abordaré la construcción de un marco teórico-metodológico y un conjunto de categorías teóricas que resulten relevantes para analizar el contenido de las acciones y los hechos sucedidos en el espacio geográfico y temporal propuesto, y que contribuyan a entender los elementos subyacentes al actual proceso de securitización de la movilidad humana.

## **Capítulo 2. Marco Teórico-metodológico de la Investigación**

Una vez que he planteado el contexto en el que se inserta el fenómeno de la migración centroamericana en tránsito en México, tanto a nivel nacional como internacional, corresponde ahora definir un marco teórico-metodológico que permita pasar de la mera descripción de datos empíricos y del recuento de hechos a su reificación como objetos de análisis a través del uso de una serie de categorías que permitan un reforzamiento de su capacidad y rigor explicativos para ofrecer una respuesta a la pregunta de investigación.

### **La Elección de un Marco Onto-epistemológico**

En mi etapa formativa, previa a la crisis ideológica de fines de los años ochenta, existía la percepción de que era posible ofrecer soluciones absolutas y totalizadoras a cualquier fenómeno, y que estas se mantendrían vigentes en la medida en que su andamiaje soportara el paso del tiempo. Ciertamente esto requería, como mencioné en la introducción, un cierto grado de fe en preceptos ideológicos; en la actualidad encuentro difícil asumir una posición similar, en la búsqueda de una explicación positiva a un problema.

Grandes cambios en el pensamiento contemporáneo pretendieron reflejar las modificaciones que atravesó el mundo y colocar toda elaboración en un contexto histórico y valorativo determinado; siento mayor afinidad, en esta etapa de mi vida, por planteamientos más personales en los que pueda expresar mi perspectiva sin tener que sacrificarla en un altar de pureza ideológica como condición a considerar un pensamiento como válido y consistente. Por ello, para efectos de mi investigación de maestría, identifiqué al contexto propuesto por el post-estructuralismo como un marco teórico que proporciona elementos válidos para entender el problema.

En cuanto a la parte metodológica, la investigación empírica se orientó a distintos sucesos que quedaron reflejados en la documentación oficial producida, como leyes, acuerdos, decretos, reglamentos de operación, estadísticas oficiales y declaraciones de los actores vinculados a la propuesta y conducción de distintas políticas y programas gubernamentales. En este sentido, las

acciones de los Estados involucrados y sus agencias responsables, como tomadores de decisiones sustantivas en materia de migración y vigilantes de su cumplimiento, representaron las fuentes de información relevantes para el estudio.

En este sentido, el recurrir a obtener testimonios o historias de quienes fueron objeto de estas acciones no conduciría a obtener información que pudiera ser de utilidad, más allá de proporcionar elementos de tipo contextual o testimonial, puesto que sus opiniones —ni sus intereses, seguridad, integridad física o derechos humanos inalienables— no se consideraron en manera alguna relevantes para la definición de la política migratoria. Del mismo modo, no consideré viable plantear la posibilidad de utilizar técnicas de interrogación directa, como la entrevista a actores directamente involucrados en la creación e implementación de políticas públicas migratorias en México, por lo que esta alternativa quedó excluida del marco metodológico.

Por su parte, la comunidad académica y de investigación generó una gran cantidad de estudios y análisis del contenido de las políticas y programas implementados, así como de la racionalidad que las sustenta. La comprensión de estas acciones y su interpretación representa una parte considerable del trabajo de investigación propuesto, por lo que fue necesario hacer una revisión amplia de la documentación analítica existente, con el fin de contar con un conjunto de datos que pudieran ser analizados a la luz del marco teórico que será utilizado.

Por ello, para efectos de la investigación, llevé a cabo, básicamente, la revisión documental de fuentes secundarias, principalmente análisis de fuentes especializadas en la materia, cuyo análisis sirvió para desarrollar el estudio, aportar los elementos empíricos necesarios y sustanciar la respuesta de las hipótesis planteadas.

Iniciaré entonces con una aproximación al post-estructuralismo a fin de plantear un marco epistemológico general para mi análisis y detectar algunos elementos directamente vinculados con el tema migratorio que puedan resultar de relevancia. Seguiré con una revisión a una de las teorías que tiene como centro el tema de la seguridad para la definición de políticas públicas en

materia de migración: la llamada Escuela de Copenhague. A partir de estos elementos definiré una serie de categorías de análisis específicas para la revisión del objeto de estudio de esta tesis y la elaboración de las consideraciones de cierre, una vez revisada la evidencia empírica, aprovechando la existencia de elementos que permiten la vinculación de los dos enfoques referidos, así como la posibilidad de establecer de un diálogo entre ambos.

### **La Corriente Post-estructuralista y la Construcción de la Verdad**

Parto del reconocimiento de la dificultad que entraña definir en pocas palabras una corriente teórica tan amplia como la que nos ocupa, dado que ha abarcado las más diversas áreas de la producción del conocimiento; de hecho, el post-estructuralismo, como escuela de pensamiento, se resiste por su misma naturaleza a una definición categórica de su contenido y alcances: como afirma Mackenzie (2001) “Cualquier intento de proporcionar una definición exclusiva de post-estructuralismo seguramente deberá acallar la sospecha de que despojará al post-estructuralismo de su vitalidad, innovación y potencial crítico” (p. 332-333).

Asimismo, las propuestas de adscripción o clasificación de diferentes autores en esta corriente no son universalmente aceptadas; sin embargo, pueden distinguirse elementos que permiten entenderla como parte de una reacción al empirismo, al racionalismo y al positivismo, lo que establecería entonces una serie de vínculos entre esta aproximación teórica y lo que se ha definido como *post-modernidad*.

La post-modernidad se identifica con una actitud de rechazo y negación de las narrativas totalizadoras basadas en verdades absolutas e inmutables que constituyeron la base del pensamiento político y filosófico de la modernidad. Siguiendo la argumentación de Harvey (1995), dichas narrativas se definen como *meta-narrativas*, o interpretaciones teóricas a gran escala, con pretensiones de gozar de aceptación universal, y permanecer inalterables al paso del tiempo. En ese sentido, la corriente post-moderna considera que la supuesta objetividad del conocimiento científico no sería algo absoluto, sino que debe ser revisada a la luz de la existencia de la subjetividad, la aleatoriedad, la heterogeneidad del sujeto cognoscente y la existencia de

discursos alternos; esto haría que la ciencia y la filosofía abandonaran su posición de considerarse como conocimientos absolutos y totalizadores, y se asumieran, más humildemente, como meras narrativas. Vale decir que este cuestionamiento es coincidente con la postura asumida por el post-estructuralismo ante las condiciones a través de las que se define la verdad.

Por otra parte, quiero destacar que el post-estructuralismo no se limita a desvirtuar, de manera general, las certezas de la modernidad, o a plantear la validez de cualquier aproximación a un fenómeno basada en la mera subjetividad (Cornago, 2015); en cambio procura hacer un análisis crítico y comprometido, orientado hacia la transformación de la realidad y la liberación del pensamiento de los límites marcados por dichas meta-narrativas, al identificarlas como constructos discursivos que forman parte de los mecanismos de poder existentes y hacerlas contingentes a un tiempo y una circunstancia determinados, lo que hace que los post-estructuralistas se manifiesten abiertamente escépticos respecto a la existencia de una verdad única e inmutable con existencia ajena al sujeto. En este sentido, McMorrow (2018) afirma con claridad que

Los postestructuralistas alientan a los investigadores a ser escépticos con las narrativas universales que intentan ofrecer una visión del mundo objetiva, ya que estas suposiciones están fuertemente influenciadas por suposiciones preexistentes de lo que es verdad, y generalmente subrayadas por las opiniones de aquellos en el poder. Esto hace que el postestructuralismo sea abiertamente crítico con cualquier teoría que afirme ser capaz de identificar hechos objetivos, ya que la verdad y el conocimiento son entidades subjetivas que se producen en lugar de descubrirse.

El post-estructuralismo pretende entonces explorar las posibilidades de interpretación que subyacen a las ideas, o conjuntos de las mismas, que se definen a través de un discurso determinado, o bien, las condiciones en las que son producidas las *estructuras* —elementos que pretenden explicar la manera en que distintas partes que constituyen las relaciones sociales se vinculan entre ellas (Merlingen, 2013)— y que se plantean como representaciones simbólicas de

una realidad externa al sujeto cognoscente, cuyo contenido está ya dado por la propia realidad y que, por lo tanto, es inamovible (Mackenzie, 2001). En ese sentido, Cuadro (2013) afirma que desde la óptica del post-estructuralismo:

El discurso pasa a ocupar un lugar fundamental en el conocimiento, subrayándose su carácter performativo el discurso no refleja la realidad, sino que la construye. La objetividad es, de este modo, imposible y, por lo tanto, también lo es la ciencia en su versión iluminista. (pp. 112-113)

No es una preocupación del post-estructuralismo, por otra parte, determinar la veracidad o falsedad de determinadas proposiciones, sino descubrir la manera en cómo, a lo largo de la historia, algunas de ellas han tendido a prevalecer, en razón de derivarse del ejercicio de relaciones de poder, lo que Michel Foucault denomina *regímenes de verdad* (Cornago, 2015), y que cuentan con la autoridad y el reconocimiento necesarios para determinar, a través del discurso, aquellas ideas que son correctas y aceptables, excluyendo cualesquiera otras y presentándolas como meras falsedades o desviaciones que es preciso corregir; en la medida en que estos conceptos sean interiorizados por las personas, su control podrá ser más efectivo, al considerarse como “lo normal”. Foucault (2006) menciona que

La normalización disciplinaria consiste en plantear ante todo un modelo, un modelo óptimo que se construye en función de determinado resultado, y la operación de normalización disciplinaria pasa por intentar que la gente, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo; lo normal es, precisamente, lo que es capaz de adecuarse a esa norma, y lo anormal, lo que es incapaz de hacerlo. (pp. 75-76)

Estos regímenes de verdad, por otra parte, no son eternos ni permanecen estáticos; al paso del tiempo pueden sufrir una desestabilización al perder, por desgaste, su capacidad de validar determinadas acciones, o a tener la obligación de reformularse con el fin de mantener su vigencia a partir de la aparición y el impacto de nuevos elementos (Mc Morrow, 2018).

Por ello, una tarea de la posición post-estructuralista, según Merlingen (2013), es revelar la manera en que esta construcción de significados “puede generar condiciones de subyugación o producir injusticias sociales, mismas que además se reproducen de manera acrítica, como si su naturaleza fuera estática o se tratara de hechos inevitables” (p. 1). Si bien las epistemologías positivistas plantearon la necesidad de separatividad entre el sujeto que conoce y el objeto conocido, buscando encontrar una representación objetiva a través del análisis de lo que denominan *hechos*, los post-estructuralistas plantean que esos hechos no son más que *constructos* elaborados por el sujeto, cuya capacidad de conocimiento está determinada por categorías, escalas de valores y formas de ver el mundo de las que no puede sustraerse; son productos entonces de sistemas específicos de producción de conocimiento, lo que las hace, por lo tanto, resultado de circunstancias históricas específicas (Cuadro, 2013).

### ***El Papel del Estado en la Construcción de la Verdad***

Es precisamente en el Estado, así como en su pretensión de poseer de manera exclusiva la capacidad de ejercer la soberanía sobre quienes residen en un espacio territorial determinado, en donde radica la mayor posibilidad de practicar medidas de control sobre un conjunto amplio de fenómenos o manifestaciones de la agencia humana, entre los que se incluye la aplicación de medidas normativas y acciones vinculadas con la movilidad de las personas. Según Foucault (2006) “la razón de Estado implicaba que... los dueños de cierta verdad sobre los hombres, sobre la población, sobre lo que ocurre dentro del territorio y en la masa general constituida por los individuos, fueran el Estado o sus representantes” (p. 407).

En efecto, algunas de las atribuciones más importantes del Estado en la materia son la definición que quiénes forman parte de la nación, cómo se acredita esta pertenencia, bajo qué condiciones se permite el acceso y movimiento de personas en el territorio del país, qué derechos pueden ser extendidos a quienes no son integrantes de la comunidad nacional y a qué consecuencias deberán enfrentarse quienes transgreden la normativa.

Ahora bien, es preciso entender la manera en la que el Estado se abroga el derecho de intervenir en la vida de quienes están o transitan en el espacio geográfico bajo su jurisdicción con el consenso tácito o explícito de la ciudadanía. En otras palabras, ¿cómo logra el Estado integrar a su competencia las distintas manifestaciones de la agencia humana? A este respecto, Foucault (2006) acuñó el concepto de *gubernamentalidad*, que define como

El conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad. (p. 136)

Considero que el Estado y sus instituciones poseen mecanismos muy efectivos y sutiles para poder actuar sin que los gobernados se percaten de ello, o bien, lograr que la mayoría asuma como una necesidad la existencia de las instituciones estatales; la pérdida de libertades o los límites al goce de derechos resultantes del ejercicio del poder se considerarían entonces como un precio razonable a pagar por vivir en un país civilizado.

Desde el periodo más temprano de socialización hasta la vida adulta, las personas son sometidas a una serie de mensajes que les permiten ajustarse a aquellos patrones conductuales y conjuntos de valores considerados como aceptables para el mantenimiento del orden social; entre los más importantes está, por una parte, la visión de la naturaleza e interacción humanas como elementos potencialmente conflictivos y por la otra, la obediencia a la autoridad, como única alternativa para la prevalencia de la justicia en un mundo intrínsecamente injusto.

El Estado ocuparía en este imaginario una figura parental, a la que se recurre para resolver diferencias y tomar decisiones ante la incapacidad de hacerlo por sí mismo. De este modo, los conceptos de solidaridad, responsabilidad, coparticipación y beneficio mutuo son desplazados por la desconfianza en el otro, la rivalidad por el acceso a recursos limitados, el miedo a la

autogestión, y la demanda de una autoridad de corte hobbesiano para poner orden en un entorno caracterizado por el caos.

Bajo dichos supuestos, el Estado encuentra o construye aquellos espacios que, a su parecer, entrañen riesgos para el orden establecido, y procede a transformarlos en temas de su agenda; este *horror vacui* impulsa al Estado a incluir, bajo el ámbito de su control y en el alcance de sus distintos sistemas burocráticos, a todas aquellas actividades de la agencia humana que representen, de manera real o percibida, amenazas a la existencia, continuidad y proyección del Estado. En términos weberianos,

La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática–monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. (Vázquez, 2006, p. 220)

### ***La Soberanía y el Control de los Fenómenos Transfronterizos***

Así, el diseño e implementación de políticas públicas, los ordenamientos jurídicos que la sustentan y las instituciones creadas para garantizar su cumplimiento, se consideran como elementos derivados de la práctica de la soberanía por parte del Estado, y son aceptados, normalizados e interiorizados, de manera general, como la única manera “natural”, de operar en un mundo en el que se considera que los Estados-nación —con sus territorios demarcados por fronteras fijas y reconocidas por los demás miembros de la comunidad internacional— son quienes detentan, de manera exclusiva, la capacidad de tomar estas decisiones en bien y para la protección y el desarrollo armónico de las comunidades humanas o de los cuerpos sociales que están bajo su custodia.

Por otra parte, dada la imposibilidad práctica de incidir de manera absoluta en las complejas relaciones transnacionales de orden cultural, económico o relacional que entablan las personas, o de cerrar herméticamente las fronteras para impedir todo intercambio con el exterior, es preciso que el Estado establezca y aplique una serie de medidas de exclusión y vigilancia que muestren, de manera inclusive amenazante, tanto a los propios ciudadanos como a los extranjeros, su voluntad de control (Cornago, 2015).

Esta situación se traduce en el diseño de políticas y programas públicos destinados a separar en dos órdenes distintos a las personas que habitan el territorio sobre el que se ejerce la soberanía: aquellos que cuentan con el reconocimiento político y legal del Estado como integrantes de la comunidad nacional y aquellos que carecen de este reconocimiento o personalidad y que, por consecuencia, son sujetos de un trato diferenciado que puede ir de la mera exclusión de los beneficios derivados de la ciudadanía, hasta la eliminación física de aquellos que sean considerados como agentes patológicos, que alteran el orden y amenazan por consiguiente la armonía de la sociedad.

El post-estructuralismo pretende, según Sayin y Ates (2012), cuestionar las concepciones tradicionales de soberanía y abrir paso a maneras alternas de entender la realidad, que vayan más allá de los límites planteados y que permitan una crítica contestataria que acepte la inclusión de otras interpretaciones, buscando “perturbar lo establecido, y por sus propios métodos y formas específicas, procura hacer una relectura de muchos elementos de la vida social, el estado y las relaciones internacionales” (p.13).

Resulta sugerente, por ejemplo, la posición de Chavel (2015) respecto a considerar que la movilidad humana es inmanente a nuestra especie y que, por lo tanto, no puede ser encasillada en los parámetros de la legalidad o la ilegalidad, o recibir un trato diferente cuando se da en el interior de un espacio geográfico determinado o cruza una serie de líneas de demarcación o fronteras fijadas de manera convencional y arbitraria:

Para un individuo las categorías de “ciudadano” o de “migrante”, de “residente legal” o de “sin papeles” se convierten en categorías esenciales de definición de identidad, de la formulación de la trayectoria de vida, de expectativas y derechos que creen poder reivindicar (p. 39).

Es decir, el uso de estas categorías artificiales se traduce en el otorgamiento o el despojo de un conjunto de derechos, agencias y atribuciones a la persona en cuestión; su destino dependerá entonces de la naturaleza que socialmente se le asigne. Por otra parte resulta alarmante que el hecho de considerar que —más allá de su calidad migratoria— una persona es ante todo humana, y por lo tanto dotada de una serie de derechos inalienables, resulte un cuestionamiento post-estructuralista radical, dado que desde la perspectiva del Estado, lo que define la naturaleza de una persona es su estatus legal.

### ***Las Consecuencias de la Pertenencia de la Ciudadanía al Cuerpo Social***

Estos elementos nos permiten introducir como parte del marco metodológico propuesto para la investigación dos conceptos de Foucault, que serán de gran utilidad para entender la racionalidad que subyace a la búsqueda del Estado de ejercer control sobre todo aquello que incida en el desarrollo de la sociedad: la biopolítica y el biopoder.

Foucault plantea, a través de sus estudios sobre la historia, que las condiciones y normas que rigen la vida de los individuos y de las sociedades han atravesado por distintas etapas, en éstas, la cuestión del poder representa un factor de la mayor importancia. Cabe señalar que el *poder* se entiende como aquel que se ejerce para “conducir conductas”, es decir, no se aplica sobre las personas, sino sobre sus acciones, induciéndolas, facilitándolas, dificultándolas o impidiéndolas (Estévez, 2018). Podemos ver entonces que la práctica del poder estaría vinculada, fundamentalmente, a normar el comportamiento de los seres humanos, y a prescribir acciones que permitan mantenerlo bajo un estado de control. Foucault (2006) plantea que “De hecho, estamos ante un triángulo: soberanía, disciplina y gestión gubernamental, una gestión cuyo

blanco principal es la población y cuyos mecanismos esenciales son los dispositivos de seguridad.” (p.135)

Un cambio fundamental vendría con la modernidad, a través del surgimiento de la biopolítica, en la que se reorientó el objetivo del ejercicio del poder hacia el conjunto de seres humanos, es decir, hacia el conjunto de personas que constituye el cuerpo social, con el objetivo de proteger, conservar y favorecer la vida, abarcando áreas de acción cada vez mayores, con el fin último de hacer de dicho cuerpo social un objeto gobernable (Rutherford & Rutherford, 2013).

No toda la acción del poder se orienta hacia la vida: el uso de fuerza letal por parte del Estado, también designado como *tanatopolítica*, quedaría plenamente justificado como una manera de proteger la vida a través de eliminar a aquellos que la amenazan (Kelly, 2010). De igual modo, la exclusión del cuerpo social puede acarrear la muerte. Afirma Estévez (2018):

A aquellos que amenazan la sobrevivencia de la mayoría se les deja morir al ser omitidos como objetos de política pública y otras tecnologías, como sucede, por ejemplo, con la negación de servicios de salud primaria a migrantes indocumentados (p. 13).

Esta consideración, a la luz de los actuales sucesos de la pandemia del COVID-19 en 2020 en los campamentos de migrantes centroamericanos en la frontera norte de México, así como en las estaciones migratorias en todo el país, resulta estremecedora: el nivel de desprotección y vulnerabilidad de seres humanos se incrementa en función de su designación como indeseados desprovistos de cualquier derecho, incluso el de la supervivencia.

Estos elementos representan tecnologías complementarias que integran el llamado “biopoder”, que abarca desde la disciplina de los cuerpos individuales hasta la gestión y el control masivo y sistemático de la población (Bolaños, 2015). De la misma manera que se concibe a los cuerpos de las personas como máquinas, el biopoder considera a la sociedad como un cuerpo que necesita constantemente de seguridad y gestión a través del control y la regulación de sus funciones para garantizar su supervivencia (Apatinga, 2017), amparado en un discurso que valide las acciones que se tomen a favor de la vida y la conservación de la salud individual y colectiva.

La aceptación de estos regímenes de verdad permite que el individuo, sin advertirlo, asuma una disciplina impuesta desde el exterior, pero que, por los procesos de internalización, acaba pareciéndole como si fuera propia.

### ***Distintas Interpretaciones del Biopoder y la Biopolítica***

Diferentes autores han recogido las preocupaciones y los conceptos que se derivan del concepto de biopoder y han procurado ampliar sus alcances a través de interpretaciones que incorporan temas adicionales para la comprensión de la manera en que el Estado utiliza todos los medios a su alcance para ejercer control sobre la sociedad; sus aportaciones proporcionan otro conjunto de elementos que puede resultar valioso para el análisis del tema de estudio que nos hemos propuesto.

Giorgio Agamben propuso el concepto de que la biopolítica se centra en el control de la vida en su sentido más básico, y que define como vida desnuda o *nuda vida*, es decir, aquella que es meramente orgánica, a la que los griegos denominaban *zoë*, en contraposición con el vocablo *bíos*, que se refiere a la vida dotada de significación política, por lo que el excluido del orden social y jurídico no puede contar con la protección de las leyes ni llegar a ser un integrante de la ciudadanía (Estévez, 2018).

La existencia de lo que Carl Schmitt denomina un *estado de emergencia o de excepción* implica la adopción de medidas defensivas extraordinarias para mantener la estabilidad social durante una situación de crisis; Agamben considera que en la actualidad dicho estado de excepción se ha vuelto permanente, por lo que se perpetúa la condición de indefensión de aquellos que no están contenidos en el Estado; Rutherford y Rutherford (2013) lo expresan en los siguientes términos:

El soberano determinó quién sería, y no sería, incluido en la comunidad. Lo novedoso en el siglo XX fue el horror del genocidio y el Holocausto, ambos organizados de acuerdo con la lógica de la biopolítica, y que esa lógica también haya infectado la práctica del poder en las

democracias opulentas, donde el carácter del gobierno está marcado por una constante estado de emergencia o estado de excepción. (p. 417)

De esa manera, en materia de migración, un ejemplo de es el refugiado, a quien se considera como ajeno al país que le da asilo; al no tener *bios* sino *zoë*, no tiene otra existencia o derechos que los que le otorgan las normas humanitarias.

Otra interpretación es propuesta por Roberto Esposito, que indica que la biopolítica, a la manera del sistema inmunológico, busca proteger a la ciudadanía de los efectos deletéreos de la presencia y el contacto de quienes no forman parte del Estado; los migrantes representarían, bajo estos supuestos, un virus, un agente infeccioso que puede atacar al cuerpo social y destruir su integridad cultural, racial y económica (Estévez, 2018), lo que representa un riesgo que debe ser atendido con prontitud, si se pretende mantener la pureza, la salud, la integridad y el bienestar del cuerpo social. Por ello, como si se tratara de la aplicación de una vacuna, el Estado toma una serie de acciones destinadas a “inmunizar” a la sociedad contra la afectación que pueda sufrir por la presencia de elementos extraños, y que a la postre le permitan tolerar, paulatinamente, estos inconvenientes sin sufrir por ello una afectación irreversible, dejando pasar a aquellos que tengan un efecto benéfico para los intereses de la nación, como podrían ser los migrantes dotados de las habilidades o conocimientos técnicos requeridos para la mejora de la gestión y el desarrollo económico o científico del país y de las corporaciones privadas.

Así, las políticas de control de la migración de corte xenofóbico, las restricciones impuestas a los solicitantes de asilo, las limitaciones a la posibilidad de admitir e integrar a la sociedad a cierto tipo de migrantes económicos, por citar algunos ejemplos de medidas “inmunológicas”, estarían destinadas a mantener limitado y bajo control el número de personas ajenas a la nación, ubicándolos dentro de estrechos márgenes que eviten una degradación mayor, ante la imposibilidad de cerrar completamente las fronteras del país.

Una visión más radical de la idea de biopolítica es la *necropolítica*, concepto acuñado por Achille Mbembe. Este teórico describe la existencia de espacios en los que la vida de amplias

capas poblacionales se desenvuelve en un ambiente de marginación y pobreza absoluta, por lo que los derechos de los habitantes se han deteriorado hasta un punto que la acción del Estado no se orienta a la conservación de la vida, sino más bien a la administración de la muerte como método de control social.

Más aún, no es solamente el Estado quien da muerte, sino que esta atribución también le está conferida a un amplio conjunto de entidades legales, paralegales y criminales *necroempoderadas* (Estévez, 2018), que pueden matar impunemente, usando la masacre como un medio de gestión sobre la población, los recursos y el territorio. En este sentido, es conocido el poder que tienen las organizaciones criminales sobre distintas entidades federativas de nuestro país, así como la inacción del Estado para contener sus acciones, o inclusive su complicidad en el desarrollo de sus actividades.

La severidad del Estado —y de sus adláteres fuera de la Ley— para castigar a aquellos que retan el ejercicio de su poder parecería exagerado, sin embargo, resulta necesario para lograr un efecto demostrativo que atemorice a potenciales infractores; como menciona Foucault (1995) en relación con las ejecuciones capitales:

Su objeto es menos restablecer un equilibrio que poner en juego, hasta su punto extremo, la disimetría entre el súbdito que ha osado violar la ley y el soberano omnipotente que ejerce su fuerza... la ejecución de la pena no se realiza para dar el espectáculo de la medida, sino el del desequilibrio y el exceso; debe existir, en esa liturgia de la pena, una afirmación enfática del poder y de su superioridad intrínseca. (p.54)

De ahí que sea factible, en la segunda década del siglo XXI, contemplar menores de edad separados de sus padres y colocados en jaulas por el terrible crimen de cruzar una frontera, o ver la sevicia con la que grupos criminales tratan a los cuerpos de los migrantes que no tienen para pagar un rescate o que cometen la incalificable falta de ser mujeres, indígenas o indocumentados en zonas dominadas por este tipo de organizaciones.

### ***Aportes del Post-estructuralismo para el Análisis de la Securitización de la Migración***

Ahora bien, a partir de este amplio conjunto de ideas y categorías de análisis derivadas de distintas visiones post-estructuralistas, deseo destacar, a manera de resumen, las constantes que pueden auxiliar a entender el problema de investigación y que, a mi parecer, tienen una vinculación directa con la securitización del tema migratorio.

En primer lugar, desde una perspectiva epistemológica, rescato la concepción de rechazar el carácter universal, inmutable y eterno de las meta-narrativas que pretenden dar una explicación absoluta de la realidad y la necesidad de incluir la impronta del sujeto cognoscente y de su circunstancia. Por ello, ese constructo refleja no sólo el tiempo y las circunstancias en que se produjo, sino también las estructuras de poder subyacentes, que no pueden ser de ninguna manera obviadas si pretendemos alcanzar un conocimiento más totalizador.

Otro aporte de estas teorías radica en la importancia que se le da al discurso desde la autoridad, es decir, a la expresión de las ideas para su aceptación, validación, interiorización y normalización como reflejo fiel de lo que es y de lo que debe ser. Los regímenes de verdad, cuya acreditación está garantizada ante el público por la posición de poder que detentan quienes los emiten, constituyen una de las bases de la credibilidad y la legitimación del poder político, factores sin los cuales no es posible el ejercicio de gobierno.

De aquí se desprende un tercer factor a tomar en cuenta desde la postura post-estructuralista: la importancia que tiene las percepciones de aquellos que ocupan posiciones de poder para la explicación de los hechos y como es factible entonces la reificación —y validación a través del poder y del discurso— de lo que en realidad es solamente una interpretación o manera, entre muchas otras, de ver un fenómeno. Foucault (1973) menciona que “es necesario concebir el discurso como una violencia que se ejerce sobre las cosas, en todo caso como una práctica que les imponemos” (p. 53).

Un cuarto elemento de utilidad para el análisis sería la dicotomía entre ser o no parte del cuerpo social, en cuanto a la visión del Estado respecto a los derechos que asisten a quienes

están excluidos, o el tratamiento que deben recibir. De aquí se desprende una amplia gama de políticas, acciones, normas y medidas administrativas —o la ausencia de las mismas— que los Estados, amparados por el concepto de ejercicio de la soberanía y legitimados por su discurso ante la ciudadanía, pueden ejercer para “controlar” la presencia en territorio nacional de entes ajenos.

Destaco también la concepción vitalista del Estado desde la óptica del biopoder: toda acción emprendida por el Estado buscará su justificación última en la supervivencia de la nación, en “conducir conductas” para alcanzar los objetivos que se han planteado en términos de favorecer la vida y la salud de la sociedad.

Por último, retomo la parte más brutal del ejercicio del poder: el uso de la muerte, el abandono y la exclusión como medidas de control efectivas para evitar que quienes sean considerados como agentes potencialmente destructivos, contaminen la sociedad con su mera presencia, haciendo de la supuesta existencia de un estado de excepción o emergencia la justificación para asumir medidas extraordinarias en aras del bien público.

Utilizaré algunas de estas aportaciones para la construcción de categorías en combinación con los elementos derivados del análisis de los postulados de la llamada “Escuela de Copenhague” en materia de seguridad y migración.

### **Los Hallazgos de la Escuela de Copenhague**

A mediados de la década de los ochenta un grupo de académicos (Ole Wæver, Barry Buzan, Jaap de Wilde y Bjørn Møller, entre los principales) que colaboraban en el Instituto de Investigaciones para la Paz de Copenhague realizó una investigación sobre la seguridad en el continente europeo; este estudio abrió el debate acerca de qué es la seguridad, cómo la protege el Estado y si se trata de un tema esencialmente vinculado con el poder militar o si se extiende a otros dominios, como los aspectos sociales, económicos, ambientales o políticos (Orozco, 2015); éste conjunto de analistas y las conclusiones que formularon fueron denominadas “Escuela de Copenhague”.

Los desarrollos geopolíticos posteriores, como la integración de la Unión Europea, el fin de la Guerra Fría, la desintegración de estados como la Unión Soviética o Yugoslavia, el ascenso del nacionalismo y el incremento de la migración, generaron nuevos problemas, que fueron abordados por esta Escuela desde una perspectiva que buscaba ampliar y profundizar la concepción de seguridad, no sólo basándose en los hechos sino en su percepción o en la manera en que esta se elabora.

Bajo la perspectiva de los autores de este grupo, la realidad no sería un objeto único y con existencia ajena al ente que lo conoce: se plantea de hecho una interacción en la que la definición de la realidad está condicionada o determinada por una serie de categorías sociales, así como por las relaciones de poder que de ellas se derivan, y que obedecen necesariamente a una constelación de intereses. Así, la realidad es un constructo social, que responde a condiciones históricas particulares, que reflejan una visión determinada que no es inalterable, sino que puede cambiar en razón de las circunstancias.

### ***El Tema de la Seguridad, el Discurso y el Rol del Estado***

La seguridad, como un elemento central de las preocupaciones del Estado, tendría entonces un carácter también vinculado a una percepción determinada y sería contingente a la manera como distintos actores la construyen. Una definición de seguridad, propuesta por Buzan (1991) es la siguiente:

Se considera que la seguridad se trata de la búsqueda de la libertad de amenazas y la capacidad de los estados y las sociedades para mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra las fuerzas de cambio que consideran hostiles. (p. 432)

Del mismo modo, se consideró que la seguridad está referida a la supervivencia; es decir, los escenarios de amenaza a la seguridad, no sólo del Estado, sino de la propia comunidad, se mueven en un ambiente de excepcionalidad, puesto que los riesgos se representan como de orden existencial, por lo que demandan una atención inmediata y a fondo, con el fin de conjurar esos peligros y evitar que vuelvan a producirse. Las acciones tendrían entonces un fin:

reestablecer las condiciones existentes previamente a la presentación de la amenaza; una vez alcanzada esta situación, dicho riesgo puede considerarse bajo control.

Ahora bien, esta percepción extrema permite, en principio, el uso de cualquier medio disponible para proteger el interés nacional de aquellas situaciones que amenazan su propia viabilidad ofreciendo a los Estados la posibilidad de promulgar políticas extraordinarias para abordar el problema, así como un bajo nivel de rendición de cuentas en términos de las consecuencias humanas de la aplicación de estas políticas.

Entonces es necesario definir quién puede enunciar o decidir qué situaciones podrían conllevar peligros graves para la sociedad, o planteándolo en otros términos, quién determina qué es lo que hace que algo sea un problema. La respuesta que Wæver propone consiste, de manera llana, en que determinado fenómeno constituye un problema de seguridad cuando aquellos entes que cuentan con la autoridad y el reconocimiento social necesario así lo manifiestan (Benam, 2011).

Por otra parte, no cualquier integrante de la sociedad goza del prestigio y del reconocimiento suficiente como para poder asumir esta función, que es descrita por esta Escuela como “agente securitizador”, y que debe emplear un cierto nivel de discurso para convencer a la “audiencia relevante” de que las medidas que se asuman para hacer frente a este problema son necesarias. Revelo (2018) indica además que “la retórica sobre seguridad empodera a los que están en posiciones gubernamentales —las élites— mientras disminuye las capacidades de movilización de la audiencia” (p. 63); lo que limita la posibilidad de cuestionamiento o control por parte de la ciudadanía, dando pie a soluciones autoritarias. Una vez que este hecho es aceptado y normalizado por los destinatarios del mensaje, el uso de medidas para desactivar la amenaza queda legitimado, es decir, el asunto queda securitizado.

Con ello, se pueden contar varios elementos que nos acercan a la comprensión del proceso de securitización: un agente securitizador, un mensaje, una audiencia y un proceso de aceptación y normalización que permite la legitimación de las acciones a emprenderse, a la vez que genera

la construcción de la naturaleza del fenómeno securitizado como una amenaza a la existencia misma del individuo, del cuerpo social o del Estado y sus instituciones.

Hay que destacar que el papel de agente securitizador es desempeñado, esencialmente, por el Estado; según Orozco (2015),

Es la unidad competente a nivel geográfico (su territorio coincide aquel que hay que defender); jurídico (monopoliza de la capacidad legislativa y coercitiva en el territorio, derecho sancionado por la aquiescencia del resto de la comunidad de Estados) y material (su creación pondrá normalmente a su disposición los medios para llevar adelante esta tarea. (p. 144)

Asimismo, cabría mencionar que, en la toma de decisiones y en la implementación de programas y políticas públicas, el ejecutor por excelencia es precisamente el Estado, quien en principio, cuenta el apoyo tácito o explícito suficiente para reclamar la legitimidad de sus acciones, y ejerce la atribución de soberanía por medio de sus instituciones a nombre de la ciudadanía y en favor del interés general.

En esta dinámica, la calificación de un fenómeno como amenaza tiene una importante función: debido al carácter vital del riesgo en términos de la existencia misma de la nación, la priorización que adquiere en la agenda política y administrativa, la magnitud del conjunto de recursos de todo tipo —jurídico, económico, político— que se ponen a disposición del Estado para atender la emergencia y a la necesidad de emplear medidas excepcionales, permite su desplazamiento del debate político ordinario (Verdes-Montenegro, 2015). Šulovic (2010) destaca además que “la securitización de un asunto determinado conduce a la extinción del proceso político regular y los procedimientos democrático-liberales” (p. 4), lo que otorga al Estado manos libres para actuar como lo considere más conveniente.

Uno de los elementos característicos de la concepción de la Escuela de Copenhague es la idea de que la seguridad es un elemento discursivo, es decir, derivado de la palabra, que adquiere una significación especial en razón no sólo de su capacidad persuasiva o expositiva, sino del

régimen que le da validez a su contenido y que la muestra como una verdad que puede ser aceptada, en tanto que emana de una fuente calificada. Quienes están en posiciones de autoridad pueden emitir discursos en los que se posicionan ante la audiencia aquellos elementos que son declarados como amenazas y ante los que se requiere tomar un determinado curso de acción.

Desde la perspectiva de Wæver, el lenguaje no es un simple conjunto de significaciones de carácter neutral: el enunciar la existencia de una amenaza implica la emisión de un mensaje que tiene una determinada intencionalidad; a su vez, estos contenidos generarán consecuencias en quienes los reciben (Verdes-Montenegro, 2015), aunque no es aún suficiente para poder determinar la existencia de un fenómeno que ha sido securitizado. La mera enunciación de la identificación de una amenaza por parte del agente securitizador, expresada en un discurso dirigido hacia una audiencia es lo que se denomina “movimiento de securitización”. No es sino hasta que este mensaje es decodificado, validado e interiorizado por la audiencia, que se completa el ciclo de la securitización y que, por consiguiente, otorga la legitimidad necesaria a las distintas agencias del Estado para que actúen en consecuencia y adopten las medidas necesarias para eliminar o contener el peligro descrito.

La securitización no se trata entonces de una simple postura subjetiva asumida desde el Estado y las acciones que unilateralmente decida aplicar para atender el problema: este acto de comunicación involucra una contraparte, la audiencia, que con su aceptación del contenido del mensaje completa el proceso. En este sentido es de la mayor relevancia entender la manera como se da esta relación intersubjetiva; no se trata de plantear un empoderamiento del Estado a expensas de la capacidad de movilización de la audiencia, sino de hacer relevantes las relaciones entre los actores intervinientes (Revelo, 2018).

Es necesario mencionar que muchas de las críticas que se hacen a los postulados de la Escuela de Copenhague en esta parte de la teoría de la securitización radican en la falta de definición de términos clave como el de “audiencia”, que podría identificarse como un conjunto limitado o bien extenderse a la opinión pública en su conjunto; o bien a la asimetría que se plantea

entre el Estado y quien escucha sus mensajes así como la irrelevancia de la aquiescencia de la sociedad en regímenes autoritarios o totalitarios.

Sin embargo, también es cierto que en regímenes con bajos niveles de institucionalización, con una participación incipiente de la sociedad, o con francos niveles de apatía respecto a la cosa pública, la ausencia de una oposición articulada y coordinada puede interpretarse desde el poder como un nivel suficiente de aceptación.

Lo delicado de este tema radica en que, una vez que se ha legitimado el discurso securitizador, se ha aceptado la caracterización de determinado fenómeno como un riesgo elevado a la supervivencia de determinados bienes públicos, sociales, culturales o económicos, la aplicación de medidas de emergencia —que entraña una posible violación al equilibrio interno de poderes, o a la vigencia de derechos, garantías o normas jurídicas— queda fuera de los límites del debate político, así como de la transparencia o la rendición de cuentas que debe observar el Estado en el ejercicio cotidiano de sus atribuciones.

Esto abre la puerta a que las élites en el poder utilicen la manipulación como medio para obtener los resultados que son acordes con sus intereses (Orozco, 2015), y que se hacen aparecer como una defensa de la sociedad ante la amenaza de graves peligros.

### ***La Migración bajo la Óptica de Securitización***

En el ámbito europeo, dadas las condiciones del continente como destino de un elevado número de migrantes, ya sea de sus antiguos territorios coloniales, o provenientes de otras regiones, el tema de la securitización se convirtió en uno de los principales argumentos para la creación e implementación de medidas de carácter restrictivo al acceso a este espacio económico, así como la extensión de los beneficios de distintos sistemas de educación, vivienda, salud y bienestar social a quienes fueran calificados como ajenos al cuerpo social de los países miembros de la Unión.

Si bien la UE considera la migración como un mero asunto técnico, esta representación no resulta un acto inocente: categorías como "turista", "solicitante de asilo" e "inmigrante ilegal"

forman parte del aparato para la gestión de riesgos en la frontera (Benam, 2011), y su aplicación para caracterizar la naturaleza y las intenciones de un individuo podría conllevar consecuencias de gravedad para su vida.

En efecto, la liberalización económica y comercial se basa en el libre flujo de bienes, inversiones e ideas; sin embargo, cuando se trata del libre tránsito de personas, surgen varios inconvenientes que es preciso tomar en cuenta; existen categorías de personas cuya mera presencia en tierras europeas representa un problema potencial.

La migración puede definirse entonces, siguiendo los postulados de la escuela de Copenhague, como un simple hecho de movilidad humana al interior del territorio de un Estado o que se efectúa a través de fronteras internacionales, pero también puede construirse como una fuerza desestabilizadora que mina la sociedad receptora y la pone en grave peligro.

Bajo esta perspectiva, los inmigrantes y los solicitantes de asilo podrían considerarse meros polizones o consumidores parásitos (*free riders*) que explotan y defraudan el sistema de bienestar de las naciones europeas, al convertirse en receptores ilegítimos de beneficios por los cuales no abonan nada a la sociedad, o bien demandantes abusivos de derechos socioeconómicos (Huysmans, 2000) a los que, en principio, no tendrían derecho por no haber participado en su generación y por los que compiten de manera desleal con los ciudadanos europeos para quienes estaban originalmente destinados. Por ello, se deben adoptar medidas especiales para contrarrestar y desincentivar estos intentos fraudulentos.

En asuntos como la administración de solicitudes de asilo, una práctica europea es la creación de una zona de amortiguación (*buffer states*), formada por países que rodean el territorio central de la UE, y que deberán mostrar su voluntad de colaborar con las autoridades de la UE para frenar los flujos migratorios. De esta manera, el comercio y la ayuda exterior quedan sujetos a la prevención de su llegada a través de los países de tránsito y el retorno de los migrantes a sus países de origen. En la vena de las soluciones regionales para la gestión de la migración, Benam (2011) menciona que

La extraterritorialización del control se estableció mediante varios métodos, como la política de visas, los acuerdos de readmisión, la responsabilidad del transportista, la regla del tercer país seguro, que fueron implementados a través de acuerdos bilaterales, su ampliación o de instrumentos intermedios como la Política Europea de Vecindad. (p. 198)

Esta tendencia hace que los países de origen y de tránsito se tengan que hacer responsables de solucionar directamente el problema. Cabe mencionar que México enfrenta una situación y expectativas muy similares con respecto a su papel de primera línea de defensa de los Estados Unidos de América en la contención del éxodo centroamericano.

Adicionalmente, los inmigrantes provienen de diferentes lugares y culturas, tienen diferentes religiones y rasgos étnicos y pueden ser reacios a adoptar los valores del país receptor. Esto hace que la migración represente un desafío potencial para la unidad nacional, la práctica política y la gestión de las instituciones, así como para la homogeneidad cultural.

Lo que algunos analistas considerarían factores normales y esperados cuando dos culturas se ponen en contacto, y que pueden resultar en procesos de aculturación que enriquezcan a ambos colectivos, bajo una óptica distinta esta situación podría interpretarse como una amenaza existencial que requiere la aplicación de medidas especiales o acciones de emergencia (Wilkinson, 2007) para proteger objetos políticos, militares, sociales o medioambientales de la degradación o la destrucción. Huysmans y Squire (2009) distinguen con claridad la dialéctica entre seguridad y migración:

Muchos de los principales trabajos que introducen la migración en el área de los estudios de seguridad lo han hecho definiendo la migración como una dimensión central de una agenda de seguridad completa. Por lo tanto, se ha argumentado que la migración debe tenerse en cuenta en los cálculos de la estrategia de seguridad nacional, y que la seguridad nacional debe tenerse en cuenta en los cálculos de la política de migración. (p. 4)

Una vez descritos los principales postulados de la corriente post-estructuralista y aquellos planteados por la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague, procederé a describir

los puntos en común existentes entre ambas aproximaciones, así como los temas transversales que son tratados por estos enfoques, con el fin de proponer cuatro categorías —Factor Subjetivo, Discursos desde el Poder, Caracterización de la Otridad y Construcción de Crisis— que sirvan para el análisis de los hechos en materia de construcción de políticas públicas en materia de migración que analizaremos en la presente investigación.

### **Categorías**

Desde un punto de vista epistémico, tanto los post-estructuralistas como la Escuela de Copenhague comparten la visión del conocimiento como necesariamente vinculado o contingente al individuo cognoscente, a las condiciones históricas y a las relaciones de poder existentes que enmarcan su producción. El componente subjetivo es un aspecto esencial si pretendemos explicar la construcción de conceptos a partir de una interpretación específica de la realidad.

Asimismo, el resultado no permanece estable; en la medida en que se modifican las condiciones en que el pensamiento fue generado, surgen nuevos elementos que es necesario tomar en cuenta o se adquieren perspectivas distintas de los mismos objetos, lo que obliga a un ejercicio constante de contrastación entre la realidad y la manera como ésta se percibe. De ahí el rechazo a verdades absolutas e inmutables: la subjetividad y los factores que la rodean hacen que la visión del objeto cambie, y con ello, la serie de atribuciones y valores que se pueden asignar a un determinado fenómeno.

En términos del problema migratorio, podemos apreciar que el tratamiento que se le ha dado a esta forma de la movilidad humana no ha permanecido inalterable, aún con la existencia de otros conceptos —como la soberanía o las fronteras— que tenderían a generar una visión orientada exclusivamente al control. La postura de los actores que participan en el proceso, así como los intereses que pretenden custodiar, se han ajustado de manera bastante pragmática a lo largo del tiempo de acuerdo a las necesidades existentes, a la visión predominante y a las características específicas de cada entorno.

De esta manera, podríamos denominar como *Factor Subjetivo* a las variaciones en la reificación del fenómeno migratorio, que hace contingente su naturaleza y contenido a la visión específica de distintos actores. Aquellos que ejercen el poder se abrogan la capacidad de proceder a la problematización de la migración a nombre de la sociedad, como un punto de partida para la implementación de acciones que atiendan determinados intereses y permitan alcanzar determinados objetivos.

Esto nos lleva al tema de la autoridad y el discurso. Si bien ambas perspectivas toman en cuenta el valor simbólico y real que adquiere un discurso cuando este es pronunciado desde el poder; por una parte, desde la perspectiva foucaultiana de la creación de “regímenes de verdad” el peso que tiene el Estado y sus distintas instituciones de control y represión constituye el principal sostén de la legitimidad y validez del discurso, mientras que la Escuela de Copenhague lo concibe como un elemento dialógico y con carácter intersubjetivo, que requiere de la aprobación de la audiencia relevante para adquirir la legitimidad necesaria; en caso contrario se quedaría en un mero movimiento de securitización.

A esta categoría la denominaré *Discurso Desde el Poder*, a fin de poder combinar los elementos anteriormente expuestos y entender las variaciones que sufre su significación de acuerdo a las características de la audiencia relevante. En el caso de países con mayor tradición democrática, independencia de los medios de comunicación e instituciones maduras, es probable que el acto securitizador requiera, en efecto, de un ejercicio más sutil de persuasión para obtener la interiorización y normalización del discurso por parte de quien escucha el mensaje; sin embargo, en naciones en las que aún subsiste una tradición autoritaria acompañada de desinterés o desconocimiento de la ciudadanía respecto a cómo se integra la agenda pública, es más factible la aplicación de la receta foucaultiana para dar legitimidad a la toma de decisiones y acallar las voces disidentes poniéndolas como fuera de la realidad y de la razón.

Un elemento adicional compartido por las dos aproximaciones teóricas es la concepción de la otredad a la vez como elemento de cohesión interna del cuerpo social, como factor de

distinción para determinar quién forma parte de la comunidad y quién debe ser no admitido, excluido o inclusive eliminado.

En asuntos migratorios, “el otro” constituye el espejo ante el que se mira la sociedad de los países de tránsito y destino; a nivel humano no existen diferencias apreciables entre un ciudadano y un migrante, pero desde el punto de vista del biopoder, o desde su concepción como un riesgo, la situación legal, administrativa, económica, étnica o cultural del extraño pueden ser suficientes como para calificarlo como un agente nocivo al desarrollo de la sociedad, ante el cual es necesario tomar medidas pertinentes.

La categoría de *Caracterización de la Otridad* nos servirá para ver que la posibilidad de armonización de políticas públicas en torno a un mismo paradigma por parte de países que enfrentan situaciones muy distintas, está relacionado de manera importante con la construcción de una imagen negativa del migrante, así como la reiteración de su situación anómala y la necesidad de revertir el proceso para salvaguardar la integridad de la nación y la seguridad de la ciudadanía.

Por último, deseo proponer la categoría que denomino *Construcción de Crisis*, que comparte elementos propuestos por los dos enfoques. Si se concibe a la sociedad como un ente vivo que es preciso proteger de las amenazas que lo rodean, tanto desde el interior como desde el exterior del mismo, la aplicación de medidas extremas puede estar plenamente justificado en el caso de que el discurso de las autoridades así lo afirme.

Si a los elementos expresados se añade la coincidencia entre el “estado de emergencia” —postulado por Schmitt .y visto como una situación permanente por Agamben—, y la supuesta existencia de un riesgo vital como justificación de las medidas de securitización, se tendrá como resultado que cualquier medida planteada desde el poder —incluyendo aquellas ubicadas en el ámbito de la necropolítica— para hacer frente a una situación caracterizada como extraordinaria, queda plenamente justificada.

Esta crisis, como es previsible, adquiere su existencia a través del discurso de las élites y se basa en percepciones que, aunque no reflejen cabalmente la naturaleza de lo que pretender representar, son suficientemente poderosas para ser adoptadas como hechos consumados por la opinión pública y los medios de comunicación, lo que refuerza a su vez el mensaje construido desde el poder y coadyuva a la legitimación de las medidas, por radicales que estas parezcan.

Considero que las categorías propuestas, así como las aportaciones explicativas específicas de los investigadores que han abordado la temática, permitirán una mejor comprensión del tema de estudio. Corresponde ahora iniciar el tercer Capítulo, en el que haré una descripción y análisis detallado de las distintas acciones de política pública planteadas por los últimos cuatro gobiernos mexicanos en su gestión de la migración de tránsito centroamericana.

### **Capítulo 3. Securitización de la Política Migratoria Mexicana**

En el presente capítulo plantearé una serie de conceptos que vinculan a la migración y a la seguridad. A mi juicio resultan necesarios para poder describir la lógica que llevó al Estado mexicano a emprender la implementación de políticas crecientemente restrictivas para la gestión de la migración en tránsito proveniente de América Central. Pretendo caracterizar el proceso de aplicación de medidas de contención migratoria como parte de un paulatino acercamiento a las visiones estadounidenses en torno a la necesidad de controlar cierto tipo de migración a partir de su problematización como un elemento amenazante. A este respecto, considero importante afirmar que en el ámbito de formación de políticas públicas, los factores económicos tienen una impronta considerable, pero también otros elementos, como las percepciones de las élites y de los aparatos gubernamentales que les dan expresión política y administrativa, juegan en ocasiones un papel protagónico.

En el caso de México, el objetivo de este capítulo es mostrar la lógica subyacente que condujo la implementación de las principales acciones para la gestión del fenómeno migratorio por cuatro administraciones diferentes —que abarcan prácticamente la totalidad del espectro político institucionalizado del país—, con el fin de entender la manera en la que el paradigma de la securitización, ya presente desde los años ochenta, ha incrementado gradual y consistentemente su peso específico entre los distintos factores que intervienen en el diseño e implementación de políticas públicas en esta materia.

Ahora bien, en los términos que propuse en el capítulo anterior, no es viable hablar de procesos de securitización sin antes hacer una reflexión en torno al tema de la seguridad, y a la manera en la que este elusivo término ha sido propuesto, plasmado en leyes y ordenamientos y utilizado en la práctica político-administrativa mexicana, por lo que iniciaré con una caracterización de cómo se imbrica la idea de la seguridad nacional en diversos aspectos vinculados con la creación de políticas públicas, el discurso oficial y la migración.

## **La Construcción del Concepto de Seguridad Nacional**

Hasta hace algunos años, el término “seguridad nacional” evocaba imágenes de detenciones, desapariciones, cárceles clandestinas, tortura y violencia por parte de las fuerzas represivas del Estado. No en vano quedaron profundas cicatrices que testimonian épocas en las que sectores enteros de la población —estudiantes, trabajadores, campesinos, intelectuales, indígenas— eran considerados enemigos implacables del orden público, y ante cuya amenaza estaban abiertas todas las opciones para su control y eliminación.

Sin embargo, es preciso entender que la seguridad representa un elemento necesario para la construcción de una sociedad democrática e incluyente, más allá de la mala prensa que tradicionalmente ha tenido en México debido a los excesos que su supuesta defensa ha propiciado, a su reducción a acciones de espionaje y control de la oposición, y a las tendencias constantes de privilegiar sus componentes de índole militar o policial.

Con los antecedentes del país en la materia se requiere hacer un verdadero salto de fe conceptual para pensar que la seguridad no se limita a acciones de vigilancia y represión, sino que implica un espectro más amplio que incluye la construcción de una sociedad más justa y democrática, con mayores oportunidades. Todos aquellos factores que puedan ser considerados como amenazantes integran una especie de enemigo multifacético e inespecífico ante el que es preciso ampliar la cobertura de la acción defensiva del Estado (Mandel, 1989) para garantizar condiciones favorables a la ciudadanía. Por su parte, Ramos (2005) destaca que existe una diferencia entre la seguridad que descansa en el uso de las armas respecto a la que se sustenta en el desarrollo humano:

La seguridad ciudadana le concede mayor atención a la vida y la dignidad humanas, es decir, una concepción ciudadano-céntrica que supera la definición tradicional de naturaleza restringida y centrada únicamente en el poder y el dominio estatales (estado-céntrica). Bajo esa perspectiva, las personas y las condiciones que garantizan su seguridad constituyen el eje de la seguridad humana. Las notas básicas de esa concepción del desarrollo humano

son los múltiples ámbitos de integración: el político, el social, el económico y el ambiental.  
(pp. 34-35)

En efecto, la seguridad no se circunscribe a los actos de defensa contra amenazas internas al imperio de la ley y al orden establecido, o a la acción bélica de potencias enemigas que pongan en riesgo la soberanía y la integridad del territorio nacional, sino que abarca distintos ámbitos del quehacer humano, sobre los que la ciudadanía concede al Estado la potestad de actuar, hasta el límite de su mandato legal, para garantizar, desde la protección de bienes públicos, hasta la integridad física de la población<sup>9</sup>.

De esa manera la “seguridad nacional”, definida ésta en términos generales como la defensa de los intereses y los valores de una nación (Curzio, 2007), abarca tanto aspectos de seguridad interna como del orden internacional, y se extiende a bienes públicos como la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales del país, el desarrollo ordenado de los procesos electorales, la vigencia del estado de derecho, la protección a la salud pública, el desarrollo económico y social del país o la defensa de minorías y grupos vulnerables, por citar algunos ejemplos.

Tenemos pues que la seguridad nacional debería ser un factor de inclusión positivo en la definición de políticas públicas, puesto que su fin último sería establecer las condiciones más favorables para el funcionamiento de la sociedad pero, en el caso de nuestro país, la gestión en materia de seguridad se ha caracterizado por la existencia de una brecha entre el contenido de las disposiciones legales y administrativas y la manera en la que éstas son implementadas; así como por la utilización del discurso público para enmascarar los fines reales de determinadas acciones.

Aunque es posible registrar una evolución gradual en México en cuanto a la ampliación del alcance de la seguridad en términos sociales, dicha evolución se ha circunscrito principalmente

---

<sup>9</sup> Podemos ver aquí elementos propios del biopoder planteado por Foucault; la sociedad como un ente en perpetua necesidad de cuidado para mantenerse operativo y viable.

al ámbito enunciativo, mientras que las acciones emprendidas en la materia han seguido derroteros más pragmáticos. La distinción entre el decir y el hacer es una característica muy identificable en el accionar de la administración gubernamental en nuestro país, independientemente del ámbito al que se enfoque.

Esto es especialmente notable en materia migratoria: más que a un proyecto estructurado, distintas administraciones mexicanas han tendido a atender, de manera reactiva, una serie de coyunturas y eventos ante los que el Estado careció de previsiones o planes. Así, las políticas públicas que se han diseñado en las últimas cuatro décadas han mantenido la mencionada separación entre el discurso y la realidad, supliendo esta falencia con el otorgamiento de plena discrecionalidad a los actores gubernamentales para aplicar las medidas necesarias con el fin de alcanzar determinados objetivos, más allá de su relación o consistencia con la protección de lo que se define como el interés nacional. Puedo señalar el hecho de que, por ejemplo, el Programa Frontera Sur de 2014, nunca pasó de su fase de enunciación, pero sirvió como marco para el incremento de las deportaciones de menores no acompañados que pretendían dirigirse en grandes números hacia los Estados Unidos de América.

Este último concepto, el interés nacional, representa uno de los factores de partida en el diseño y la implementación de cualquier política pública, incluyendo aquellas vinculadas con el tema de la seguridad. Del universo de objetos o constructos sociales susceptibles de ser atendidos a través de programas y políticas públicas, el Estado determina aquellos a los que dedicará acciones concretas, por lo que deberá definir las prioridades y los valores a custodiar, y que en su conjunto definen el “interés nacional” (Herrero de Castro, 2010). Esto conlleva una problematización de fenómenos, es decir, a identificar como problemas aquellos temas a los que se les asigna un peso estratégico en la gestión gubernamental.

En cuanto a la seguridad nacional, su definición pasa por la identificación de amenazas reales o potenciales al cumplimiento del interés nacional por parte de las élites gubernamentales, lo que resulta en la relativización del concepto a las circunstancias históricas y a las agendas

gubernamentales existentes (Calleros, 2009). Por su parte, Curzio (2007) destaca que más allá de factores objetivos para definir riesgos, existe, adicionalmente,

Un factor subjetivo que tiene que ver con la percepción de cuáles son los factores que real o potencialmente pueden desestabilizar a la nación. Al tratarse de un asunto de percepciones, existe la posibilidad de que las discrepancias afloren, pues no todos los autores estarán de acuerdo ni en la naturaleza ni en la jerarquización de las amenazas o factores adversos. En un régimen no democrático la situación puede ser más complicada, pues tanto el régimen como los opositores se considerarán mutuamente como un elemento de desestabilización (pp. 91-92)

A fin de superar esta ambigüedad, se requerirá de la generación, la construcción de un consenso al interior de la sociedad, que legitime las decisiones del Estado en la materia.

La subjetividad mencionada se vincula a la importancia que tiene las percepciones en la definición de elementos relevantes para la seguridad nacional. Una percepción es la interpretación que formula un sujeto a partir del conjunto de estímulos e información que le ofrece el entorno respecto a un tema o problemática dada; en dicha interpretación interviene, además, un cúmulo de ideas, valores y conocimientos preexistentes, que condicionan las expectativas y los deseos del sujeto (Herrero de Castro, 2010). Esto conlleva un problema adicional: las ideas preexistentes pueden generar percepciones erróneas en la medida en que el sujeto que las realiza puede privilegiar aquella información que es consistente con sus expectativas y desestimar aquella que las contradice. Herrero de Castro (2010) menciona que

Cuanto mayor es la divergencia, peor serán los actos y decisiones que se deriven de esa percepción errónea, porque los actores se encontrarán operando en una realidad que sólo existe para ellos. En ésta sus planes y objetivos se desarrollan de acuerdo a sus percepciones y deseos, pero los efectos de sus acciones tienen lugar en el entorno operativo real, donde al operar con imágenes y premisas equivocadas, los resultados serán negativos respecto a los objetivos propuestos. (p. 32)

Así, la definición de la seguridad nacional y de las políticas para garantizar su defensa, puede basarse en una versión subjetiva de la realidad generada desde las élites en el poder.

### **Evolución del Concepto de Seguridad Nacional en México**

La naturaleza y el contenido del concepto de seguridad nacional en el país han reflejado a la vez los cambios geopolíticos operados en el ámbito internacional, y aquellos que se han producido al interior de México, como resultado de los procesos de apertura democrática, integración económica y reforma estructural del Estado.

Sin embargo, es posible observar que estas visiones obedecen a una lógica gubernamental más que a una concepción de Estado; es decir, están sujetas a los vaivenes ideológicos y a las necesidades específicas de orden coyuntural, cuando, en principio, deberían de obedecer a un proyecto de mayor envergadura y permanencia, puesto que pretenden defender las bases constitutivas del Estado y los intereses de la ciudadanía.

En el presente siglo, un factor central en la definición de la seguridad nacional en México es la enorme asimetría respecto al poder económico, militar y político de los Estados Unidos de América respecto a la situación nacional. La visión derivada de la Revolución Mexicana y el papel que jugó la política exterior estadounidense en la misma hicieron a los gobiernos posteriores al movimiento muy cautos respecto a la manera en que el interés nacional debería ser defendido. Dada la imposibilidad de alcanzar una situación de paridad con el vecino del Norte, se optó por una postura defensiva, basada en el respeto a la soberanía, la no intervención, la prevalencia de la ley y la solución negociada de los conflictos internacionales<sup>10</sup>.

Esta postura estaba a su vez subsumida en el contexto de la Guerra Fría y la proyección de los intereses estadounidenses a nivel global en cuanto a la prevalencia de la economía de mercado, la democracia liberal y la promoción de su muy particular concepción de la protección

---

<sup>10</sup> La llamada Doctrina Estrada, basada en estos elementos, ha regido la política exterior de México prácticamente desde su enunciación, en 1930, sin obstar para que sea interpretada de manera distinta por diferentes regímenes, o que sea cuestionada por distintos actores políticos. Véase Péreznieta (2002).

de los derechos humanos (Medina, 2012), en la que se interpretaba cualquier actitud de cuestionamiento como inducida o directamente impulsada por la potencia rival; una “suma cero” en la que cualquier pérdida para un bando se traducían automáticamente en una ganancia para el contrario. Los regímenes post-revolucionarios en México buscaron sustraerse, en la medida de lo posible, a esta lógica, amparándose en los principios de una política exterior basada en la no intervención.

Actos como la defensa diplomática de la autodeterminación de Cuba en los años sesenta, la apertura para la recepción de refugiados políticos del Cono Sur en los setentas, o la oposición a sumarse a la política intervencionista de Estados Unidos de América en los conflictos centroamericanos de la década de los ochentas, representaron para México un capital político de importancia, en tanto le permitieron generar un liderazgo en América Latina y proporcionaron al país elementos para mantener una actitud independiente y soberana frente a las demandas de distintos gobiernos estadounidenses.

Sin embargo, los mismos regímenes mexicanos retomaron de la lógica de la Guerra Fría importantes elementos para su conducción de la política interior en el país: la disidencia doméstica era asimilada a la imagen de un “enemigo interno”, que era necesario controlar a través de acciones de inteligencia y control policiaco o inclusive militar de considerarse necesario (Calleros, 2009), a efectos de mantener la cohesión del régimen y la estabilidad nacional. Esta tendencia es de la mayor relevancia, puesto que subvierte la idea de que la seguridad nacional es un tema de Estado y lo convierte en un asunto vinculado con la conservación del régimen político y de las élites que éste representa (Ramos, 2005).

La primera ocasión en que el término de “seguridad nacional” se introduce en la documentación oficial del gobierno mexicano fue en 1973 cuando en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se encarga a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) —institución de infausta memoria por las acciones que emprendió en la etapa conocida como la “Guerra Sucia” en contra de movimientos guerrilleros en esa década— la misión de recolectar y analizar

información relacionada con la seguridad de la nación; asimismo, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 del Presidente José López Portillo se hace mención específica que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, encargadas de mantener la independencia y la soberanía del país (Martínez, 2014).

El gobierno tecnocrático de Miguel de la Madrid Hurtado planteó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 la necesidad de visualizar la seguridad nacional precisamente como el desarrollo integral de la nación y como herramienta para mantener las condiciones de paz y justicia social dentro del marco constitucional (Medina, 2012), buscando hacer extensivo el concepto a otros elementos más allá de la jurisdicción militar; sin embargo la crisis económica generalizada que esta administración debió de enfrentar, y el resultado negativo en términos sociales de las acciones emprendidas para paliarla (Curzio, 2007) muestran hasta qué punto el tema se limitaba únicamente al ámbito discursivo, sin convertirse por ello en una directriz que orientara la gestión gubernamental a la protección de los intereses de la ciudadanía y de los grupos más vulnerables.

Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la retórica del PND 1989-1994 incluyó a la seguridad nacional como una condición imprescindible en el mantenimiento del orden soberano, que debía ser salvaguardada a través de la concertación interna y la negociación externa (Martínez, 2014). Esta línea sería continuada en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, que ni siquiera se molestó en incluirla como una definición específica en su PND, aunque planteó una extensión de los asuntos englobados en materia de seguridad al incluir además de una política exterior apegada a los principios tradicionales de no intervención y solución pacífica de los conflictos, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en la democracia (Curzio, 2007). Para el fin de su régimen se anunciaba el inicio de la alternancia, que se materializó con el triunfo de Vicente Fox Quezada, abanderado por el Partido Acción Nacional (PAN).

Si bien existió una denuncia de los excesos de regímenes priistas en materia de seguridad, así como el uso de las instituciones públicas para garantizar la preeminencia y el poder de un grupo político, en el PND 2001-2006 se mantuvieron y ampliaron las líneas propuestas por Zedillo, destacándose de manera específica, como amenazas a la seguridad nacional, a la pobreza, la vulnerabilidad de la población ante desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas (Ramos, 2015).

En el PND 2007-2012, correspondiente al gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se planteó como condición fundamental en la política mexicana de seguridad nacional el garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios comerciales o de cualquier tipo en los más de 4,300 kilómetros que abarcan las fronteras del país, y se incluyó la situación de las franjas fronterizas como áreas de riesgo a la seguridad; se consideró que las condiciones de marginación en la frontera sur del país la hacen especialmente propensa a la acción de traficantes de personas, pandillas delictivas transnacionales y bandas de narcotraficantes.

El presidente Enrique Peña Nieto postuló a su vez en el PND 2013-2018 su definición de seguridad nacional como aquella que integra, además de elementos clásicos del término como la integridad del territorio y la soberanía, otros como el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, así como la promoción del desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.

Finalmente, Andrés Manuel López Obrador plasmó la idea de un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional en el PND 2019-2024 al considerar que las medidas tomadas por sus predecesores únicamente contribuyeron a agravar las circunstancias sin tener impacto alguno respecto a las causas de la inseguridad. Asimismo, define la seguridad nacional como “una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera”, lo que pone en realce que el objetivo de esta estrategia sería la pacificación del país sin el involucramiento prioritario de las instituciones armadas o la aplicación de medidas punitivas.

En resumen, es posible observar que, a nivel institucional, sobre todo a raíz de la apertura democrática que significó el fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en 2000, el tema de la seguridad nacional en el discurso oficial sigue siendo impreciso, debido a las ambigüedades del término, las limitaciones sexenales de los programas y políticas derivados de los elementos incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como las modificaciones en términos de estilo y énfasis que cada administración pretende imprimir a este asunto, a través del diseño e implementación una gran cantidad de políticas públicas.

### **La Seguridad Nacional y el Discurso en las Políticas Públicas**

La acción del Estado, aunque parte del ejercicio de la soberanía, encuentra límites y circunstancias condicionantes en su ejecución. Una serie de elementos acotan esta toma de decisiones, que pueden tener carácter interno —como la necesidad de mantener en todo momento el principio de legalidad de la acción estatal, o la de generar un consenso entre la ciudadanía—, o externo —atender los compromisos contraídos ante la comunidad de naciones, simbolizados por tratados y convenciones suscritos por el país—. Adicionalmente, se deben tomar en cuenta otros factores en el diseño de los programas y políticas públicas, como la búsqueda de legitimidad, la implementación de una visión política, las presiones de actores en el ámbito nacional, y las que se dan en el contexto de la geopolítica y la interacción entre los países.

Si la definición de la seguridad nacional parte de una determinación de riesgos basada en una valoración precisa de los elementos que configuran la realidad, sería de esperarse que las políticas que se implementen para su defensa se anticiparan a eventos críticos que pongan en peligro la estabilidad del país; es decir, previamente a que las situaciones potenciales detectadas se conviertan en realidad. Sin embargo, esta capacidad de anticipación está en función de la propia madurez y efectividad del Estado y sus instituciones.

Las políticas y programas en materia de seguridad pueden crearse desde una perspectiva *preventiva*, lo que implica que el Estado sustenta una visión propia a implementarse y que, por consiguiente, representen una respuesta proactiva anterior al desarrollo previsto de los hechos.

Este tipo de acciones constituyen muestra de solidez institucional y de consistencia en la toma de decisiones, por lo que el resultado de este enfoque será la definición de una política con un grado de robustez y permanencia que la haga menos susceptible a los cambios operados a nivel gubernamental, derivados del ejercicio electoral o aquellos que se produzcan en las distintas variables que afectan al problema. Cabe mencionar que si bien nunca se puede prever la totalidad de escenarios factibles, o que determinados escenarios pueden exceder las capacidades reales de gestión de una nación, forma parte de las obligaciones del Estado mantener una vigilancia permanente sobre elementos críticos o que se identifiquen como de mayor riesgo, con el fin de contar con opciones efectivas y la flexibilidad necesaria para su adecuación inmediata en función de las circunstancias.

Por lo contrario, en el caso de que exista una falta de visión política de largo plazo de la clase gobernante, se registre debilidad en las instituciones estatales, o existan presiones de diversa índole que escapen a sus capacidades de respuesta o de negociación, el Estado actúa *reactivamente*, es decir, de manera posterior a la ocurrencia del fenómeno que se pretende administrar, o modificando el curso originalmente adoptado en función de cambios coyunturales no previstos (Vargas, 2007). Estas situaciones tienen como resultado la creación y aplicación de programas y políticas cortoplacistas, con amplio nivel de discrecionalidad en su aplicación, desprovistas de la estructura legal, presupuestaria e institucional necesarias para darles fuerza, así como sin solución de continuidad.

En países de bajo nivel de institucionalización y prácticas gubernamentales autoritarias, la llamada “razón de Estado” —entendida ésta como un imperativo moral que no puede ser juzgado de acuerdo a los criterios usados para evaluar la conducta individual (Herrero de Castro, 2010)— es suficiente para validar de manera vertical y unilateral la implementación de una línea de acción política y administrativa en materia de seguridad nacional.

Por su parte, en los estados democráticos no es suficiente la mera definición de los elementos que se postulan como amenazas a la seguridad nacional; este tema debe pasar por

la generación de un consenso, al que se puede acceder a través de una narrativa que justifique las decisiones, permita entender la racionalidad de las acciones propuestas y sustente su legitimidad; es decir, se requiere elaborar un discurso convincente que valide la visión estatal y la haga aceptable ante los distintos actores políticos internos y externos, así como frente a la sociedad.

En términos de discurso, Sánchez (1999) menciona que

La seguridad es así, en este ámbito de significación, una calificación o etiqueta que los gobiernos asignan a determinadas cuestiones y que permite una acción prioritaria, para la que, por una parte, se movilizan recursos importantes y, por otra, se reducen los niveles de control e información (es decir, se reducen las garantías) en la decisión y gestión política.  
(p. 18)

A mayor abundamiento de esta idea, el término “seguridad” es como un paraguas que cubre prácticamente cualquier decisión, al utilizar la premisa de que su implementación es indispensable para la salvaguarda del cuerpo social y sus intereses. De este modo, la inclusión en el ámbito de la seguridad nacional que se ha hecho de asuntos como el desarrollo económico, la paz, el proceso democrático o el combate a la pobreza, no ha garantizado ni su vigencia, ni la definición de políticas y programas que contribuyan a su salvaguarda (Ramos, 2005). En contraprestación, el uso de la seguridad en la creación de políticas públicas abre amplias posibilidades para justificar el ejercicio discrecional del poder.

Cada una de las administraciones mencionadas propone discursivamente a la ciudadanía, en el texto de sus respectivos PND, una serie de análisis que indican que no se ha adelantado en la materia, que los resultados alcanzados han sido contraproducentes y que es necesario un relanzamiento del concepto a partir de bases distintas, con la consiguiente creación de instituciones, instrumentos legales y entes públicos que sustituyan a sus antecesores, lo que refleja la inexistencia de una doctrina en el tema.

Para Curzio (2007), el concepto de doctrina se refiere a

El conjunto de principios generales que conducen la acción de un Estado. Las ventajas de contar con ella son muchas, las más importantes se derivan de la homogeneización del lenguajes (todo el mundo entiende lo mismo) y de la reducción de la subjetividad en la conducción política. La doctrina obliga a quien decide a apegarse a ciertos principios, independientemente de sus percepciones particulares o sus preferencias políticas. (p. 103)

La ausencia de una doctrina, por lo tanto, conduce a que las políticas resultantes resulten erráticas, de alcance limitado en el tiempo y derivadas mayormente de elementos casuísticos o coyunturales, lo que no abona a la construcción de una visión de Estado de una condición central en la vida del país. Más aún, un prolongado historial del uso del concepto de seguridad nacional como base y justificación para la aplicación de medidas represivas, espionaje, intimidación o control político a los opositores al régimen de turno, ha hecho que este tema no cuente con una aceptación universal en México; las conductas autoritarias del gobierno, independientemente de su signo partidista, hacen presuponer un potencial mal uso del deber que tiene el Estado de proteger su permanencia, y con ello, proteger el interés de la ciudadanía.

La concepción de que los enemigos del gobierno son por definición enemigos del Estado (Ramos, 2005), propia de un contexto de Guerra Fría, se ha conservado, sin embargo, hasta la época actual, si no en la retórica oficial, por lo menos en el terreno de los hechos. Si entendemos el Estado como un instrumento de dominación de una clase o grupo sobre el resto de la sociedad, es evidente que los intereses que éste defiende no son necesariamente los de todos, sino los de las élites económicas y políticas que buscan mantener, a cualquier costo, las condiciones que permiten la reproducción de un modelo que garantiza su preeminencia.

En efecto, los llamados “Regímenes de Seguridad Nacional” surgidos en la década de los años setenta en América Central y del Sur, y que se caracterizaron por el control del estamento militar sobre todos los órdenes de la vida pública con el fin de salvaguardar la integridad ideológica, el sistema económico y la estratificación social de la influencia de la subversión comunista, respondieron a una época determinada y, conforme avanzaron los años, mostraron

serias limitaciones para poder enfrentar retos cada vez más complejos, por lo que paulatinamente fueron relegados como alternativas para mantener vigente el *statu quo*.

Considero que el Estado mexicano, más allá de los principios de democratización, rendición de cuentas, transparencia y apertura —propios de la gobernanza neoliberal—, mantiene hasta la fecha una impronta autoritaria que puede activarse en caso de que las élites perciban sus intereses en riesgo; no han sido precisamente los intereses de la ciudadanía en general, especialmente de los sectores más vulnerables en razón de su situación económica, perfil étnico o capacidad de influencia, los que han sido el objeto de la aplicación de medidas en materia de seguridad nacional.

De la misma manera, la distorsión del concepto de seguridad nacional, su posible extensión hacia cualquier ámbito y la discrecionalidad que se otorga a las autoridades para su control ha ocasionado que las políticas y programas para su salvaguarda presenten elementos discordantes con aquellos identificados con concepción atemporal, apartidista e incluyente.

Así, la seguridad nacional es planteada desde el poder como un factor de la mayor relevancia en etapas de crisis económica, intranquilidad social o altos niveles de actividad delictiva, cuando se presentan eventos catastróficos de carácter natural o humanitario, en momentos de incertidumbre o ante la existencia de circunstancias más allá del control de las autoridades; no como un elemento para catalizar y dar coherencia a las acciones que protejan la tranquilidad pública, sino más bien como un factor de cohesión social en torno al gobierno frente a un riesgo vagamente definido, pero lo suficientemente poderoso como para requerir de la aplicación de medidas. Aunque éstas pueden subvertir valores igualmente importantes como el estado de derecho, el respeto a las garantías individuales, el debido proceso o el cumplimiento de compromisos internacionales, no deben de ser cuestionadas por la población.

Considero que esta concepción, cuando pretende ser aplicada a un asunto multifactorial como las actuales dinámicas de la movilidad humana, muestra límites relevantes en cuanto a su capacidad de adecuación y respuesta debido a una serie de variables que no se encuadran

necesariamente en el contexto del ejercicio del poder al interior de la sociedad y que incluyen factores de enorme complejidad. Propongo las siguientes variables:

- la existencia de vínculos de carácter transnacional que alientan a la migración; los factores de atracción y empuje de las condiciones económicas existentes de una región;
- los repertorios de supervivencia que se ponen en operación cuando el deterioro de las condiciones se hacen intolerables;
- la existencia de colectivos u organizaciones dispuestas a apoyar y a dar visibilidad a las necesidades y expectativas de quienes pretenden establecerse en un país distinto al suyo;
- la emergencia de actores irregulares que intervienen en el proceso con acciones lícitas o ilegales y de manera clandestina o abierta;
- las variaciones de las condiciones geopolíticas, fuera del control del Estado, que afectan los flujos migratorios;
- el impacto de los medios de comunicación en la opinión pública;
- la presencia de una sociedad civil que —aún de manera incipiente— busca ejercer un contrapeso a la acción del Estado;
- la existencia de un proceso de globalización que afecta no solo a elementos económicos sino a todos los ámbitos de la sociedad;
- el impacto de las tecnologías de la información y del abaratamiento de los medios de transporte en la capacidad de movimiento de amplios sectores, inclusive aquellos más desfavorecidos

La existencia de un conjunto tan complejo de variables ocasiona entonces que la utilización de una visión rígida de la seguridad nacional genere elementos de disfuncionalidad en la gestión gubernamental del fenómeno, que se traducirán en políticas públicas de un alto costo humano y social, y que mostrarán serias limitaciones para solucionar, de fondo, las problemáticas que les dieron origen. Así, las medidas que se inspiren en esta visión se reducirán a generar efectos

temporales sobre alguna o algunas de las variables involucradas y eventualmente se verán rebasadas en caso de que se presenten nuevas configuraciones de los factores intervinientes.

### **La Seguridad Nacional y la Migración**

En efecto, la mera voluntad de controlar la movilidad humana a través del diseño y la implementación de programas y políticas públicas, aún aquellas orientadas a poner el acento en la temática de la seguridad, no necesariamente se traduce en el resultado deseable —controlar el volumen, origen composición y dirección de los flujos migratorios—, y puede acabar por tener un resultado muy limitado, dado lo inasible del problema y las alternativas que toman los migrantes para alcanzar su cometido (Cooper, 2015). Si caracterizamos a la migración como un factor inherente a la naturaleza humana, este elemento no permanecerá estático, sino que mutará continuamente, buscando ponerse siempre un paso delante de las medidas que buscan su control o restricción.

Una visión negativa de la migración, o inclusive su abierta criminalización, constituyen recursos a los cuales recurre el discurso oficial o de los sectores dominantes, por lo que se hace necesario, en términos del discurso, caracterizar el tema como un asunto de la máxima prioridad por la amenaza que representa a los intereses nacionales, con el fin de encubrir parcial o totalmente la lógica de securitización del problema. No es lo mismo el mundo ideal de la retórica discursiva que el mundo real en el que se inscriben los objetivos de las políticas y programas públicos.

De esa manera, se muestra el modo en el que la construcción de una “crisis” en el discurso se puede traducir en acciones que, lejos de resolver el problema, pueden ser inefectivas, generadoras de violencia, negativas o destructivas (Galemba, 2015), pero que quedan justificadas a raíz de la criminalización de la migración en la percepción del problema, bajo el pretexto de que se está actuando de manera decidida para su solución.

Respecto al caso de México, existen visiones críticas que plantean que la teoría de la securitización no caracteriza cabalmente la serie de decisiones y acciones que se han adoptado

en cuanto a la regularización de los flujos migratorios. La argumentación que hace Treviño (2016) en este sentido, subraya que la postura del Estado mexicano ante la migración ha sido, tradicionalmente, orientada al control y a la contención —independientemente de presiones o *quid pro quo* provenientes de los Estados Unidos de América—, mucho antes de que esta asumiera las formas actuales. Adicionalmente el discurso oficial, pese a estar basado en una retórica de desarrollo económico y respeto a los derechos humanos, sugiere la caracterización de la migración como un factor nocivo que debe ser controlado.

A este respecto, considero que la praxis mexicana en cuanto al tema de la aplicación de elementos de seguridad nacional en la integración de programas y políticas públicas en materia de migración no ha seguido la vía ortodoxa planteada por los teóricos de la securitización —en cuanto a la acción estructurada del estado a partir de una doctrina de seguridad que busque ser planteada a interlocutores válidos de la sociedad a través de un discurso en el que se plantee el problema como un asunto de amenaza inminente a la integridad de la nación, y que la normalización de esta visión cierre el ciclo del proceso— por distintos motivos. Puedo citar, por ejemplo:

- las variaciones sexenales en cuanto a la enunciación de los intereses nacionales y la consiguiente postulación de una doctrina coherente a largo plazo;
- las contradicciones existentes entre el discurso y la actuación;
- el bajo nivel de institucionalización de México resultante en resabios de autoritarismo, discrecionalidad y unilateralidad de la gestión gubernamental;
- la ausencia de una política de Estado transversal y de largo aliento;
- la carencia de capacidad operativa de los organismos encargados de implementar las políticas migratorias;
- la falta de coordinación entre las autoridades federales, estatales y locales;

- la existencia de prácticas de corrupción y contubernio de los agentes gubernamentales con actores irregulares;
- el impacto relativo de las organizaciones de la sociedad civil en las labores de cabildeo para influenciar el proceso legislativo;
- las trabas burocráticas para la implementación de medidas;
- la distancia existente entre la promulgación de una ley o un reglamento y su aplicación práctica por parte de quienes están encargados de administrarla;
- el desconocimiento de la propia normativa por parte de estos actores, o
- la ausencia de seguimiento y monitoreo a través de indicadores objetivos y verificables de las políticas públicas, entre otras.

Estas características, muestra de un desarrollo institucional con carencias importantes, hacen que la aproximación mexicana a la securitización sea casuística, errática, contradictoria y rudimentaria. En este contexto no resulta necesario pretender persuadir a sectores clave, élites o a la ciudadanía en su conjunto cuando queda la razón de Estado, la imposición o simplemente apoyarse en la desarticulación y el desinterés de la sociedad civil respecto a ciertos temas. Además, cuando se proviene de una tradición autoritaria en materia gubernamental, el proceso para la construcción de una sociedad civil participativa, cuestionadora y contestataria no resulta tan ágil como sería necesario.

En el tema de la migración existen además, como elementos favorecedores de una política de contención, la precariedad de la situación económica, el efecto de la inseguridad pública en la población en general y la carencia de recursos suficientes para programas de bienestar social como la salud, la vivienda o la educación. La competencia que se entabla por una cantidad escasa de satisfactores limita y condiciona la posibilidad del surgimiento de nexos de solidaridad, corresponsabilidad y apoyo desde sectores de por sí desfavorecidos y orienta a la opinión pública a aceptar discursos muy elementales de chauvinismo, patriotismo y exclusión, que en ocasiones son complementados por la acción de medios de comunicación que abandonan los principios de

objetividad para denunciar la existencia de “crisis” y magnificar la realidad hasta distorsionarla para efectos puramente comerciales.

De esta manera, los ciclos de securitización de las políticas públicas en México siguen derroteros alternos para llegar a los mismos objetivos: a su manera crean una percepción, la justifican a través del discurso o de la imposición y diseñan o implementan acciones consistentes con dichas metas pero, debido a las características del sistema político y administrativo nacional, los programas y políticas son abandonados, eliminados o sustituidos por otros al cabo del periodo sexenal en el que fueron creados.

Cabe mencionar que, a mi parecer, existen algunos elementos que han permanecido constantes y que permiten visualizar una línea coherente a lo largo de varias décadas de distintas aproximaciones al tema de la migración, especialmente aquella proveniente de los países centroamericanos: la línea de base sería el necesario alineamiento con la visión estadounidense en materia de seguridad nacional dados los vínculos económicos y comerciales de México con la superpotencia y la asimetría entre las capacidades de ambos; y en cuanto a la implementación de medidas consistentes con esa directriz, la utilización de un discurso que se separa de la realidad, la distancia existente entre lo que dicta la ley y la manera en la que ésta es aplicada y la limitación en cuanto a las capacidades administrativas y operativas de los tres órdenes de gobierno.

Se perciben así tres brechas en la implementación de políticas públicas: la brecha discursiva o discrepancia entre los discursos públicos y la política; la brecha de implementación o la disparidad entre los proyectos y su puesta en práctica, y la brecha de eficacia, que muestra las limitaciones en el cumplimiento de los objetivos propuestos (Cooper, 2015), lo que muestra la debilidad institucional, las falencias en cuanto a planeación y ejecución y la ausencia de coherencia entre el decir y el hacer. De este modo, al comprobarse la inviabilidad de determinadas políticas o habiendo éstas alcanzado objetivos más allá de los que expresamente pretendían cumplir, el ciclo de creación de políticas y programas se reinicia sin que, al parecer,

se hayan conquistado avances sustanciales o consistentes en cuanto a la gestión de la migración, o valga la pena construir sobre el terreno generado por la administración anterior.

### **La Impronta Estadounidense en el Tema de Seguridad**

Para entender las distintas políticas públicas puestas en práctica por los gobiernos mexicanos en el siglo XXI es preciso entender que la tendencia securitizadora que siguieron hace eco de las directrices marcadas por las distintas administraciones estadounidenses, y abarcan un amplio espectro de ámbitos que no se circunscriben esencialmente a los temas militares o policíacos. Las proyecciones de poder de los Estados Unidos de América, como única potencia global al término de la Guerra Fría, incluyen necesariamente elementos económicos, comerciales, sociales, culturales y de gobernanza, en los que el control fronterizo y la gestión de la movilidad humana juegan un papel central.

Los intereses en juego son ingentes: se trata de garantizar la preeminencia estadounidense a nivel hemisférico y mundial a través de la globalización económica, la creación de un espacio de seguridad más allá de las fronteras físicas del país, la conservación del perfil etno-cultural en riesgo por la presencia de grandes cantidades de migrantes provenientes del sur global (Coleman, 2007), acceso pleno a materias primas, estratégicas como los energéticos, la captación de talento en sectores avanzados de la ciencia y la tecnología, la supremacía militar, la disuasión de actuales o potenciales adversarios y el establecimiento de alianzas confiables bajo la conducción de la superpotencia; en suma, consolidar el poderío estadounidense en todo el orbe.

De manera específica, la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América pasa por seis áreas: inteligencia y prevención, seguridad fronteriza y del transporte, protección antiterrorista interna, protección de la infraestructura estratégica, defensa contra el terrorismo radical y capacidad de respuesta en casos de emergencia (Ramos, 2004); las acciones puntuales de política pública que se emprendan deberán salvaguardar estos elementos,

considerados como centrales para salvaguardar al país de amenazas, y trascienden los argumentos de soberanía o interés nacional de cualquier otro país.

Adicionalmente, a raíz de los atentados terroristas de 2001, hubo una respuesta inmediata de este país respecto al reforzamiento de su seguridad al generarse la percepción de las fronteras como un espacio especialmente vulnerable en el que se requiere implementar medidas inmediatas para la protección de la población (Walker, 2014) incluyendo crecientemente medidas de orden militar (Olayo, 2017). La lógica gubernamental estadounidense se centra en el argumento expresado por el presidente Bush en la formulación de su doctrina tras los ataques del 11 de septiembre que se resume en el postulado de “el que no está conmigo está contra mí”, que permite a los Estados Unidos de América determinar quiénes aceptaban sin cuestionar su estrategia y atendían sus requerimientos, y “los que estaban con el enemigo” sin espacio para posiciones intermedias (Herrera & Artola, 2016).

Ante este panorama, la situación de México resulta especialmente comprometida; pese a la resistencia histórica del país a sujetarse a los mandatos de los Estados Unidos de América, el proceso de integración económica resultante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, su situación geográfica, la importancia de los flujos de personas entre ambas naciones y los intereses de los sectores económicamente dominantes lo colocan en una posición desventajosa para asumir una posición de plena independencia en la toma de decisiones sobre temas compartidos, como la seguridad y la migración.

El proceso de externalización de las fronteras estadounidenses —entendido este término como la suscripción de tratados y acuerdos de cooperación con terceros países para contener sus migraciones y aquellas que atravesasen sus territorios (Garibo, 2016)— coloca a México en una posición de país-colchón, o zona de contención, para evitar el tránsito de migrantes, lo que implica la implementación de medidas de política pública consistentes con las expectativas de los Estados Unidos de América, que procuran, por medios abiertos o medidas de presión, incidir en

la gestión migratoria mexicana con el fin de que sea consistente con su visión (Torre & Yee, 2018).

Dicho proceso forma parte de la visión regional de la seguridad de los Estados receptores de la migración, que demanda de los países limítrofes una actitud productiva y aquiescente en cuanto a fungir como frontera externalizada como policía de la migración en tránsito que los muestre, a manera de contraprestación, como socios dignos de recibir apoyo en distintos ámbitos como las relaciones comerciales, integración económica (Garibo, 2016) o hasta la disposición de fondos para equipamiento y capacitación de sus fuerzas de seguridad.

Para ello, además de promesas de apoyo se recurre a presiones de todo tipo: en el caso mexicano, dada la tendencia a mantener un discurso de autonomía de sus gobiernos, y a la ausencia de compromisos formales en materia de migración, la coerción puede ser silenciosa (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016) o estridente —a la manera de la Administración Trump— pero igualmente efectivas en cuanto a impulsar el cumplimiento de las demandas de ajustarse a los lineamientos de seguridad estadounidenses.

### **Visión Mexicana de Seguridad y Migración**

A esta situación es preciso sumar la propia dinámica de los procesos mexicanos de securitización en materia migratoria que, desde sus orígenes, han representado una postura fracturada y contradictoria entre un discurso favorable a temas como los derechos humanos, la protección de las personas en tránsito por el país, la no criminalización de la migración indocumentada y el desarrollo económico y social que coadyuve a limitarla, y la práctica, centrada en la contención y la aplicación de medidas restrictivas a la movilidad humana (Paris, 2016).

Las distintas concepciones de la seguridad nacional postuladas a lo largo de las últimas décadas, consistentes con la visión estadounidense en la materia, fueron integradas a la gestión migratoria de manera directa o velada, en los ámbitos legal e institucional, por diferentes administraciones mexicanas, como reflejo de las necesidades y demandas de la superpotencia para contar con un espacio externalizado de control de la movilidad humana centrado en la

frontera sur mexicana, con lo que se impuso una noción de control migratorio profundamente permeada por el concepto de seguridad, aun cuando su significado preciso no fuera del todo claro (Castillo & Toussaint, 2010), debido a las limitaciones en cuanto al desarrollo de una doctrina consistente en materia de seguridad nacional.

Dadas las características de esta zona, las percepciones securitizadoras estadounidenses se implantaron paulatinamente en la visión mexicana, al percibirse como un espacio inseguro marcado por elementos vinculados a la criminalidad como el tráfico de drogas, armas y personas, así como la corrupción en las instituciones gubernamentales que se deriva de la presencia de actores irregulares en territorio nacional, a lo que se suman temas de pobreza, marginación, salud y educación, destrucción ecológica y fenómenos naturales catastróficos (Rioja, 2015). El migrante de tránsito adquiere entonces, desde un discurso alarmista y paranoico propio de las naciones receptoras de estos flujos, una imagen negativa, para cuyo control los espacios fronterizos deben ejercer una función de barrera o filtro para conjurar la amenaza de una invasión (Villafuerte, 2013).

De manera paradójica, los intentos de los distintos gobiernos mexicanos por frenar los flujos migratorios centroamericanos camino hacia el norte ocasionaron una mayor inestabilidad, puesto que tuvieron un impacto considerable en las rutas migratorias tradicionales, que fueron abandonadas para buscar alternativas que pusieran la migrante fuera del alcance de las autoridades, pero que acabaron colocándolo a merced del crimen organizado (Parrini & Flores, 2018). Esto propició un grave problema de seguridad en el país al mostrar que el Estado presentaba graves deficiencias respecto al control del territorio, lo que reforzó la visión de que se requerían medidas más sólidas de control. En el contexto de la securitización de la acción estatal, Mabee (2007) afirma lo siguiente:

En general, el enfoque de securitización considera la identificación de amenazas a la seguridad como un proceso intersubjetivo, destacando la influencia de los factores de ideación en la formulación de políticas. La importancia de resaltar el papel de las ideas de esta manera es mostrar que la creencia en un discurso particular de amenaza puede

conducir a la implementación de medidas para enfrentar dicha amenaza, independientemente de si la amenaza es objetiva o no (p. 390).

En este sentido es ilustrativo que el Instituto Nacional de Migración, creado en 1993 durante la gestión del presidente Salinas de Gortari, como un proyecto de modernización de las estructuras estatales para gestión de esa temática, fuera integrado, a raíz de la expedición de la Ley de Seguridad Nacional de 2005, como parte del Consejo Nacional de Seguridad.

El incremento de la importancia de la securitización se hace también patente al comprobar que, para 2013 las tareas de control y gestión migratoria concentraban el 82% del presupuesto y el 6% en las Estaciones Migratorias, mientras que solamente el 11% de los recursos se canalizaba hacia labores de protección a migrantes, principalmente los mexicanos retornados o deportados por el gobierno estadounidense (Paris, 2016, p.94); es prudente mencionar que una parte considerable del presupuesto, para efectos de materiales y capacitación, provenía de los fondos canalizados por los Estados Unidos de América a través de la Iniciativa Mérida.

Es entonces visible aquí como la securitización de las actividades de una institución supuestamente técnica, pasa progresivamente de la mera enunciación del concepto en el ámbito legal-administrativo hasta la implementación de acciones concretas para sumar a dicha institución al sistema de seguridad, con todas sus implicaciones.

Igualmente es posible percibir el desfase temporal existente entre el diseño de una estrategia y su final puesta en práctica, pero aún éste resulta casuístico y aleatorio: los distintos gobiernos retoman elementos estructurales creados por sus antecesores y les dan un destino no siempre coincidente con los objetivos que animaron a su creación, pero que se suma, de alguna manera, a la visión, y elementos coyunturales existentes. Si es consistente con el nuevo diseño, el elemento podrá permanecer; si ya cumplió con su objetivo o se presentan nuevas circunstancias que lo hagan prescindible, simplemente se le dejará en el limbo o se le hará desaparecer, sin que la sociedad exija una rendición de cuentas respecto a los recursos utilizados y a los resultados obtenidos.

## **Programas y Políticas Públicas Migratorias en el México del Siglo XXI**

Corresponde ahora hacer una revisión de los principales programas y políticas públicas llevados a cabo en las administraciones mexicanas que han corrido a lo largo del presente siglo. En este apartado haré una revisión de los principales programas y políticas públicas en materia migratoria implementadas en los sexenios de Fox Quezada —Plan Puebla-Panamá, Plan Sur, Alianza Fronteriza México-Estados Unidos de América, Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza— Calderón Hinojosa —Iniciativa Mérida, Ley de Migración—, Peña Nieto —Programa Especial de Migración, Programa Frontera Sur, Programa estás en tu Casa— y López Obrador —Plan Nacional de Paz y Seguridad, Plan de Desarrollo Integral, despliegue de la Guardia Nacional para funciones de control migratorio— con el fin de destacar de los mismo aquellos elementos vinculados con temas de securitización que permitan comprender las decisiones que se han tomado para atender el tema de la movilidad humana de tránsito y la manera como se relacionan con una concepción de orden regional dentro de la política de seguridad nacional de los Estados Unidos de América.

Mi exposición inicia con las peripecias en materia migratoria y de seguridad de la presidencia de Fox; que generaron expectativas prometedoras en México, pero que tuvieron un fin prematuro y violento con la irrupción del terrorismo internacional en territorio estadounidense y por la respuesta securitizadora del vecino país para atender a ese nuevo escenario.

### ***Fox: de la Ilusión del Primer Mundo al Choque con la Realidad Geopolítica***

Vicente Fox, abanderado por el Partido Acción Nacional, contó con un importante bono democrático al acceder a la presidencia del país, simbolizado por haber logrado terminar con siete décadas de unipartidismo en México. Su campaña buscó generar confianza entre la ciudadanía respecto a la posibilidad de hacer llegar los beneficios del TLCAN a la vida diaria del país, al que se asumía ya en un nivel de desarrollo cualitativamente distinto del alcanzado por el resto de América Latina gracias al libre comercio, y más cercano con lo que el presidente denominó como “las Grandes Ligas”.

Muestra de lo anterior fue la iniciativa para el Plan Puebla-Panamá, lanzada por el ejecutivo mexicano en junio del 2001 y suscrita por los mandatarios de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con el objetivo de crear un polo de desarrollo de nivel mundial a través de la construcción de obras de infraestructura como carreteras, ferrocarriles, puertos, así como la coordinación de políticas fiscales, comerciales y de inversión para favorecer la integración regional y combatir la pobreza endémica de la región (Hernández, 2002) —uno de los principales impulsores de migrantes económicos hacia los Estados Unidos de América—.

Esta propuesta pretendía vincular a los 25 millones de mexicanos de las entidades federativas del sur-sureste —Puebla, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán— con los 35 millones de habitantes de los países de América Central para aprovechar los efectos del libre comercio y la inversión en agricultura, petróleo y gas, energía hidroeléctrica, manufactura y otros rubros (Pérez & Sierra, 2001), lo que generaría nuevas oportunidades y disminuiría los incentivos a la migración.

Al insertarse plenamente en las concepciones estadounidenses respecto a la apertura de sectores económicos se obtuvo un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo para fondar la iniciativa, que de hecho le otorgó de manera implícita a México el papel de policía regional con derecho de proyectarse a los países más allá de su frontera sur (Cadena, 2006). Es preciso tomar en cuenta que en ese momento, las dinámicas securitizadoras en materia de migración no eran el centro de las preocupaciones del gobierno mexicano, sino la posibilidad de utilizar su posición en el TLCAN como punta de lanza para impulsar planes ambiciosos de liderazgo económico regional, sin embargo, manifestaban a la vez la necesidad de reducir los flujos migratorios por medio de la generación de oportunidades económicas; constantemente se han manejado en la política migratoria mexicana los extremos de contención y control con los menos agresivos de desarrollo.

Este optimismo se vio reforzado por el establecimiento de una relación, en principio cordial con el mandatario estadounidense, George W. Bush, a raíz de la visita de este último al rancho de Fox en Guanajuato. Fox decidió impulsar una de sus promesas de campaña: “migratizar” la agenda bilateral México- Estados Unidos de América hasta alcanzar acuerdos formales que permitieran un flujo más libre a través de la frontera y un mayor acceso al mercado laboral estadounidense.

Se partía de la premisa de que cuando dos países son socios comerciales tan estrechos como México y los Estados Unidos de América, el espacio fronterizo no es una demarcación destinada a ser patrullada, sino un área de intercambio y flujo no limitado a movimientos de capital o mercancías, a la manera de la Comunidad Europea (Garibo, 2016). La integración entre ambos países debería traducirse en mayores libertades para que el migrante mexicano pudiera acudir al mercado laboral estadounidense, lo que se lograría a través de la negociación y el establecimiento de un magno acuerdo migratorio que el Canciller Jorge Castañeda Gutman eufemísticamente denominó “la enchilada completa”.

Esta frase describía la implementación de una serie de medidas: un plan de seguridad fronteriza para agilizar el tránsito de bienes y personas; un incremento en el número de visas estadounidenses para México; programas de regularización a mexicanos residentes en Estados Unidos de América para impulsar la reunificación familiar; programas de trabajadores temporales que permitieran el establecimiento de patrones circulares de migración entre ambos países y planes de inversión en regiones con alto grado de expulsión migratoria (Gabriel, Jiménez & MacDonald, 2006). En efecto, se trataba de una enchilada de grandes dimensiones, y que parecía engañosamente cercana.

Por primera vez en muchos años, México pretendió dirigir la agenda bilateral a temas de su interés (Herrera & Artola, 2016), aprovechando la coyuntura de que el líder estadounidense y el Partido Republicano no parecían del todo hostiles a alcanzar algún tipo de acuerdo migratorio que no pasara por el otorgamiento de una nueva amnistía a migrantes ilegales sino,

eventualmente, hasta abrirles el camino para que adquirieran la ciudadanía de ese país. Por supuesto, no se trataba de un interés altruista; la negociación implicaba para México una mayor alineación con los intereses estadounidenses de seguridad.

Una de las principales causas por las que no se avanzaba en el tema fronterizo era la percepción estadounidense de que México no podía garantizar el ejercicio de acciones de corresponsabilidad en cuanto a controlar el paso de migrantes en tránsito que habían ingresado a su territorio por la porosa frontera con América Central (Garibo, 2016). Como mencioné en páginas anteriores al abordar el tema de la gobernanza migratoria regional, los países destino de la migración son especialmente sensibles a poder identificar rasgos de manejo confiable en los países-colchón, y ofrecen siempre algún tipo de ventaja —comercial, económica, de cooperación— a aquellos que estén dispuestos a asumir estas responsabilidades.

En este sentido, el gobierno de Fox se aprestó a no llegar con las manos vacías a la mesa de negociaciones; el 28 de junio de 2001 se instaura el llamado *Plan Sur*, a través del cual, dadas las dificultades de vigilar la zona selvática de las fronteras con Guatemala y Belice (Paris, 2014) se establecería una serie de controles migratorios al interior del territorio nacional para frenar la migración centroamericana en tránsito hacia Estados Unidos de América en la zona del istmo de Tehuantepec y evitar su posterior dispersión en el país. Con ello se planteaba el corrimiento *de facto* de la frontera sur estadounidense hasta el interior del territorio mexicano (Villafuerte, 2013) e iniciaba la caracterización de la migración de tránsito como un elemento a controlar al vincularlo con temas de seguridad nacional y regional.

En sus inicios, se trataba de un plan ambicioso: el objetivo era crear una serie de cordones de control que abarcaran las rutas migratorias provenientes del sur-sureste del país a través de la coordinación de las delegaciones del Instituto Nacional de Migración en los estados de Veracruz, Oaxaca, Chiapas y Tabasco, con el establecimiento de cinco puntos de inspección en los estados fronterizos y seis en los otros (Torre & Yee, 2018, Silva, 2015).

El Plan tenía como objetivos fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona del Istmo, Golfo de México y Pacífico; combatir el tráfico de indocumentados; optimizar al máximo el uso de recursos de las delegaciones regionales en materia de inspección y control; incrementar el número de asegurados y detenciones y sumar al esfuerzo a los gobiernos estatales y municipales; se plantea asimismo la creación de cuatro nuevos Grupos Beta de apoyo humanitario a migrantes en Arriaga, Chis.; Acayucan, Ver.; Tapanatepec, Oax. y Chetumal, QRoo., la construcción de nuevas estancias migratorias en Acayucan y Chetumal, y un programa de conducción de migrantes centroamericanos a sus países de origen (Garibo, 2016). En la lógica negociadora del gobierno de Fox se trataba de una ficha importante que mostraba el compromiso de México con mantener en orden su casa, por lo que podría aspirar a compartir en exclusiva los beneficios derivados de su sociedad con las economías de América del Norte, excluyendo del trato a personas fuera de la región.

El *timing* de esta etapa resulta angustioso cuando se conoce qué fue lo que sucedió el 11 de septiembre de 2001: en junio de ese año México lanza el Plan Sur; en julio, Castañeda afirmó que México pretendía que se alcanzara la totalidad del acuerdo o nada; el 4 de agosto Bush manifestó intención de alcanzar un acuerdo de regularización migratoria con México en septiembre; el día 6 de ese mes Fox realizó una visita de Estado a Washington en la que logró el compromiso de Bush de presentar una iniciativa de ley ante el Congreso para hacer más expedita la entrada de migrantes mexicanos a Estados Unidos de América, y que incluía posibilidades de acceder a la residencia permanente; el día 7 concluyó la visita y Fox manifestó que se sentía optimista respecto a la posibilidad de concluir las negociaciones antes de diciembre de 2001.

Cuatro días después, el entorno internacional y la situación del tema migratorio entre México y los Estados Unidos de América se transformarían de manera definitiva y abriría el paso a que la securitización se convirtiera en la base prácticamente exclusiva del diseño de políticas migratorias de ambos países. Al suceder los eventos del 11 de septiembre, las promesas de Bush respecto a un acuerdo migratorio simplemente fueron desplazadas al final de la fila en el interés

y las prioridades de los Estados Unidos de América, preocupados por la amenaza del fundamentalismo islámico y la posibilidad de que el terrorismo ingresara, confundido entre las masas de migrantes económicos y solicitantes de asilo, por la puerta trasera de la frontera mexicana (Castillo & Toussaint, 2010), o aún por aquella que compartía con Canadá.

La ocurrencia de ataques en el interior de los Estados Unidos de América reforzarían así su visión de necesitar crear un perímetro de seguridad regional más allá de sus fronteras geográficas; ante un escenario de supervivencia como el que integró el discurso estadounidense después de los atentados, cualquier consideración pasa automáticamente a segundo término cuando se plantea que lo que está en juego es la integridad de la nación. Señala Rodríguez (2010):

Esta transformación sin precedentes contempla cambios estructurales en la intimidad de la superpotencia y en la región. Como la primera defensa yace en sus entrañas y no en el mundo exterior, también se modifica la visión de los límites territoriales con México, Canadá, el Caribe, el Pacífico, Alaska y Groenlandia. Es decir: se redefine un nuevo perímetro de defensa en el que las fronteras y las soberanías se ven alteradas por el carácter unilateral de la Doctrina Preventiva y la primera misión del Comando Norte. (p. 205)

La preocupación del gobierno de los Estados Unidos de América encontró oídos favorables en sus contrapartes de México y Canadá, que se aprestaron a llegar a acuerdos específicos que permitieran atender las inquietudes de su principal socio comercial. A petición del gobierno estadounidense los tres países se concentraron en crear un espacio de “fronteras inteligentes” terrestres, marítimas y aéreas a través de sistemas avanzados de inspección y control

Para marzo de 2002, en Monterrey se firmó un acuerdo de cooperación al que se denominó “Alianza Fronteriza México-Estados Unidos de América”, y que comprendía veintidós acciones

concretas para incrementar la seguridad en la región, mismas que Ramos (2004) sistematiza de esta manera:

- en cuanto a la cooperación en materia de infraestructura se acordaron acciones de planeación a largo plazo, mejora en cuellos de botella fronterizos, protección de la infraestructura, armonización de puertos de entrada, exhibición de proyectos, cooperación en cruces fronterizos y financiamiento de proyectos en la materia;
- respecto a la seguridad en el flujo de personas, se decidió dar prioridad a pasajeros con documentación revisada, información avanzada de los mismos, amparar viajes de negocios, disuasivos a polleros, consultas respecto a la política de revisión de visas, entrenamientos conjuntos, bases de datos compartidas y revisión a pasajeros de terceros países;
- finalmente, en cuanto a seguridad en el flujo de bienes, se acordó cooperación entre sectores privado y público, intercambio electrónico de información, seguridad en el transporte marítimo, cooperación tecnológica, seguridad en redes ferroviarias, combate al fraude e intercepción de contrabando, todo en el marco de la iniciativa denominada “Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte” propuesta desde febrero de 2001.

Evidentemente, se trataba de un plan demasiado exigente para las reducidas capacidades institucionales y de infraestructura moderna existentes en el lado mexicano de la frontera. Mientras que en el ámbito de la frontera canadiense se avanzó hacia acciones más específicas, como el establecimiento de identificadores biométricos conjuntos para la identificación de personas, respecto a México se planteó, de manera vaga y general, establecer mecanismos conjuntos de intercambio de información en el mismo rubro (Gabriel, Jiménez & MacDonald, 2006). Sin embargo, esta situación, no se desdice con el objetivo estadounidense de crear un perímetro ampliado de seguridad que incluye a sus dos países vecinos como parte de la

estrategia global contra el terrorismo internacional (Herrera & Becerra, 2003), pese a la limitada aportación que México podía hacer en este ámbito.

Es de notarse que el discurso geopolítico estadounidense empezó a ser adoptado por las autoridades mexicanas, que manifestaron la necesidad de sumarse a estas iniciativas, con el objetivo de “defender nuestras sociedades y formas de vida”, y “valores compartidos como la democracia, el estado de derecho y el libre mercado” (Emmerich, 2003), cuando en realidad México nunca había sido un objetivo prioritario de las organizaciones terroristas a nivel mundial; sin embargo, dada la colindancia con los Estados Unidos de América y la necesidad de manifestarse como un aliado confiable, México hizo suya esta retórica, lo que generó la percepción de la movilidad humana a la migración como un factor potencialmente destabilizador para la seguridad nacional y la de la región.

Más aún, mezclar las labores de gestión migratoria con temas de seguridad representó un reto para las instituciones mexicanas —como la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración— que no estaban preparadas ni capacitadas para asumir nuevas funciones de orden policiaco y de generación de inteligencia (Castillo & Toussaint, 2010), o de actuar en forma conjunta y coordinada ante la posibilidad de enfrentar un enemigo exterior, cuando tradicionalmente se habían concretado a funciones de vigilancia interna.

La dinámica de securitización se extendió inclusive a la frontera mexicana con América Central: en la búsqueda de evitar que el crimen organizado, los traficantes de personas y el terrorismo se manifestaran en la región, México, Guatemala y Belice acordaron en junio de 2002 un Memorando de Entendimiento en relación a la cooperación que devino, en octubre de ese año en el establecimiento del llamado “Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza” para promover la creación de planes conjuntos y ejecutar medidas preventivas y programas específicos en esta

materia (Villafuerte, 2013): nuevos obstáculos para la movilidad humana, que hasta entonces había pasado prácticamente desapercibida en las agendas migratorias de la región, a la luz de las necesidades estadounidenses.

La alianza *de facto* en materia de seguridad con la superpotencia se vio puesta a prueba cuando Estados Unidos de América demandó de México, que formaba parte del Consejo de Seguridad de la ONU su apoyo para conducir acciones militares en Iraq, bajo el pretexto de su involucramiento en los ataques terroristas de 2001 y contar con armamento de destrucción masiva. El resultado por la no cooperación activa de México en ese foro significó la congelación de la posibilidad de alcanzar un acuerdo migratorio de alguna especie con los Estados Unidos de América (Gabriel, Jiménez & MacDonald, 2006), quedando para el anecdotario la idea de la enchilada completa.

Por otra parte, a fines de 2003, el Instituto Nacional de Migración hizo un balance de los logros del Plan Sur y concluyó que los resultados fueron muy limitados: esencialmente el Plan había sido mucho más ambicioso que las capacidades reales de implementarlo. No se logró la coordinación necesaria entre las distintas agencias gubernamentales para llevar a cabo las acciones propuestas y, como reflejo de la debilidad del orden municipal, las autoridades locales ni siquiera se habían reunido con regularidad para identificar zonas de tránsito de migrantes y emprender acciones coordinadas (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016); más aún, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y académicos habían denunciado la existencia de violaciones a derechos humanos a los migrantes en tránsito. Este panorama llevó a que el Plan Sur fuera finiquitado en diciembre de ese año.

Sin embargo, la parte medular del Plan, es decir, la prolongación de la frontera hacia el interior de México, la llamada “frontera vertical” (Walker & Winton, 2017) que se prolongaba desde el río Suchiate hasta el Istmo de Tehuantepec, se mantuvo vigente a través de la creación del llamado “Proyecto para el Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur” (Torre & Yee, 2018); bajo este eufemismo tecnocrático se registró un crecimiento absoluto de las

instancias de control de la movilidad humana en tránsito hacia los Estados Unidos de América: mientras que en 2000 había 25 estaciones migratorias, la mayoría de ellas situadas en la zona fronteriza, para 2005, su número creció hasta 52 ubicadas en todo el territorio nacional; se establecieron también 25 retenes de carretera y 21 controles del Instituto Nacional de Migración entre la frontera sur de México y la capital del país (Paris, 2014). La productividad de estas medidas fue satisfactoria: se calcula que hacia 2005 se llevaron a cabo más de 240,000 detenciones de migrantes centroamericanos, de las que el 98 por ciento culminó con la deportación de quienes fueron detenidos (Castillo & Toussaint, 2010).

Quedaría una acción adicional en materia de securitización para reseñar en este sexenio; la multiplicidad y el traslape en las atribuciones y responsabilidades de las agencias encargadas de garantizar la seguridad nacional mostraba que México, a diferencia de los Estados Unidos de América, no contaba con una estrategia unificada para atender este importante tema. En ese país se creó, a raíz de la lucha antiterrorista, el Departamento de Seguridad Nacional, que absorbió las funciones al Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos para concentrar la gestión migratoria en cuatro agencias: Aduanas y Protección Fronteriza, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas, Servicios de Ciudadanía e Inmigración y la Patrulla Fronteriza. Para no quedarse atrás, Fox dispuso que se llevara a cabo un reordenamiento general del aparato de seguridad nacional, se creara un gabinete que se ocupara de la temática y se promulgara la Ley de Seguridad Nacional (Paris, 2014), que entró en vigor el 31 de enero de 2005.

Llama la atención que, en su artículo 5, en el que se enumeran doce amenazas a la Seguridad Nacional, se incluyan algunos temas similares a las preocupaciones expresadas por el gobierno estadounidense: actos en contra de la seguridad de la aviación; tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; financiamiento de acciones y organizaciones terroristas, o actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico. En años posteriores este armazón normativo e institucional sería el nuevo contexto en el que se inscribiría la política migratoria de México.

Un elemento de la mayor importancia, y respecto al cual algunos analistas consideran que fue la piedra fundacional de la vinculación de las políticas migratorias a la securitización, fue la incorporación del Instituto Nacional de Migración, por Acuerdo del Poder Ejecutivo del 9 de mayo de 2005, al Consejo Nacional de Seguridad, al reconocérsele como una instancia de seguridad nacional bajo la lógica de que sus atribuciones tenían relación directa con la Seguridad Nacional (Castillo & Toussaint, 2010). Se marcó así el final del sexenio foxista con la inauguración de una tendencia que no haría sino recrudecerse al paso de los años: la utilización de medidas restrictivas de carácter policiaco y militar como contención de los flujos migratorios de centroamericanos en tránsito hacia los Estados Unidos de América a partir de su securitización.

### ***Calderón: la Profundización de la Securitización de la Movilidad Humana***

El régimen de Calderón se signó principalmente por el deterioro general de las condiciones de seguridad en el país, el incremento de los flujos migratorios de tránsito y la lucha a través de las fuerzas armadas contra las estructuras del narcotráfico en México. En efecto, a resultas de los cambios de rutas del tráfico de drogas de Colombia y las islas del Caribe, México se convirtió en la principal vía para el tráfico de enervantes hacia los Estados Unidos de América. La relación tradicional de las fuerzas del orden con los narcotraficantes en México, basadas en la corrupción y el arbitraje de los distintos grupos delictivos a fin de no entorpecer el trasiego de drogas para el mercado estadounidense se vio trastocada por la presencia de nuevos actores que pretendieron monopolizar las rutas en su beneficio, haciendo uso de estrategias de terror —similares a las aplicadas por los gobiernos centroamericanos y sus fuerzas armadas en contra de la población civil en el curso de los conflictos civiles de los ochentas— para eliminar a sus rivales y controlar de manera efectiva plazas o regiones al margen de las autoridades.

Es en esta etapa cuando irrumpe con más fuerza el concepto de la necropolítica, acuñado por Achille Mbembe, en el que el Estado y los actores irregulares usan directamente a la muerte como factor de control de la población. El nivel de violencia llegó a tal grado que algunos medios hicieron alusión a la existencia de un “estado fallido” en México, que había sido rebasado

ampliamente por las organizaciones criminales en amplias zonas de la geografía nacional; muchas de ellas coincidían con las rutas tradicionales empleadas por los migrantes centroamericanos en tránsito para llegar desde sus países a los Estados Unidos de América, así como aquellas que debieron empezar a recorrer a raíz de las acciones derivadas del Plan Sur y otras acciones de contención por parte del gobierno mexicano, lo que las colocó en la línea del frente de la lucha contra el narcotráfico.

Al mismo tiempo, en el imaginario y el discurso de las autoridades los conceptos de migración, narcotráfico y seguridad nacional se vieron cada vez más vinculados, lo que, desde el punto de vista de la Escuela de Copenhague, abre la posibilidad de securitización al crearse una sensación de urgencia y de riesgo inminente a la supervivencia de las instituciones a partir de la aceptación acrítica del vínculo entre inmigración y seguridad nacional y la metáfora de la amenaza difundida por el gobierno estadounidense después de los atentados de 2001 (Silva, 2015).

Las preocupaciones estadounidenses respecto a la existencia de situaciones de ingobernabilidad en su vecino del sur se hicieron manifiestas en una visita de estado del presidente Bush a Guatemala y a México en marzo de 2007; se constató que la situación regional de la seguridad presentaba un deterioro creciente, por lo que se planteó la necesidad de atenderlo a través del establecimiento de estrategias conjuntas basadas en la cooperación, la reciprocidad y la responsabilidad compartida (Castillo & Toussaint, 2010). Este es el origen de la llamada “Iniciativa Mérida”.

Dicha iniciativa se materializó con la aprobación de un paquete de ayuda económica, técnica y de inteligencia para que el gobierno de México contara con los elementos necesarios para combatir las redes de narcotráfico, el contrabando de armas y el tráfico de personas; fines encomiables en sí mismos, pero que incluyeron a la migración como compañero de ruta de estos graves problemas.

Ninguna ayuda económica viene sin ataduras: el objetivo esencial de la Iniciativa Mérida era atender las necesidades de seguridad de los Estados Unidos de América a través de la

subvención de la implementación de medidas policiacas, militares y de inteligencia, sin que ello se tradujera en acciones recíprocas de parte del gobierno estadounidense para beneficio de la situación de México. En la medida en que la guerra contra el narcotráfico se desarrollara en territorio mexicano y las víctimas tanto de las fuerzas del orden como de los grupos delictivos fueran mexicanas, o de otras nacionalidades, el costo era aceptable para las autoridades estadounidenses.

Los montos de ayuda no eran en absoluto menores: para el año fiscal 2008 se habían asignado 400 millones de dólares a la Iniciativa, previendo un total de mil seiscientos millones hasta 2010. Sin embargo, con el fin de hacerla presentable al contribuyente estadounidense se determinó que un quince por ciento de la ayuda estaría sujeto a que el gobierno mexicano informara al Departamento de Estado sobre las actuaciones de sus fuerzas de seguridad (Garibo, 2016, p. 91); este tipo de candados volvían a hacer uso del recurso de premiar el buen desempeño o sancionar las desviaciones del estado “socio”.

Fue en la Iniciativa Mérida donde empezaron a aparecer con mayor claridad las vinculaciones que se establecerían entre migración y seguridad. El Instituto Nacional de Migración recibiría alrededor de 20 por ciento de los recursos facilitados por Estados Unidos de América para ser invertido en equipamiento y capacitación de su personal; destaca por ejemplo la creación de un laboratorio para la detección de documentos falsos y el reforzamiento del Sistema Integral de Operación Migratoria para detectar el paso de personas en la frontera sur (Villafuerte, 2013), o el gasto para la modernización de la base de datos del Instituto Nacional de Migración y el entrenamiento de su personal para labores de rescate en la frontera sur de México (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016). Esta Iniciativa se mantendría hasta el siguiente sexenio, en el que el orden de prioridades cambió del narcotráfico a la migración irregular centroamericana, como comentaré más adelante.

El segundo elemento más significativo del periodo de Calderón en cuanto al control de la movilidad humana fue la promulgación de la Ley de Migración en 2011; instrumento legal envuelto

en grandes contradicciones que manifestaron con claridad la manera en la que se generan profundas brechas entre el decir y el hacer de las autoridades y de las políticas públicas que impulsan. Este ordenamiento se caracteriza, *prima facie*, por incluir un amplio conjunto de derechos para los migrantes, pero también por la incapacidad del Estado mexicano de garantizar las condiciones de su cumplimiento; representó sin duda un avance, pero éste se quedó en el ámbito del discurso, debido tanto a las carencias institucionales y la corrupción como a la mayor urgencia asignada a la agenda securitizadora por encima del respeto a la vida, dignidad y derechos del migrante.

El marco legal de la gestión migratoria en México estaba originalmente contenido en la Ley General de Población, que databa de 1974. Dicha Ley reflejaba el hecho de que en esa época, la migración en tránsito no era un problema relevante, aunque dotaba a las autoridades migratorias de atribuciones bastante amplias para el control y la detención de migrantes en puntos distintos a los fronterizos, recurrir a la fuerza pública para hacer respetar las disposiciones en la materia, establecer estaciones migratorias donde lo consideraran conveniente y preveía sanciones de hasta dos años de cárcel a quienes no contaran con la documentación migratoria en regla; esta última medida criminalizaba de hecho la migración irregular (Treviño, 2016).

Hasta los años ochenta las acciones de aplicación de las disposiciones migratorias en México eran más bien poco numerosas y gestionadas discrecionalmente y caso por caso por la Dirección General de Servicios Migratorios dependiente de la Secretaría de Gobernación (Torre & Yee, 2018), pero los cambios operados en la realidad mostraron los límites de un ordenamiento que había empezado a mostrar signos de vetustez, por lo que distintas modificaciones legislativas operadas a fines de la década de los noventa y en el nuevo siglo pretendieron actualizar sus contenidos y hacerla operativa a la situación existente, así como promover una visión más coherente con la retórica del respeto a los derechos de los migrantes.

Una de las innovaciones más importantes, alcanzada con la reforma de 2008 a la Ley General de Población, revertía la visión criminalizadora de la migración al considerar que el

ingreso, tránsito y estancia de extranjeros al territorio nacional en forma no autorizada constituye exclusivamente una falta administrativa (Castillo & Toussaint, 2010) y que por consiguiente podría resolverse con el pago de una multa sin que hiciera falta aplicar penas corporales. Ante este acto bienintencionado se presentó sin embargo la paradoja de que la concesión de mayores derechos en el papel no siempre va acompañado por una actuación consistente por parte de las autoridades para su protección.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos denunció el hecho de que en un periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010 se registraron 214 eventos de secuestro de migrantes en tránsito con la afectación de 11,333 víctimas (Garibo, 2016), lo que mostraba que este colectivo era especialmente vulnerable a la acción de grupos delictivos, pero también muestra su falta de confianza en algunos integrantes de las autoridades locales, estatales y federales, que también se aprovechaban de su situación para someterlos a extorsión, robo y violación a través de la utilización de la amenaza del encarcelamiento o la deportación.

La situación se desbordó hacia agosto de 2010 con los eventos sucedidos en San Fernando, Tamaulipas. Un grupo de 72 migrantes de distintas nacionalidades que se dirigía a los Estados Unidos de América fue interceptado y secuestrado por una banda delictiva presumiblemente ligada al narcotráfico; al no contar con fondos para pagar su rescate, fueron asesinados y sus cuerpos abandonados en una ranchería.

Esto provocó que algunos observadores describieran la situación de la migración internacional indocumentada en México con los términos de “holocausto”, “tragedia humanitaria” o “crisis de derechos humanos” (Treviño, 2016), abonando a la visión aglutinadora de migración-violencia-seguridad; este evento además representó un peldaño más en la escalera descendente de la imagen de México en el mundo, justo en el año en que se celebraba el centenario de la revolución y el bicentenario de la independencia.

Era patente que las modificaciones a la Ley General de Población no resultaban suficientes, por lo que era necesario crear un instrumento legal que garantizara el respeto a la

vida y a la dignidad de los migrantes en tránsito, a la vez que favoreciera a los migrantes mexicanos objeto de deportación por parte de los Estados Unidos de América; en un raro gesto de responsabilidad parlamentaria, los partidos políticos mexicanos avalaron mayoritariamente la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada el 27 de enero de 2011 y la nueva Ley de Migración, que fue promulgada el 25 de mayo de ese año. Estos instrumentos jurídicos pretendían integrar la totalidad de los compromisos internacionales contraídos por México en materia de defensa de los derechos humanos de los migrantes, y fueron constantemente citados como ejemplo de buenas prácticas a nivel internacional.

Sin embargo es preciso mantener en mente el concepto de *mitificación de la ley* en México, que consiste en pensar que una vez que un derecho ha quedado plasmado en un texto legal, la Constitución o un programa, se ha resuelto el problema, dejando de lado aspectos tan elementales de la rendición de cuentas como la asignación de recursos para el ejercicio efectivo de derechos, la ejecución de la ley, el monitoreo por parte de la sociedad civil, o su evaluación (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016).

Resulta en este sentido muy indicativo que la publicación del Reglamento de la Ley de Migración, esencial para convertir derechos teóricos en derechos accionables, tardó en publicarse hasta el 28 de septiembre de 2012, casi año y medio después, periodo en el cual la aplicación de los preceptos de la Ley y las garantías otorgadas a los migrantes quedaron por entero al arbitrio y a la discrecionalidad de la autoridad correspondiente.

En particular, la Ley de Migración comprende 162 artículos divididos en ocho títulos, que versan sobre disposiciones preliminares, derechos y obligaciones de los migrantes, autoridades en materia migratoria, movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en el territorio nacional, protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional, procedimiento administrativo migratorio, sanciones y delitos en materia migratoria (Castilla, 2014). Existen temas polémicos en el texto legal, como algunas de las atribuciones del Instituto Nacional de Migración, la validez de la presentación de extranjeros en situación irregular o la detención de los mismos

en estaciones migratorias cuando en principio la migración es una falta administrativa y no un delito, pero uno de los puntos más delicados es la recurrencia del tema de la seguridad nacional vinculado a las actividades de gestión en materia de movilidad humana.

Desde la propia iniciativa de ley se muestra un escenario alarmante respecto al crecimiento exponencial de la inmigración de tránsito en los últimos quince años, y aunque la inmigración que tenía a México como destino no superaba el 5 por ciento de la población, se auguraron graves consecuencias derivadas de una inmigración masiva para el mercado laboral del país, por lo que era urgente prevenir y controlar la migración indocumentada (Silva, 2015). Hago hincapié en que este tipo de discursos predispone a la ciudadanía a aceptar la securitización puesto que se trata de una situación cuya solución no admite demora.

La Ley de Migración tiene referencias a la seguridad nacional en sus artículos 1, 2, 20, 23, 43, 48, 64, 80 y 144; estos elementos presuponen que la política migratoria del país debe contribuir a la seguridad nacional y que las amenazas a la misma constituyen causa de presentación y/o deportación así como de cancelación de la condición de estancia que ostenten, así como que la entrada, tránsito y salida de extranjeros podrá verse limitada por causas de seguridad nacional (Morales & Sanromán, 2016). Ante las amenazas de la migración se opone la postura securitizadora como garantía de la salvaguarda del interés nacional.

Finalmente, un tema por demás interesante lo constituye el uso de eufemismos inspirados en el lenguaje de los derechos humanos, con el objetivo de suavizar las duras realidades de la securitización: los migrantes que eran “detenidos” luego fueron “asegurados” y a partir de la Ley de Migración se “presentan en las estaciones migratorias”; existe aún otro nivel en los boletines de prensa de la institución, en que se usa el término “rescatados” (Paris, Zenteno, Treviño & Wolf, 2016). Cabe entonces cuestionar la utilidad real la armonización de instrumentos legales con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos si las prácticas gubernamentales se distancian de ellos (Garibo, 2016).

Si bien el periodo de Calderón quedó marcado en la memoria como una época extremadamente violenta, el siguiente sexenio sería tal vez más complicado para los migrantes en tránsito, en términos de la aplicación de una estrategia que, escudada en la defensa de los derechos humanos, tuvo éxitos sin precedentes en cuanto a contener los flujos migratorios.

### ***Peña Nieto: la Gobernanza Persecutoria de la Migración***

El retorno del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura del país tras doce años de gobiernos panistas buscaba mostrar al electorado que el nuevo gobierno estaba comprometido con una visión moderna del estado, entendida ésta como el impulso a una administración transparente, eficaz, eficiente, que rindiera cuentas, guiada por las mejores prácticas a nivel internacional, y que permitiera la participación de la sociedad organizada, los sectores académicos y la ciudadanía en general en la construcción de los programas y políticas públicas sobre temas especialmente sensibles.

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Especial de Migración 2014-2018, como el resultado de un prolongado periodo de análisis y foros nacionales de consulta con distintos grupos interesados en el tema, a fin de crear una política migratoria de Estado orientada al bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales para consolidar su papel como agente para el desarrollo (Paris, 2014): Los héroes de Fox se transformaron, merced al repunte del transnacionalismo, en los futuros emprendedores que lograrían sacar del atraso y la marginación a sus regiones.

Se destacó la alineación de este Programa con la meta de que el país cumpliera su responsabilidad global a través de hacer efectivo lo dispuesto en los instrumentos legales en la materia a través de distintas estrategias: promover la coordinación y participación corresponsable, nacional e internacional, de los distintos actores en la atención al fenómeno migratorio; comunicar y sensibilizar a la sociedad para promover el respeto y valoración de las personas migrantes; impulsar un cambio educativo y cultural centrado en la valoración de las

aportaciones de las personas migrantes, y fortalecer las acciones de planeación, monitoreo, evaluación, transparencia y rendición de cuentas de la política migratoria (Garibo, 2016). Apenas dos meses después toda la retórica fue dejada de lado ante la existencia de una situación que comprometía el interés nacional estadounidense: frenar el ingreso masivo de menores centroamericanos no acompañados por su frontera con México.

Esta situación provocó una rápida respuesta por parte de la administración de Barack Obama: reuniones con los gobiernos del Triángulo del Norte y México para establecer acuerdos regionales para la contención de los flujos migratorios a los Estados Unidos, una campaña de información en Centroamérica que dejaba en claro que todos aquellos que se aventuraron ilegalmente a los Estados Unidos de América serían deportados de inmediato y que nadie podría esperar una protección especial, la solicitud al Congreso de una asignación presupuestaria especial para aumentar la captura y deportación de adultos con niños, así como mejorar las capacidades de los tribunales de migración (Castañeda, 2015).

Como resultado de estas presiones —y como continuación de un patrón de endurecimiento de las medidas de control migratorio en México desde los atentados terroristas de 2001—, el 7 de julio, el Presidente Peña Nieto anunció la creación del Programa Frontera Sur en la forma de un decreto ejecutivo que implicaba cinco líneas de acción: (1) cruces fronterizos formales y ordenados utilizando la Tarjeta de Visita Regional para ciudadanos de Guatemala y Belice a los estados mexicanos de la frontera sur; (2) la adecuada operación de los doce pasos fronterizos, transformándolos en Centro de Atención Integral para el Tránsito Fronterizo; (3) disposiciones de protección de los migrantes en materia de salud y bienestar con el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las estaciones migratorias; (4) corresponsabilidad regional y colaboración multilateral, incluidos los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, y (5) cooperación interinstitucional a través de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur con el fin de proporcionar al migrante ayuda y apoyo efectivos, así como garantizar sus derechos humanos.

José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Relaciones Exteriores, declaró que la visión social y económica del presidente Peña Nieto en el Programa era modernizar la infraestructura regional, buscar oportunidades de integración de recursos energéticos, intercambiar experiencias de inclusión para prohibir la desigualdad, el hambre y la pobreza, así como promover el comercio e inversión en la región (Animal Político, 2014). Pero más allá del discurso oficial, esta iniciativa significó un nivel histórico de capturas y deportaciones por parte de las autoridades migratorias mexicanas sin que ninguno de los objetivos sociales del programa fuera alcanzado.

De enero a abril de 2015, 59,650 migrantes fueron arrestados, un aumento del 77% en comparación con el mismo período de 2014; 8.710 menores fueron detenidos, un aumento del 54% del de 2014; 150 redadas en los trenes de carga, e instalación de 150 puntos de control móviles de control de la migración en las carreteras nacionales de Chiapas, Veracruz, Tabasco y Oaxaca para detectar y arrestar a los inmigrantes ilegales (Schultz, 2015).

Se utilizó una retórica engañosa: supuestamente tomando partido por los migrantes y para protegerlos de los peligros que acechan en territorio mexicano, se prohibió el uso de trenes de carga "por el bien y la seguridad de los migrantes", se los detuvo en la frontera, para que "no cayeran presa de las bandas criminales" y se bloquearon las rutas tradicionales "para detener la acción de los traficantes y traficantes de personas" (Villafuerte & García, 2017). Estas medidas, y sus resultados, fueron calurosamente recibidos por el gobierno estadounidense, y permitieron la liberación en 2015 de fondos por 79 millones de dólares de la Iniciativa de Mérida: una buena parte de los recursos de la Iniciativa de Mérida se utilizan para aumentar las capacidades de detección y control de los inmigrantes ilegales mediante la capacitación y el uso de sistemas de información por parte del Instituto Nacional de Migración, Aduanas y Policía Federal, así como las fuerzas militares, tanto del Ejército como de la Armada (Isacson, Meyer & Morales, 2014)

Se puede así proponer que el diseño y la aplicación del Programa, anunciado originalmente como un conjunto de acciones favorables a impulsar la gobernanza en materia de migración, representó, de hecho, una respuesta reactiva —es decir, de manera posterior a la

ocurrencia del fenómeno que se pretende administrar—, del Estado mexicano a distintas presiones ejercidas por los Estados Unidos de América para que México asumiera la visión de los flujos migratorios como un tema de securitización, resultando en la creación y aplicación de un programa vacío de contenido social, con un amplio nivel de discrecionalidad y con resultados distintos a los planteados.

El uso de un lenguaje vago y general en el decreto fundacional del Programa, creó zonas grises y espacios discrecionales para la operación migratoria policiaca y militar, que resultó en una potencialidad pro-autoritaria para la adopción de medidas represivas y persecutorias contra los migrantes, dejando al Estado amplia libertad para definir conceptos como "flujo adecuado de personas", "gobernanza adecuada", "fortalecer la presencia de las autoridades", "defender la unidad nacional" o "enfoque integral" (Morales & Sanromán, 2016). Dichas zonas grises pueden llenarse con cualquier medida que el Poder Ejecutivo considere útil para alcanzar estos objetivos mal definidos, dejando a aquellos que están sujetos a estas medidas en un estado de indefensión legal y administrativa, haciendo que los derechos humanos garantizados por la Ley de Migración fueran irrelevantes, pero muy útiles para legitimar las medidas adoptadas ante la sociedad.

Se dice que las medidas biopolíticas crean en aquellos a quienes se les aplican, una reacción para subvertir las imposiciones de las autoridades (Rutherford & Rutherford, 2013), permitiendo un mínimo de agencia a los oprimidos. Este elemento es importante porque, junto con los cambios normales en las circunstancias y en el apoyo del público en general a las medidas emprendidas, crea las condiciones de cambio que la biopolítica debe abordar continuamente para mantener el cuerpo social bajo control.

La resistencia que las acciones del Programa Frontera Sur engendraron entre los migrantes resultó en la integración de las caravanas de miles de migrantes de las tres naciones del Triángulo del Norte, tratando de encontrar seguridad tanto en los números de migrantes que cruzaban la frontera como en la exposición pública de su difícil situación (Albicker, 2018), creando

un problema aún mayor para los Estados Unidos de América y México, y haciendo inoperable el Programa Frontera Sur sea discutible.

Sin embargo, y en línea con la securitización y los paradigmas de la frontera vertical, el 27 de octubre de 2018, el presidente Peña Nieto anunció un último esfuerzo para contener la migración de tránsito centroamericana: el programa "Estás en tu casa", que ofreció apoyo a quienes quisieran establecerse en los estados de Oaxaca o Chiapas, en lugar de continuar hacia la frontera norte, se presentó como una alternativa centrada en los intereses de los migrantes, pero enraizada efectivamente en las necesidades de los Estados Unidos de América. El Presidente declaró que la única forma de obtener este apoyo era regularizar su situación migratoria y cumplir con las leyes mexicanas (BBC World, 2018). Es evidente que dicho programa estaba condenado al fracaso, puesto que las caravanas continuaron su ingreso al país hasta iniciado el sexenio de López Obrador. Desde octubre de 2018 a marzo de 2019, más de 35 mil personas ingresaron a México por medio de esta modalidad (Servicio Jesuita a Refugiados, 2019).

Si bien el Programa Frontera Sur fue presentado como un instrumento orientado a favorecer el desarrollo económico y a reforzar la seguridad, al tiempo que permitiría reducir la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito por México, resultó en realidad un instrumento para controlar y contener su movimiento lejos de la frontera estadounidense (Arriola, 2017). La inclusión en los programas y políticas públicas en materia de migración —y en la narrativa que pretende explicarlos— de elementos como propiciar el desarrollo económico, proteger los derechos humanos o gestionar de manera más eficiente los flujos migratorios no implican que éstos sean objetivos en sí mismos, sino que, de hecho, sólo sirven para reforzar el discurso securitizador (Marengo, 2015).

La seguridad nacional se extiende a bienes públicos como la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales del país, la protección a la salud pública, la vigencia del estado de derecho, el desarrollo económico y social del país o la defensa de minorías

y grupos vulnerables, pero en México se ha circunscrito principalmente al ámbito enunciativo, mientras que las acciones emprendidas en la materia han seguido derroteros más pragmáticos.

El resultado del Programa, en términos sociales, se salda por la devolución masiva de migrantes a donde corren peligro, la reducción de los espacios seguros para el migrante a través de su criminalización, la pérdida de confianza del migrante en las instituciones mexicanas y el incremento en el riesgo transaccional de atravesar el territorio mexicano por la acción del crimen organizado, aspectos irrelevantes respecto a la necesidad del Estado mexicano de mostrarse ante su contraparte estadounidense como un socio confiable en materia de migración.

Esta dinámica subvierte la naturaleza misma de la política pública al despojarla de su vocación social y encubre la defensa de otros intereses, teniendo como resultado una exacerbación de la problemática social y una mayor precariedad en la situación de aquellos grupos cuyas necesidades son desplazadas en aras de obtener resultados consistentes con las necesidades internas y externas del Estado.

Así, cuando la seguridad nacional se introduce en la ecuación, el carácter social de la política pública se hace particularmente elusivo, puesto que el bien público a proteger no son necesariamente las necesidades de la población-objeto, sino la vigencia del interés nacional tal y como éste se entiende desde la esfera del poder. Esta máxima también podría aplicarse al sucesor de Peña Nieto, que a partir de 2018 tuvo la poco grata tarea de presidir al país teniendo a Donald Trump como su homólogo en Estados Unidos de América.

### ***López Obrador: Cambiar Todo para que Todo Siga Igual***

La llegada de un candidato de la izquierda a la presidencia de México fue un hecho inusitado para México, por lo que existió gran expectativa respecto a la posición que tomaría el país frente al tema de la migración de tránsito centroamericana, con la complejidad incrementada que significó la formación de caravanas para intentar llegar a la frontera norte.

Paralelamente a estos intentos, la presencia de Trump representó nuevamente las presiones estadounidenses como un factor central para la definición de la política migratoria

mexicana. El líder estadounidense ganó el favor de una parte considerable del electorado a partir del uso de un discurso brutal en contra de la migración irregular, recurrió reiteradamente a la promesa de construir un muro en su frontera sur —que México pagaría por las buenas o por las malas, a través de presiones económicas y comerciales— y prometió resolver el tema de las caravanas a su manera, es decir, a través del chantaje.

Por su parte, López Obrador se había comprometido ante el electorado a impulsar una cuarta transformación de la política y la sociedad en México a partir de la implementación de acciones tendientes a eliminar la corrupción, promover el bienestar social, empoderar a los sectores minoritarios y vulnerables y terminar con el largo ciclo de impunidad y connivencia entre las instituciones gubernamentales y los intereses de los sectores económicamente dominantes.

Antes de asumir la presidencia presentó, en noviembre de 2018, un documento denominado “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024” en el que el planteamiento central era repensar las estrategias de seguridad seguidas por sus predecesores y buscar un cambio de paradigma para alcanzar la estabilización del país y recomponer las rupturas del tejido social derivadas de más de una década de violencia oficial y por parte del crimen organizado.

Sin embargo, en materia de migración se siguió haciendo la vinculación entre actividades de esta índole y el tema de la seguridad: en materia de inteligencia se afirma que se establecerán protocolos de intercambio de información y análisis entre las áreas de inteligencia policial y criminal, instancias de inteligencia sobre seguridad interior, pública y nacional, el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, 2018).

Se ofreció como una alternativa para los migrantes centroamericanos la posibilidad de obtener una visa de carácter humanitario que les permitiera regularizar su situación legal en el país en tanto decidían si continuar hacia el norte o permanecer en México, con miras a establecerse de manera definitiva. Asimismo se plantearon programas de empleo y desarrollo social como alternativas al azaroso y tal vez inútil viaje hacia los Estados Unidos de América.

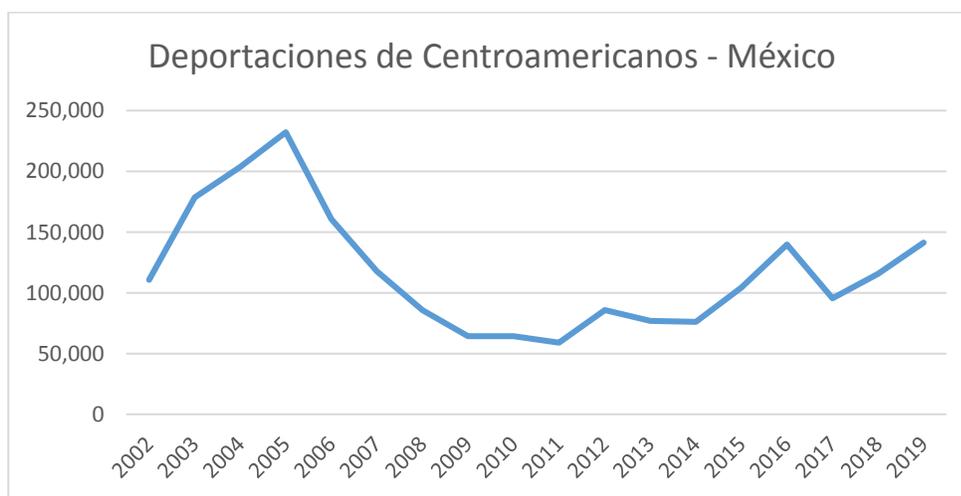
Retomando la senda del Plan Puebla-Panamá, López Obrador planteó la posibilidad de crear un programa de inversiones en la zona como posible alternativa a la migración; para ello Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México comisionaron en diciembre de 2018 a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral para “avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo y generar una nueva mirada sobre la complejidad de los procesos migratorios” (CEPAL, 2019, p. 10).

Este tipo de iniciativas parte de la idea de que la movilidad humana representa una respuesta cuasi mecánica a una situación económica con limitadas oportunidades para amplios sectores de la población, de ahí que el remedio sea propiciar un mayor nivel de desarrollo a través de inversiones públicas y privadas para que se revierta la tendencia a emigrar debido a la posibilidad de quedarse en el país. Ciertamente, este tipo de propuestas coadyuvan a que el individuo pueda ejercer su derecho a no migrar, sin embargo no representan una opción en el corto plazo para personas que enfrentan cotidianamente problemas de todos tipos. Considero que si bien el factor económico constituye un importante elemento para la migración no es la única condición que existe para impulsar un proceso migratorio, en tanto que la pobreza estructural, como la que sufre una parte importante de la población de los países del norte de América Central no es solo una falta de empleo o un nivel de ingreso reducido, sino que abarca toda la gama de variables que inciden en la creación de condiciones favorables para el desarrollo integral de una persona, como la inclusión política, la equidad de género, la salud, educación, y vivienda, la existencia de instituciones estatales eficientes o la impartición de justicia, entre otras.

Pese a la recurrente postura de López Obrador de evitar conflictos comerciales o diplomáticos con los Estados Unidos de América a través de implementar medidas consistentes con las expectativas de ese país, a mediados de 2019 no fue suficiente: después de retirar la ayuda a los países de América Central por no hacer nada para evitar la salida de caravanas, Trump amenazó a México con una elevación sustancial de los aranceles a sus exportaciones al mercado estadounidense, así como a no concluir el proceso de negociación del Acuerdo Estados

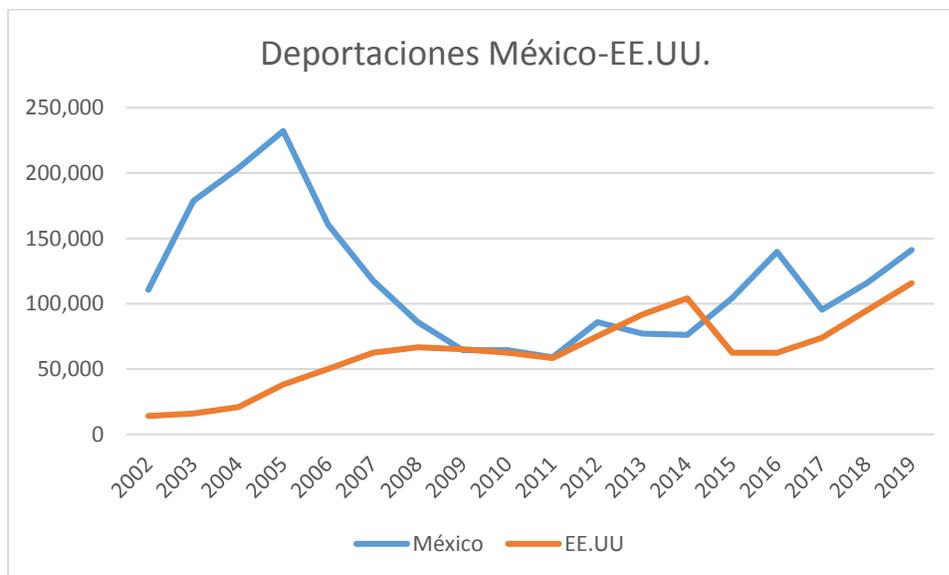
Unidos-México-Canadá —en sustitución del TLCAN— si no contenía de manera contundente el paso de los migrantes centroamericanos. La estrategia surtió efecto: después de un tenso periodo de negociaciones, México accedió a desplegar cerca de 25,000 elementos de su recién formada Guardia Nacional en el centro y sur del país para cerrar las rutas migratorias hacia el norte del país (Servicio Jesuita a Refugiados, 2019). Las presiones estadounidenses sin embargo no han tenido efecto para que México acepte la posición de convertirse en tercer país seguro, con lo que se aliviaría considerablemente la demanda de refugio en Estados Unidos de América. Pese a que un año de gobierno es un periodo corto como para poder hacer un balance, es factible distinguir líneas que apuntan hacia la continuidad, bajo otros nombres, de las tendencias securitizadoras vigentes en México desde el inicio del presente siglo, y que a su vez, fueron consecuencia lógica de los desarrollos anteriores.

Quiero concluir este capítulo con dos gráficas que resumen el impacto de las acciones de contención migratoria usando como unidad el número de eventos de deportación de centroamericanos, que aunque no es la única variable pertinente para determinar un proceso de securitización, muestra sin embargo el impacto de distintas acciones implementadas por los gobiernos analizados.



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas presentadas por Garibo (2016), Villalobos & Ramírez (2019) y Unidad de Política Migratoria / Registro e Identidad de Personas (2020).

Podemos advertir que los descensos en las deportaciones, producto del desgaste de determinados programas son seguidos de nuevos incrementos en función de la existencia de coyunturas como el Plan Sur de 2001, el Programa Frontera Sur de 2014 o el despliegue de la Guardia Nacional de 2018-2019. Actualmente, en la primera etapa del sexenio de López Obrador la tendencia se mantiene al alza.



Fuente: elaboración propia; datos de Estados Unidos de América con base en las estadísticas presentadas por Bier (2019), Gramlich (2020) y Department of Homeland Security (2020).

Si cruzamos los resultados de las deportaciones de migrantes en tránsito de América Central efectuadas por México en el periodo analizado con las operadas por los Estados Unidos de América, veremos que el enfoque trans-regional resulta operativo para los intereses estadounidenses, en tanto que externalizar su control fronterizo a través de las autoridades mexicanas hasta el Suchiate y combinar esta acción con la frontera vertical impuesta por México a través de operar controles migratorios prácticamente desde la frontera con Guatemala hasta las entidades federativas del norte, permite que México actúe como socio responsable en el control de la migración en tránsito, reduciendo sustancialmente los costos económicos y políticos para los Estados Unidos de América de deportar elevados números de centroamericanos.

## Capítulo 4. Reflexiones Finales

Respecto al título de este último capítulo, existía en mí la tentación de denominarlo, como tradicionalmente se hace, “Conclusiones”, sin embargo, considero que es difícil llegar a construir argumentaciones y planteamientos definitivos y cerrados en torno a un tema que, como se ha podido constatar en los últimos meses, evoluciona día con día a la luz de un conjunto creciente de factores que inciden en el fenómeno migratorio. Corremos el riesgo de que lo dicho ayer ya no sea aplicable mañana, o que la existencia de información superviniente desvirtúe los delicados entramados de una conclusión bien construida, pero necesariamente caduca en un periodo más prolongado o en un contexto más diversificado.

Además, no se trata de ofrecer al lector una respuesta o interpretación “correcta” de un asunto problematizado: este tipo de planteamientos encubre un deseo de imposición, por parte de quien escribe, de que quien lee se adhiera a su visión. No se trata de postular, como mencioné en el apartado teórico-metodológico, una “verdad” a la cual sea preciso rendir el juicio propio, la experiencia individual y la percepción y la sensibilidad de cada individuo.

Por todo lo anterior, en esta sección deseo evitar las recapitulaciones, los párrafos selectos y los *highlights* de ideas que ya fueron expresadas y analizadas en páginas anteriores. Más bien, a partir de las cuatro categorías que construí en el Capítulo 2, deseo hacer el mismo número de lecturas e interpretaciones de la gestión mexicana de la migración centroamericana en tránsito, encuadrada en un enfoque regional y a la luz de las aportaciones teóricas del post-estructuralismo y la Escuela de Copenhague, así como de distintas concepciones y perspectivas que pude conocer a lo largo de los cuatro semestres de la maestría.

Procederé entonces a hacer cuatro relatos distintos, a partir de distintos eventos sucedidos en el marco temporal de mi objeto de estudio correspondiente a las dos décadas del presente siglo —e inclusive en el momento actual, mediados de 2020—, con el fin de ofrecer una visión general de la época, bajo una óptica completamente personal. La guía que seguiré la constituyen las categorías “Factor Subjetivo” —que describe las muchas maneras en las que se

puede problematizar el tema migratorio—, “Discurso desde el Poder” —que se refiere a la manera en la que el Estado transmite sus mensajes a fin de justificar sus acciones—, “Caracterización de la Otridad” —que relata la construcción de una imagen consistente con el discurso, los fines que se persiguen y los medios para alcanzarlos— y “Construcción de Crisis” —concepción que prepara el terreno para normalizar en la visión de la ciudadanía la toma de acciones excepcionales—.

### **Factor Subjetivo: Cómo Leer la Realidad de la Migración**

¿Qué es lo que hace que nuestras percepciones difieran de las de otra persona? En las indagaciones policíacas es común que se presente el caso de que la descripción que rinde un determinado número de testigos respecto a un mismo hecho presente considerables variaciones. El mero sitio que ocupamos en la geografía del lugar condiciona lo que vemos: destaca algunos elementos y oculta otros. No podríamos decir, en el ejemplo de la investigación, que los testigos mienten; más bien cada uno da su versión de la realidad, contingente a un momento en el tiempo y a un punto en el espacio.

Sin embargo, la aprehensión de la realidad no se limita a la descripción de una serie de estímulos visuales, auditivos o de otra naturaleza; es necesario un procesamiento mental que coloque esta información en perspectiva para hacerla inteligible al que la colige y a su vez, codificarla en un mensaje comunicable a otros. El mundo interior de cada persona, basado en su experiencia, recuerdos, ideas preestablecidas, apreciaciones, juicios de valor, afinidades y fobias, contribuye a que la caracterización que hacemos de la realidad, así como la explicación que le damos, tenga sentido para nosotros mismos. Entender lo que nos rodea implica una serie continua de interacción, de diálogo, de negociación, entre lo que percibimos y la manera en la que lo comprendemos.

Adicionalmente, el paso del tiempo y el cambio de circunstancias ocasionan que estas posturas no se mantengan inalterables sino que se ajusten a las circunstancias; tendemos a variar nuestras interpretaciones en función de la situación que nos rodea, de las necesidades que

tenemos en un momento determinado, de la información complementaria que nos podamos allegar, inclusive, de cuáles sean los objetivos o metas que nos planteamos.

Una situación similar sucede cuando abordamos la manera en la que el Estado, las instituciones gubernamentales, e inclusive, los actores particulares al interior de las mismas, se ponen en contacto con los estímulos de la realidad, la codifican, la interpretan y toman decisiones a partir de estas percepciones. Debido a que la función del ejercicio del poder involucra aspectos ideológicos que condicionan la visión del mundo, o la necesidad de custodiar los intereses de los grupos hegemónicos al interior de la sociedad, una variación importante es que, en el caso del Estado, *buena parte de lo que se ve es lo que se desea ver.*

México ha convivido, a lo largo de su historia, con el fenómeno de la movilidad humana. Las peregrinaciones de las tribus nahuas desde la mítica Aztlán hacia la tierra prometida; la llegada por vía marítima de una civilización exótica y destructiva como la europea, el traslado forzoso de esclavos para llevar a cabo las labores más pesadas; la expulsión de los españoles al inicio de la vida independiente; los procesos de colonización de las tierras del norte por parte de estadounidenses; el corrimiento de la frontera que dejó a muchos mexicanos en un país que no era el propio; la llegada de trabajadores asiáticos; la huida de la “gente decente” por la violencia derivada del movimiento revolucionario; la alternativa —a veces matizada de desesperación— de irse “al Otro Lado” para paliar la falta de oportunidades, encontrar el respeto y la dignidad que supuestamente da el éxito, o conquistar un sueño de capitalización y prosperidad a partir de ejercer trabajos brutales, malsanos o hasta peligrosos; la salida de cuadros calificados, de migrantes de “cuello blanco” en busca de mejores horizontes para profundizar sus estudios o ejercer sus conocimientos; el retorno de aquellos que quisieron o se vieron obligados a terminar su ciclo migratorio, así como la presencia en territorio nacional de extranjeros pobres, de centroamericanos, que llegaban al país para salvar su vida, pero también como un requisito molesto pero indispensable para seguir caminando y probar suerte en los Estados Unidos de América. Todas estas vivencias, histórica o presentes, deberían haber familiarizado al país con

los avatares de las idas y venidas a través de las fronteras nacionales, y con las necesidades que acarrea este tránsito en uno y otro sentido.

Sin embargo, la visión y postura del Estado respecto a la migración constituyó siempre para el mismo un importante factor en términos de imagen y presencia, tanto dentro del país como hacia el exterior, así como un recurso invaluable para la gobernabilidad al contar con una válvula de seguridad económica y social; una herramienta biopolítica de la que contados países en el orbe disponen. La posibilidad de dejar que amplios sectores migren, aun en condiciones irregulares y en un estado de indefensión a veces ultrajante, es la contraprestación del traumático siglo XIX mexicano para los gobiernos post-revolucionarios y de la “transición democrática”. La hábil gestión de relaciones públicas del sistema político mexicano, —independientemente del signo partidista del régimen en turno— contrabalanceó la incapacidad de ofrecer condiciones apropiadas para el desarrollo de amplios sectores poblacionales que tenían mejores opciones migrando con una retórica encendida, pero de escaso impacto, respecto a la necesidad de proteger los intereses de los connacionales en los Estados Unidos de América.

El llamado *soft power* o poder suave, es en ocasiones la única alternativa que tienen los países de bajo nivel de desarrollo o escasa pujanza geopolítica. En este caso, la exigencia de respeto a los migrantes mexicanos sonaba bien tanto al interior como al exterior del país; representaba una plataforma de liderazgo moral oponible al poder crudo de la superpotencia y abrevaba de los principios de nacionalismo de la Revolución Mexicana, así como a las mejores tradiciones en torno a política exterior: diálogo, solución pacífica de conflictos, respeto a acuerdos internacionales, humanitarismo. El problema de subirse a este pedestal es que demanda una gran consistencia entre el decir y el hacer para que sea creíble y siga reportando dividendos en cuanto a legitimidad interior y capacidad negociadora hacia el exterior.

Recuerdo una imagen del magnífico caricaturista Jesús Castruita Marín *Castrux*, en el periódico *Ovaciones*, cuando estaba en discusión, a principios de los años ochenta, la llamada Ley Simpson-Mazzoli. Esa normativa implicaría, bajo la pantalla de una supuesta amnistía, una

serie de restricciones y problemas en la vida de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos de América. En el cartón, un típico funcionario priista increpa a las autoridades estadounidenses por la aplicación de dicha iniciativa mientras que, con el pie, cierra la puerta de la frontera sur de México, ante la cual espera una familia de guatemaltecos solicitantes de refugio.

La falta de coherencia no es patrimonio de nuestro país: los propios Estados Unidos de América, como principal país de destino de la movilidad transfronteriza que discutimos, se debate continuamente entre caracterizar a la migración como un factor consustancial a su propio origen y puntal en la creación de riqueza de la nación próspera del mundo, o problematizarla como un verdadero flagelo que destruye su cohesión interna, amenaza su seguridad y pone en peligro su viabilidad económica y social. El hecho migratorio es el mismo, pero leído de maneras distintas; la subjetividad se hace presente cuando existen otras consideraciones que deben de prevalecer, más allá de lo que la realidad empírica presente.

Para efectos de control biopolítico y de la instauración de regímenes de verdad, esta posibilidad de crear una realidad alterna, más basada en los deseos y las necesidades que en las atribuciones y características del objeto analizado, ofrece un amplio espectro de posibilidades para ejercer un control absoluto sobre ella, y sin tener que reparar en la humanidad de los métodos al contar con el aval de la autoridad que da el poder. Desde la perspectiva de la securitización, es muy práctico que sean las élites las que definan qué y quiénes representan un peligro para la sociedad; su subjetividad se convierte en una objetividad obligatoria, cuando el mensaje es aceptado y sancionado por la sociedad.

La migración centroamericana en tránsito ha sido bastante consistente a lo largo de los años en que se ha producido en cuanto a las motivaciones de quienes emprenden el viaje, los objetivos que pretenden alcanzar y la necesidad imperiosa de atravesar México sin tener mayoritariamente la intención hacer de nuestro país su destino final. Difícilmente en México se encontrarán las mismas oportunidades que en los Estados Unidos de América en cuanto a encontrar una ocupación, aprovechar de un marcado diferencial salarial o poder remitir recursos

a las comunidades de origen a través del envío de remesas. Para aquellos que huyen de la violencia y de la persecución de las bandas criminales, es claro que México no puede ofrecer garantías, en ocasiones, ni a su misma población: el traslado del narcotraficante Joaquín “Chapo” Guzmán al aparato judicial y al sistema penitenciario estadounidense muestra hasta qué punto hay dificultades al respecto, o bien el hecho de que la reunificación familiar que los menores no acompañados y sus familiares migrantes persiguen, no tiene como feliz escenario México, sino el vecino del Norte.

Sin embargo, la problematización de la migración en tránsito por parte de las autoridades mexicanas ha ido de la ya lejana posición de no tener posición —debido a lo marginal del problema para los intereses de México y los Estados Unidos de América— hasta la abierta criminalización del migrante, pasando por distintas políticas que tienen la salvaguarda de la seguridad nacional como principal argumento.

Ahora bien, ¿está realmente en peligro la seguridad nacional mexicana a causa de la presencia de migrantes centroamericanos en territorio nacional? Si nos atenemos a las distintas versiones de la seguridad nacional expresadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en la ausencia de una doctrina consistente y unificada en torno a este tema, sería difícil encontrar argumentos que nos hablaran de la existencia de un riesgo serio, debido al bajo volumen de la migración y la temporalidad de su paso por la República. Aún si ampliamos la definición del interés nacional hasta hacerlo coincidir con los procesos de reproducción del capitalismo en México, la salvaguarda de la infraestructura vital del país, o la viabilidad de su sistema democrático, no alcanzo a ver cómo puede argumentarse una afectación vital que requiera de respuestas tan brutales en su concepción como la implementación del Plan Sur, en tiempos de Fox, o más efectivamente, con el Programa Frontera Sur, en la administración de Peña Nieto.

Sin embargo, alguien decidió que sí, y a partir de ello se dieron pasos, contradictorios y limitados, pero constantes, hacia la securitización de la migración en México. Dos factores me parecen dignos de ser considerados como razones para haber llegado hasta aquí: (1) los resabios

de autoritarismo del Estado mexicano combinados con la falta de interés de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los temas de mayor relevancia para el país, y (2) la necesidad imperiosa de manifestarse, en el contexto de los esquemas de regionalización propuestos por los países poderosos para corresponsabilizar a los países de origen y tránsito respecto a atender el “problema” de la migración, como socios confiables y competentes.

En el primer caso, la necesidad del establecimiento de un consenso para lograr cerrar el ciclo de securitización no es del todo necesario. La razón de Estado aunada al desinterés, la apatía y las necesidades más acuciantes de supervivencia de amplios sectores de la sociedad, la acción limitada de las organizaciones civiles y las prácticas represivas aplicadas a quienes rebasan el límite permisible de la demanda o la protesta, permiten que la toma de decisiones pueda seguirse haciendo de manera cupular y al margen de un debate democrático robusto en el que distintos sectores tengan voz y puedan cuestionar la actuación estatal o proponer alternativas. Así, distintos grupos de la sociedad asumen la subjetividad de la administración en turno como la única objetividad posible y la sancionan a través de su silencio, de su “no oposición”, misma que constituye una base de legitimidad, pasiva pero válida, para el Estado.

De igual manera, en caso de que haya inconformidades, siempre hay la posibilidad de deslegitimar las voces opositoras, atacarlas directamente —como se ha visto en las agresiones que han sufrido organizaciones religiosas y laicas que buscan proteger los derechos más elementales de los migrantes—, o bien contraponer a sectores de la población que, en su lucha por la supervivencia, toman como su adversario a personas con menor agencia que ellos mismos, en vez de cuestionar las razones de sus carencias. La respuesta violenta y chauvinista de manifestantes mexicanos en oposición a la presencia de migrantes en algunas ciudades fronterizas muestra que no es del todo complicado insertar, desde el poder, una subjetividad xenófoba en una parte de la ciudadanía.

Respecto a la disposición de México de hacer suyas las preocupaciones geopolíticas y geoestratégicas de su principal socio comercial, puedo decir que nuestro país está ampliamente

acompañado por otras naciones —viene a la mente Marruecos y sus animadas caerías de migrantes subsaharianos en las inmediaciones de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, o el chantaje abierto de Turquía para obtener beneficios de la Comunidad Europea usando como moneda de cambio a refugiados sirios—, en su intento de obtener las mejores condiciones posibles en materia económica y comercial a expensas de mostrarse obsequioso en un tema tangencial, como la situación y los derechos de migrantes irregulares: personas que, de por sí, están ampliamente catalogadas como invisibles y resultan impunemente sacrificables, si la necesidad aprieta.

Lo más difícil de aceptar de esta subjetividad migratoria convertida en una máquina legal, institucional, económica y administrativa para generar consenso y obtener beneficios, es que detrás de estos cálculos están seres humanos con rostro, nombre, historia y derechos. Las decisiones que se toman en las altas esferas administrativas tienen como fines últimos la obtención de resultados positivos y la priorización de determinados intereses, no la humanización de un asunto complejo que, en ocasiones, por su magnitud, queda fuera de las posibilidades o el deseo de control de México. No es necesario sino contemplar la fosa común de los asesinados en San Fernando, los mutilados de la Bestia o cómo se va gestando, en tiempo real, una posible tragedia humanitaria en los centros de detención, eufemísticamente llamados estaciones migratorias, y en los campamentos de la zona fronteriza —tan tristemente parecidos a la “Jungla” de Calais— con la aparición de la pandemia del COVID-19.

Ahora bien, como no es suficiente limitarse a denunciar los males y a exigir que se remedien —receta perfecta para que no suceda nada—, podría pensar en alternativas en las que la existencia del factor subjetivo en la caracterización de la migración podría tener resultados diferentes, que se tradujeran en un escenario posiblemente menos negativo.

La subjetividad puede operar en cualquier sentido, siempre que cumpla con el requisito de beneficiar los intereses dominantes en la sociedad. Es un hecho que tanto México como los Estados Unidos de América sobrevivirían si, en vez de anclarse a una visión negativa y

securitizadora, sopesaran la posibilidad de que la migración de tránsito puede representar un factor neutro o hasta positivo. Las necesidades estructurales del aparato productivo estadounidense difícilmente se van a modificar en el corto plazo, por lo que la migración, aún la ilegal, seguirá siendo un insumo importante para los procesos de reproducción capitalista en ese país. Por ello, así como hay voluntad de securitizar, podría haber voluntad de mayor apertura y tolerancia.

En el contexto de la emergencia sanitaria actual, el presidente Trump manifestó que con el fin de proteger a los trabajadores estadounidenses cerraría la migración. Esto constituye parte del sueño más acariciado de aquellos sectores que hacen de la xenofobia su principal factor de atracción electoral y de cohesión social, sin embargo, las airadas protestas de amplios sectores económicos que se benefician del trabajo migrante calificado y no calificado resultaron en un cambio inmediato de postura por parte del ejecutivo estadounidense. El mercado, con toda su frialdad respecto al costo humano de la economía capitalista, puede inyectar, tal vez de manera involuntaria, cierto nivel de mesura en las posiciones más extremas en torno a la migración.

Considero que un cambio en la posición de los Estados Unidos de América respecto a la externalización de sus fronteras hasta el Suchiate y al papel que espera que México juegue como primera línea de defensa contra la migración irregular, es una condición necesaria para que se revierta la voluntad securitizadora en nuestro país. Podríamos hacerlo de manera unilateral, pero la vinculación de “buenos resultados” en materia de control migratorio al mantenimiento de preferencias a nivel comercial y de apoyo financiero, limitan seriamente nuestra posibilidad de recobrar la autonomía que, por lo menos a nivel discursivo, tuvo México en el pasado.

Si México desea ver a la migración en tránsito como un factor negativo, existen argumentos de sobra para hacerlo, lo mismo que si decidiera verla de otro modo. Si el mayor peligro que pretende conjurarse a través de la securitización de la movilidad humana es la vulneración de la seguridad nacional, destaco el hecho de que, al parecer, las características y dinámicas de la propia sociedad mexicana —con sus profundas injusticias, brechas sociales,

manifestaciones racistas y clasistas, tolerancia a la ilegalidad, inconciencia ecológica, falta de democracia participativa e indiferencia frente a la cosa pública que no afecte directamente sus intereses más inmediatos—, representan un mayor factor de riesgo a la estabilidad política y la viabilidad económica del país que la totalidad de las caravanas migrantes centroamericanas.

### **Discurso desde el Poder: Construir la Realidad con Palabras**

Una cita culta pone en boca de Charles Maurice de Talleyrand-Périgord, político francés que sirvió como diplomático a cinco regímenes distintos entre los siglos XVIII y XIX, el siguiente enunciado: “La palabra le fue dada al hombre para ocultar su pensamiento”. En una vena más ligera, es conocida la anécdota del cónyuge que, sorprendido por su pareja en un flagrante acto de infidelidad, pretende salvarlo todo con la frase de *¡Amor, espera, esto no es lo que parece!* Hasta ese punto tenemos la esperanza de que la expresión verbal puede sustituir a la percepción directa de la realidad, o por lo menos alterarla de tal modo que lo negro parezca blanco y viceversa.

Las palabras tienen una extraña virtud: al parecer adquieren mayor verosimilitud en función del poder, prestigio o estatus de quien las pronuncia, incrementan su validez cuando el auditorio no tiene una idea clara de lo que se está discutiendo, y resultan un factor de apaciguamiento y seguridad cuando ofrecen, o por lo menos parecen ofrecer, claridad, estructura y significado en momentos en los que se enfrenta una crisis, existe un miedo generalizado o hay confusión en cuanto a lo que sucede. Por ello, no sólo hay que atender al contenido de los mensajes, sino también a las circunstancias que lo rodean, a fin de acceder a una visión de mayor profundidad y capacidad explicativa.

Si bien en el acto de comunicar se ponen en contacto dos interioridades, que dialogan en pie de igualdad a través del intercambio de mensajes utilizando un canal común y signos convencionales comprensibles para ambas partes, en el discurso público la comunicación puede ser predominantemente unidireccional, sin la posibilidad de retroalimentación directa por parte

del auditorio y asimétrica, en la medida en que el poder del emisor es mayor que el de quien escucha.

El discurso como patrimonio del poder ha sido en más de una ocasión la manera ideal de justificar determinado curso de acción, aun cuando resulte antitética con la percepción de la realidad. En los años ochenta, por ejemplo, la administración del presidente Ronald Reagan planteaba como una posibilidad real que la Nicaragua sandinista, un país de aproximadamente 3.2 millones de pobladores con uno de los mayores índices de subdesarrollo del mundo, representaba un riesgo inconmensurable para la primera potencia económica y militar del planeta, con una población superior a los 227 millones de habitantes. Era entonces indispensable invertir ingentes cantidades de recursos y armamento para extirpar ese cáncer que amenazaba con destruir no solo a los Estados Unidos de América, sino a todo el continente.

Suena exagerado, pero esta retórica fue la que fundamentó prácticamente una década de intervencionismo y ejercicio de violencia inusitado en contra de hombres, mujeres y niños que no estaban empeñados en subyugar ideológica y militarmente al país del norte, sino esencialmente en poder ampliar sus posibilidades de supervivencia.

Aún ante la existencia de testimonios respecto a los efectos crueles de la llamada *Guerra de Baja Intensidad*, el discurso oficial mantuvo la presión necesaria a través de la repetición de las mismas ideas, de los mismos conceptos, como un mantra religioso que, a fuerza de repetirse, acabó pareciendo verdadero a los ojos de un sector considerable de la población estadounidense. Si bien no fue un conflicto especialmente popular, este ejercicio propagandístico generó el consenso pasivo necesario como para dar continuidad a esta política intervencionista. Se vivía además en esa época un recrudecimiento de la Guerra Fría, por lo que la opinión pública estaba suficientemente receptiva a mensajes que mostraran la decisión del Estado de llegar hasta las últimas consecuencias en defensa de la libertad y el modo de vida norteamericano.

¿Cómo podemos entender entonces la concepción post-estructuralista y securitista del discurso como creador de un régimen de verdad y justificador de políticas restrictivas en materia

de migración en México? Ni aún con un estado mental propio del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se puede afirmar que la existencia misma de México está puesta en entredicho por el paso de migrantes centroamericanos que, si algo desean, es transponer cuanto antes de los peligros que entrañan las bandas criminales y las agencias del orden a nivel municipal, estatal y federal que operan el territorio mexicano, para verse en la seguridad relativa de ser ilegales en los Estados Unidos de América.

Parecería entonces que, en el caso de México, la concepción de la Escuela de Copenhague no resultaría del todo operativa, puesto que tampoco existe un diálogo o un fino trabajo estatal de persuasión de una sociedad participativa y contestataria para culminar con la securitización del tema. Esto suena más apropiado para países de mayor nivel de institucionalidad y con sociedades civiles más activas que las que tenemos en el nuestro. Sin embargo, el matiz que considero hay que destacar, es que la creación del consenso también puede pasar por vías autoritarias cuando la dinámica de interacción entre el Estado y la sociedad se orienta en un sentido vertical que persigue predominantemente una legitimidad tácita basada esencialmente en no oponerse al *statu quo*, so pena de incurrir en su ira, y con las consecuencias acostumbradas. Baste hacer referencia al número de periodistas silenciados, tanto por organizaciones delictivas como por las autoridades, que muestran que la necropolítica de la que habló Mbembe está viva y vigente en México.

Es posible colegir entonces que, en nuestro país, el discurso no se deriva de la realidad, sino que más bien *la realidad se crea a través del discurso*, y que la validez y la fe que se deposita en la palabra escrita es más importante que lo que sucede en realidad. Un ejemplo claro de ello es la pasión que sentimos en México respecto a consignar en la ley, y de ser posible, en el texto constitucional, todas las intenciones nobles y justas de las que somos capaces, aunque en la realidad dichos preceptos se apliquen, por decirlo de alguna manera, en función de la buena voluntad de la autoridad encargada de su implementación.

En tiempos del presidente Calderón, la Ley de Migración apareció como un hito que contribuiría a una gestión eficiente y ordenada de los flujos migratorios, con el plus de que todo ello se daría en estricto apego a la normativa nacional y a los compromisos internacionales contraídos por México en materia de derechos humanos. Escribir algo no equivale a hacerlo, por lo que las brechas existentes entre la enunciación de un principio o procedimiento y su implementación en el terreno de los hechos —debidas desde la falta de recursos y capacitación, hasta la interpretación caprichosa y aleatoria de la ley por parte de quienes tienen que aplicarla— garantizan que el culto mexicano por la legalidad escrita, ya que no a la supervisión de su cumplimiento, le otorgue un amplio espacio de discrecionalidad al Estado. De la misma manera, lo que ha dado en denominarse “corrección política” ha hecho que la opinión pública mexicana se haga cada vez más sensible a las formas, aunque estas encubran realidades impresentables; todo coadyuva a que, en el terreno del discurso, el país funcione mejor de lo que lo hace en el campo de los hechos.

Un ejemplo fehaciente de ello fue el Programa Frontera Sur en 2014-2015. Actos de una severidad inusitada como la captura y deportación de un número considerable de menores migrantes se convirtieron en actuaciones providenciales del Estado mexicano para proteger a los centroamericanos de los terribles peligros que los acechaban en México.

En efecto, resulta mejor hacer contención biopolítica desalentando el uso de los ferrocarriles de carga a través de la privatización de su vigilancia y del sembrado de obstáculos físicos a su utilización aduciendo un interés acendrado en la integridad física de los migrantes. O bien, ¿para qué atender el tema del control de las bandas criminales de distintos corredores y rutas migratorias —que afectan a mexicanos y extranjeros por igual— cuando resulta mejor impedir que los migrantes caigan en sus redes a través de su aseguramiento y remoción a estaciones migratorias en espera de su deportación?

Las contradicciones no cesan. La migración ordenada, segura y regular cuenta como su principal órgano administrativo al Instituto Nacional de Migración, y como contacto directo con los

migrantes a los Grupos Beta, que pese a su imagen benevolente y a su mandato de protección a la integridad de los migrantes, han sido denunciados en distintos foros como parte de la estrategia de securitización de México. La celebrada definición de la migración como una mera falta administrativa acarrea en cambio la privación de la libertad y el internamiento del infractor en condiciones precarias en abierta violación a temas humanitarios. En dichos espacios se sujeta al migrante a un limbo legal, que se disfraza como una mera espera administrativa a cuenta del Estado mexicano, en lo que se resuelve, *sine die*, qué hacer con su persona, con lo que efectivamente se le desaparece de la vista pública y de cualquier consideración de transparencia o responsabilidad administrativa. Los motines en las estaciones migratorias son mostrados a la opinión pública como una especie de ingratitud de parte de personas que deberían agradecer que se les esté atendiendo. Se acepta con docilidad la determinación estadounidense de enviar a solicitantes de refugio a México en lo que sus casos son analizados, donde quedan a merced de la delincuencia y de autoridades corruptas. Cada día parece traer una nueva afrenta en materia de migración.

Para hacer equilibrado este análisis, habría también que reflexionar acerca de la versión garantista del Estado mexicano cuando analiza la migración y sus causas. La actual administración depositó una gran fe en la implementación de una serie de medidas económicas, comerciales y de coordinación regional para hacer de la zona del istmo y de los países del norte de América Central un polo de desarrollo sustentable que permita normalizar la situación social, revertir el deterioro ecológico, abrir campos de interés común en materia de explotación y distribución de energéticos y atender las necesidades y los derechos de los sectores más vulnerables —mujeres, niños, indígenas y población en estado de pobreza—, con el fin de que la migración tenga otra dimensión y condiciones en las estrategias de supervivencia que implementan quienes se encuentran en una situación precaria<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Si este proyecto parecía ambicioso, en el actual contexto de la pandemia y su devastador impacto en la economía de México puede ser visto como irrealizable, por lo menos en los próximos años.

Pese a las buenas intenciones, se podría cuestionar el hecho de que este razonamiento se ciñe a la premisa de que la migración es un “problema” derivado de la falta de desarrollo, y que, de manera axiomática, se dé por hecho que a mayor desarrollo habrá menor migración, cuando se ha visto que la disponibilidad de recursos, el acceso a información, redes y contactos y si se quiere, hasta un nivel superior de salud y capacidad física, operan como acicates para buscar un mejor destino en otro país. Sin embargo el mayor problema de comprensión lo representa conjugar estos deseos de prosperidad y vigencia de derechos humanos con el despliegue del aparato militar-policial, encarnado en la flamante Guardia Nacional, para frenar, a cualquier costo, el paso de migrantes en su ruta hacia los Estados Unidos de América.

Es como si no hubiera una comprensión de que la dinámica de la migración hasta la frontera norte de México no necesariamente obedece a la ausencia o existencia de oportunidades económicas en los países de origen, sino que tiene múltiples causas. Por ejemplo, cabe ponderar que la oleada de menores no acompañados de 2014 buscaba la unificación familiar antes de un mayor endurecimiento de la política de deportaciones de Obama; o bien que la integración de las caravanas de migrantes constituyó una respuesta, entre otros factores, a las condiciones de violencia existentes para los migrantes centroamericanos en México, así como al cálculo errado de que un contingente numeroso tendría mejores oportunidades de llegar que un grupo reducido, a través de poder ejercer una mayor capacidad de visibilización y presión a las autoridades mexicanas y estadounidenses.

Todo esto quedó obviado en la versión actual de la gestión migratoria en México al reducir la migración esencialmente a su componente económico. El discurso de la administración lopezobradorista permite hacer de la migración un problema cuasi técnico que se puede resolver a mediano o largo plazo, de haber conjunción y buena voluntad en las partes involucradas, muy en consonancia con los postulados de la OIM y, por ende, con la visión neoliberal del fenómeno migratorio; enorme paradoja si partimos de la postura ideológica del actual régimen. Pero para contrarrestar las acciones de aquellos que no tienen ni la paciencia ni el tiempo para esperar que

tres de los países más pobres del continente se pongan de acuerdo con México, el remedio es de corto plazo: un cerco militar de cientos de kilómetros de espesor, implementado a petición de las autoridades estadounidenses, que opera como un disuasivo de gran efectividad respecto a cualquier intento de migración, tanto masificada como individual.

Es así que en México —independientemente de la tendencia política del partido en el poder— el discurso lo es todo: antecede, oculta y sustituye a la realidad cuando es necesario contar con una versión que deje en alto el prestigio de la administración en turno, se apegue a un cierto nivel de corrección política a través del uso del eufemismo y de la retórica, y permita encubrir, a nivel formal, las deficiencias que se presentan en el terreno de los hechos.

La falta de la existencia de una verdadera cultura de rendición de cuentas y participación ciudadana ha coadyuvado para que el discurso ocupe un lugar preeminente en la formulación e implementación de políticas públicas. Una ciudadanía como la mexicana, mayoritariamente acostumbrada a jugar un rol pasivo en la conducción de la nación, hecha al autoritarismo y ocupada, principalmente, en cómo sobrevivir, tiene poco tiempo y voluntad para inquirir acerca de la manera en que las autoridades tratan a aquellos que, como los migrantes en tránsito, prácticamente se han hecho invisibles.

A esto debemos añadir que la manida fraseología de las autoridades mexicanas —aun matizada por los modos de la gobernanza neoliberal— acerca de cualquier problemática, sigue siendo esencialmente la misma de siempre: tener confianza en la actuación del gobierno, en la vigencia del estado de derecho y en el compromiso y la voluntad de llegar hasta las últimas consecuencias, caiga quien cayere, en el caso de que se detecte un manejo poco ortodoxo por parte de las autoridades responsables.

Otro elemento que acompaña al discurso de la autoridad es el perpetuo juego al olvido, que es posible al contar con una audiencia con una memoria histórica muy limitada. En el capítulo anterior hice una revisión somera de veinte años de políticas públicas en materia de migración: se aplicaron enormes recursos presupuestales; funcionarios de todo nivel intervinieron en la

implementación de distintos programas y planes; leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vinieron a engrosar el marco legal e institucional aplicable. ¿Podríamos afirmar, en plena conciencia, que la situación del migrante en México es cualitativamente mejor hoy que hace veinte años? ¿Que las instituciones encargadas de este tema han mejorado su desempeño y profesionalismo? ¿Que hubo un uso eficaz, económico y eficiente de los recursos asignados? ¿Que se cuenta con cuadros capacitados y funcionarios de carrera que han dado continuidad y coherencia a estos esfuerzos?

El recurso del olvido permite que cada seis años —y aún en los periodos intra-sexenales— se cambie todo, en la esperanza de que lo que venga sea mejor, más moderno e idóneo para hacer frente a las demandas crecientes en materia de migración. Por su parte, la sociedad sigue escuchando el discurso que acompaña estas acciones y sancionando, a través de su silencio, las acciones de la autoridad.

La única manera de romper esta tendencia sería propiciar —en los términos que plantea el proceso securitizador mencionado por la Escuela de Copenhague— una discusión efectiva entre el Estado y la audiencia calificada. Esto obligaría a las autoridades a tener una mayor precisión en cuanto a los alcances, objetivos e implementación de programas y políticas públicas. Asimismo, se elevarían sustancialmente los costos políticos de no generar un consenso adecuado, o actuar bajo la razón de Estado, en el caso de que la política propuesta no resulte convincente.

En un diálogo abierto, la interacción de subjetividades podría tener un efecto positivo en cuanto a la necesidad de articular una política posible, no a partir de que una de las partes ceda a través de su silencio, sino con la necesidad de construir un cierto nivel de consenso, o por lo menos que permita la visibilización de elementos no tomados en cuenta u omitidos de la discusión por el Estado. Es posible que no haya una rectificación del planteamiento estatal, pero este ya no operará en un vacío.

La migración es un tema que, pese a su reducido volumen en términos de individuos, tiene un impacto considerable en la medida en que involucra a un número elevado de sectores y colectivos. Permitir la práctica de medidas autoritarias y violatorias de los derechos más elementales de grupos vulnerables —como el que constituyen los migrantes en tránsito— abona el terreno para que lo mismo suceda con grupos crecientes de connacionales. No se trata, en el último de los casos, de un tema de volúmenes, sino de la vigencia real del estado de derecho, tan brillantemente integrado, pero de aplicación tan relativa y limitada. Hacer al Estado responsable de su discurso a través de una mayor participación de la sociedad en la gestión gubernamental me parece el mejor antídoto para evitar que el ejercicio del poder se mantenga exento de la obligación de mantener coherencia entre lo que se dice y lo que se hace.

### **Caracterización de la Otridad: el Rechazo de la Imagen en el Espejo**

Considero que un tema central de la migración lo constituye el análisis de cómo reaccionan las sociedades ante quien es percibido como un elemento distinto, externo al grupo y por lo mismo inquietante, en tanto que no es posible determinar en una primera instancia si su presencia será positiva o negativa para la comunidad.

Existe un componente atávico respecto a la incertidumbre que genera la otridad; los lazos de identificación, de ordinario laxos y poco precisos, pueden hacerse mucho más presentes en presencia de alguien que no corresponde a la imagen promedio en razón de su fisonomía, etnicidad o manifestaciones culturales. Estos vínculos se estrechan aún más cuando se genera un clima de incertidumbre, zozobra o hasta de abierta rivalidad derivada de la competencia por recursos limitados, como las fuentes de trabajo, o el acceso a servicios de tipo social como la educación, la vivienda o la salud.

Mucho se ha escrito en torno a los procesos de aculturación, proceso complejo de interacción entre grupos con culturas distintas en un mismo espacio. Este movimiento no es unidireccional, en tanto que los colectivos que entran en contacto —los migrantes y la sociedad receptora— atraviesan por cambios y ajustes derivados de su convivencia con la otridad.

Tampoco es vertical o impuesto, ya que los grupos minoritarios, y hasta sus integrantes, de manera individual, tienen agencia en la toma de decisiones respecto a la incorporación de rasgos de otra cultura a la propia, la profundidad de sus interacciones y el rol que desempeña su identificación como miembros de una comunidad étnica o cultural en su experiencia migratoria.

Finalmente, la aculturación no opera en el vacío: existe un conjunto de instituciones, normas y decisiones que constituyen el marco legal, político y administrativo en el cual se desarrolla esta convivencia. A través de este andamiaje se define la naturaleza jurídica del migrante, se determinan los límites de su movimiento y acción, y se establecen las condiciones que deberá cumplir para llegar a ser un miembro de pleno derecho y en pie de igualdad con los ciudadanos locales.

Estos procesos han sido estudiados con especial rigor en el caso de migraciones a los países más desarrollados: en esos casos, la presencia de migrantes puede derivarse de la existencia de vínculos de orden colonial que ataron el país de origen a una metrópoli, o que al orientarse en torno a la persecución de un mejor nivel de vida, coloquen a personas de un visible origen étnico y cultural distinto al del país de recepción en un entorno que les resulta ajeno, extraño y potencialmente hostil.

Pero ¿qué sucede cuando los migrantes son, salvo detalles marginales, tan parecidos a los ciudadanos del país de destino o tránsito que en realidad se vuelven muy difíciles de distinguir? ¿Qué tanto es factible visibilizarlos al no existir una diferencia marcada como lenguajes distintos, perfiles étnicos identificables o culturas radicalmente diferentes? Este es el caso de la gran mayoría de los migrantes centroamericanos en tránsito por México.

Siempre puede decirse que subsisten diferencias específicas entre los ciudadanos de países que comparten un pasado histórico y una integración étnica similar, sin embargo, la transposición de las fronteras no se dificulta necesariamente por la entonación en el hablar, o la respuesta ante determinados estímulos religiosos, patrióticos, folklóricos o culturales, sino por la

profunda barrera biopolítica de la determinación, a partir de las políticas, instituciones y leyes del Estado, de quien pertenece al cuerpo social y quién está excluido.

Para montar este muro no es necesario sino definir, por medio de la ley, quiénes alcanzan la naturaleza de humanos y quiénes se moverán en un terreno indeterminado en el que la falta de papeles equivale a la falta de naturaleza o esencia humana<sup>12</sup>. No es que los integrantes de la sociedad la pasen muy bien que digamos: otras barreras biopolíticas separan a los sectores indeseables, marginados o desposeídos, y dichas barreras son muy difíciles de franquear, pero el primer filtro lo establece la adscripción legal a un territorio y por ende a un estado-nación.

De establecerse esta diferenciación, no se requiere más que dar un paso muy corto para que los principios de la securitización intervengan para definir la presencia de estos seres distintos como un riesgo vital que debe ser conjurado a través de la aplicación de medidas duras, pero plenamente justificadas, para garantizar la seguridad del Estado y de sus ciudadanos.

Esto nos coloca otra vez en la ambivalencia señalada por el post-estructuralismo respecto a que la percepción y la identificación de la realidad admite un número ilimitado de lecturas, todo a partir de las necesidades de quien las hace. ¿Por qué es más admisible para las autoridades mexicanas un jornalero guatemalteco que sigue un patrón circular migratorio en las fincas plataneras de Tapachula que un trabajador agrícola de la misma nacionalidad que desea atravesar México para llegar a San Diego o a El Paso o a Laredo para continuar su viaje hacia el interior de Estados Unidos de América? Se trata de personas del mismo origen, con la misma impronta cultural, con similitudes muy marcadas con los habitantes del estado de Chiapas y con el objetivo de mejorar su situación a través de la movilidad; sin embargo cada uno de ellos encuentra una reacción distinta del país de tránsito, que va desde la tolerancia a su situación en el primer caso hasta su criminalización y deportación en el segundo.

---

<sup>12</sup> Resulta patética la lucha fiscal y política de Trump por construir un muro físico para poner a su país a salvo de la migración cuando podría obtener mejores resultados a través de profundizar en los muros biopolíticos actualmente en operación, que aunque invisibles, son mucho más efectivos; al parecer, los símbolos siguen siendo elementos poderosos en la psique humana.

Con ello podemos percibir que en México la activación del “sistema inmunológico” en materia de gestión de la migración está esencialmente definido por la naturaleza o clasificación que se haga del extranjero en territorio nacional. La respuesta del Estado no es consistente en cuanto a aplicar categorías absolutas, sino que resulta bastante pragmática: quien caiga en determinados supuestos tendrá como resultado un conjunto de consecuencias jurídicas. Y cuando el Estado mexicano decide aplicar la ley, lo hace de manera implacable: las redadas de migrantes llevadas a cabo en el país prácticamente desde 2014 hasta la fecha, muestran la efectividad de nuestras instituciones de seguridad.

Cabría mencionar de paso que, a este respecto, existe una relación inversamente proporcional en cuanto al nivel de marginación y vulnerabilidad de una persona —migrante o no— respecto al grado de violencia e intolerancia oficial que se puede ejercer sobre ella: a menor agencia, mayor el peso de la acción del Estado. En el caso de los migrantes, su calidad de personas invisibles y carentes de reconocimiento, identidad o derechos permite intensificar aún más las capacidades represivas oficiales, al no conllevar estas conductas represivas un costo político, dada la existencia —salvo honrosísimas excepciones— de una opinión pública bastante indiferente a lo que suceda con estas *no-personas*, en el sentido orwelliano del término.

El peor nivel de aplicación de la construcción de la otredad del migrante, a mi juicio, es su canalización a las zonas y rutas donde el crimen organizado goza de entera impunidad. En principio, en un país que se dice detentor de un estado de derecho la protección de la ley debería estar por encima de un tema administrativo, como la situación migratoria del individuo. Sin embargo al establecerse que esas personas no deberían de estar ahí, y que si lo están es bajo su propio riesgo, es factible afirmar que lo que les suceda ya no es responsabilidad de la autoridad, sino de ellos mismos. De esta manera, el Estado mexicano está sancionando que en el territorio bajo su soberanía, exista un gran número de seres humanos que pueden ser asesinados, extorsionados, secuestrados, violados, traficados y desechados, sin que haya siquiera el intento de llevar ante la justicia a quienes cometen estos crímenes.

Vale decir que, como tampoco hay tal preocupación de las autoridades tratándose de mexicanos, de varones jóvenes, mujeres o niños que simplemente resultan prescindibles en razón de su marginación social, de su condición de indígenas o de analfabetos, podemos esperar sentados a que los delitos cometidos en contra de salvadoreños, hondureños, guatemaltecos, o de cualquiera de las distintas nacionalidades que hoy permanecen clandestinas o que pueblan las estaciones migratorias, sean perseguidos y sancionados.

¿Qué es lo que hace que sea admisible como política de Estado el uso de la muerte, el apresamiento y la persecución en aras de controlar los flujos migratorios? A mi parecer, el punto central es la apropiación del discurso estadounidense que presenta al inmigrante como un riesgo. Vimos que las autoridades mexicanas, en su afán de hacerse gratas a los ojos de las estadounidenses, están dispuestas a asimilar desde una visión geopolítica hasta una sensación de urgencia respecto al efecto deletéreo de la migración en los países de recepción.

Sin embargo —aun siendo México uno de los países más prolíficos en cuanto a la producción de emigrantes—el hecho de que nuestro país esté dispuesto de aplicar el trato que recibe a otros aún menos afortunados, como los migrantes de tránsito de América Central, es por un ejercicio brutal de cálculo político y rentabilidad económica. Cuando se llega a estos extremos, cualquier consideración ética es desplazada por las necesidades del momento. El fin justificará los medios si la evaluación costo-beneficio de la aplicación de una medida determinada inclina la balanza hacia lo que se percibe como benéfico para el interés nacional.

En la constelación de elementos que enmarcan la relación bilateral México-Estados Unidos de América el tema migratorio, sobre todo lo concerniente a la migración en tránsito, ocupa a mi parecer un lugar desproporcionado, no necesariamente por decisión de las autoridades mexicanas, sino por la presión ejercida por la superpotencia para asumirlas como tales, so pena de enfriar la relación, con todas las consecuencias que esto tiene para el aparato productivo mexicano, el sector exportador y la disponibilidad de apoyos y ayudas financieras. Se trata de una ficha de negociación que México está dispuesto a poner en juego para conservar los

“beneficios” que obtiene, aunque lo que haya detrás de la misma sea la vida de un gran número de seres humanos.

Es ilustrativa la postura del gobierno de López Obrador, que con tal de no enturbiar las aguas de la relación bilateral, asumió el papel que el gobierno de los Estados Unidos de América le fijó como estado-tapón con América Central. De una manera pragmática se determinó que había más que perder para México en caso de no actuar en este sentido, por lo que se decidió actuar en consecuencia.

Sin embargo, yo caracterizaría la presente situación como la consecuencia lógica de las premisas que las tres administraciones que precedieron a la actual y, por extensión, a los distintos gobiernos que se sucedieron en el ocaso de la era hegemónica del priismo, fueron colocando a lo largo de las últimas cuatro décadas. La situación de monodependencia económica, financiera y comercial absoluta generada a raíz de la firma del TLCAN respecto a los Estados Unidos de América no podía sino llevar a una pérdida paulatina de los espacios para ejercer una mayor soberanía, como el tema migratorio. La pertenencia al club conlleva privilegios, pero también obligaciones.

¿Por qué entonces el costo político de endurecer paulatinamente la política respecto a la migración en tránsito ha sido tan bajo para el Estado mexicano? La respuesta radica en la construcción de la otredad de una manera consistente con la definición de un riesgo para la existencia del país: en este aspecto, el proceso de securitización migratoria del Estado mexicano ha sido bastante más ortodoxo que respecto al tema del discurso. En este contexto, es posible identificar cómo la imagen del migrante centroamericano se ha ido deteriorando en el discurso oficial, de una manera irreversible, al paso de los años, y por ende, en los marcos legales aplicables, en las funciones de las instituciones encargadas del tema migratorio y hasta en la opinión pública.

A principios de los años ochenta, los guatemaltecos refugiados eran caracterizados como hermanos en demanda de protección; eso siempre y cuando no contribuyeran con la aportación

de ideas equivocadas a los chiapanecos que, esencialmente, compartían el mismo contexto de violencia, injusticia y marginación del que huían sus vecinos del sur. Incluir a los refugiados en la retórica de la Guerra Fría como una posible quintacolumna comunista fue una necesidad derivada de la idea de aislar a los ciudadanos mexicanos del efecto ilustrativo de oponerse a la represión a través de la demanda y de la organización.

En los noventa, con el inicio del despegue del narcotráfico como un actor de importancia en las regiones fronterizas empezó la lenta equiparación entre la situación migratoria irregular y la propensión a las actividades delictuosas, avaladas por las acciones de las bandas organizadas de salvadoreños y hondureños creadas en los Estados Unidos de América y de retorno en los países del istmo.

Para el siglo XXI se añade al tema migratorio el sambenito primermundista de que las fronteras sin control son fácil blanco del terrorismo internacional; por ello, el proceso de criminalización se profundiza con esa impronta de la geopolítica posterior al surgimiento de un mundo unipolar. El transcurso de los casi veinte años transcurridos desde los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington ha incrementado esa visión apocalíptica, con la existencia de extensas zonas del país bajo el control de organizaciones criminales, que han encontrado un filón de negocios aprovechable en la explotación y el control del tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos de América.

Las afectaciones que sufre la población nacional del clima de violencia generalizada en distintas regiones del país, el incremento de los niveles de pobreza y marginación, la situación precaria del empleo y la claudicación del Estado respecto a su obligación de operar como una fuerza de nivelación y de apoyo a los sectores más vulnerables, proporcionan además un componente esencial en los procesos de securitización: el miedo.

Una población atemorizada es más proclive a avalar un discurso oficial que le ofrece protección y estabilidad; de la misma manera, la creación de una otredad peligrosa, nociva, infecciosa, fea, marginal, sucia, despreciable y racializada para el migrante, permiten que el

rechazo que esta genera sirva como aval de las medidas de control biopolítico que se tomen contra ellos. Que haya mexicanos que vean así a los centroamericanos es tan absurdo como mirarse en el espejo y afirmar que uno no se parece a la imagen reflejada.

Esta última situación no me remite a una manifestación xenofóbica al estilo de lo que ocurre en distintos países europeos o en los propios Estados Unidos de América, sino de *aporofobia*, término que se aplica al rechazo compulsivo a la pobreza. Un mestizo rechaza a otro mestizo proveniente del extranjero no por su perfil étnico o por sus diferencias culturales, sino por el hecho de ser pobre, por no traer más que problemas a un país que ya los tiene en demasía, por ser un potencial competidor adicional en una lucha que ya de por sí era desesperada y compleja.

El tema de la otredad es tal vez uno de los más complejos para ser revertido de manera efectiva en el corto plazo, puesto que poco a poco se ha ido convirtiendo en un rasgo cultural en algunos sectores y regiones del país. Un cambio favorable en las circunstancias económicas y de seguridad en México coadyuvaría en gran medida a restar importancia a esta marcada distorsión en la visión del otro, pero esta posibilidad se presenta como poco probable en el futuro inmediato. Esta visión sombría coexiste con la realidad de que distintos grupos de la sociedad civil han luchado y siguen luchando por validar los derechos y las vidas de los migrantes en tránsito por México, aún a riesgo de su propia integridad física o de incurrir en la ira del Estado o de organizaciones criminales que no vacilan en recurrir a lo que se ha dado en llamar *hiperviolencia* para castigar a aquellos que se atreven a desafiarlos.

### **Construcción de Crisis: la Problematización de la Migración como un Peligro**

La última categoría representa las condiciones que, por un parte, justifican la securitización o el control biopolítico de la migración, y por la otra, constituyen el pretendido problema a solucionar a través de la aplicación de medidas restrictivas y de control a la movilidad humana.

El hecho de que, al parecer, nunca hay la voluntad de resolver del todo la crisis en cuestión, o de llegar al punto de inventar emergencias que justifiquen sus acciones, nos pone en guardia respecto a la tendencia del Estado a expandir al máximo posible sus atribuciones y capacidad de maniobra: la migración y su imagen de actividad riesgosa para la soberanía de la nación, se ha convertido recurrentemente en un pretexto ideal para ello.

En los estudios de migración tal vez la primera paradoja con la que se enfrenta el estudiante es el hecho de que, a nivel global, el número de personas en movilidad humana sea porcentualmente bastante reducido, lo que genera el cuestionamiento de si está justificado crear toda una disciplina para estudiar un problema relativamente marginal.

Ahora bien, conforme uno se adentra en el análisis de las distintas vertientes de este tema se hacen evidentes la riqueza epistemológica y empírica del fenómeno, la necesidad de diferentes enfoques para entenderla, las posibilidades que presenta una aproximación multidisciplinaria para aprehender una problemática tan amplia y la relevancia que la migración internacional tiene en los actuales procesos de la globalización.

Aún hoy, el campo de estos estudios sigue creciendo: el surgimiento de una emergencia sanitaria como la que el mundo atraviesa en estos momentos dará un amplio objeto de análisis a futuros investigadores de la migración para intentar aproximarse, por ejemplo, al problema de un recrudecimiento de las posturas aislacionistas y anti-migrantes, no basado necesariamente en consideraciones económicas, políticas o culturales, sino planteado como un asunto de supervivencia biológica.

Parecería que, como sostiene Agamben, los países —especialmente en el contexto actual del mundo globalizado— van de una crisis a la siguiente; en cada etapa el clima se enrarece aún más al surgir nuevas amenazas que demandan acciones cada vez más radicales y fincadas en el egoísmo y la autoconservación para garantizar la continuidad de cada Estado por separado y, por ende, el mantenimiento de una sociedad viable en medio de esta situación recurrente de alarma y zozobra generalizada.

Sería de esperarse que, una vez superada la situación de urgencia, la gestión gubernamental volviera a la normalidad, pero dada la inevitable aparición de crisis cada vez más graves, la posibilidad de que el Estado renuncie a estas conquistas y avances en cuanto a la extensión y profundidad de sus atribuciones resulta escaso, lo que pone en entredicho la validez de los principios democráticos de control ciudadano y rendición de cuentas sobre la actuación gubernamental y el uso de los recursos públicos, esto aún en aquellos países de mayor madurez política e institucional.

Por ejemplo, es posible constatar que, a casi veinte años de los sucesos de septiembre de 2001, a través de la puesta en práctica de la terrible *Homeland Security Act* o Ley de Seguridad Interior de 2002 de los Estados Unidos de América las agencias dedicadas a la lucha antiterrorista han visto fortalecidas en sus funciones, presupuestos e influencia en la toma de decisiones a pesar de que, desde entonces, no se ha producido ningún incidente violento de este tipo, como no sean las manifestaciones locales de terrorismo vinculados a los movimientos supremacistas raciales, a crímenes de odio contra minorías y a la amplia disponibilidad de armas de asalto.

La argumentación típica de las instituciones de control es que si no ha habido nuevos ataques es debido a que lo que se está haciendo resulta efectivo; un observador imparcial también podría pensar que eso se debe a que en realidad, la crisis presentada a los ojos del público estaba sobredimensionada o inclusive, *no existía*.

Dicho sea de paso, resulta difícil de entender que, pese al ingente número de víctimas, inclusive menores de edad, que resultan de las acciones de grupos extremistas estadounidenses, las autoridades de ese país no han considerado que existan las condiciones suficientes para declarar la existencia de una crisis que demande de acciones radicales, mientras que, por otra parte, la presencia de algunos miles de centroamericanos en tránsito por territorio mexicano resulta un motivo de total importancia para otorgar al Estado amplios poderes con el fin de que contenga ese riesgo, aún actuando en contra de preceptos constitucionales, compromisos

multilaterales como la protección de los derechos humanos o el respeto a la normativa internacional en materia de refugio.

Ciertamente parecería que estamos condenados a vivir tiempos interesantes: los cambios que experimentamos son violentos, profundos y totalizadores; la red de comunicaciones físicas y virtuales que permiten una mayor interconectividad, comercio y riqueza sirven también para la difusión de enfermedades, la organización de redes criminales, o la continua presencia del llamado “efecto dominó” en el ámbito económico, que hace que las consecuencias de los errores y las irregularidades que se produzcan en un determinado país o rubro, puedan ejercer una afectación exponencial en los sectores productivos o financieros de los demás integrantes de la comunidad internacional de manera prácticamente inmediata.

Sin embargo, lo que es necesario tener en mente es que este proceso de detección de crisis no se genera necesariamente en la sociedad o en la opinión pública, sino en el propio Estado; este mecanismo le permite obtener el consenso requerido para actuar a su arbitrio y ponerse fuera del control de los mecanismos tradicionales de control y supervisión de la sociedad sobre las instituciones.

El principio de incertidumbre se ha convertido en una variable de un peso considerable en el presente siglo: no parece existir una garantía de que las condiciones financieras, políticas o económicas permanecerán inalterables por periodos prolongados. Al contrario, lo inasible de los tiempos que corren es muestra de que la compartimentación existente antes de la globalización, y que permitía un cambio mucho más paulatino, ha sido superada por la simultaneidad y la alta conectividad de todas las regiones del mundo, así como por la intensidad de su impacto y la amplia difusión de sus efectos en distintos espacios sociales.

Un ejemplo de lo anterior es el hecho de que la aparición de un virus en una provincia situada en el corazón de la República Popular China tardó solamente unas cuantas semanas en convertirse, gracias a la efectividad del transporte aéreo, al turismo de masas y al cosmopolitismo de la sociedad globalizada, en patrimonio de toda la humanidad, aun la que no viaja. La

experiencia reciente muestra que ésta no es la primer pandemia, ni será la última en expandirse eficientemente por la totalidad del planeta.

Si al paso del tiempo estos fenómenos incrementan su nivel de letalidad, ¿qué afectación generará esa situación en el ámbito de la migración internacional? ¿Qué nuevos obstáculos habrá que oponer a la movilidad humana para poder considerarla bajo control de las autoridades e inocua para la ciudadanía establecida? ¿Cuánto tiempo se mantendrá el estigma que actualmente pesa sobre quienes constituyen la otredad al sumarse temas vinculados con la salubridad al rechazo sociocultural y económico que despierta el migrante en amplios sectores de las sociedades de acogida?

Aunque estamos en presencia de cuestiones para las que, en este momento, ningún gobierno, grupo de estudiosos u organización de la sociedad civil tiene una respuesta precisa, podemos anticipar que la generación de miedo entre la población a partir de discursos oficiales —que constituyen un “régimen de verdad”— disminuye la posibilidad del ejercicio del pensamiento crítico e incrementa la actitud de dejar en manos de quienes detentan el poder la toma de decisiones para poder conjurar ese peligro existencial.

Más aún, el cuestionamiento de las acciones que toma un gobierno en un proceso de crisis declarada por el mismo puede ser interpretado como un comportamiento antipatriótico o hasta de traición al país; el nivel de descalificación permite reforzar la imagen de una situación de alta peligrosidad y alerta contra aquellos integrantes del cuerpo social cuyas lealtades resulten sospechosas.

En el contexto de la política migratoria mexicana, la construcción de crisis resulta en ocasiones innecesaria dado que, desde hace décadas, nuestro país padece una sensación continua de vivir al borde del precipicio. Hablar de riesgos existenciales que ponen en entredicho la supervivencia de la nación —como los que menciona la Escuela de Copenhague para efectos de securitización— puede resultar una argumentación interesante para un danés o un sueco. Sin embargo, decirle lo mismo a una ciudadanía como la mexicana, que es capaz de —o se ve

constreñida a— tolerar y normalizar elevados niveles de violencia, devaluación continua, desempleo creciente, precariedad y falta de oportunidades, crimen, desigualdad de género, corrupción, abusos del poder, injusticia y deterioro ambiental resulta un ejercicio de futilidad. Más aún, si la causa es algo tan abstracto y deslindado de la vida diaria de la mayor parte de la población como la presencia de migrantes centroamericanos en territorio nacional, mismos que, si pudieran hacer sus deseos realidad, se brincarían gustosos la obligatoria etapa de atravesar por México para llegar directamente a los Estados Unidos de América.

En efecto, la “crisis humanitaria” derivada de la migración, tan cacareada por las autoridades estadounidenses, difícilmente se ajusta a la concepción de un problema de orden nacional para México. Es evidente que en las zonas fronterizas y en las poblaciones por donde pasaron las caravanas de migrantes se generaron situaciones de mucha complejidad en cuanto a la atención que se les podía ofrecer a estos grupos puesto que el país no estaba ni está preparado para la gestión de una situación tan caótica como la que se vivió en esa época. Pero de ahí a interpretarlo como un asunto que requería un despliegue de fuerzas como el que se ha implementado desde 2014, hay una gran distancia.

En gran medida, la posición que ha adoptado el Estado mexicano en cuanto a la necesidad de sacrificar el tema migratorio a cambio de hacerse merecedor de un trato supuestamente preferencial por parte de su vecino del norte, ha inclinado a las autoridades a buscar por lo menos hacer un ejercicio de coherencia, por lo que se ha asumido que la crisis pregonada por los Estados Unidos de América existe, y que su solución demanda de México una actitud de corresponsabilidad.

Esto implica, por supuesto, la implementación de medidas restrictivas, cercos militares y policiales, detenciones y deportaciones no solo en la frontera sur, sino en toda la profundidad del país, matizada si se quiere por la acostumbrada retórica de protección de los derechos humanos, apoyo a la dignidad del migrante y respeto irrestricto al imperio de la ley.

Las consecuencias han sido funestas, puesto que en vez de solucionarse una crisis humanitaria se ha generado otra, representada por miles de solicitantes de asilo expulsados de territorio estadounidense que permanecen en el limbo mexicano hasta nuevo aviso; un número indeterminado de migrantes víctimas de los peligros físicos y humanos de atravesar la geografía mexicana, marcada por la vigilancia de los cuerpos de seguridad y las bandas del crimen organizado; incrementos en la ocupación de las estaciones migratorias, cuyas condiciones han generado motines y represión, y la desviación de recursos e instituciones del Estado, que bien podrían orientarse a mejorar la situación de seguridad en el país, pero que están dedicadas a la caza de migrantes para, en el mejor de los casos, devolverlos a sus países de origen, o bien simplemente depositarlos en cualquier población, desentenderse de lo que les pase y dejarlos a su suerte.

Ahora bien, ¿qué es lo que se podría hacer al respecto? Una frase repetida hasta hacerse chocante es aquella de que crisis quiere decir oportunidad. Si estamos dispuestos a aceptar que la situación migratoria representa una crisis para el estado mexicano, se abre la posibilidad de dialogarlo abiertamente con otros países involucrados y avanzar hacia otro tipo de soluciones, que no necesariamente son aquellas de la securitización.

Este tema ha sido poco debatido en el ámbito legislativo, y mucho menos en las instancias de diálogo regional. Existe entonces la posibilidad de avanzar en un área en la que algunos de los intereses de los países centroamericanos y México *vis-à-vis* de los Estados Unidos de América son coincidentes: la regularización de los trabajadores agrícolas, el establecimiento de programas de trabajo temporal, la posibilidad de definir documentos de identidad que faciliten el tránsito, o el tema de la reunificación familiar, por citar algunos. Es cierto que muchas de estas soluciones han mostrado sus límites, pero representarían un avance cualitativo en el caso de ser debidamente implementadas.

Ante la imposibilidad de detener o abolir la movilidad humana, sería también provechoso que si se caracteriza como una crisis, por lo menos se proceda de una manera más ordenada, para que las soluciones que se pongan en práctica tengan un objetivo específico.

Por ejemplo, no existe a la fecha por parte de las autoridades migratorias mexicanas un trato diferenciado para los problemas que generan los migrantes económicos, los solicitantes de asilo, los refugiados o los menores no acompañados en tránsito hacia los Estados Unidos de América: todos son metidos al mismo saco de la securitización, que no ha mostrado servir de remedio permanente a problemas que no dependen de un eficiente control policiaco, sino que se ubican en la existencia de estructuras económicas y sociales injustas.

Ya que México, por su situación geográfica, está llamado a cumplir su vocación de territorio a ser recorrido en la ruta hacia el destino final, podría contemplarse la posibilidad de crear la figura legal del migrante de tránsito, y dotarla de un contenido que saque de la anomia a miles de centroamericanos que dejan de ser seres humanos con derechos por el mero acto de atravesar un río.

Si concebimos entonces a la migración como un problema, lo más conducente sería entonces procurar dar soluciones a cada una de sus manifestaciones; soluciones efectivas que reviertan en lo posible los efectos negativos no solo para la población nacional, sino para aquellos que intentan atravesar el país.

### **Respuesta a la Pregunta de Investigación**

Deseo concluir la disertación retomando la pregunta que disparó el proceso de investigación de esta tesis: *¿Cómo se ha insertado el paradigma de la securitización en la política migratoria mexicana en el Siglo XXI y que alternativas viables existen al mismo?* Una respuesta breve sería que dicha inserción se ha dado de manera paulatina —errática en la forma pero consistente en cuanto al objetivo— y ha obedecido a la necesidad asumida por las distintas administraciones del país de mantener una relación estrecha con los Estados Unidos de América; las alternativas a este manejo no pueden obviar el contexto en el que México está inserto, pero

aún con dichas restricciones podrían explotar espacios de maniobra para buscar un manejo más humano del tema de la migración en tránsito.

El ejercicio del poder entraña, a mi juicio, una labor poco envidiable; la necesidad de tomar decisiones a partir de una jerarquización de elementos en la búsqueda de un resultado que se plantea como el mejor de los escenarios posibles. Conducir a la nación hacia un fin determinado implica una responsabilidad ética, en tanto que las acciones del Estado tienen un impacto determinante en la vida y el bienestar de miles, de millones de personas. Por lo tanto, la decisión de las autoridades mexicanas de incrementar, de manera gradual, el nivel y alcance del componente restrictivo de la política orientada a la migración centroamericana en tránsito, puede leerse a la luz de los elementos que describí en esta investigación como la supeditación del componente humanitario a consideraciones de mayor alcance y envergadura, vinculadas con la necesidad de consolidar y profundizar los nexos económicos, comerciales y financieros con los Estados Unidos de América.

Los gobiernos analizados en esta investigación, obedeciendo a circunstancias históricas específicas, siguiendo derroteros ideológicos divergentes, y con líderes y operadores de los sistemas político-administrativos con personalidades y características distintas, encontraron un punto de coincidencia para la formulación de la política migratoria de México: una visión humanitaria de la migración en tránsito puede cederse a cambio de una relación más armónica con nuestro principal socio comercial. El cálculo, hasta ahora, ha rendido sus dividendos, al permitir una relación entre ambos países no caracterizada por el conflicto o la oposición de intereses, sino en la coincidencia en torno a una serie de objetivos.

La lógica de la securitización y la elección de un enfoque trans-regional, con la caracterización de la migración en tránsito como un “problema” que exige la corresponsabilidad de México, permitió además contar con una legitimación para actuar como *proxy* de los Estados Unidos de América en materia de vigilancia migratoria. El complemento para justificar las acciones emprendidas sería limitar al discurso la dimensión humanitaria, haciendo uso de una

amplia gama de opciones, desde la consignación en la Ley —no necesariamente en la práctica— de los principios humanitarios universales y compromisos derivados, hasta la concepción que busca “combatir” la migración irregular a través del impulso al desarrollo —objetivo alcanzable en el largo plazo y que no es el único que explica el fenómeno de la movilidad transfronteriza—.

Puede resultar ingenuo pretender que un principio ético debiera primar sobre una necesidad económica, sobre todo por la naturaleza multidimensional de la relación bilateral. Entrar en conflicto con los intereses estadounidenses dominantes en materia migratoria puede significar un amplio costo social para México, dada la vulnerabilidad y las condiciones de dependencia de nuestra economía. El recrudescimiento de la visión nacionalista constriñe al Estado a tomar decisiones teniendo como prioridad a su ciudadanía; bajo dichas premisas una visión humanitaria universalista resulta difícilmente practicable. Bajo esa lógica, las decisiones que el Estado mexicano ha tomado en la materia son consistentes con los valores postulados y la con la jerarquización que antepone los intereses del mercado a otros factores.

Sin embargo, más allá de lo anterior, creo que existe una deuda de justicia con todas aquellas personas como Óscar Alberto y Valeria, que en su tránsito por México, han sufrido las consecuencias de una serie de decisiones, tomadas de manera racional, libre y consciente por parte de las autoridades de nuestro país. La migración no puede detenerse por decreto ni por la fuerza; encontrará nuevas vías, nuevas estrategias de resistencia para superar los obstáculos que se le planteen. Asumir esta premisa en la definición de políticas públicas en la materia facilitará la inclusión de elementos adicionales que permitan una respuesta mucho más diversificada a una realidad altamente compleja.

## Referencias

### Libros

- Albicker, S. et al. (2018). *La Caravana de Migrantes Centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y Propuestas de Acción*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Betts, A. (2011). Introduction, Global Migration Governance. En *Global Migration Governance* (1-33). Oxford: Oxford University Press.
- Betts, A. (2012). The Global Governance of Migration and the Role of Trans-Regionalism. En *Multilayered Migration Governance* (23-42). New York: Routledge.
- Bolaños, B. (2015). Introducción. En *Biopolítica y Migración: el Eslabón Perdido de la Globalización* (11-18). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Canales, A. (2018), Las remesas en el nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos. En *Desarrollo territorial y urbano*. México, Juan Pablos Editor.
- Canales, A. (2019). Migration, Reproduction and Society Economic and Demographic Dilemmas in Global Capitalism. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Castañeda, A. (2015). *Programa Frontera Sur o la Política de Persecución de Migrantes en México, Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Castillo, M. (1998) La Política de Inmigración en México: un Breve Recuento. En *Migración y Fronteras*, México: Colegio de México.
- Castillo, M. & Toussaint, M. (2010). *Los Grandes Problemas de México Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2015). *México en la Encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración*. México: Senado de la República.

Chavel, S. (2015). El Biopoder en Acción: el Concepto de Migración. En *Biopolítica y Migración: el Eslabón Perdido de la Globalización* (29-48). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*. México, Publicaciones de las Naciones Unidas.

Cornago, N. (2015). Introducción al Post-estructuralismo para Internacionalistas. En *Teorías de las Relaciones Internacionales* (1-23). España: Tecnos.

Cuadro, M. (2013). "El post-estructuralismo en las RRII: una perspectiva alternativa" en *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates*. Buenos Aires: EUDEBA.

Curzio, L. (2007). *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

Diamond, J. (1999). *Guns, Germs and Steel; the Fate of Human Societies*, Nueva York: W. W. Norton and Company.

Dowty, A. (1987) *Closed Borders: The Contemporary Assault on the Freedom of Movement*, Yale, Yale University Press.

Durand, J. (2010). Balance Migratorio en América Latina. En *Perspectivas Migratorias* (25-67). México: CIDE.

Fella, S. (2018) *The United Nations Global Compact for Migration*, Briefing Paper Número 8459 (1-20), Londres: House of Commons.

Foucault, M. (1973). *El Orden del Discurso*. Buenos Aires: Tusquets.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, Territorio, Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (1995). *Vigilar y Castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Harvey, D. (1995). *The Condition of Postmodernity*. Cambridge: Blackwell.

Herrera, L. & Artola, J. (2016) Migración y Seguridad: Dilemas e Interrogantes. En *Migración y Seguridad: Nuevo Desafío en México* (11-34). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C.

Herrero de Castro, R. (2010). El Concepto de Interés Nacional. En *Evolución del concepto de interés Nacional* (19-38). España: Monografías del CESEDEN.

Heywood, A. (2011) *Global Politics*, Londres–Nueva York: Palgrave Macmillan.

Huysmans, J & Squire, V. (2009). Migration and Security. En *Handbook of Security Studies* (1-20). London: Routledge.

Isacson, A., Meyer, M. & Morales, G. (2014). *Mexico's Other Border*. United States of America, Washington Office on Latin America.

Kunz, R. (2012) Depoliticization through Partnership in the Field of Migration: The Mexico–US Case. En *Multilayered Migration Governance* (283-301). New York: Routledge.

Mandel, R. (1989). *The Changing Face of National Security. A conceptual Analysis*. Londres: Greenwood Press.

Martin, P. (2006) Managing Labor Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century. En *International Symposium on International Migration and Development*, Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, UN,

Paris, M. (2014). *Genealogía de la Política Migratoria Restrictiva en México, 1980-2012*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Paris, M., Zenteno, R, Treviño J & Wolf, S. (2016). *Un Análisis de los Actores Políticos y Sociales en el Diseño y la Implementación de la Política y la Gestión Migratoria en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte.

Portes, A. (1997). Globalization from Below: The Rise of Transnational Communities. En *Latin America in the World Economy* (151-168). Westport: Greenwood Press.

Ruhs, M. & Anderson, B. (2011) *Who Needs Migrant Workers? Labour shortages, immigration, and public policy*, Oxford, Oxford University Press.

Rodríguez, A. (2010). El Comando Norte y sus dilemas. En *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos* (205-220). El Salvador: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Sánchez, J. (1999). *El Debate sobre el Concepto de Seguridad (1980-1997)*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i socials.

Servicio Jesuita a Refugiados (2019) *El contexto de movilidad humana en la región frente a los éxodos centroamericanos en México 2019*, Bogotá: JRS.

Šulovic, V. (2010). *Meaning of Security and Theory of Securitization*. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy.

Unidad de Política Migratoria / Registro e Identidad de Personas. (2020). *Síntesis 2019 Estadísticas Migratorias*. México: Secretaría de Gobernación.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2017) *Population Facts* No. 7, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2017) *International Migration Report 2017 Highlights*, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Urbano, J. (2013). Una evaluación crítica sobre la relación entre migración y desarrollo. Propuestas para el diseño de política pública desde la perspectiva del codesarrollo. En *Política en movimiento: estado, ciudadanía, exilio y migración en América* (75-96). México: UNAM.

US Immigration and Customs Enforcement. (2020). *Fiscal Year 2019 Enforcement and Removal Operations Report*. Washington, D. C.: Department of Homeland Security.

Van Oudenhoven, J, Stuart, J & Tip, L. (2016) Immigrants and ethnocultural groups. En *Cambridge Handbook of Acculturation Psychology*, (134-152), Cambridge, Cambridge University Press.

Villafuerte, D. (2013). Frontera sur, Transmigración Centroamericana y Crisis. En *Migraciones Internacionales, Crisis y Vulnerabilidades Perspectivas Comparadas*. (253-284). México: El Colegio de la Frontera Norte.

Woodham-Smith, C. (1992). *The Great Hunger: Ireland: 1845-1849* . Nueva York: Penguin.

### **Publicaciones Académicas Especializadas**

Apatinga, G. (2017). Biopower and immigration: a Bipolitical Perspective on Anti-Migration Policies. *IISTE*, 7, 38-45.

Benam, Ç. (2011). Emergence of a “Big Brother” in Europe: Border Control and Securitization of Migration. *Insight Turkey*, 13, 191-207.

Benítez, R. (2009). La Crisis de Seguridad en México. *Nueva Sociedad*, 220, 173-189.

Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century. *International Affairs*, 67(3), p. 431-451.

Cadena, J. (2006). El Plan Puebla-Panamá: ¿La Recolonización de América Latina? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol 1 (2), 121-155.

Calleros, J. (2009). El vínculo entre seguridad nacional y migración en México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 88, 9-43.

Castilla, K. (2014). Ley de Migración Mexicana: Algunas de sus Inconstitucionalidades. *Migración y Desarrollo*, 23, 151-183.

- Castillo, M & Toussaint, M. (2015). La frontera sur de México: orígenes y desarrollo de la migración centroamericana, *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 12 (2), 59-86.
- Coleman, M. (2007). Immigration Geopolitics beyond the Mexico-US Border. *Antipode*, Vol. I, 54-76.
- Cooper, J. (2015). The Rise of Private Actors along the United States-Mexico Border. *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 33, 470-511.
- De Haas (2008). Migration and Development, a Theoretical Perspective. *International Migration Institute of the University of Oxford Working Papers*, 9, 1-57.
- De Haas, H. (2019). Paradoxes of Migration and Development. *IMI Working Papers*, 157, 1-22.
- Desjonquères, A. (2015). Gestión Migratoria de la Frontera Sur de México. *Estudios*, Vol. XIII, 103-126.
- Emmerich, G. (2003). México-Estados Unidos: Frontera Eficiente, pero no Abierta. *Frontera Norte*, 15 (29), 7-32.
- Estévez, A. (2018). Biopolítica y Necropolítica: ¿Constitutivos u Opuestos? *Espiral*, XXV, 9-38.
- Faist, T. (2013) The Mobility Turn: a New Paradigm for the Social Sciences? *Ethnic and Racial Studies*, 36 (11), 1637-1646.
- Franquesa, J. (2011). "We've Lost Our Bearings": Place, Tourism, and the Limits of the "Mobility Turn". *Antipode*, 43 (4), 1012-1033.
- Gabriel, C., Jiménez, J. & MacDonald, L. (2006). Hacia las Fronteras Inteligentes Norteamericanas: ¿Convergencia o Divergencia en las Políticas de Control de Fronteras? *Foro Internacional*, XLVI (185), 549-579.
- Galemba, R. (2015). Mexico's Border (In)security. *The Postcolonialist*, Vol. 2, 96-110.

- Gandini, L. (2018), Migración de alta educación, desarrollo y... derechos humanos ¿La incógnita de la ecuación?, *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. 39 (84), 75-103.
- Garibo, M. (2016). Migración Centroamericana en Tránsito por México en el Marco de la Externalización de la Frontera Estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur. *Punto Norte*, 3, 71-102.
- Glick-Schiller, N. & Salazar, N. (2013). Regimes of Mobility across the Globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39 (2), 183-200.
- González. (2019). La Política Migratoria en México: entre la Racionalidad Instrumental y lo Apropriado. *Foreign Affairs Latin America*, XIX (2), 1-4.
- Grosfoguel, R. (2012) El concepto de «racismo» en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser? *Tabula Rasa*, 16, 79-102.
- Hernández, R. (2002). Plan Puebla-Panamá. La Globalización al Rescate. *Revista RI*, 89, 35-48.
- Herrera, L. & Becerra, A. (2003). Cooperación y seguridad fronteras. *El Cotidiano UAM-A*, 19, núm. 120, 7-16.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), 751-777.
- Kelly, M. (2010). International Biopolitics: Foucault, Globalization and Imperialism. *Theoria*, 6, 1-26.
- Lavenex, S. (2018). Regional Migration Governance-Building Block of Global Initiatives? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 10, 1-17.
- Mabee, B. (2007). Re-imagining the Borders of US Security after 9/11: Securitisation, Risk, and the Creation of the Department of Homeland Security. *Globalizations*, Vol. 4, 385-397.

- Mackenzie, I. (2001). Unravelling the Knots: Post-structuralism and Other 'Post-isms'. *Journal of Political Ideologies*, 6, 331-345.
- Marengo, J. (2015). Fronteras Elásticas, Hegemónicas y Teoría del Discurso: la Frontera Sur de México. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Vol. 111, 9-34.
- Martin, S. (2015). International Migration and Global Governance. *Global Summitry* 1 (1), 64-83.
- Martínez, A. (2014). Tres momentos para entender la seguridad nacional de México. *Revista de El Colegio de San Luis*, IV (7), 236-255.
- McHenry, H. & Coffing, K. (2000). Australopithecus to Homo: Transformations in Body and Mind. *Annual Review of Anthropology*, 29, 125-146.
- Medina, F. (2012). La transformación del concepto de seguridad nacional en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, II (3), 218-235.
- Medina, F. (2014) La teoría constructivista en las relaciones internacionales y la Escuela de Copenhague: la ampliación del concepto de seguridad en las Américas, *Revista de Análisis Internacional*, 5 (2), 77-85.
- Meseguer, C. & Maldonado, G. (2015) Las Actitudes hacia los Inmigrantes en México: Explicaciones Económicas y Sociales, *Foro Internacional* Vol. LV (3), 772-804.
- Mezzadra, S. (2010). The Gaze of Autonomy. Capitalism, Migration and Social Struggles. *Squire*, Vol. V, 1-16.
- Morales L. & Sanromán R. (2016). Derechos Humanos y Seguridad Nacional en México. Programa Frontera Sur a cuatro años de la Ley de Migración. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 345-372.
- Muñiz, L. (2016). El lugar de enunciación: sobre la realidad de la interpretación histórica. *Euphyía*, 10 (18), 11-30.

- Olayo, A. (2017). Programa de la Frontera Sur and Interdiction. *Peace Review*, Vol. 29, 24-30.
- Orozco, G. (2015). El Aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de Seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20 (1), 141-162.
- Paris, M. (2016). Políticas migratorias restrictivas y violencia institucional contra los migrantes. *Debate*, 96, XX.
- Parrini, R. & Flores, E. (2018). El Mapa son los Otros: Narrativas del Viaje de Migrantes Centroamericanos en la Frontera Sur de México. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 61, 71-90.
- Pérez, A & Sierra, I. (2001). El Plan Puebla-Panamá: una Plataforma de Desarrollo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 64, 73-99.
- Péreznieto, L. (2002). La Doctrina Estrada, una nota para su relectura. *RI*, 89, 121-126.
- Portes, A., Guarnizo, L. & Landolt, P. (1999). The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research. *Ethnic and Racial Studies* 22 (2), 217-237.
- Ramos, J. (2004). La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: Estrategias e impactos binacionales. *Foro Internacional*, XLIV (178), 613-634.
- Ramos, J. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (194), 33-52.
- Ramos, J. (2016). Gobernanza y seguridad: Hacia una redefinición de la política migratoria mexicana, 2012-2014. *Migraciones Internacionales*, Vol. 8 (3), 65-94.
- Revelo, M. (2018). Securitización como Supervivencia, Securitización como Actos del Habla: crítica a la Escuela de Copenhague. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 22, 58-69.

- Rioja, L. (2015). El imaginario de la seguridad en la frontera sur de México a principios del siglo XXI. *Península*, X (1), 29-47.
- Rutherford, P. & Rutherford, S. (2013). The Confusions and Exuberances of Biopolitics. *Geography Compass*, 7, 412-422.
- Sayin, Y. & Ates, D. (2015). Poststructuralism and the Analysis of International Relations. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol. 11 (2), 12-25.
- Sheller, M & Urry, J. (2006). The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning*, 38, 207-226.
- Silva, Y. (2015). Reflexiones en Torno al Control Migratorio y los Derechos Humanos en México. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 8, núm. 15, 43-74.
- Torre, E. & Yee, J. (2018). México ¿una Frontera Vertical? Políticas de Control del Tránsito Migratorio Irregular y sus Resultados, 2007-2016. *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XVI, núm. 2, 87-104.
- Treviño, J. (2016) ¿De qué Hablamos cuando Hablamos de la “Securitización” de la Migración Internacional en México?: una Crítica. *Foro Internacional*, LVI, 2016 (2), 253-291.
- Vargas, C. (2007). Análisis de las Políticas Públicas. *Perspectivas*, 19, 127-136.
- Varela, A. (2015). Luchas migrantes: un nuevo campo de estudio para la sociología de los disensos. *Andamios*, 12 (28), 145-170.
- Vázquez, R. (2006). Weber y su concepción de la democracia posible. *Andamios*, 3 (5), 213-236.
- Verdes-Montenegro, F. (2015). Securitización: Agendas de Investigación Abiertas para el Estudio de la Seguridad. *Revista Relaciones Internacionales Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – Universidad Autónoma de Madrid*, 29, 111-131.

Villalobos, O & Ramírez, R. (2019). Gubernamentalidad Necropolítica y Resistencia al Destino de la Muerte en el Sistema Migratorio Mesoamericano. *Revista Antropologías del Sur*, 6 (12), 11-38.

Walker, M. (2014). Everybody wants to avoid Mexico: NGOs and Border Geographies. *Journal of Latin American Geography*, Vol. 13, 137-158.

Walker, M. & Winton, A. (2017). Towards a Theory of the Discordant Border. *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 38, 245-257.

Wilkinson, C. (2007). The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe? *Security Dialogue*, 38 (1), 5-25.

### **Sitios Web**

Animal Político. (2014). *Peña Nieto pone en marcha el Programa Frontera Sur*. 10 de marzo, 2018, de Animal Político sitio web: <https://www.animalpolitico.com/2014/07/en-esto-consiste-el-programa-que-protegera-a-migrantes-que-ingresan-a-mexico/>

BBC World. (2018). *México anuncia el plan "Estás en tu casa" para dar condición de refugiados a los migrantes de la caravana que se queden en el sur del país*. 10 de abril de 2019, de BBC World, sitio web: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45999767B>

Bier, D. (2019). Mexico Deported More Central Americans Than the U.S. in 2018. 20 de mayo de 2020, de CATO Institute Sitio web: <https://www.cato.org/blog/mexico-deported-more-central-americans-us-did-2018>

Carr, M. (2013) Beyond the Border, 24 de septiembre de 2019, de Sitio web *History Today*: <https://www.historytoday.com/archive/beyond-border>

Cerna, L (2011) Selecting the Best and Brightest, 24 de septiembre de 2019, de *The Migration Observatory*, Sitio web <https://www.migrationobservatory.ox.ac.uk>

Gramlich, J. (2020). How border apprehensions, ICE arrests and deportations have changed under Trump. 20 de mayo de 2020, de Pew Center Sitio web:

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/03/02/how-border-apprehensions-ice-arrests-and-deportations-have-changed-under-trump/>

Mc Morrow, A. (2018). Introducing Poststructuralism in International Relations Theory. 20 de noviembre, 2018, del sitio *web* E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2018/02/13/introducing-poststructuralism-in-international-relations-theory/>

Merlingen, M. (2013). *Is Poststructuralism a Useful IR Theory?* 20 de noviembre 2018, del sitio *web* de E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2013/05/08/is-poststructuralism-a-useful-ir-theory-and-what-about-its-relationship-to-historical-materialism/>

Sin Embargo (2018) *Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024* 25 de octubre de 2019, de Sin Embargo, sitio *web*: <https://www.sinembargo.mx/14-11-2018/3497926>