



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

La contención migratoria en México, una política de Estado
revisión histórica (1993-2014) y coyuntura reciente

Tesis presentada por

Silvia Elena Garduño García

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE
MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México
2017

Agradecimientos

Agradezco todo su apoyo y orientación a Leticia Calderón Chelius, a Tonatiuh Guillén y a Ernesto Rodríguez, quienes sin sus comentarios oportunos, sus sugerencias bibliográficas y las largas charlas, esta tesis no hubiera sido posible.

A todos los entrevistados para este proyecto, a Miguel Limón Rojas y a los Embajadores Andrés Rozental y Manuel Rodríguez Arriaga, por haberme dado valiosos minutos para poder reconstruir los inicios de la política migratoria en México; a Gustavo Mohar, Doris Meissner y a Ernesto Rodríguez, exfuncionarios y hoy expertos en migración, por permitirme aprender de ustedes. Gracias y a mis entrevistados y siempre cercanos René Zenteno, Fabienne Venet y Rodolfo Córdova.

A Mágina de León y Luis Calva, por ser esas guías que necesitábamos los estudiantes de la Maestría en Migración Internacional, gracias por su comunicación y apoyo permanente.

A mi compañero de maestría, Arturo Franco, por la retroalimentación y por siempre tener las palabras precisas para seguir hacia adelante.

Agradezco también a mi esposo, Rodolfo Peña Roja, cuya paciencia y comprensión infinitas fueron cruciales para concluir este esfuerzo.

A mis padres y hermanos, gracias por estar ahí siempre.

Resumen

Palabras clave: política migratoria, contención, migración de tránsito, extraterritorialización de las fronteras, Estado de tránsito

En el presente trabajo de investigación se analizan el origen de la política migratoria mexicana, ubicado a inicios de la década de 1990, así como su continuidad y reforzamiento a lo largo de casi 25 años. Esta tesis busca responder por qué la política migratoria mexicana se ha centrado en la contención de extranjeros en situación irregular, a partir de su papel como Estado de tránsito migratorio. Se observa que la política migratoria es una política de Estado, pues ni los cambios de gobierno ni acontecimientos graves como la masacre de los 72 migrantes de San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010, propician cambios de fondo en la misma. A pesar de los cambios en las leyes, la contención sigue siendo la única vía para abordar la migración irregular. Para hacer este análisis, se hace una revisión histórica documental, pero también, se compilan entrevistas con actores clave en este proceso de consolidación de la política migratoria mexicana. El texto sugiere que si bien la política migratoria mexicana está claramente vinculada a la política migratoria estadounidense, lo que explica buena parte de su continuidad, el Estado mexicano también tiene su propio interés para impulsarla. Al nunca haber sido un país de inmigrantes, el Estado mexicano ha privilegiado la política de contención migratoria por sobre las políticas de integración de extranjeros.

Summary

Key words: migration policy, containment, transit migration, border extraterritorialization, transit State

The origins of the Mexican migration policy in the early 1990s are analyzed in this paper, as well as its continuity and reinforcement during almost 25 years. This dissertation seeks to answer why the Mexican immigration policy has focused on the containment of undocumented migrants, based on its role as a transit State. It is observed that the Mexican migration policy is a State policy, since neither changes on Government nor serious events such as the massacre of 72 migrants in San Fernando, Tamaulipas, in August, 2010, have led to fundamental changes of this policy. Despite changes in laws, containment remains the only way to address irregular migration. For this analysis, a documental historical review is used, and interviews with key actors in the process of the migration policy consolidation are also compiled. This text suggests that while Mexican migration policy is clearly linked to US immigration policy, which explains much of its continuity, the Mexican State also has its own interest in promoting it. Mexico has never been a country of immigrants, then, the Mexican State has privileged containment on its migration policy over integration policies.

Tabla de contenidos

Introducción	6
Nota Metodológica	11
Capítulo I: Marco Teórico	15
1.1 Migración de tránsito y extraterritorialización de las fronteras	15
1.3 Evolución de la Migración Centroamericana en Tránsito por México	29
Capítulo II. Revisión histórica y entrevistas con actores clave	34
3.1 México y los conflictos centroamericanos	35
3.2 Apertura comercial y acercamiento a Estados Unidos	37
3.3 El reforzamiento de la política migratoria estadounidense	39
3.4 Evolución de la política migratoria en México	40
3.4.1 Los inicios de la política restrictiva	40
3.4.2 Política comienza a evidenciar abusos contra migrantes	49
3.4.3 La migración pasa al plano de la seguridad	55
3.4.4 San Fernando y la Ley de Migración	62
3.4.5 El Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (PFS)	65
Capítulo III Análisis de la política migratoria en México	69
Comentarios finales y recomendaciones	77
Lista de referencias	80
Apéndice	86

Lista de tablas y figuras

Gráfica 1. Evolución del gasto del INM	24
Gráfica 2. Migrantes centroamericanos detenidos por el INM	26
Gráfica 3 Migrantes centroamericanos en tránsito no documentados por México	30
Gráfica 4: Distribución del volumen anual estimado de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos, según proporción promedio de cada indicador para los periodos seleccionado.	30
Gráfica 5 Estimación de eventos de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos	32
Tabla 1. Problemática y Acciones propuestas por el INM Para hacer frente a la migración irregular (1994)	43

Introducción

En julio de 2014, el Gobierno mexicano reforzó su política de contención de la migración centroamericana en tránsito hacia Estados Unidos, con el lanzamiento del Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (PFS). Este programa, que nominalmente buscaba dar una respuesta humanitaria al alza de la migración de niños migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos, se tradujo, en los hechos, en un rápido incremento en las detenciones y deportaciones de migrantes centroamericanos, lo que derivó en diversas denuncias de organizaciones de la sociedad civil que advertían que, con el PFS, los migrantes eran víctimas de mayores abusos al cruzar el territorio nacional. El alza en las repatriaciones de centroamericanos hizo que el programa cobrara visibilidad, sin embargo, su implementación no implicó cambios sustanciales en la política migratoria del Estado mexicano, caracterizada por su tono restrictivo. Si bien el PFS introdujo algunas medidas que pueden considerarse “novedosas”, como evitar que los migrantes utilicen el tren de carga, popularmente conocido como *La Bestia*, como medio de transporte para llegar a Estados Unidos, en realidad se trató de un reforzamiento de acciones que el Instituto Nacional de Migración (INM) ya llevaba a cabo desde muchos años antes, con el fin de responder a una coyuntura específica. Mientras en México el PFS levantó múltiples críticas de organizaciones de la sociedad civil, incluido el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración¹, el Gobierno de Estados Unidos reconoció sus resultados, pues, efectivamente, la implementación del programa logró reducir el ingreso de niños centroamericanos a su territorio.

La política migratoria de contención hacia la migración de tránsito indocumentada, no es ninguna novedad en México, por lo que, verla únicamente a la luz del PFS sería realizar un análisis coyuntural de una política que se ha consolidado durante los últimos cinco lustros. Hace casi 25 años que México emplea una política de contención de personas migrantes en situación irregular que cruzan el territorio nacional para llegar a Estados Unidos, bajo la premisa de que la

¹ En septiembre de 2014 (Reforma, 14), dos meses después del lanzamiento del PFS, el Consejo Ciudadano del INM descalificó el programa en su sesión ordinaria, por considerar que fue elaborado sin intervención ciudadana y bajo una perspectiva que no beneficiaba a los migrantes. Los consejeros calificaron de autoritaria y vertical la decisión de ignorar a los especialistas en migración para la creación de un programa de dos cuartillas, para atender la crisis humanitaria de los niños migrantes. Cuestionaron que no el INM no les hubiese presentado sus objetivos. Según los consejeros, el fin del PFS era continuar con las detenciones, no defender los derechos de los migrantes.

migración debe ser legal, ordenada y segura. Independientemente de las coyunturas en los flujos migratorios, de los distintos programas de gobierno y de las reformas en el marco constitucional y legislativo, la política de contención migratoria se caracteriza por su continuidad. A lo largo de estos años, el aparato del INM dedicado a la contención migratoria ha crecido, y a la par, los el Gobierno mexicano ha elevado la sofisticación del discurso de la protección de los derechos humanos de los migrantes, con el cual se intenta contener los cuestionamientos hacia las acciones sistemáticas de detención y repatriación de extranjeros.

La mayoría de los migrantes indocumentados que transitan por México provienen de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, que integran Guatemala, Honduras y El Salvador, aunque cada vez más, el país es utilizado por personas de otras nacionalidades que buscan ingresar a la Unión Americana, ya sea como migrantes o como refugiados. Para que puedan ingresar al país, el Gobierno federal requiere a los nacionales de los países del Triángulo Norte de Centroamérica portar visa, documento que es difícil obtener, pues se requiere comprobar ingresos que están por encima del grueso de la población de estos países². Actualmente, los migrantes centroamericanos salen de sus países en búsqueda de mejores oportunidades económicas en Estados Unidos, pero también lo hacen huyendo de situaciones de violencia en sus lugares de origen, lo que pone sobre la mesa nuevos retos que demandan ser atendidos a través de un enfoque distinto al restrictivo.

Si bien la política de contención migratoria ha sido perfeccionada con el paso de los años, por ejemplo, con la dignificación de los espacios destinados para alojar a las personas migrantes o bien, con la firma de memorandos de entendimiento para realizar reparaciones dignas, ordenadas y seguras con los países de América Central, el enfoque restrictivo sigue estando en el centro. Aunque se ha consolidado un marco normativo e institucional en materia migratoria, con instrumentos como la Ley de Migración de 2011 y su Reglamento (2012) y el Programa Especial

² De los países de América Latina y El Caribe, México requiere visa a los nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Cuba, Bolivia y Ecuador. Un requisito para obtener la visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas es demostrar solvencia económica. Para ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores pide cierta documentación, como constancia de trabajo que señale salario mensual, antigüedad y puesto; constancia de cuentas de ahorro o de inversión, con el saldo promedio de los últimos seis meses y el saldo actual, y en caso de contar con bienes inmuebles, original y copia de la escritura.

de Migración 2013-2018, la detención de personas migrantes en situación irregular, a lo largo y ancho del territorio nacional, sigue siendo el paradigma a través del cual el Gobierno federal hace frente a la migración de tránsito. En los últimos 25 años, cinco Gobiernos federales de dos fuerzas políticas distintas no han realizado esfuerzos por cambiar el enfoque restrictivo e incluso policiaco de la política migratoria, aún cuando ésta ha tenido enormes costos en materia de derechos humanos de las personas migrantes.

En este cuarto de siglo, la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes de tránsito se ha incrementado. Los migrantes en situación irregular han sido objeto de los más graves abusos, tanto por parte tanto de delincuentes como de autoridades corruptas. Los migrantes de tránsito suelen ser víctimas en México de delitos que van desde el robo, la extorsión y las amenazas, hasta el secuestro, el asesinato y la desaparición. Desde mediados de la década de los 2000, bandas de la delincuencia organizada lucran con el tráfico de indocumentados y muy frecuentemente actúan en colusión con autoridades corruptas de distintas corporaciones de seguridad. Si bien la política migratoria no es la responsable directa de que se cometan todos estos abusos en contra de las personas migrantes, su reforzamiento sí ha empujado a los migrantes indocumentados a transitar por el país en una situación de mayor clandestinidad, propiciando su dependencia a redes ilícitas de tráfico de personas para poder garantizar su ingreso a Estados Unidos. En lugar de desincentivar los flujos indocumentados, la política migratoria restrictiva abre mayor margen a la ilegalidad, pues obliga a las personas migrantes a buscar alternativas, cada vez más peligrosas y costosas, para transitar por el país sin ser interceptados por las autoridades.

En agosto de 2010, México atrajo los ojos del mundo cuando se dio a conocer la noticia de que los cuerpos de 72 migrantes habían sido encontrados en una rancho en San Fernando, Tamaulipas, víctimas del crimen organizado. Este hecho, que evidenció el horror que viven las personas migrantes en su tránsito por México, aceleró, en 2011, la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Migración, que entre sus principios menciona el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes. Aún con el cambio en el marco jurídico, más favorable hacia las personas migrantes, ni siquiera un evento de la magnitud de la masacre de San Fernando derivó en cambios de fondo en la administración de los flujos migratorios. En los hechos, la

contención continuó siendo la norma y no hubo propuestas para la flexibilización de la movilidad humana, más allá de fortalecer la documentación de la migración transfronteriza en la frontera con Guatemala y Belice.

La política de contención migratoria en México consiste en identificar y detener a los migrantes que viajan sin documentos en puntos estratégicos del territorio nacional, a través de operativos denominados "revisiones migratorias", que están a cargo de agentes del INM, que frecuentemente son auxiliados por fuerzas de seguridad, incluidas las fuerzas armadas. Estas revisiones se llevan a cabo en carreteras, centrales camioneras y otros puntos que no están destinados al tráfico internacional de personas, pero que se ubican en las rutas migratorias. Para cruzar por México de manera exitosa, los migrantes tienen que esquivar a las autoridades migratorias a lo largo del territorio nacional, lo que les obliga a tomar rutas más peligrosas y menos vigiladas.

A lo largo de estos 25 años, las autoridades mexicanas han preferido mantener la política migratoria de contención y asumir los costos en materia de derechos humanos (a lo que han hecho frente con un elaborado discurso reivindicando la protección y la defensa de los derechos de los migrantes), que modificarla, apostando a un esquema de movilidad humana más flexible. La paradoja es que, mientras las autoridades mexicanas mantienen esta política restrictiva, al mismo tiempo cuestionan la política migratoria de Estados Unidos y el trato que ese país da a los migrantes mexicanos indocumentados. Esta incongruencia de la política migratoria mexicana permanece, a pesar de los esfuerzos del Gobierno federal por abordar el fenómeno desde un enfoque regional y haciendo énfasis en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

El presente trabajo de investigación busca explicar cuál ha sido la racionalidad del Estado mexicano para haber impulsado esta política migratoria de contención de los flujos indocumentados desde inicios de la década de los noventa, cuando nació el INM, así como los factores que han empujado a los diferentes gobiernos federales a mantenerla y reforzarla. En el primer capítulo se exploran algunas bases teóricas de los países de tránsito migratorio como México, así como las políticas extraterritoriales que emplean los países de destino sobre los Estados vecinos para impedir el paso de la migración indocumentada. En este capítulo se podrá

ver que, en general, los países de tránsito migratorio han establecido políticas de contención, muchas veces a cambio de recursos o de mayor integración o cooperación con los países de destino.

En el segundo capítulo, se revisa el contexto histórico en el que surge la política migratoria mexicana, y se incluyen entrevistas con actores clave que vivieron de cerca la consolidación de esta política, entre 1989 y 2014. El tercer capítulo busca responder si un país de tránsito migratorio como México tiene otras opciones de política migratoria, en un contexto diametralmente distinto al que se tenía en la década de los noventa, tanto en la relación con Estados Unidos, tras la llegada al poder de Donald Trump, como en la composición y características del tránsito migratorio. Para ello, se toman en cuenta algunos planteamientos de las personas entrevistadas para este proyecto. Finalmente, en los comentarios finales y recomendaciones, se establecen algunos planteamientos que el Gobierno mexicano podría tomar en cuenta para modificar su política migratoria.

Nota Metodológica

Tema

La política de contención migratoria en México no ha logrado frenar la migración indocumentada y por el contrario, pone en mayor riesgo a las personas migrantes en tránsito hacia Estados Unidos. Pese al impacto que esta política ha tenido sobre los derechos humanos de los migrantes, no hay indicios de que el Estado mexicano pretenda cambiarla, aun cuando el contexto actual sea muy distinto al de hace 25 años.

Preguntas de investigación:

1. ¿Por qué el Estado mexicano impulsa una política migratoria de contención de migrantes en situación irregular?
2. ¿Por qué ha continuado y reforzado esta política durante casi un cuarto de siglo?
3. ¿Qué se juega realmente al mantener una política de este corte, quiénes se benefician de esto?
4. ¿Qué opciones tiene el Estado mexicano para cambiar el enfoque de su política migratoria?

Hipótesis:

Puesto que México no es un país de inmigración, la política de contención migratoria no genera costos políticos a los gobiernos y, por lo tanto, esta política se mantiene estática desde hace 25 años y afín a los intereses del Gobierno de los Estados Unidos.

Justificación:

El Gobierno federal y sus instituciones llevan más de dos décadas implementando una política migratoria basada en la persecución y detención de migrantes indocumentados, sobre todo de América Central, sin que haya resultados claros. Si la política pretende contener la migración irregular en tránsito, claramente es algo que no se ha logrado, pues los flujos continúan y seguirán pasando por México hasta en tanto no mejoren las condiciones políticas, económicas y

sociales en sus países de origen. Argumentar que la política migratoria ha funcionado para proteger a las personas migrantes en tránsito y salvaguardar sus derechos, como aseguran las autoridades mexicanas, resulta muy cuestionable, pues existen cientos de casos que prueban lo contrario. Los migrantes en tránsito por México están más expuestos a peligros y abusos en la actualidad que cuando no había política de control migratorio. Decir que esta política migratoria tiene el fin de reducir el tráfico internacional de personas también resulta poco creíble, pues a mayores restricciones de tránsito, más se incentiva el uso de traficantes de personas.

Evidentemente, la política de control migratorio que impulsa México resulta satisfactoria para Estados Unidos, país que ve a México como un aliado para frenar la migración irregular, aunque este esfuerzo no sea del todo reconocido. Se podría discutir que el mayor resultado de la política de contención migratoria ha sido una mayor cooperación con Estados Unidos, sin embargo, es necesario preguntarse si tal efecto es suficiente para seguir impulsando esta política sin cambios. Ante la falta de claridad en sus resultados, es preciso evaluar la lógica que está detrás de la política migratoria mexicana que, en los hechos, al orientar sus recursos, personal y acciones hacia la contención, privilegia la seguridad nacional sobre la seguridad humana y sobre los derechos humanos. La llegada de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos marca una nueva coyuntura en la cual, el Gobierno mexicano y sus instituciones deben reflexionar e incluso replantear la pertinencia de seguir endureciendo las medidas de contención migratoria.

Metodología:

Para efectos de este proyecto, se realizó una revisión histórica documental de los últimos 25 años, donde se encuentren los momentos clave de adopción de la política migratoria de contención como la conocemos hoy en día. Para efectos de este proyecto de investigación, se identifican cinco momentos clave en la construcción de la política migratoria mexicana:

- a) Creación del Instituto Nacional de Migración, 1993
- b) Lanzamiento e implementación del Plan Sur, 2001
- c) Incorporación del Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional, 2005

- d) Aprobación de la Ley de Migración, 2011
- e) Lanzamiento del Plan de Atención a la Migración en la Frontera Sur, 2014

De manera adicional, se realizaron ocho entrevistas abiertas a diversos actores que entre 1993 —año en que se crea el Instituto Nacional de Migración— y 2014 —año en que entra en vigor el Plan Frontera Sur— fueron partícipes en los procesos de toma de decisiones que definieron la política migratoria como la conocemos en la actualidad.

Los actores entrevistados fueron:

- Andrés Rozental - Subsecretario de Relaciones Exteriores entre 1988 y 1994.
- Miguel Limón Rojas - Subsecretario de Población y Servicios Migratorios entre 1988 y 1993
- Manuel Rodríguez Arriaga- Embajador de México en China, 1993-1994 y Subsecretario de Población y Servicios Migratorios, 1995-1996
- Ernesto Rodríguez- Titular del Centro de Estudios Migratorios, INM 2004-2012 y Titular de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación 2012-2013
- René Zenteno - Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, 2010-2011
- Gustavo Mohar - Representante de la Secretaría de Gobernación en la Embajada de México en Washington 1995-2000; Coordinador de Política Migratoria y Asuntos Consulares de la SRE 2000-2006 y Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, 2011-2012
- Fabienne Venet - Fundadora de Sin Fronteras
- Rodolfo Córdova Alcaraz - Presidente del Consejo Consultivo del INM 2013-2015
- Exagente migratorio 1992-2005 (quien proporcionó la entrevista a condición de anonimato).

Salvo la entrevista con René Zenteno, quien reside en San Antonio, Texas, y con Doris Meissner, quien se encuentra en Washington, DC, todas las entrevistas se llevaron a cabo en

persona. Todas las entrevistas fueron grabadas y tuvieron una duración de entre 30 minutos y una hora con treinta minutos. Las entrevistas se realizaron con el objetivo de que los actores relataran experiencias que hayan tenido en cargos públicos o bien, desde la sociedad civil. Asimismo, se les preguntó cuáles eran sus opiniones y perspectivas sobre la construcción de la política migratoria y sus posibilidades a futuro. A través de estas entrevistas, se busca entender cómo estos actores y las instituciones que representaban conciben a México como país de tránsito y por qué se tomaron decisiones que hacen que hoy tengamos la política migratoria que tenemos.

En la lista original de entrevistados estaban Fernando Solís Cámara, quien fue titular del INM y Subsecretario de Población durante el sexenio de Ernesto Zedillo, y Javier Moctezuma Barragán, Subsecretario de Población durante el sexenio de Vicente Fox. Sin embargo, Solís Cámara no respondió a las comunicaciones que se le enviaron para ser entrevistado, y por cuestiones de agenda, fue imposible acordar una cita con Moctezuma Barragán.

En la lista hay cuatro exsubsecretarios de Gobernación, pues es la Secretaría que dicta la política migratoria del país; un exsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, que laboró en el sexenio de Carlos Salinas, cuando se impulsó la política migratoria mexicana; una alta exfuncionaria del Servicio de Inmigración de Estados Unidos en la década de los noventa, un exfuncionario del Instituto Nacional de Migración que laboró en los sexenios del PAN y dos representantes de sociedad civil. De los nueve entrevistados, siete estuvieron en cargos públicos o en sociedad civil entre 1989 y 2001, años en los que se construyó la política de contención que conocemos en la actualidad.

Aunque este método permite recuperar algunos momentos clave en la elaboración de la política migratoria, al mismo tiempo tiene algunas limitaciones, empezando porque 1) han pasado muchos años de que estas personas estuvieron en cargos de toma de decisiones y no recuerdan con precisión todos los detalles; 2) algunas entrevistas son más ricas que otras, pues los entrevistados tienen mayor experiencia en asuntos migratorios y 3) debido al paso del tiempo, los comentarios de los entrevistados hoy probablemente tienen un sesgo y no los hubieran hecho cuando estaban en funciones.

Capítulo I: Marco Teórico

1.1 Migración de tránsito y extraterritorialización de las fronteras

Desde la acepción más básica del Estado-nación, el control de las fronteras nacionales atañe a cada Estado soberano. Los Estados nacionales determinan quiénes pueden entrar a su territorio y bajo qué condiciones, así como qué personas tienen prohibido el ingreso. Determinar qué extranjeros son deseables para el desarrollo de un país y cuáles no lo son responde a factores demográficos, laborales, de seguridad, entre otros, que muy frecuentemente terminan por impulsar políticas de tinte discriminatorio en razón del origen nacional. Sin embargo, establecer quién puede entrar y quién no a un territorio parte de una visión tradicional de la migración, es decir, los Estados determinan quién puede entrar bajo la lógica de que esa persona residirá en ese país y de las aportaciones que puede hacer a esa sociedad receptora. En la última década, Estados Unidos y Europa, los más importantes receptores de migrantes en el mundo, han reforzado su política migratoria de contención de la migración irregular, sin embargo, también lo han hecho los países de tránsito como México, aún cuando, en teoría, los extranjeros no buscan establecerse en su territorio. De alguna manera, las políticas migratorias que impulsan los países de tránsito rompen con el paradigma tradicional de la migración. Como advierte Kimball (2007), el Estado de tránsito migratorio plantea un escenario complejo para el estudio de la política migratoria, volcada casi en su totalidad para explicar acciones gubernamentales en países de inmigración, es decir, países desarrollados que reciben altos números de migrantes no deseados que planean trabajar y residir en esos países.

México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Si bien en el país confluyen las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio, históricamente, por su gran volumen, la migración mexicana hacia Estados Unidos ha sido la dimensión que ha recibido mayor atención, tanto por parte de autoridades como por parte de la sociedad y la academia. Aunque los mexicanos siguen siendo el grupo mayoritario de migrantes en Estados Unidos, con poco más de 11 millones de personas, desde 2010, el saldo neto migratorio entre México y Estados Unidos es cercano a cero e incluso, ha llegado a ser negativo para Estados Unidos, es decir, salen más

mexicanos de ese país de los que ingresan. El sistema migratorio en la región compuesta por México, Estados Unidos, Canadá y el Triángulo Norte de Centroamérica ha cambiado, y así como los flujos de migrantes mexicanos van a la baja, los flujos de migrantes centroamericanos han incrementado desde 2011, cambiando en su composición, pues ahora viajan más familias completas, mujeres y menores no acompañados (Rodríguez, 2016, ACNUR, 2015).

Desde comienzos del siglo 21, México se ha consolidado y ha adquirido cada vez más relevancia como país de tránsito de migrantes hacia Estados Unidos, principalmente de origen centroamericano, pero también de personas provenientes de otros países, tanto del hemisferio occidental como de otros continentes como Asia y África que, ya sea como migrantes o como refugiados, intentan llegar a la Unión Americana.

De las cuatro dimensiones de la migración a las que hemos hecho referencia, la que menos atención recibe, también a razón de su volumen, es la de México como país de destino o de inmigración. Se estima que en territorio nacional residen alrededor de 1 millón de “personas nacidas en otro país”, lo que equivale a menos del 1 por ciento de la población (INEGI, 2015). Si a esto se añade que de estas personas, 429,000 tienen nacionalidad mexicana, quiere decir que en México residen menos de 600,000 extranjeros (SEGOB, 2017). Aunque el Gobierno de México ha dado cobijo en momentos importantes de la historia a población en búsqueda de asilo, como a los guatemaltecos en la década de los ochenta o a los exiliados chilenos tras el golpe militar de 1973, en realidad México nunca ha sido un país receptor de migrantes. No obstante, desde hace 25 años mantiene una política migratoria restrictiva hacia aquellos que viajan sin papeles a Estados Unidos, debido a suposiciones que advierten que, si Estados Unidos les prohíbe el ingreso y la autoridad migratoria mexicana no los detiene, esos migrantes se quedarán en México, muy probablemente en las ciudades fronterizas con Estados Unidos, y que no hay condiciones para recibirlos³. Es decir que, aunque México no sea un país receptor de migrantes, la implementación de la política de contención denota que existe cierta preocupación de las autoridades de que pueda convertirse en uno.

El concepto de “migración de tránsito” comenzó a utilizarse en Europa a inicios de la década de los noventa para hacer referencia a la migración irregular, real o potencial, que se

³ Este punto se discute con más detalle en el capítulo 2, en el que varios entrevistados (Limón Rojas, Rodríguez, Venet, Mohar) hablan al respecto.

ubicaba en la vecindad con Europa (Düvell, 2006). Aunque la migración de tránsito es una realidad, el término no existe en el derecho internacional; sin embargo, por la vulnerabilidad de estas personas, cada vez es más frecuente que organismos internacionales alerten sobre este fenómeno desde un punto de vista humanitario. En 2015, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó un reporte en el que advirtió que, alrededor del mundo, las personas migrantes en tránsito vivían en una situación de precariedad e incluso de peligro. La Oficina de Naciones Unidas estimó que ese año, más de 5,000 mujeres, hombres y niños perdieron la vida en las rutas migratorias, la gran mayoría en el mar Mediterráneo. Para ejemplificar los peligros que corren los migrantes de tránsito en el continente americano, la Oficina también hizo referencia al caso de los 72 migrantes asesinados por el grupo criminal *Los Zetas* en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010 (OHCHR, 2015).

Actualmente, la mayoría de los estudiosos del tema de la “migración de tránsito” se encuentran en Europa (Collyer, De Haas, Düvell, Doomernik) quienes no han podido llegar a un consenso para definirlo, debido a las condiciones particulares en las que se da el tránsito migratorio en esa región. En Europa, el concepto de migración de tránsito está ligado a cierta intencionalidad de cruce, es decir, los migrantes de tránsito se perciben como aquellos extranjeros que se asientan “temporalmente” en los países limítrofes con la Unión Europea, en tanto reúnen los medios suficientes para finalmente trasladarse a Europa. Sin embargo, dicha temporalidad no es un concepto claro, pues un asentamiento temporal en un tercer país puede durar meses o años, e incluso, la intencionalidad de llegar a Europa puede cambiar, lo que significa que el migrante termina por asentarse en el país originalmente concebido como país de paso. Esta situación dificulta definir si un migrante está en tránsito o si, por el contrario, finalmente se ha establecido (Collyer, Düvell, De Haas, Molodikova, 2014).

En México, la migración de tránsito se asocia principalmente con los migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica (subregión que integran Guatemala, Honduras y El Salvador), quienes buscan llegar a Estados Unidos, y, a diferencia de lo que ocurre en Europa, buscan hacerlo en el menor tiempo posible, sin intenciones de quedarse un tiempo en México en tanto reúnen los medios para cruzar la frontera norte. En todo caso, el lapso de tiempo que los migrantes centroamericanos permanecen en el país se extiende por el incremento de los controles

al interior del territorio y la dificultad para esquivarlos. Según estudios, los migrantes de tránsito por México pasan máximo un mes en territorio nacional (Rodríguez, 2016). Además, a diferencia de lo que ocurre en los países norteafricanos, donde los migrantes pueden establecerse por períodos prolongados de tiempo, es mínima la migración de tránsito que cambia de intención y decide quedarse en México, aunque es un fenómeno más común para los centroamericanos que salen de sus países huyendo de la violencia, como se puede apreciar en el alza en las solicitudes de asilo. El número de solicitantes de asilo de los países del Triángulo Norte de Centroamérica aumentó 807 por ciento entre 2013 y 2016 (COMAR, 2017), al pasar de 887 a 8,051 solicitantes.

Para efectos de este trabajo de investigación se trabajará con el concepto de país de tránsito. Kimball (2007) advierte que un país de tránsito no es simplemente un territorio por el cual los migrantes cruzan para llegar a un tercer país, ni responde únicamente a posiciones geográficas. La autora sugiere que, para que un Estado pueda ser considerado de tránsito, éste debe reunir ciertas características mínimas: colindar con una nación desarrollada; tener altas tasas de emigración hacia esa nación desarrollada; debe servir como punto de partida principal para que los migrantes planeen la entrada clandestina a países de destino, fuertemente custodiados, y debe implementar políticas migratorias restrictivas, esto es, interceptar migrantes indocumentados, detenerlos y regresarlos. Los países de tránsito migratorio son la última frontera entre el mundo en vías de desarrollo y el mundo desarrollado. La migración entre países que están relativamente en el mismo nivel de desarrollo económico, tiende a generar menor ansiedad política (Doomernik, 2010, p. 21).

Tanto la Unión Europea como Estados Unidos han dado especial importancia al tema de su seguridad fronteriza y al combate a la migración ilegal, sobre todo después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En ese contexto, México, al igual que países como Marruecos y Libia en el Norte de África, y que Turquía y Ucrania, en Europa del Este, ha adoptado políticas migratorias restrictivas que son congruentes o van de la mano de la política migratoria de los países de destino. La Unión Europea, ha llegado a acuerdos con terceros países para contener a los migrantes provenientes del Medio Oriente o del África Subsahariana, a cambio de financiamiento. En 2005, España y Marruecos firmaron un acuerdo bilateral, en el que, a cambio de facilitar el acceso a trabajadores marroquíes al mercado español, Marruecos

accedió a asegurar su frontera sur para evitar que migrantes de otros países cruzaran por su territorio con destino a la costa mediterránea (Doomernik, 2010, p. 28). Otro ejemplo de la importancia que tiene la seguridad fronteriza y el control migratorio para la UE es que, los Estados que buscan su adhesión deben comprobar que puedan hacer frente al fenómeno de la migración en tránsito. Ante la crisis de los refugiados en Europa, los países de la UE han optado por políticas de externalización de fronteras, como por ejemplo, el acuerdo entre Alemania y Turquía para establecer a los refugiados sirios en ese país. Pries (2017) ha señalado que tanto la UE como Estados Unidos tienden a externalizar el reto de los refugiados pasando el control y el impacto de estos fenómenos a países de tránsito como México y Turquía.

Desde finales de 2001, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el diálogo migratorio entre México y Estados Unidos, entonces centrado en la posibilidad de un acuerdo bilateral liderado por los presidentes George W. Bush y Vicente Fox, fue relegado de las discusiones, que se centraron en la agenda de seguridad nacional, esto es, en la cooperación para administrar y controlar los riesgos de la frontera común y el desmantelamiento de las organizaciones de traficantes de personas, con el fin de evitar el ingreso de integrantes de organizaciones terroristas (Mohar, 2016, 336). En este esquema, también entró la frontera de México con Guatemala y Belice. La cooperación bilateral en materia de seguridad se materializó en 2008, con la Iniciativa Mérida⁴, un programa que impulsaron los Presidentes Bush y Felipe Calderón que se mantiene vigente hasta el día de hoy.

A través de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos asiste a México para fortalecer la contención migratoria, sobre todo en materia de capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración (INM) e infraestructura. El tercer pilar de la Iniciativa establece facilitar el comercio legítimo y el movimiento de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo (Departamento de Estado). Entre los años fiscales 2013 y 2016, el Departamento de Estado de Estados Unidos asistió al Gobierno de México con 24 millones de dólares en equipo (que incluye equipo NIII, quioscos móviles y equipos caninos), entrenamiento

⁴ Entre los años fiscales 2008 y 2016, Estados Unidos destinó 2.600 millones de dólares a México vía la Iniciativa Mérida, lo que ha derivado en una inversión de 94.000 millones de dólares por parte del Gobierno mexicano asignados a tareas de seguridad pública (CRS, 2017). La Iniciativa Mérida tiene cuatro pilares: 1) trastornar la capacidad operativa del crimen organizado; 2) institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho; 3) crear la estructura fronteriza del Siglo XXI y 4) construir comunidades fuertes y resilientes.

de agentes del INM en la frontera sur y asistencia técnica. Esta inversión estadounidense derivó en que su contraparte, el Gobierno de México, destinara 74 millones de dólares a estos rubros en este periodo (CRS Report, 2017, 13). Las discusiones para restringir el paso de centroamericanos y de nacionales de otros países entre México y Estados Unidos se han dado más en el marco de la cooperación en materia de seguridad, con un enfoque de responsabilidad compartida, aduciendo que es un problemática común entre los dos países. La frontera sur de México es parte de las conversaciones habituales entre el Departamento de Seguridad Interna y las agencias de seguridad de Estados Unidos con la Secretaría de Gobernación. Entre los éxitos de la Iniciativa Mérida durante los años fiscales 2015 y 2016, el Departamento de Estado de Estados Unidos consideró la detención de Joaquín Guzmán Loera, líder del Cartel de Sinaloa; los avances en el sistema de justicia oral, las mejoras en centros penitenciarios y la aprehensión, por parte del INM, de más de 150,000 migrantes centroamericanos, africanos y asiáticos (CRS Report, 2017, 13).

Tanto Europa como Estados Unidos, dos de los principales destinos para migrantes en el mundo, emplean políticas de *externalización* o *extraterritorialización* de sus fronteras, esto es, apoyan o bien, presionan por distintos medios, a terceros países de tránsito de migrantes para impedir que nacionales de terceros países alcancen su territorio. En otras palabras, se trata de encomendar a países frontera, por los que los migrantes han de transitar antes de llegar a su destino, la tarea de cerrar la vías de comunicación entre países emisores y receptores, y, a cambio, países taponos reciben ayudas al desarrollo o bien, se les concede un estatus privilegiado en las relaciones comerciales (Velasco, 2015, 306). Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en 1994, la relación bilateral entre México y Estados Unidos se ha institucionalizado en muchos frentes, incluido el de la cooperación en materia de seguridad. Más que beneficiarse de la asistencia económica que provea el país vecino, los gobiernos mexicanos impulsan políticas que ayuden o que sean congruentes con la integración comercial de la región de América del Norte y la cooperación en todos los frentes.

Según Anguiano (2010, 12), las fronteras externalizadas han expandido políticas restrictivas a la movilidad humana hacia países de tránsito e incluso a los países de origen, no sólo influyendo en sus legislaciones y políticas migratorias, sino estableciendo controles reales

en sus territorios, tales como los cinturones de seguridad al sur y al este de la Unión Europea y entre América del Norte y el resto del continente americano. La Coalición Internacional contra la Detención (IDC, por sus siglas en inglés) ha advertido que, de manera creciente, los países de destino están invirtiendo en las capacidades de los países vecinos de tránsito para interceptar y detener extranjeros: “Esta externalización del control fronterizo es evidente en la Unión Europea, que ha invertido de manera significativa en las capacidades de sus vecinos, incluyendo Ucrania, Libia y Turquía, para detectar, detener y disuadir a solicitantes de asilo, refugiados y migrantes que planean viajar de manera irregular a Europa. Dinámicas similares pueden observarse también en las inversiones políticas y financieras realizadas por los Estados Unidos en las capacidades de detención de Guatemala y México, y por Australia en Indonesia, Nauru y Papua Nueva Guinea” (IDC, 2015, 2).

Doomernik (2010, 43) advierte que por lo general, los intentos por regular la migración tienen resultados inesperados y pueden aumentar lo que en un inicio se intentaba reducir, como la migración en sí misma y el contrabando de personas. De hecho, el aumento de los controles migratorios ha hecho de los países de tránsito tierra fértil que ocurran las más graves violaciones a derechos humanos, pues el término “tránsito” denota el tiempo y el espacio en el cual los migrantes están más privados de la protección del Estado y, por lo tanto, son más vulnerables al crimen, a la explotación, a las lesiones y a la muerte Coutin (2005, 196).

Si bien la vecindad con países desarrollados explica gran parte de la implementación de políticas migratorias restrictivas en los países de tránsito, estos no son meros subordinados de las potencias económicas. Al comparar los casos de México y Marruecos como países de tránsito migratorio, Kimball (2007) concluye que ambos emplean políticas restrictivas por cuestiones fundamentalmente geopolíticas, sin embargo, advierte que si bien estos países pueden experimentar una presión significativa de parte de sus vecinos del norte para contener la migración de terceros países subdesarrollados, de ninguna manera actúan como simples marionetas de los intereses de los países del primer mundo, sino que tienen razones propias para implementar estas medidas. Algunas de estas razones están ligadas también sus vecinos del norte, con quienes se busca, por ejemplo, una mayor integración comercial, de modo tal que la contención de flujos migratorios provenientes de terceros países pasa a ser un elemento de

negociación bilateral. Sin embargo, también hay consideraciones en otros ámbitos, por ejemplo, en materia laboral, en el sentido en que las economías de estos países no estarían preparadas para recibir mano de obra extranjera, ni para proveerles de servicios básicos como salud y educación, por lo que su ingreso provocaría tensiones.

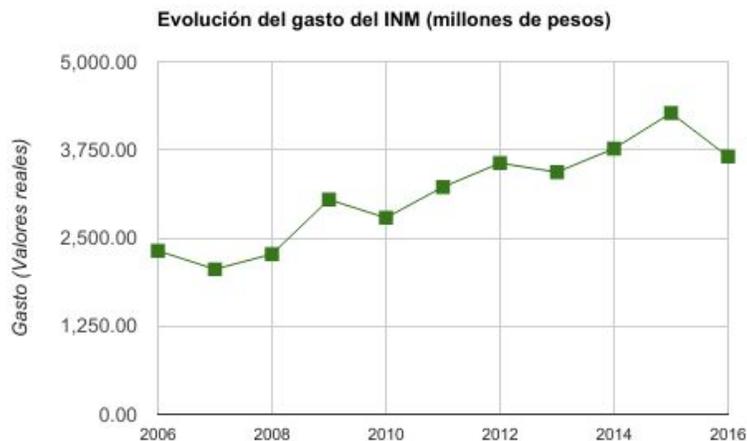
Tanto por razones geopolíticas como de negociación bilateral con Estados Unidos e internas, México mantiene una política migratoria restrictiva para los extranjeros indocumentados en tránsito hacia Estados Unidos, que conforman principalmente migrantes guatemaltecos, salvadoreños y hondureños. Esta política se ha ido construyendo y consolidando durante los últimos 25 años, periodo en el cual, el país atravesó por una serie de transformaciones, siendo la más relevante el cambio de modelo económico, de una economía protegida a la apertura comercial, lo que significó un mayor acercamiento a Estados Unidos. En el tercer capítulo de esta tesis se hace una revisión del contexto histórico mexicano en el cual se sientan las bases de la política migratoria restrictiva hacia los extranjeros indocumentados.

1.3 Algunos cuestionamientos sobre la política migratoria mexicana

En México, la política migratoria restrictiva no es sinónimo de mayor control fronterizo. La frontera sur de México cuenta con once cruces formales, sin embargo, se calcula que hay alrededor de 370 cruces informales que hacen casi imposible que las autoridades verifiquen los ingresos. La contención de la migración centroamericana que impulsa el Gobierno federal desde inicios de los noventa no se ha traducido en un reforzamiento de la frontera sur del país en términos de infraestructura o de personal asignado a la línea limítrofe entre México con Guatemala y Belice, como ocurre, por ejemplo, en la frontera México-Estados Unidos. Mantener una frontera semi-abierta es resultado tanto de la falta de recursos económicos y humanos para resguardar el área, como de las dificultades topográficas de la zona. Sin embargo, la frontera se ha mantenido así también por la intensidad de los procesos transfronterizos, sobre todo a partir del siglo 21 en la frontera México-Guatemala, donde hay una integración del mercado laboral (Guillén, 2016). A diferencia de la migración de tránsito, cuya respuesta es la contención, la migración transfronteriza es tolerada por las autoridades.

El hecho de que no haya control fronterizo en el sur no significa que el Gobierno federal no invierta en la contención migratoria. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, el gasto ejercido por el INM creció casi 85% entre 2006 y 2015, año en que, en plena implementación del Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur, alcanzó su máximo histórico. Además, está comprobado que el INM destina más del 80 por ciento de sus recursos a la gestión y al control migratorio, en tanto que solo 11 por ciento del gasto se destina a programas de protección de migrantes (Córdova, 2012).

Gráfica 1. Evolución del gasto del INM



Fuente: Rodolfo Córdova (2017) a partir de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP

Desde la Ley de General de Población de 1947 hasta la Ley de Migración de 2011, la Secretaría de Gobernación ha estado facultada para establecer estaciones migratorias para resguardar migrantes en tanto son expulsados del país. Sin embargo, la implementación de esta disposición de la ley comenzó a hacerse efectiva hasta finales de la década de los noventa, antes, era prácticamente letra muerta. La Ley de Migración (2011) establece en su artículo 97 que el Instituto Nacional de Migración (INM) podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio

dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros y en la práctica, es la manera más común en que se detiene a los migrantes indocumentados. Mientras se intenta cumplir con esta disposición legal a cabalidad, el Gobierno mexicano no ha tomado medidas para documentar a la migración en tránsito. Sus esfuerzos se han enfocado en documentar a la migración transfronteriza con Guatemala y Belice, cuyos nacionales pueden acceder a tarjetas de trabajador fronterizo o de visitante local, sin embargo, hasta el momento no ha impulsado ninguna acción para facilitar el ingreso legal de migrantes centroamericanos.

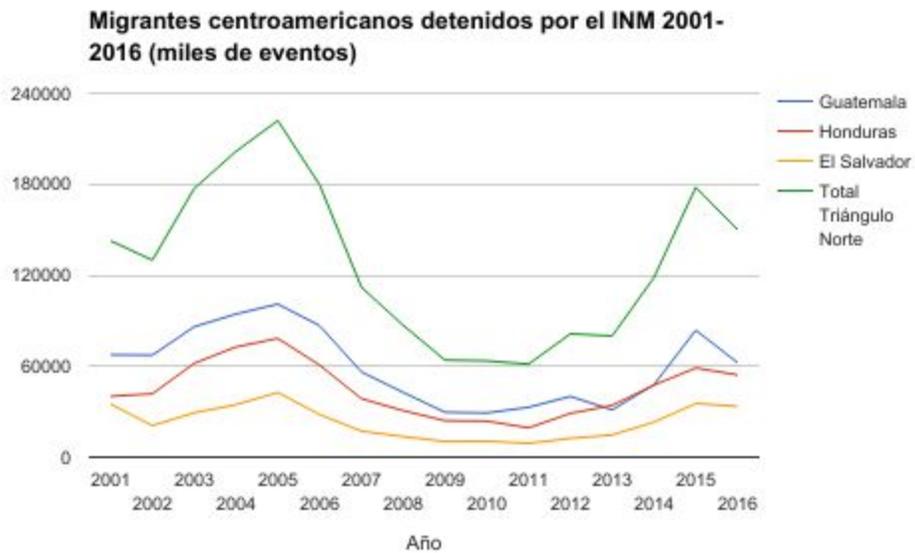
Como se dijo anteriormente, la política restrictiva de contención migratoria no se ubica, literalmente, en la frontera sur, sino al interior del país, principalmente en el sur. Esta política es implementada por autoridades migratorias en México, que por ley, pueden ser auxiliadas por fuerzas del orden público como la Policía Federal y las fuerzas armadas para llevar a cabo revisiones migratorias.

Por como ocurre el control migratorio en el país, se puede sostener que en México la frontera para la migración de tránsito es vertical, no horizontal. Detener al interior del territorio nacional se traduce en instalación de retenes del INM en puntos carreteros, sobre todo, pero no únicamente, en los estados del sur del país, así como en operativos en los alrededores de las vías de los trenes de carga, que algunos migrantes centroamericanos utilizan como transporte para llegar a Estados Unidos. Actualmente, la mayoría de los migrantes que son detenidos por el INM son interceptados en carreteras, práctica que según organizaciones de la sociedad civil, se ha incrementado durante la implementación del Plan Frontera Sur. Se estima que en 2014, 77 por ciento de las revisiones migratorias se llevaron a cabo en puntos carreteros (IMUMI, 2016).

Los extranjeros que son detectados sin documentación son “presentados” ante el INM y llevados a centros de detención conocidos como estaciones migratorias o estancias provisionales. Estas instalaciones se crearon con el fin de concentrar de manera temporal a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular en México, en tanto ésta se resuelve. La situación migratoria puede ser resuelta mediante un procedimiento administrativo migratorio o bien, a través de la aceptación de un retorno asistido. “La naturaleza jurídica de la detención migratoria es una medida cautelar personal que busca asegurar la sujeción de la persona

extranjera al procedimiento administrativo y cuya consecuencia es la restricción de la libertad” (Barja, 2015, 40). Las detenciones de migrantes centroamericanos por parte de autoridades mexicanas se han incrementado en los últimos años:

Gráfica 2. Migrantes centroamericanos detenidos por el INM



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Extranjeros presentados y devueltos.

Actualmente, México cuenta con 32 estaciones migratorias, donde los extranjeros pueden permanecer detenidos hasta 90 días, con 15 estaciones provisionales tipo A, donde los migrantes pueden estar hasta 48 horas y con 12 estancias provisionales tipo B, donde el tiempo máximo de detención es de siete días. Aunque la Ley de Migración señala que el alojamiento de un extranjero no será mayor a 15 días hábiles, ésta tiene algunos supuestos en los cuales un extranjero podría estar detenido por tiempo indefinido, por ejemplo, para quien estando detenido en una estación migratoria interpone un juicio de amparo.

Aunque las medidas de contención migratoria se apegan plenamente a la normatividad mexicana, la práctica de las revisiones migratorias y de la detención de personas migrantes han generado algunos debates en el país. Uno de ellos ocurrió en el caso de cuatro jóvenes indígenas

de Chiapas que fueron interceptados por agentes migratorios, en septiembre de 2015 en Querétaro, a quienes autoridades migratorias confundieron con guatemaltecos. Los indígenas mexicanos, cuyo destino final era Sonora, donde se disponían a trabajar como jornaleros agrícolas, permanecieron encerrados durante nueve días en una estación migratoria. El caso derivó en una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que determinó que ninguna persona mexicana está obligada a portar documentación que acredite su identidad cuando está circulando dentro de México. Ese mismo año, el organismo nacional emitió otra recomendación al INM tras documentar que agentes del Instituto encerraron de manera injustificada a al menos 15 mexicanos en once casos distintos entre diciembre de 2014 y octubre de 2015.

Visto desde un enfoque de derechos humanos, es posible argumentar que la detención migratoria vulnera derechos humanos, siendo los más evidentes el derecho a la libertad personal y el derecho a la libre circulación de las personas. Organizaciones de derechos humanos han advertido que, tanto las revisiones migratorias como las detenciones de extranjeros indocumentados son inconstitucionales. Estos cuestionamientos han dado pie a discusiones en México sobre alternativas a la detención de personas migrantes, que hasta ahora solo han sido puestas en práctica, a través de programas piloto, con los grupos de migrantes en situación de mayor vulnerabilidad, tales como niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y solicitantes de asilo.

Lejos de proteger al migrante, como sostienen las autoridades, el endurecimiento de las medidas de contención migratoria han puesto en mayor riesgo a esta población, que ha tenido que diversificar sus rutas para evitar ser interceptada y ha tenido que recurrir cada vez más al uso de traficantes de personas, conocidos como *coyotes* o *polleros*, que han elevado el costo del tránsito. Es bien sabido que el creciente tráfico de personas ha sido el recurso más favorecido por los migrantes indocumentados ante el reforzamiento de las políticas de contención de flujos migratorios irregulares (Castillo, Toussaint y Olivera, 2010, p. 250).

A diferencia de hace un par de décadas, en la actualidad, muchos de estos traficantes laboran para la delincuencia organizada, que desde finales de los 2000 ha incurrido en graves delitos como secuestros de migrantes, principalmente a lo largo de la ruta del Golfo de México.

En 2009, la CNDH estimó que cada año, unos 10 mil migrantes eran víctimas de secuestro en el país. Los casos más graves de violaciones a derechos humanos de personas migrantes de los que se tiene conocimiento ocurrieron en 2010 y 2012, cuando se registraron en México tres matanzas masivas de personas migrantes (dos en San Fernando, Tamaulipas, en 2010 y en 2012, y una en Cadereyta, Nuevo León, en 2011).

En un reciente informe, la organización civil Sin Fronteras analizó las detenciones de migrantes en los últimos 15 años y advirtió que si bien desde 2011 México cuenta con un marco normativo en materia migratoria que explicita que migrar no es un delito, la detención sigue siendo la regla y no la excepción para las personas en situación migratoria irregular. Para esta organización, pionera en la defensa de los derechos de los migrantes en México, la detención de personas migrantes es confusa en la normativa mexicana, pues a pesar de que en 2008 se despenalizó la entrada irregular de migrantes en territorio mexicano, las personas en situación irregular siguen siendo privadas de su libertad (Sin Fronteras, 2016, 14).

En julio de 2014, la Comisión Mesoamericana de Juristas presentó, con el apoyo de 40 organizaciones y defensores de derechos de personas migrantes, una acción declarativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para promover los derechos a la libertad personal y a la libre circulación de las personas migrantes en territorio nacional. El objetivo de la acción declarativa, que finalmente fue desechada por la Corte, consistía en que el máximo tribunal del país se pronunciara sobre la constitucionalidad de la detención de personas migrantes en estaciones migratorias y la existencia de puntos de revisión al interior del país, que se consideran violatorios de los derechos de las personas que transitan por México (CMJ, 2014).

El Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) ha tratado de litigar la inconstitucionalidad del Artículo 97 de la Ley de Migración, que establece que, además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el INM podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. Por el caso de la detención de los indígenas tzeltales, esta organización hizo un llamado al Poder Judicial del estado de Querétaro para declarar inconstitucionales las revisiones migratorias en puntos carreteros, pues atentan contra las garantías de no discriminación y libre circulación de las personas.

Organizaciones de la sociedad civil han advertido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe la figura de la detención migratoria, sino únicamente la del arresto administrativo, que en ningún caso puede exceder las 36 horas de detención, o bien, la detención a la que hace referencia el artículo 33, del cual no existe ley reglamentaria: “la postura que el INM alega en los juicios de amparo es que no se trata de una privación de la libertad, sino de un ‘alojamiento’ de orden administrativo, fundándolo en el Artículo 11 constitucional (restricción a la libertad de tránsito), en la Ley de Migración, su Reglamento y el Acuerdo por el que se dan a conocer las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias” (Barja, 2015, 44).

Tanto controles migratorios con respeto a los derechos humanos como las alternativas a la detención se contemplan en el Programa Especial de Migración 2014-2018⁵, sin embargo, hasta el momento solamente se han utilizado en programas piloto para adolescentes no acompañados y para solicitantes de asilo.

1.3 Evolución de la Migración Centroamericana en Tránsito por México

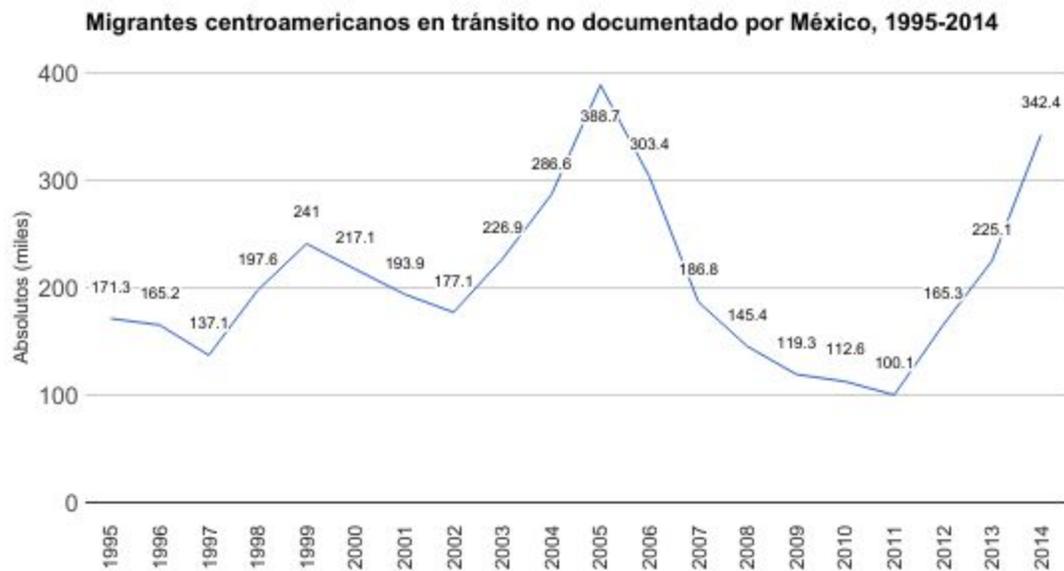
En este apartado, se muestran las tendencias de la migración centroamericana en tránsito por México. La Gráfica 3 (Rodríguez, 2016) muestra la evolución de estos flujos, a partir de datos seleccionados de aprehensiones en México y Estados Unidos. El análisis de Rodríguez estima que en 2014, el año de la crisis humanitaria de los menores migrantes viajando solos tratando de llegar a Estados Unidos, el flujo de centroamericanos tratando de cruzar México fue de 392,000, muy cerca de su máximo histórico, alcanzado en 2005, con 418,000. A diferencia de hace diez años, los flujos cada vez más están compuestos por mujeres y menores de edad, aunque también, cada vez son menos los centroamericanos que logran ingresar a Estados Unidos.

Rodríguez advierte que entre 1995 y 2015 pueden observarse tres fases de migración centroamericana de tránsito por México: la fase de crecimiento (1995-2005); la fase de

⁵ En sus líneas de acción 3.3.2 y 3.3.3, el Programa Especial de Migración establece: 3.3.2 Implementar protocolos de control migratorio que reduzcan la discrecionalidad y promuevan el respeto y la seguridad de las personas migrantes y 3.3.3 Fortalecer medidas alternativas al alojamiento de las personas extranjeras en estaciones migratorias, en particular para personas en situación de vulnerabilidad.

decrecimiento continuo (2006-2011) y la fase de fuerte reincremento (2012 a la fecha). Mientras que en la primera fase era exitoso 24 por ciento de los cruces, en la segunda solo lo fue 17 por ciento y en la última, 11 por ciento, lo que puede sugerir que las políticas migratorias restrictivas tanto en México como en Estados Unidos sí han tenido un efecto en la efectividad de los cruces.

Gráfica 3 Migrantes centroamericanos en tránsito no documentados por México



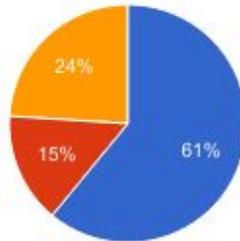
Fuente: Elaboración de Rodríguez (2017) a partir de datos seleccionados de la Secretaría de Gobernación, UPM, INM de México: Boletín de estadísticas migratorias. US Border Patrol, Southwest Border. Extranjeros aprehendidos según país de ciudadanía (datos no publicados). Más residuales con base en: US Bureau of the Census: ACS y CPS: Extranjeros captados en la encuesta que un año antes residen en el exterior y US DHS, Office of Immigration Statistics: *Persons obtaining Legal Permanent Resident Status (LPR)*. 2015, dato preliminar.

Como se puede observar en la Gráfica 4 (Rodríguez, 2016), en la primera fase (1995-2005), del total de migrantes de tránsito, 61% fueron aprehendidos por México; en la segunda (2006-2011), 55% de los centroamericanos fueron detenidos en México y en la tercera (2012 a la fecha), 33%. En contraste, las aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, Sector Suroeste, pasaron de 15% en la primera fase a 28% en la segunda y 56% en la tercera.

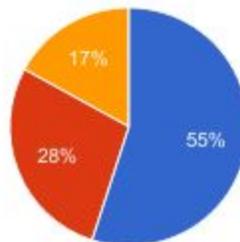
Gráfica 4: Distribución del volumen anual estimado de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos, según proporción promedio de cada indicador para los periodos seleccionado.

*Aprehendidos por el INM en todo México · Aprehendidos por la Patrulla Fronteriza en la zona suroeste ·
Lograron llegar a EEUU de manera irregular pasando por México*

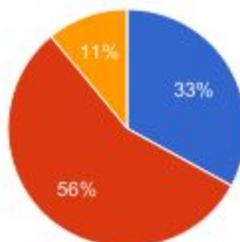
1995-2005



2006-2011



2012-2014



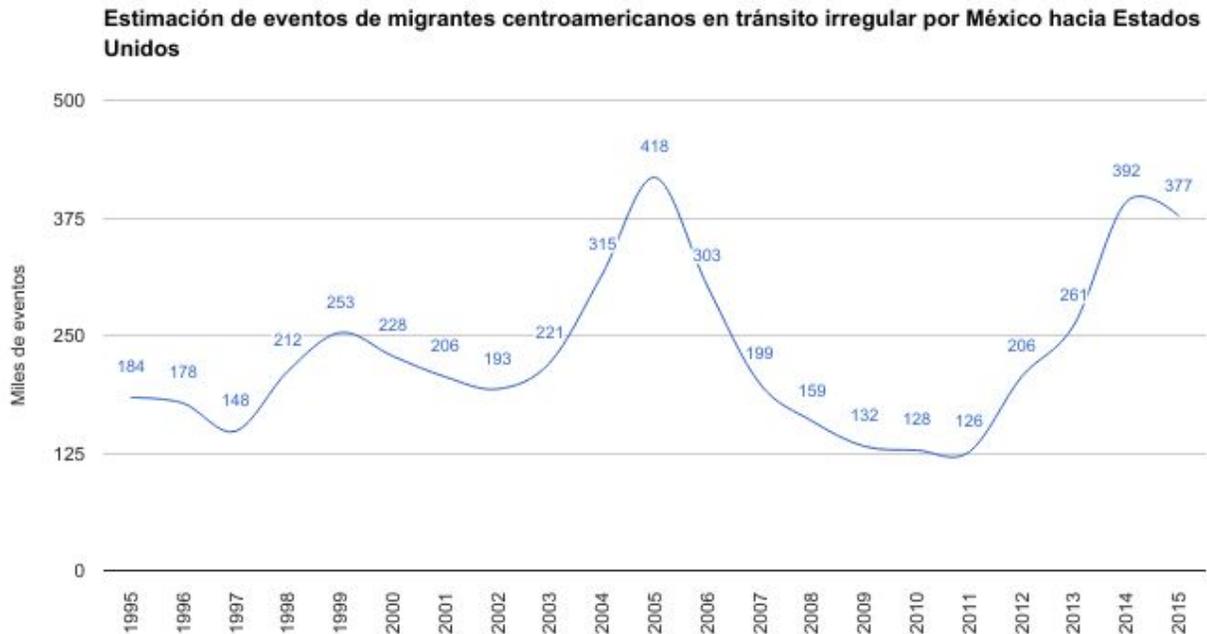
Fuente: Rodríguez (2016) a partir de datos de cada indicador respecto al total estimado de acuerdo con Secretaría de Gobernación, UPM, INM de México: Boletín de estadísticas migratorias. US Border Patrol, Southwest Border. Extranjeros aprehendidos según país de ciudadanía (datos no publicados). Más residuales con base en: US Bureau of the Census: ACS y CPS: Extranjeros captados en la encuesta que un año antes residen en el exterior y US DHS, Office of Immigration Statistics: *Persons obtaining Legal Permanent*

Resident Status (LPR). 2015, dato preliminar.

Rodríguez advierte (Gráfica 2) que a partir de 2010 las tendencias comienzan a cambiar, llegando a ser mayores las detenciones de centroamericanos por parte de Estados Unidos entre 2012 y 2014: “Esto puede indicar una mayor permisividad por parte de las autoridades migratorias mexicanas entre 2010 y 2013 o, bien, la evasión de sus controles por la acción de traficantes de personas que logran llevar a los migrantes —sobre todo mujeres y menores de edad— hasta la frontera con Estados Unidos. La relación entre migrantes retenidos por cada autoridad se revierte nuevamente a partir del segundo semestre de 2014 y durante 2015 con la implementación del Programa Integral para la Frontera Sur por parte del gobierno de México” (Rodríguez, 2017).

La Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (2017) también elaboró una gráfica de la evolución de la migración indocumentada en tránsito por México, también con base en fuentes mexicanas y estadounidenses. Calcula que en 2014, 342,000 migrantes cruzaron por territorio nacional, muy cerca del pico de 2005, estimado en 388,700.

Gráfica 5 Estimación de eventos de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos



Fuente: Estimaciones de la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación, con base en UPM Boletines Estadísticos, información del US Department of Homeland Security, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service y US Border Patrol; y US Census Bureau, *American Community Survey* (ACS), varios años.

Las gráficas permiten observar que la migración de tránsito centroamericana se dispara a finales de la década de los noventa, alcanzando su pico en el año 2005, y que las políticas migratorias de contención, tanto en México como en Estados Unidos, han logrado impactar en la efectividad de los cruces. Sin embargo, las políticas en sí mismas no han logrado desincentivar los flujos migratorios.

A lo largo de este capítulo ha expuesto la condición de México como país de tránsito migratorio, base sobre la cual, el Gobierno federal ha adoptado políticas de contención de la migración irregular en el marco de la cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, materializada a través de la Iniciativa Mérida. Al igual que la Unión Europea, Estados Unidos emplea políticas de extraterritorialización de sus fronteras, que han derivado en que México refuerce la contención migratoria, por ejemplo, en 2014 con el Plan Frontera Sur. Asimismo, se expuso la operación de la política de contención migratoria a lo largo del territorio nacional, lo que ha derivado en algunas críticas de la sociedad civil, que ha hecho señalamientos que van desde la inconstitucionalidad de las revisiones migratorias, hasta otros que alertan sobre la desprotección en la que se encuentran los migrantes centroamericanos en México. Finalmente, se revisaron algunas estadísticas de la migración centroamericana en tránsito por México, que permiten observar que, si bien ha habido un impacto de las políticas en la efectividad de las llegadas a Estados Unidos, los flujos de migrantes centroamericanos no se han detenido, lo que denota que las políticas en ambos países han sido insuficientes para hacer frente al fenómeno. En el siguiente capítulo se explora el contexto histórico en el cual México adopta su política migratoria, revisión que se acompaña de entrevistas con actores clave en los momentos de definición de dicha política.

Capítulo II. Revisión histórica y entrevistas con actores clave

A mediados de la década de los noventa, México estructuró su política migratoria y por primera vez, adoptó una posición institucional respecto a los extranjeros indocumentados que ingresaran al país con el fin de llegar a Estados Unidos. Aunque el “aseguramiento” (detención) de extranjeros indocumentados y su alojamiento en estaciones migratorias estaba previsto en la Ley de General de Población (LGP) de 1947 y en la de 1974, en realidad, hasta los noventa no existían políticas públicas encaminadas a hacer cumplir esta ley. En su artículo 71, la LGP establecía. “La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquellos que deben ser expulsados” (Segob, 1974).

La migración indocumentada en tránsito por México hacia Estados Unidos pasaba sin mayores inconvenientes por el territorio nacional hasta mediados de la década de los noventa, toda vez que los flujos eran casi imperceptibles y no constituían un problema para las autoridades. Sin embargo, a mediados de esta década, el Estado mexicano impuso un enfoque restrictivo hacia los flujos de migrantes indocumentados, lo que denominamos una política de contención migratoria, que se mantiene hasta el día de hoy. Esta política migratoria de corte policiaco fue establecida durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), aunque no cobró fuerza hasta entrada la década de los 2000, cuando la migración comenzó a ser vista como asunto de seguridad nacional. Hacia finales del siglo XX, México ya contaba con una parte importante de su estructura administrativa y personal de migración orientado a procurar contener la transmigración centroamericana, lo más cerca posible de la frontera con Guatemala y Belice, lo que provocó que se fueran estableciendo rutas y dinámicas diversas para superar esos controles (Casillas, 2008).

Para entender la política migratoria actual, es necesario revisar el contexto histórico en el que surge, que a nivel internacional, está marcado por el fin de la Guerra Fría (1989); a nivel regional, por la firma de los acuerdos de paz en Centroamérica y a nivel doméstico, con un cambio de modelo económico y un viraje prácticamente total hacia Estados Unidos. También se enmarca en el reforzamiento de la política migratoria en Estados Unidos, que se verá más adelante.

3.1 México y los conflictos centroamericanos

En las décadas de 1970 y 1980, tres países centroamericanos, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, atravesaron por períodos de guerras civiles. Ante la amenaza de expansión del comunismo en el hemisferio occidental, Estados Unidos intervino directamente en los conflictos centroamericanos, sobre todo tras el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, en 1979. El apoyo de Estados Unidos a la contrarrevolución nicaragüense y la obstaculización de los procesos revolucionarios en El Salvador y Guatemala no era ningún secreto, como tampoco lo era que Honduras, que no pasó por un conflicto armado, asumió el papel de base de operaciones de Estados Unidos para que fluyera la ayuda militar y económica con estos fines (Armijo y Toussaint, 2016, p. 7). El intervencionismo estadounidense en Centroamérica era percibido por el Estado mexicano como amenaza a su seguridad nacional. En este periodo, México no era concebido como un país de tránsito de migrantes, aunque hubo salvadoreños y hondureños que atravesaron el territorio nacional para buscar protección en Estados Unidos.

Durante la década de 1980 y hasta principios de la década de 1990, la diplomacia mexicana jugó un papel activo para que los países centroamericanos llegaran a soluciones pacíficas a sus conflictos internos. A propuesta del Estado mexicano, en 1983 se creó el Grupo Contadora, que además de México, integraron Venezuela, Colombia y Panamá. La mediación multilateral del Grupo Contadora en los conflictos centroamericanos permitió sentar las bases para que estos países firmaran acuerdos de paz. Con la caída del Muro de Berlín en 1989 y el fin de la Guerra Fría, el discurso anticomunista en la región perdió fuerza y los acuerdos de paz se firmaron entre 1990 y 1996.

Los conflictos centroamericanos provocaron desplazamientos forzados de personas. La migración forzada más visible fue la del conflicto guatemalteco, en el que fuerzas militares atentaban con movimientos revolucionarios en zonas rurales e indígenas. Alrededor de 50 mil personas indígenas se asentaron en México durante la década de los ochenta. En colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Gobierno mexicano apoyó el retorno asistido de guatemaltecos a partir de 1993, en tanto que otros más fueron regularizados y se asentaron en los estados del sur del país. A los refugiados guatemaltecos que se establecieron en los ochenta se les percibió como flujos temporales y por lo tanto, no hubo necesidad de orientar la política migratoria hacia el sur del país (Casillas, 2016).

Tras la firma de los acuerdos de paz, los gobiernos mexicanos percibieron que la región centroamericana había retomado el rumbo de la estabilidad y la democracia, pero no fue así, y al poco tiempo, nuevos problemas surgieron: el de la migración de tránsito y el de la inseguridad en la frontera sur de México (Toussaint, 2016, p.183). Puesto que los procesos de paz no fueron acompañados de procesos de desarrollo, los centroamericanos comenzaron a salir de sus países como migrantes económicos, en búsqueda de mejores oportunidades de vida en Estados Unidos, en la década de los noventa, sumándose a los flujos de mexicanos. Caso que merece una atención aparte es el de la vida transfronteriza entre México y Guatemala, fenómeno que, a diferencia de la migración en tránsito, ha sido tolerado por las autoridades mexicanas, quienes incluso han operado para flexibilizar la entrada de trabajadores temporales y visitantes regionales.

Los procesos de los años ochenta en Centroamérica fueron “revoluciones sin cambios revolucionarios”, pues si bien se transformaron las estructuras políticas, dejando atrás los gobiernos militares y autoritarios y abriendo paso a las democracias electorales, continuaron la desigualdad y la polarización social, e incrementaron los niveles de violencia al imponerse políticas de mano dura contra la criminalidad (Benítez Manaut, 2016, pgs. 15-16). En ese contexto, el Gobierno mexicano trasladó el eje de las relaciones con Centroamérica de la cooperación política directa y la mediación a la construcción de mecanismos de cooperación⁶

⁶ En la década de los noventa comenzó un proceso de institucionalización de la cooperación mexicana con Centroamérica, a través de mecanismos como las Cumbres de Tuxtla, el Plan Puebla Panamá, el Proyecto Mesoamérica y el Tratado de Libre Comercio con los países del Triángulo Norte de Centroamérica. En 1990 se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación en Centroamérica y en enero de 1991, se llevó a cabo la cumbre presidencial entre México y Centroamérica, conocida como Tuxtla I, encaminada a fortalecer los procesos de paz y

para el desarrollo regional, mismos que han sido insuficientemente sólidos como para atenuar las causas de origen de la migración centroamericana, pues el enfoque principal ha sido el fortalecimiento del libre tránsito de mercancías y la ausencia de programas para resolver problemas como la pobreza, la desigualdad, la violencia y la inestabilidad política (Castillo, Toussaint y Olivera, 2010, Toussaint, 2015).

Es importante señalar que, durante el periodo de guerras en Centroamérica, salvadoreños y hondureños fueron recibidos por Estados Unidos, país que les brindó protección internacional. Sin embargo, tras la firma de los acuerdos de paz, Estados Unidos aceleró los procesos de deportación de estos centroamericanos, algunos de los cuales estaban presos en cárceles norteamericanas, y fueron devueltos sin dar aviso a las autoridades centroamericanas, lo que más tarde, a finales de la década de 1990, derivó en la proliferación de maras y pandillas, así como en el incremento de los flujos migratorios de deportados que querían regresar a Estados Unidos (Armijo y Toussaint, 2016, p. 8).

3.2 Apertura comercial y acercamiento a Estados Unidos

El fin de la Guerra Fría (1989) marcó el inicio de una de las transformaciones más profundas del Estado mexicano. Desde mediados de los ochenta, México dejaba atrás el modelo económico de sustitución de importaciones y emprendía el camino hacia la apertura comercial, que terminó por consolidarse con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde finales de la década de 1970, ya se cuestionaba la dependencia de México a su vecino del norte, a donde orientaba prácticamente la totalidad de sus exportaciones petroleras, sin embargo, hasta ese momento la dependencia se percibía como solo económica, pues México mantenía diferencias importantes con Estados Unidos en ámbitos de política internacional, tanto hacia

democracia en la región, que derivó en la creación de comisiones binacionales. En 1996 se llevó a cabo la Cumbre de Tuxtla II, que acordaba buscar de forma conjunta el financiamiento para el desarrollo. En la reunión de Tuxtla IV, en el año 2000, se planteó la importancia de definir el concepto de Mesoamérica. En 2001, el Presidente Vicente Fox convocó a los presidentes centroamericanos para lanzar un plan de desarrollo que fuera desde la ciudad de Puebla hasta Panamá (PPP), que tenía el objetivo de combatir el rezago social y económico en la región a través de inversión en infraestructura. El PPP fue institucionalizado en 2004, sin embargo, el programa no tuvo el éxito deseado y la mayoría de los acuerdos quedaron solo en el papel. En 2008, el PPP se transformó en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, cuyos resultados, también fueron cuestionados (Toussaint, 2015, p. 177-182).

Cuba como hacia los conflictos armados en América Central, como se explicó en el apartado anterior.

Tras la crisis de la deuda de 1982, el Gobierno mexicano, encabezado por el Presidente Miguel de la Madrid, impulsó medidas de reajuste económico, entre ellas la renovación del crédito externo, la desregulación y la reestructuración de la deuda externa, pero también el adelgazamiento del sector público, que logró reducir las empresas paraestatales de 1,555 a inicios de su mandato a 412 en 1988 (Herrera y Santa Cruz, 2011, 317). En 1986, dejando atrás la arraigada perspectiva nacionalista, México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), antecesor de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y comenzó a facilitar la entrada a la inversión extranjera directa al país. Durante el sexenio de De la Madrid, las exportaciones no petroleras crecieron al 20 por ciento anual, hubo superávit en la balanza comercial y disminuyó la concentración de las exportaciones petroleras (Lajous, 2012, p. 328).

En 1990, durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, iniciaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Con el TLCAN, México se insertó formalmente en el bloque comercial de América del Norte y profundizó sus vínculos comerciales con Estados Unidos, acercamiento que, más allá de lo comercial, implicó un giro en la política exterior de México, mucho más volcada ahora hacia Estados Unidos. En 1991, un memorando confidencial enviado por el Embajador estadounidense en México, John Negroponte, al Subsecretario de Estado de Estados Unidos, Bernard Aronson, afirmaba que “el TLCAN institucionalizaba la aceptación de una orientación norteamericana de la política exterior de México” (Herrera y Santa Cruz, 2011, p. 327). El tema migratorio, que ya causaba tensiones entre México y Estados Unidos, quedó explícitamente fuera de TLCAN, como también quedaron fuera, a petición de México, los asuntos energéticos. Sin embargo, el tema migratorio fue contenido en el acuerdo paralelo de cooperación laboral, el cual establece que los Estados parte se comprometen con el principio de protección de los trabajadores migratorios, a quienes se debe proporcionar la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo (SICE).

Pese a esta consideración a los trabajadores migratorios en el acuerdo paralelo, los negociadores del acuerdo comercial intervinieron para impedir la incorporación de sus mercados de mano de obra. Por otro lado, para México y para Estados Unidos, los países centroamericanos iban por buen camino tras la firma de los acuerdos de paz, por lo que el tema de la migración centroamericana en búsqueda de oportunidades laborales en Estados Unidos no fue un asunto a tratar en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (Casillas, 2014).

3.3 El reforzamiento de la política migratoria estadounidense

En 1990, los mexicanos indocumentados en Estados Unidos rondaban los 2 millones de personas (Pew Research Center, 2017). Desde finales de los ochenta, en el contexto de apertura comercial de México, Estados Unidos comenzó a reforzar las medidas de seguridad en su frontera con México e impulsó las primeras medidas antiinmigrantes. En 1986 se aprobó la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), a partir de la cual fueron regularizados alrededor de 3 millones de mexicanos en Estados Unidos, pero al mismo tiempo, se reglamentó la imposición de sanciones a los empleadores que contrataran trabajadores indocumentados. A partir de entonces, Estados Unidos inició un reforzamiento constante de la Patrulla Fronteriza para disuadir a los migrantes de entrar a territorio norteamericano.

En septiembre de 1993, Estados Unidos lanzó su primera ofensiva en la frontera con México, denominada Operación Bloqueo (Operation Hold The Line), en El Paso, Texas, y en 1994 iniciaron las construcciones del muro fronterizo en la frontera entre Tijuana y San Diego. Ese mismo año, el estado de California votó la propuesta 187, que prohibía a los migrantes indocumentados el acceso a servicios públicos, y que finalmente fue declarada inconstitucional. Entre 1993 y 2001, antes del 11 de septiembre, el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos se incrementó sin precedentes, pasando de mil 600 millones de dólares a 4 mil 300 millones, en tanto que los oficiales de la Patrulla Fronteriza asignados a la frontera con México pasaron de 4,000 en 1993 a 12,000 en 2006 (Anguiano, 2010, 167). En este contexto, el Gobierno de Bill Clinton incluso habría pedido a México que impusiera mayores controles migratorios en su territorio (Wolf, 2012). En 1996, Estados Unidos pasó su última reforma a la ley migratoria, que implicó también cambios en materia de seguridad fronteriza, y

se incrementó el reclamo de México hacia el país vecino, pidiendo buen trato a los connacionales y exigiendo protección a sus derechos. En ese contexto, el Gobierno de Ernesto Zedillo impulsó la creación de la Conferencia Regional de Migración, foro en el cual desde la fecha se hace un abordaje regional del fenómeno.

El reforzamiento de la política migratoria en Estados Unidos coincide en el tiempo con la formulación en México de la política de contención de migrantes indocumentados. Si Estados Unidos endurecía su frontera y los migrantes de tránsito no podían cruzar, ¿qué hacía México con esta población?

3.4 Evolución de la política migratoria en México

En el siguiente apartado se hace una revisión de la política migratoria en México, desde sus inicios, en 1993, hasta la implementación del Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur, en 2014. Se busca exponer que, aunque el contexto en el que surge esta política es muy distinto al actual, México mantiene las mismas directrices hacia la migración de tránsito. Además de la revisión documental, este apartado intercala los comentarios de actores que estuvieron en puestos clave durante la definición de la política de contención migratoria.

3.4.1 Los inicios de la política restrictiva

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se sentaron las bases sobre las cuales descansa hoy el actual sistema migratorio. En octubre de 1993, tres meses antes de la entrada en vigor del TLCAN, la Dirección General de Servicios Migratorios (DGSM) de la Secretaría de Gobernación, creada en 1977, se convirtió, por decreto presidencial, en el Instituto Nacional de Migración (INM). Esta Dirección, de la que existe poca documentación, no impartía a su personal una formación con enfoque de derechos humanos y percibía la migración desde una visión policial y la corrupción ocurría de manera generalizada. La corrupción y las malas prácticas de la DGSM pasaron al nuevo Instituto, impregnando su cultura organizacional (Wolf, 2010, 109).

Sin mayor discusión pública, el Ejecutivo federal institucionalizó la incipiente práctica de que los migrantes en situación irregular serían “asegurados” en estaciones migratorias. Aunque

por su volumen la migración irregular no constituía un problema de grandes dimensiones para el Estado mexicano en ese entonces, como sí lo era la migración mexicana hacia Estados Unidos, el decreto presidencial por el que se crea el INM (SEGOB, 1993) ya anticipaba un posible incremento de los flujos migratorios en tránsito por México. En los considerandos del Decreto, se establece:

Que en los últimos años, el proceso migratorio es uno de los temas más importantes de la agenda internacional, en atención a que en 1992 había cien millones de migrantes de todos tipos: diecisiete millones escaparon de la persecución, veinte millones de la violencia, sequías o destrucción ecológica y el resto, o sea sesenta y tres millones, eran migrantes económicos;

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

En la Biblioteca de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación son escasos los textos oficiales que documenten la transición de la DGSM al INM. Existe un documento titulado “Memoria de Gestión 1988-1994”, que contiene un diagnóstico situacional sobre la migración en México, en el cual se justifica la creación del Instituto. De acuerdo con este diagnóstico, la entrada en vigor del TLCAN haría que los flujos migratorios se incrementaran y ejercieran una fuerte presión en la prestación de los servicios migratorios. El documento resume los retos que, a inicios del sexenio de Carlos Salinas, enfrentaba el Estado mexicano en materia migratoria: “el principal problema en la operación de los servicios en 1989, radicó en que el flujo migratorio y la demanda de servicios rebasaron con mucho la estructura organizativa y administrativa, carente de sistemas y procedimientos en materia de trámites. Ello generó una creciente ineficiencia en la prestación de los servicios, rezago de trámites y un laxo control migratorio en la mayoría de los puertos de entrada y salida del país” (SEGOB, 1994).

Este diagnóstico indica que entre 1988 y 1993, el flujo de turistas internacionales creció a una tasa media anual superior al 4 por ciento; que las autorizaciones de regulación de estancia pasaron de 44,435 a más de 90,000 y que en 1993 fueron asegurados y expulsados 122,000

migrantes indocumentados, al tiempo que se presentaron más de mil querellas por delitos de tráfico de personas. El Gobierno federal estimaba que cada año había entre 65,000 y 100,000 *transmigrantes* en el país, de los cuales, una proporción importante ingresaba por la frontera sur. El documento indica que en esos años, los costos de repatriación de migrantes asegurados incrementaron, pues un alto porcentaje era detenido en el centro y en el norte del país. Asimismo, este diagnóstico retoma estimaciones de emigración hacia Estados Unidos durante la década de 1980, señalando que en estos diez años, habrían ingresado alrededor de 7.3 millones de personas extranjeras al país vecino, de las cuales 2.7 millones lo hicieron ilegalmente. Si bien una proporción importante de los migrantes indocumentados que ingresaron a Estados Unidos eran mexicanos, el diagnóstico indica que también había migrantes de otras nacionalidades, sin detallar específicamente cuales, pero muchos lo hicieron cruzando el territorio mexicano de manera indocumentada (SEGOB, 1994).

Aunque este documento oficial ya habla de la migración indocumentada en tránsito, se puede advertir que en ese entonces, la aproximación a la frontera sur tenía más que ver con la presencia de refugiados centroamericanos o bien, con los guatemaltecos que laboraban en las fincas cafetaleras del estado de Chiapas. Así, establece que en 1989 había en México 128,000 centroamericanos indocumentados desplazados, y que cada año, entre 50,000 y 60,000 guatemaltecos se internaban al país para recolectar café en la región del Soconusco (SEGOB, 1994). Puesto que la actividad agrícola, dependiente de mano de obra guatemalteca, disparó la economía del Soconusco, principalmente por el cultivo del café, pero también por la zafra de caña y el empaque de plátano, y que en torno a esta actividad agrícola se desarrollaron actividades comerciales y de servicios (Castillo, Toussaint y Olivera, 2011, 237-238), las autoridades mexicanas han tolerado la vida transfronteriza, que nunca ha constituido el foco de la política de contención migratoria y por el contrario, se han impulsado medidas para legalizarla, como se verá más adelante.

Aún cuando en términos de inmigración el documento de Memoria de la Gestión del INM da mayor peso a los retos para hacer frente a los refugiados centroamericanos o a los trabajadores guatemaltecos, también hace referencia a la migración irregular en tránsito hacia Estados Unidos. En él se enumeran estrategias y acciones para solucionar distintas problemáticas

en materia migratoria. Como se puede observar en la Tabla 1, estas estrategias denotan no solo el carácter restrictivo de la política mexicana hacia la migración de tránsito, sino también el uso de un lenguaje claramente discriminatorio para referirse a los migrantes en situación irregular, a quienes se les refiere como *ilegales*, sin la perspectiva de derechos humanos que el Gobierno mexicano adoptó algunos años más tarde.

Tabla 1. Problemática y Acciones propuestas por el INM Para hacer frente a la migración irregular (1994)

Problemática	Acciones
Incremento en el número de “ilegales” que pretenden ingresar al país para dirigirse a los Estados Unidos	Desarrollar el operativo denominado Istmo-Costa para desactivar la entrada de ilegales en la frontera sur
Carencia de instrumentos para la regulación del flujo migratorio en la frontera sur	Formular un programa para el control del flujo migratorio irregular en la frontera sur del país
No se contaba con un registro para poder “boletinar” a los expulsados	Elaborar un registro y control de personas ilegales expulsadas del país
Disponer de espacios dignos como centros de aseguramiento previo a la deportación	Habilitar, adecuar y dignificar 100 estaciones migratorias en el país
La lentitud en los trámites propicia que el extranjero prefiera pasar la frontera de manera ilícita	Expedir un documento migratorio de usos múltiples a los residentes de la franja fronteriza sur

Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria de Gestión 1988-1994 del INM.

Este documento de la Secretaría de Gobernación permite ver que la migración de tránsito fue vista desde sus orígenes como un problema. En lugar de que se plantearan alternativas de documentación migratoria o de recepción de inmigrantes, parece ser que la única opción lógica y viable era expulsar del país a los extranjeros sin papeles.

Había que elegir entre inconvenientes, es decir, la ley no establece que el territorio nacional sea un territorio de paso para el que quiera transitar por él. La ley establece cuáles son las condiciones de ingreso y permanencia del país, pero no establece que sea un territorio de tránsito.

Había que escoger entre inconvenientes y el que parecía inevitable era asegurar que ese tránsito por el territorio nacional no tuviera lugar. Hay un principio de

inequidad de nosotros, con países centro y sudamericanos, que históricamente hemos considerado como países hermanos, y es que los nuestros sí pueden ir a Estados Unidos, entrar ilegalmente, encontrar un empleo y establecerse allá, y nosotros no teníamos esa misma actitud con quienes llegaban a territorio nacional, eso también es cierto (Entrevista con Miguel Limón Rojas, 2017).

El exsubsecretario de Gobernación justificó las medidas tomadas en ese entonces para hacer frente a la migración de tránsito:

Buena parte entraba por tierra y en buena parte era a través de los aeropuertos. Un aeropuerto importante era el de la Ciudad de México, otro era el de Tijuana. Se nos decía que les estábamos haciendo el servicio a los Estados Unidos por detener y regresar a su lugar de origen a las personas que eran identificadas sin papeles para entrar y residir en México y pues, yo tenía muy claro el asunto, aunque, y lo hablé mucho con Relaciones Exteriores y con embajadores de México y con personas de otros países, les decía que para nosotros no era grato impedir el tránsito, pero la realidad era que ese tránsito no era ordenado, no era legal, no era seguro para las personas.

Nosotros apelamos varias veces a la intervención de derechos humanos para que ayudara, coadyuvara, interviniera, en la vigilancia de lo que ocurría, fue en esos años que se organizó la CNDH. Muchos extranjeros que eran devueltos por los americanos o no podían simplemente cruzar la frontera, se quedaban en México, en una situación de enorme desorden, de inseguridad para ellos, de vulnerabilidad y de dificultad para el Gobierno de México, para el Estado mexicano para ofrecerle a toda esa gente servicios y condiciones de residencia (Entrevista a Miguel Limón Rojas, 2017).

Doris Meissner, quien estuvo al frente del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos entre 1993 y 2001, relató que en su país, en los noventa ya había cierta preocupación con los migrantes indocumentados de nacionalidades distintas a la mexicana, sin embargo, la preocupación fundamental no eran los centroamericanos. El nivel de discusión de la migración de tránsito tampoco era el más importante, como sí lo era la migración de mexicanos, que en esos años pasaba por su auge.

Sabíamos que la frontera sur de México era una frontera abierta, pero la preocupación estaba más bien en la frontera México-Estados Unidos.

Siempre estuvimos al tanto de la migración de tránsito, sabíamos que ocurría, pero no era nuestra principal preocupación. Las guerras civiles en los países centroamericanos habían terminado, eran Estados difíciles, estaban tratando de poner en marcha sistemas democráticos, entonces el flujo que habíamos visto en la década de 1980, de aquellos que estaban huyendo de las guerras civiles y de la inestabilidad, se había acabado.

El mejor ejemplo que le puedo dar sobre la importancia en ese entonces de la migración de tránsito es que, Estados Unidos siempre ha reportado información sobre aprehensiones, y en ese entonces los datos eran ‘Mexicanos’ y ‘Otros además de los mexicanos’ (*other than Mexicans*), esa categoría incluía a todos los demás. Hoy en día eso es muy diferente, porque el grupo principal que está cruzando la frontera es gente de Centroamérica que de México, y hoy estamos más enfocados en eso (Entrevista a Doris Meissner, 2017).

Antes que ordenar la migración en tránsito irregular, México tenía otras prioridades en su política migratoria durante los años noventa. Miguel Limón, subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación durante la mayor parte del sexenio de Carlos Salinas (1988-1993), relató que la política migratoria en esa etapa surgió para dar respuestas a las necesidades de cumplir con lo que la ley establecía. Aunque advirtió cambios hacia la migración de tránsito, el exfuncionario comentó que en esos momentos el tema de gran preocupación para las autoridades mexicanas era el de la extorsión de los mexicanos que regresaban de Estados Unidos a pasar alguna temporada en México, a manos de todo tipo de autoridades, incluidas las de migración. Para hacer frente a esta situación de corrupción, se creó una coordinación intersecretarial, que estuvo a cargo de Limón, de la cual surgió el Programa Paisano, que permanece hasta el día de hoy.

“Había una gran corrupción en todos los frentes. Los mexicanos que se encontraban de regreso en el país eran objeto de una extorsión sistemática por todas las autoridades, de migración, de aduanas, la Federal de Caminos. Los agentes de las distintas dependencias organizaban una polla en cada región, en la que se reunía todo lo que se juntaba de la extorsión y se lo repartían. Con eso pagaban la renta del edificio, los servicios de teléfono, de luz, de todo. Del centro no se tenía ni que enviar dinero, porque todo salía de lo mismo” (Entrevista a Miguel Limón Rojas, 2017).

Que la Secretaría de Gobernación considerara prioritario acabar con la corrupción que existía para extorsionar a los paisanos en esa época es cuando menos interesante para esta investigación, pues en la actualidad, la corrupción al interior del INM sigue siendo una problemática, heredada de otras administraciones. De hecho, al ser construido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el INM gozó de mayor autonomía operativa que la antigua Dirección General de Servicios Migratorios, pero los vicios perduraron y crecieron con el aumento de la transmigración y las posibilidades de lucro de los migrantes (Wolf, 2010, 109).

Los vicios nunca se atacan. Los sueldos del INM, comparado con todas las otras agencias de seguridad, la Policía Federal, aduanas, los más bajos de todos eran los de Migración, ganaban 6,000 pesos al mes. ¿Qué se puede esperar de un agente que gana 6,000 pesos, que no tiene ningún incentivo, ninguna preparación, que tiene un camión y encuentra que van 15 cubanos y el pollero le dice, pues te doy 2,000 dólares por persona, los van a detener? No lo justifico, pero es un cuate que no tiene ningún entrenamiento, que no tiene una carrera profesional (Entrevista a Gustavo Mohar, 2017).

Todos los comisionados del Instituto, desde que se fundó hasta el día de hoy, han llegado diciendo que iban a erradicar la corrupción que había dentro. Hasta hoy, no se ha podido, porque como todo tema ilícito, como todo tema donde hay ilegalidad, pues entra inmediatamente el tema de corrupción (Entrevista a Andrés Rozental, 2017).

Además del combate a la extorsión de los paisanos, era necesario decidir qué hacer con los migrantes indocumentados, que si bien no eran muchos, desde el Gobierno estaba claro que no había condiciones para recibirlos y que su establecimiento en el país constituía un problema de difícil solución. Según Limón, existía la preocupación del Gobierno federal de qué hacer con los migrantes que no logran entrar en Estados Unidos, país que, como se vio en el apartado 3.3, en esos años reforzó su política de contención migratoria. Se pensaba, y se piensa, que si estos migrantes no entraban a Estados Unidos, se quedarían en México, sobre todo en las ciudades fronterizas, en una situación de enorme desorden, de inseguridad y de vulnerabilidad. Era una realidad que el Gobierno mexicano enfrentaría grandes dificultades para ofrecerle a toda esa

gente servicios y condiciones de residencia que implicaban empleo, escuelas y servicios de salud.

Sin embargo, en ese entonces no era la migración centroamericana la que más preocupaba a las autoridades. Al país comenzaron a llegar migrantes chinos y el Gobierno mexicano no tenía la capacidad para hacerle frente a este flujo, cuyo destino final era Estados Unidos. Manuel Rodríguez Arriaga, quien se desempeñó como Embajador en China entre 1993 y 1994, y posteriormente como subsecretario de Población de la Secretaría de Gobernación durante la Administración de Ernesto Zedillo, recuerda que en esa época, las tensiones con Pekín se intensificaron por el incremento de la migración indocumentada china, a la que el Gobierno de México no sabía cómo hacerle frente.

Los migrantes iban de China con el beneplácito del Gobierno chino, que soslayaba, en todo caso, el asunto. No sé si había mafias que estuvieran articuladas con el gobierno o no. Empiezan a llegar a México por varios puntos, mucho de Sinaloa para arriba, y esto truena cuando detienen a un grupo muy grande y les pintan el pelo de verde, porque no los podían controlar. No estaban preparadas esas partes de México, agarraban un barco con 200 chinos, no tenían condiciones y entonces se les escapaban y para que no se escaparan tan fácil, les pintaban el pelo de verde, porque así los identificaban. Entonces se creó un problema, incluso, de falta de respeto de derechos humanos (Entrevista a Manuel Rodríguez Arriaga, 2017).

La contención migratoria se utilizaba para hacer frente a coyunturas específicas. El flujo de centroamericanos todavía no constituía un problema, y el trabajo de las autoridades migratorias cobraba visibilidad pública cuando se trataba de casos de migrantes de nacionalidades como la cubana, que de pronto comenzaban a ingresar a México:

Después de 94, 95, cuando Estados Unidos cambió su política hacia los cubanos y la intersección por mar se intensificó, empezamos a tener el problema de los cubanos cruzando por México. Eran circunstancias particulares las que ocurrían en ese entonces (Entrevista a Doris Meissner, 2017).

Limón recuerda haber tenido, cuando fue subsecretario de Gobernación, varias reuniones con el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (INS, por sus siglas en

inglés) para enfrentar problemas como el de la inseguridad en la zona conocida como El Bordo, entre Tijuana y San Diego, donde aguardaban miles de migrantes mexicanos antes de seguir su trayecto al interior de los Estados Unidos. Para lograrlo, llegó a un acuerdo sin precedentes con los americanos para que policías mexicanos pudieran operar en territorio estadounidense y detener delincuentes, sin poner en riesgo a los migrantes. También cuenta la anécdota de cuando fuerzas del orden mexicanas capacitaron a personal de la Patrulla Fronteriza para detener migrantes sin hacer uso de sus armas de fuego, lo que marcó el inicio de los *Grupos Beta* de protección de migrantes. Aunque no niega que había presiones de parte de Estados Unidos hacia México para controlar el tráfico de extranjeros indocumentados, Limón es de los que advierte que la política migratoria mexicana responde, sobre todo, a intereses mexicanos.

A mí me decían que si yo actuaba por presión de los americanos. No. Yo no actúo por presión de los americanos, yo actúo porque yo quiero hacer un Estado de Derecho y quiero presentarme también ante los americanos con un Estado de Derecho, pero también ante los traficantes y también para la protección de la gente que es extorsionada por los pillos al interior del territorio nacional, es como yo lo veía.

Usted deje pasar (migrantes), y luego a ver, los problemas que va a tener son aquí adentro, son mayúsculos y no tenemos con que atenderlos (Entrevista a Miguel Limón Rojas, 2017).

En ese entonces, el Embajador Andrés Rozental era subsecretario de Relaciones Exteriores y junto con Miguel Limón, abordaba asuntos migratorios como el de migración de tránsito. El diplomático de carrera dijo recordar que durante el sexenio de Salinas, la Secretaría de Gobernación estimaba que cada año había alrededor de 150,000 centroamericanos intentando cruzar hacia Estados Unidos, y que ya en ese entonces había presiones del Gobierno estadounidense para que México controlara su frontera sur, aunque nada comparables con lo que soy hoy en día.

El interés de Estados Unidos empezó a demostrarse más o menos en esa época. No era un flujo todavía gigantesco, el flujo mexicano era mucho mayor, entonces la preocupación mayor del Gobierno de Estados Unidos era el flujo mexicano. Pero

ya desde entonces se empezó a mencionar el hecho de que la frontera sur de México era una frontera inexistente.

Los americanos, desde entonces, hablaban de que era importante tener un control mayor por parte de México de su frontera sur. Ya tenían una preocupación del movimiento de personas que podrían representar un peligro para la seguridad interna de los Estados Unidos (Entrevista a Andrés Rozental, 2017).

El exsubsecretario relató cómo en ese entonces eran comunes las notas diplomáticas que enviaba el Gobierno de México a sus contrapartes en Estados Unidos, quejándose de la manera en que las autoridades americanas trataban a los migrantes mexicanos, a quienes los encadenaban a los autobuses que usaban para deportar y les ponían esposas, tratándolos como criminales. Sin embargo, ya desde entonces era evidente que el Gobierno de México era incongruente en su política migratoria, pues lo que pedía para sus nacionales en Estados Unidos, no lo cumplía para los migrantes en México:

La respuesta que recibíamos de los americanos era que, si comparaban la forma en que ellos trataban a nuestra gente y la forma en que nosotros tratábamos a la gente centroamericana, pues que mejor poníamos nuestra casa en orden primero. Y yo creo que hay mucha verdad en eso (Entrevista a Andrés Rozental, 2017).

3.4.2 Política comienza a evidenciar abusos contra migrantes

Durante el Gobierno de Ernesto Zedillo, México profundizó sus vínculos con Estados Unidos, sobre todo porque estaba en una difícil posición de negociar el financiamiento de la deuda con ese país. Manuel Rodríguez Arriaga, quien fungió un año como Subsecretario de Población y Servicios Migratorios durante el primer año de esa Administración, relató que la Secretaría de Relaciones Exteriores se esforzaba por mantener una relación muy armónica con Estados Unidos en todos los frentes, pues de ellos dependía la salida de la crisis económica, en tanto que la Secretaría de Gobernación estaba empeñada en lograr, en materia migratoria, acuerdos con Estados Unidos para mejorar los procesos de repatriación de mexicanos, lo que desde el punto de vista de la Cancillería podía afectar las conversaciones de la deuda.

Doris Meissner entró como comisionada del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos en octubre de 1993, justamente cuando en México se creaba el INM. Meissner,

quien actualmente trabaja para el Migration Policy Institute en Washington D.C., recuerda que en los noventa, el tema que concentraba prácticamente todas las conversaciones con México era el de la migración ilegal de mexicanos a Estados Unidos, lo que derivó en múltiples conversaciones en materia de repatriaciones y de seguridad fronteriza. Sin embargo, advirtió que ya en ese entonces existía la preocupación de México como país de tránsito, no de centroamericanos, sino de otros países, tema por el cual, Estados Unidos presionaba a México:

Yo recuerdo que en los noventa no nos enfocábamos tanto en los centroamericanos, sino en gente que estaba viniendo a México de China, de Ecuador, que era traficada desde otros lugares y viniendo a México. Yo sé que Estados Unidos presionaba a México para que desarrollara infraestructura migratoria e incluso, apoyábamos financieramente a algunas instalaciones para detener gente en México, de manera tal que pudieran ser devueltos, particularmente a China (Entrevista con Doris Meissner, 2017).

El ingreso de migrantes indocumentados de otros continentes ocurría, incluso, en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), como recuerda Rodríguez Arriaga:

En el AICM existían las llamadas puertas falsas, creo que después les llamaron puertas negras, a través de las cuales entraba droga, contrabando y personas. Hubo una cosa muy fea con chinos en el Gobierno anterior, de Carlos Salinas, muchos entraron por ahí, una red terrible de corrupción. Si a nosotros no nos ayudaban la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la PGR, principalmente, no podíamos entrarle al tema, entonces se hizo este grupo a nivel de subsecretarios y subprocurador de la PGR y ahí estuvimos trabajando (Entrevista a Manuel Rodríguez Arriaga, 2017).

Como subsecretario de Población, Rodríguez Arriaga fue testigo de los abusos que sufrían los centroamericanos que cada vez más utilizaban México como país de tránsito para llegar a Estados Unidos.

Yo nada más estuve ahí en 1995. Ampliamos el número de Grupos Beta, los fortalecimos. El tema de los centroamericanos u otros que venían por el sur, es que, ante las violaciones de derechos humanos que había, que eran, son, absolutamente lamentables, con menos contención, menos instituciones pendientes del tema, ahora hay más, pero era un horror.

Entonces se nos ocurrió crear, y hubo un decreto para eso, una instrucción escrita que yo pedí que hubiera, para que cada vez que había detenciones de más de 20 migrantes indocumentados, se avisara automáticamente a la comisión estatal de derechos humanos, fuera en Chiapas, en Oaxaca, en Veracruz, donde fuera. El Secretario de Gobernación dio órdenes de que así fuera. Fue una innovación en esa época, que en alguna medida inhibió algo del tema de violaciones de derechos humanos (Entrevista a Manuel Rodríguez Arriaga, 2017).

En esa época, el Gobierno de México abrió una oficina de la Secretaría de Gobernación en la Embajada en Washington, D.C., que estuvo a cargo de Gustavo Mohar. Con la apertura de esta oficina, se inauguraron los diálogos formales entre los gobiernos de México y Estados Unidos en asuntos migratorios, sobre todo enfocados en la migración México-Estados Unidos. Según Mohar, el tema de la migración centroamericana comenzó a preocupar a Washington hasta finales de los noventa, con la deportación masiva de pandilleros centroamericanos desde Estados Unidos, sin ninguna coordinación con los gobiernos de estos países.

Llegó un momento donde sí era una seria preocupación de las autoridades civiles y militares, porque llegamos a tener una estimación de más de 5,000 pandilleros operando en Chiapas, centroamericanos, y luego controlaban el tráfico del tren, de *La Bestia*, y varias de las zonas de cruce. Entonces hubo una ofensiva poco publicitada para expulsarlos del territorio mexicano, detenerlos y deportarlos, y eso tuvo un buen efecto, porque efectivamente sí se disminuyó mucho, y creo que ahora ha vuelto a aparecer otra vez. Te estoy hablando de 1998, 1999 (Entrevista a Gustavo Mohar, 2017).

Además de las maras, el paso del Huracán Mitch, en 1998, provocó un incremento de los flujos migratorios, sobre todo los procedentes de Honduras, que hasta el momento, de los países centroamericanos no era de una fuente de origen de migrantes.

El alza de los flujos migratorios de tránsito por México obligó a las autoridades mexicanas a comenzar a hablar de que el país impulsaba una política humanitaria hacia las personas migrantes. El entonces subsecretario de Población y Servicios Migratorios, Fernando Solís Cámara, escribió un breve texto sobre la política migratoria del Estado mexicano, en el que resaltaba el carácter humanitario de la misma, y advertía que “el gobierno de México ha adoptado en todos los foros una política migratoria equilibrada, que contempla dos objetivos

fundamentales: a) aplicar una política migratoria con amplio sentido humanitario, que aliente y promueva los flujos que beneficien al país y b) ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, con apego a la ley y con respeto a los derechos humanos de los migrantes” (Solís Cámara, 1998, 67-68). En este texto, el subsecretario, que antes había fungido como titular del INM, señalaba que la defensa de los derechos humanos de los migrantes era un imperativo ético en cada acción del gobierno mexicano lo cual le otorgaba autoridad moral y fortalecía su capacidad para defender los derechos en el extranjero. Con el fin de promover los flujos migratorios que contribuyeran al desarrollo del país, Solís Cámara hacía eco de que, la Secretaría de Gobernación aumentó el número de calidades de inmigrados (residentes permanentes), al tiempo que facilitó la entrada al país de personas de negocios de 33 nacionalidades. Asimismo, Solís Cámara advertía que gracias a los Grupos Beta se habían reducido *sensiblemente* los abusos contra personas migrantes en ambas fronteras. Desde entonces, los gobiernos mexicanos han resaltado el carácter humanitario y de derechos humanos de la política migratoria, aun cuando en la práctica ocurra lo contrario.

El campo de derechos humanos es un campo que el Estado disputó y ganó. Es un campo que en la narrativa ya lo ganó, porque tienen todos los elementos para hacerlo, todos los medios para hacerlo. Entonces dicen que al detenerlos, están protegiendo a los migrantes de que los secuestren y los maten (Entrevista a Rodolfo Córdova, 2017).

Ya desde ese entonces, la política con sentido humanitario y de respeto a los derechos humanos de la que hablaba Solís Cámara distaba mucho de la realidad. En esa época cuando abrió sus puertas la primera organización de la sociedad civil dedicada a defender derechos de las personas migrantes en México, Sin Fronteras, IAP, originalmente con el fin de representar solicitantes de asilo:

La primera vez que escuché hablar de secuestros de migrantes fue en 1997, por una cónsul de Guatemala en Tapachula, que me comentaba que empezaba a recibir denuncias más reiteradas de secuestros de migrantes en Tamaulipas, en específico, entonces ya empezaba desde entonces (Entrevista a Fabienne Venet, 2017).

Sin que fuera su objetivo principal, esta organización empezó a documentar abusos contra extranjeros al interior de la estación migratoria de Iztapalapa.

Si mal no recuerdo, empezamos a entrar a la estación migratoria de Las Agujas en 98, porque atendíamos casos de solicitantes de asilo. Nos dimos cuenta que había muchas irregularidades, incluso malos tratos en la estación migratoria, y nos pareció importante poder entrar y ver qué estaba pasando adentro. Había motines de manera reiterada y tenía que ver con la situación en la que estaban detenidas las personas. Propusimos al Instituto realizar actividades recreativas en la estación migratoria para bajar el nivel de estrés de la población, fue la cobertura para poder entrar, y también hacer algunos talleres. Teníamos acceso en esa época a prácticamente todas las áreas, incluyendo las áreas comunes. En realidad nos empezaron a restringir más la entrada en el sexenio de Fox. Ahí nos empezaron a pedir programas de trabajo, una serie de formalidades, y ya no pudimos acceder a todas las áreas (Entrevista a Fabienne Venet, 2017).

La autoridad moral de la que hablaba Solís Cámara tampoco sucedía en la práctica. La política migratoria mexicana parecía incongruente con lo que pedía a Estados Unidos con los mexicanos, asunto que permanece vigente hasta hoy. El Gobierno de México, sobre todo la Secretaría de Relaciones Exteriores, siempre ha tenido clara esta incongruencia que ha sido frecuentemente señalada por los estadounidenses en encuentros bilaterales.

Los americanos, en corto, me decían: ‘entendemos tu rollo, pero nosotros sabemos lo que pasa en extorsiones, secuestro, corrupción en el INM, en las garitas’.

Una vez se ahogó una pareja, fue muy dramático, porque se filmó y se ve cómo los pobres están tratando de nadar hasta que se hunden y se ahogan. Del lado mexicano estaba un agente del Grupo Beta con una llanta y un mecate, y se las avienta para ver si lo agarran, pero no llega, y del otro lado están los patrulleros.

Yo le fui a reclamar al jefe de la Patrulla Fronteriza que no habían hecho nada sus compañeros y me dijo, “estoy haciendo una investigación, estaban llamando por radio para que llegara una lancha, pero no llegó a tiempo”. Y me dice: “tú viste a tus *Betas*, con un mecate, ¿esa es la prioridad, invertir en un mecate y en una llanta? Nosotros rescatamos muchos mexicanos del desierto, del río y ustedes les dan una reata y una llanta, así es que, cuidado con lo que me reclamas” (Entrevista a Gustavo Mohar, 2017).

Durante los noventa, el Estado mexicano puso en marcha una incipiente política migratoria restrictiva, sin tener los medios adecuados para implementarla. Formalmente, había una sola estación migratoria, aunque se habilitaron más espacios de manera improvisada con este fin, no había acuerdos de repatriación con los países centroamericanos y su operación era discrecional. En 2001, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una auditoría a la gestión del INM correspondiente al ejercicio fiscal del año 2000, siete años después de la creación del Instituto. Llama la atención que el INM operara en ese entonces con tan solo una estación migratoria habilitada en el ámbito nacional, así como con 29 “estancias migratorias”, concepto que, en ese momento, no estaba previsto en la normatividad.

De acuerdo con el reporte de la ASF, en ese entonces el INM tenía capacidad para alojar a 1,513 migrantes en 30 espacios ubicados en la Ciudad de México (única estación migratoria establecida bajo los términos de la ley), Guerrero, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Querétaro, Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Tabasco. Ese año el INM aseguró a 166,000 migrantes, lo que quería decir que la capacidad instalada del Instituto respecto del promedio mensual de extranjeros asegurados fue de 7.3 veces en las delegaciones regionales y de 3.5 veces en la Estación Migratoria de Iztapalapa. Además, puesto que algunas delegaciones regionales no contaban con estancias migratorias “tuvieron la necesidad de habilitar instalaciones, como cárceles municipales y centros de readaptación preventivos, que en algunas ocasiones no cubren los niveles básicos de higiene y respeto de los derechos humanos que se debe brindar a los asegurados” (ASF, 2000). Hay que añadir que en esta auditoría se documentó que el tiempo promedio de permanencia de los extranjeros asegurados durante el año 2000 fue de 89 días, que el tiempo máximo de permanencia registrado fue de 308 días y el mínimo, fue de un día.

Lo que muestra auditoría es que el Estado implementaba una política de contención migratoria aun cuando no contaba con la infraestructura para detener a los migrantes en situación irregular, aspecto que con el paso de los años, se fue fortaleciendo. El exagente migratorio entrevistado para este proyecto de investigación, advirtió que la ejecución de la política migratoria en ese entonces tenía mucho que ver con que ingresar al país sin documentos constituía un delito:

Nosotros trabajábamos con las autoridades, policía municipal, policía federal y la política era de detención, de lo más que pudieras detener de indocumentados. En ese tiempo, lo que nosotros hacíamos era auxiliarnos de los centros de aseguramiento, porque si la persona llegaba a sustraerse de la autoridad migratoria, podíamos incurrir en responsabilidad penal. Bajo esa temática, utilizábamos los centros de aprehensión preventiva, lo que se llamaba las celdas de las policías municipales, a efecto de que ahí pudieran recibir la atención adecuada los extranjeros, entre comillas, porque no estaban libres y se encontraban *asegurados*, ese era el término que nosotros utilizábamos.

Siempre se actuó bajo el marco normativo de la Ley General de Población, que establecía que se podían habilitar lugares que podrían funcionar como estaciones migratorias, que en realidad eran celdas. Con los menores íbamos a los centros de detención para menores para los mayores, las cárceles municipales (Entrevista con exagente migratorio, 2017).

A diferencia de lo que ocurre actualmente, en ese entonces las revisiones migratorias se llevaban a cabo atendiendo a denuncias ciudadanas:

Actuábamos por denuncia ciudadana, hay tantos indocumentados en este hotel, o en el ferrocarril, porque había mucha gente que se quejaba de la delincuencia. En 1994 todavía se trasladaban en tren de pasajeros, la gente se quejaba de ellos, decía aquí hay mucha delincuencia, y así es como nosotros podíamos detectar a los indocumentados.

La realidad es que la detención la hacía comúnmente la policía municipal, ellos llegaban y ya te tenían juntos a 20 indocumentados, porque migrar era un delito la persecución de los delitos es una cuestión de la policía o en su caso, a veces el Ejército (Entrevista con exagente migratorio, 2017).

3.4.3 La migración pasa al plano de la seguridad

Con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia, en el año 2000, el Estado mexicano buscó un acercamiento aún mayor a Estados Unidos. Desde que era Presidente electo, Fox y su equipo de transición buscaron poner en marcha un NAFTA plus, que si bien nunca logró concretarse, demuestra que a México le interesaba una mayor integración con su vecino del norte. Además del NAFTA plus, durante el primer año de la Administración de Fox se buscó un acuerdo migratorio integral con Estados Unidos, que el Canciller mexicano Jorge Castañeda Gutman acuñó con el popular término “la enchilada completa”. Mientras se negociaba este acuerdo

migratorio con Estados Unidos, que no prosperó por los ataques terroristas del 11 de septiembre, México realizó esfuerzos para poner orden a la migración de tránsito procedente de Centroamérica, la cual, iba en aumento.

Si bien la política migratoria del Estado mexicano se estableció en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), el primer gran intento de reforzar las acciones de contención migratoria se dio hasta julio de 2001, con el lanzamiento del Plan Sur, en un contexto de aumento de los flujos migratorios. El Plan buscaba aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios, desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur. En el Plan estaba contenido establecer dos cinturones de inspección y control migratorio paralelos, el primero desde la costa de Chiapas a la de Tabasco, y el segundo a lo largo del Istmo de Tehuantepec para tener una barrera de contención que abarcara las principales rutas tomadas por los migrantes. Asimismo, buscaba implementar un programa de conducción de migrantes centroamericanos a sus países de origen.

Existe registro público sobre las discusiones previas al lanzamiento de este programa, durante el primer semestre de 2001, así como de su evaluación. Las minutas de las reuniones interinstitucionales previas al lanzamiento del programa, durante el sexenio de Vicente Fox, indican que para la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) era fundamental tener una política migratoria congruente con lo que México pedía de sus nacionales en Estados Unidos y que ésta tuviera un enfoque de derechos humanos. Se muestra un fragmento de la minuta del 6 de febrero de 2001:

“A continuación, el representante de la SRE, el Lic. Rubén Beltrán, expresó las preocupaciones de la Cancillería con respecto a la política migratoria de México. Al efecto, señaló la necesidad de que exista congruencia en la política migratoria de nuestro país con respecto a las zonas Norte y Sur. Continuó diciendo que otro problema existe en el hecho de que a nuestros vecinos del Sur, en particular Guatemala, El Salvador y Honduras, les cuesta asimilar las decisiones de nuestras autoridades ya que las consideran unilaterales. Para ello, sugirió que las medidas tomadas por nuestro gobierno sean previamente acordadas, esto es, no dar la apariencia de tomar decisiones o acciones unilaterales, sino de realizar acuerdos”. (SEGOB, 2001).

En dicha reunión, el representante de la SRE expuso que en julio de 1999, durante la Administración del Presidente Ernesto Zedillo, se intentó poner en marcha el “Programa de Sellamiento de la Frontera Sur”, lo cual no pudo llevarse a cabo debido a que el término sellamiento no fue bien recibido ni por los países centroamericanos ni al interior del país. En la minuta del 5 de marzo de 2001, Gustavo Mohar, entonces coordinador de Política Migratoria y Asuntos Consulares de la SRE, señaló que la principal queja de los gobiernos centroamericanos dirigidas al Presidente Fox era la del maltrato de sus nacionales en la frontera sur.

En estas minutas también se muestran el posicionamiento de la Procuraduría General de la República, cuyos representantes se refieren a la frontera sur como una coladera que hay que sellar o en la que se debe reforzar la presencia de autoridades. En estas reuniones (2001), la PGR se mostró a favor de incorporar en los operativos al personal de las fuerzas armadas, pues “tienen un gran contacto con los migrantes”, y a desplegar revisiones carreteras.

“Hizo uso de la palabra el Lic. Eduardo Gómez García, representante de la PGR, el cual comentó que el éxito de los operativos macro en el Istmo es el establecimiento de los puntos de control carretero; asimismo, planteó la interrogante de que si éstos son puntos diversos o coinciden con los retenes. Manifestó la necesidad de verificar este asunto, ya que en los puntos de revisión carreteros deben interactuar diferentes autoridades, las cuales avalarán sus acciones mutuamente sin invadir sus respectivas esferas de acción; éstas deberán utilizar los recursos de las distintas dependencias con un mismo fin. Planteó la cuestión de cómo actuarán la PFP y la PGR a este respecto” (SEGOB, 2001).

La justificación para poner en marcha el Plan Sur era frenar el incremento de los flujos de migrantes irregulares en tránsito. Según estadística de la Secretaría de Gobernación, presentada en 2001, en 1995 México había devuelto a 103,000 extranjeros a sus países de origen; en 1999, a 125,000; en 2000, a 152,000 y se esperaba que en 2001 fueran 185,000. Por ello, se proponía con este Plan intensificar la vigilancia y control de los flujos migratorios desde el Istmo de Tehuantepec a toda la frontera sur, aunque, eso sí, con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos.

Los objetivos particulares del Plan Sur eran fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes; conjuntar esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados; optimizar los recursos disponibles de las delegaciones regionales en materia de

inspección y control, incrementar el número de “asegurados” y detenciones de traficantes de indocumentados y sumar a este esfuerzo el apoyo de los gobiernos de los estados y de los municipios.

En tanto, las estrategias del Plan Sur eran lograr una real y efectiva coordinación interinstitucional, y realizar un efectivo control de los flujos que la frontera sur “por su naturaleza no permite”, en la zona más estrecha del Istmo, comprendida entre los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

El programa se lanzó en julio de 2001 y sólo tuvo unos cuantos meses de operación. Documentos del INM permiten ver que los eventos del 11 de septiembre de 2001 perjudicaron la implementación del Programa, pues la opinión pública percibía que era la respuesta de México a los atentados terroristas, no obstante que el Plan fue lanzado antes de estos sucesos, precisamente cuando se negociaba un acuerdo migratorio con Estados Unidos, bautizado como la enchilada completa. El nombre Plan Sur dejó de utilizarse porque no logró su formalización como programa interinstitucional, y porque era un constante blanco de críticas hacia los funcionarios de la Secretaría de Gobernación y del INM (INM, 2003). No obstante, el Instituto reconocía que las propuestas de solución a la problemática planteada por el Plan Sur eran atendidas con otros proyectos del INM, tales como la dignificación de estaciones migratorias y la instalación del Sistema Integral de Operación Migratoria. Una evaluación del programa señala que la desaparición del Plan Sur no implicaría menoscabo de las acciones que el INM realiza en materia de seguridad:

Por el lado de la seguridad y el control, que requieren coordinación permanente de varias dependencias, actualmente se cubre esta necesidad con la existencia de los Grupos de Coordinación en cada Delegación donde participan representantes de las instituciones de seguridad estatales; la realización de operativos conjuntos; funcionamiento de 34 bases de operación mixta (integrados por elementos del Ejército, la SSP, Policía Judicial del Estado, Agente del Ministerio Público Federal y del fuero común, INM, AFI) en los estados del Sur; se han instalado 28 subcomités de Control y Verificación y existe una estrecha relación e intercambio de información entre PFP-CISEN-INM, además se ha instalado un Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza.

Aunque el Plan Sur no prosperó, sin duda representó un paso más hacia el endurecimiento de la política migratoria mexicana. Ese año fueron asegurados 150,530 migrantes, de los cuales, 142,634 eran del Triángulo Norte de Centroamérica (SEGOB). Ernesto Rodríguez llegó como director del Centro de Estudios Migratorios del INM en 2004, cuando ya no estaba en vigor el Plan Sur, sin embargo, la política seguía siendo restrictiva para la migración en tránsito.

“Es una política que, en la etapa que yo estuve, ya era una política que continuaba, o sea, ya era una política que tenía prácticamente más de 10 años en ejecución. Es una política que había comenzado a mitad de los 90, que yo creo que está directamente relacionada con lo que ocurre en Estados Unidos, y, por tanto, está relacionada con esa dinámica de la contención gradual y del reforzamiento de los controles en la frontera con Estados Unidos, México aplica una política, diríamos, en paralelo a eso, una política en consecuencia con eso, una política que pudiéramos decir, en correspondencia con esa política de control” (Entrevista a Ernesto Rodríguez, 2017).

Sin embargo, como advirtió también Miguel Limón, Rodríguez expuso que había algunas consideraciones domésticas para impulsarla:

“Si tú tienes 5,000, 6,000 migrantes, como ha pasado, como pasaba a veces cuando el tren no salía y se concentraban 3,000-4,000 personas en Tenosique, un poblado sin condiciones, donde no tienes infraestructura para alimentación, para atención de salud, las personas durmiendo en el parque, eso te crea un conflicto de seguridad pública y de atención a las necesidades de esas personas. Eso es lo que, a mi entender, el Gobierno mexicano trataba de evitar, esas aglomeraciones en puntos ante la imposibilidad del paso al lugar de destino, porque es muy diferente si es una población que está buscando asentarse en México, entonces se va distribuyendo en las diferentes ciudades, buscando una habitación, una renta, dónde vivir, dónde trabajar. Es muy diferente este flujo de tránsito que de pronto no se puede mover y tienes mil personas en un parque público (Entrevista a Ernesto Rodríguez, 2017).

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 terminaron con las aspiraciones para llegar a un acuerdo bilateral en materia migratoria entre México y Estados Unidos. A partir de entonces, la agenda migratoria pasó al plano de la seguridad nacional, no solo en Estados Unidos, sino en el plano internacional. Por parte de México, el Gobierno propuso a Estados

Unidos trabajar de manera coordinada para resguardar el “perímetro de seguridad” de América del Norte, que tenía sus límites en la frontera de México con Guatemala y Belice. En 2002, el Gobierno estadounidense firmó acuerdos con sus socios del TLCAN para que incluyeron el compromiso de combatir el tráfico no autorizado de nacionales de terceros países. En 2003, Estados Unidos creó el Departamento de Seguridad Interna, que integraba a distintas autoridades encargadas de poner en marcha la política migratoria de ese país, tales como la Patrulla Fronteriza y el Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés). En tanto, en 2005, México, Estados Unidos y Canadá firmaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), cuyo objetivo general fue instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y defensa (Anguiano, 2010, 169).

Según Gustavo Mohar, el 11 de septiembre marcó el momento en el que la frontera sur de México se convierte en asunto de seguridad nacional para Estados Unidos, país que dio la mayor importancia a la necesidad de evitar a toda costa que terroristas ingresaran a su territorio a través de México.

“Ahí es donde se dispara más la idea de, la frontera de México, dónde la pones, en dónde empieza realmente, si es en el Río Grande o en el Río Suchiate, en términos de Estados Unidos, y como la prioridad se vuelve medio obsesiva de identificar y prevenir el tránsito de grupos terroristas por México, entonces la frontera con Guatemala y Belice se vuelve un tema de seguridad desde ese punto de vista.

En los últimos años, en la medida en que el narcotráfico dejó de poder usar el paso por el mar (ruta del Caribe) y empezó a usar el paso por México, entonces la frontera se vuelve un tema de drogas y de seguridad. A mí me tocó, en el CISEN ya había una creciente preocupación de los americanos por Centroamérica y por la frontera con México, pero solamente en algunas agencias. Curiosamente, el Departamento de Estado, nunca, hasta le ha dado la importancia que tiene Centroamérica para la seguridad regional, se lo dan más las fuerzas de inteligencia y de procuración de justicia, entienden mejor.” (Entrevista a Gustavo Mohar, 2017).

Haciendo una revisión hemerográfica en torno a los acontecimientos del 11 de septiembre, hay varios reportes en diarios mexicanos que hablan de detenciones de personas árabes por en México, por parte del INM, lo que sugiere que en ese entonces, a la luz de los acontecimientos

en Nueva York, estaba la hipótesis de que presuntos terroristas podían internarse a Estados Unidos cruzando México de manera ilegal (Reforma, 2001).

En congruencia con la visión estadounidense de la migración, en 2005 cambió la naturaleza del INM, pues fue designado institución de seguridad nacional. Este cambio obedeció a una resolución del Consejo de Seguridad Nacional, del 6 de abril de 2005, cuando acordó que el INM, por sus atribuciones y funciones, participaba en la seguridad nacional, por lo que instruyó al Secretario Ejecutivo del Consejo emitir el acuerdo de reconocimiento correspondiente. Según el Acuerdo por el que se reconoce al INM como Instancia de Seguridad Nacional (DOF, 2005), las atribuciones del INM tienen relación directa con la seguridad nacional, pues el INM tiene la facultad de, entre otras cosas, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria y expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país e investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria.

Pese a la adopción de este enfoque de securitización de la migración, en el plano discursivo, el Gobierno mexicano entrelazaba cada vez más el tema migratorio con el de los derechos humanos. La alternancia en el poder en México, a partir del año 2000, no solo se tradujo en un mayor acercamiento a Estados Unidos, sino también en mayor apertura al escrutinio internacional. Dentro y fuera de sus fronteras, México ubicó al tema migratorio como un asunto de derechos humanos. El mismo año que el INM pasó a ser instancia de seguridad nacional, 2005, el penúltimo año de la Administración de Vicente Fox, también fue anunciado el Programa de Dignificación de 45 estaciones migratorias, y fue inaugurada la Estación Migratoria Siglo XXI, en Tapachula, Chiapas, la más grande con la que cuenta el INM y donde se resguarda a la mayor parte de los migrantes en tránsito, previo a su repatriación.

“Fue la época incluso que se construyó la estación migratoria Siglo XXI, la grandota de Tapachula. Fue parte de todo ese proceso, de crear capacidades para esa política

de contención, o sea, para mejorar las condiciones de los migrantes, pero, fíjate, no estás cambiando la política. Estás reforzando la parte de la política que no tuviste en cuenta (los quieres parar y dónde los pones, qué condiciones les das), eso es lo que se desarrolla durante la última etapa de Fox y toda la etapa de Calderón, es reforzar los convenios de repatriación, mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, incorporarle los servicios médicos, o sea, ir incorporando medidas que garanticen los derechos de estas personas, pero lo que tienes que tener en cuenta es que la política de contención sigue, en paralelo. Están cubriendo la parte mínima.” (Entrevista a Ernesto Rodríguez, 2017).

Desde el Plan Sur, las administraciones federales subsecuentes han intentado hacer frente al “problema” de la migración irregular en tránsito con programas similares que responden a coyunturas específicas. Calderón puso un programa denominado Frontera Segura, y la Administración de Enrique Peña Nieto lanzó Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (PFS), que se analiza más adelante.

3.4.4 San Fernando y la Ley de Migración

Al iniciar la Administración de Felipe Calderón, México ya contaba con mucho mejor infraestructura para ejecutar la política migratoria hacia la migración de tránsito. El nuevo gobierno en México dio prioridad al tema de la seguridad y el combate al crimen organizado, asunto que también fue prioritario y sin duda, el que cobró mayor visibilidad, en la relación con Estados Unidos. En 2008, México y Estados Unidos acordaron un esquema de cooperación en materia de seguridad, que prevalece hasta la actualidad, denominado Iniciativa Mérida. A través de la Iniciativa Mérida, Estados Unidos ha dado asistencia a México en varios ámbitos, empezando por el combate al narcotráfico y el crimen organizado, pero que también incluye la seguridad de la frontera sur. Como se expuso en el primer capítulo, el Gobierno de Estados Unidos ha asistido al INM en materia de capacitación del personal e infraestructura, para lo que ha erogado 24 millones de dólares entre los años fiscales 2013 y 2016 (CRS, 2017).

Los números de detenciones de migrantes en tránsito por México durante la Administración de Calderón muestran un descenso importante, en comparación con la tendencia observada entre 1995 y 2005, lo que podría sugerir que la política migratoria en esos años, no fue tan restrictiva como lo fue durante el sexenio de Vicente Fox. Por otro lado, éste es, sin duda, el periodo en el cual se disparó el nivel de los abusos contra las personas migrantes a manos de la

delincuencia organizada, lo que puede sugerir que los migrantes tuvieron que recurrir más al uso de polleros para evadir los controles y garantizar su ingreso hacia Estados Unidos. En ese sentido, los abusos cometidos por bandas delictivas contra personas migrantes no pueden verse ajenos a la conducción de la política migratoria. Sin embargo, también es el periodo en el cual la migración indocumentada fue despenalizada, pues hasta 2008, ingresar al país sin documentos estaba considerado un delito. Tras la reforma a la Ley General de Población, tan solo constituía una falta administrativa.

En 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó un Informe Especial de Secuestros de Personas Migrantes, en que documentó que un periodo de seis meses, 9 mil 758 personas migrantes habían sido víctimas de delito en México, lo que podría indicar que cada año, alrededor de 20 mil migrantes son víctimas de este delito. Un año después de la publicación de este informe, en agosto de 2010, la Secretaría de Marina encontró los restos de 72 migrantes en un rancho en San Fernando, Tamaulipas, quienes habían sido secuestrados y después asesinados por el crimen organizado.

En esa época se detuvieron los retenes cuando los perseguían en zonas donde no había población, porque lo que pasaba es que el INM hacía un operativo para detener el tren donde era todo mal hecho, salían todos escondidos y ahí los estaba esperando el crimen organizado para extorsionarlos, entonces en esas partes se pararon.

Con el INM hubo una mayor organización en cuanto a dónde no operaban los operativos. Obviamente no se cambió nada en cuanto a la delegación de autoridad, hacia los delegados estatales para eliminar su discrecionalidad, eso no se cambió para nada, pero sí hubo líneas de que no se detuviera un tren en lugares donde era muy inhóspito, y donde los migrantes, por no conocer la zona, de que les pasara algo grave, o fueran altamente secuestrados por el crimen organizado, esa parte sí se detuvo durante esa época (Entrevista a René Zenteno, 2017).

Los exfuncionarios entrevistados para este proyecto de investigación, que laboraron para la Secretaría de Gobernación, coincidieron en que los acontecimientos de San Fernando provocaron que se relajara el control migratorio, sin embargo, no hubo cambios sustanciales en la política migratoria hacia los centroamericanos.

Cuando mataron a los migrantes en Tamaulipas, estaba yo en Cisen, y estaba de Secretario Blake. Entonces nos citaron a reunión, el Presidente Calderón dijo que era una vergüenza y que había que hacer algo. Entonces la gente le empezó a decir a Blake que había que firmar acuerdos con los gobernadores del Golfo para colaborar para evitar lo de *La Bestia* y del tráfico con Centroamérica. A mí se me ocurrió decir, nada más como una nota de cautela, que eso que estaban diciendo, que no generara la expectativa equivocada, porque se iba a ver bien de momento pero ¿y luego qué?

Se firmaron convenios con los gobernadores de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Campeche, Tamaulipas, se trajo a los ministros del interior de Centroamérica, se introduce una declaración bien bonita... y no pasó nada (Entrevista a Gustavo Mohar, 2017).

Un año después de los acontecimientos de San Fernando, el Congreso aprobó la Ley de Migración. Incluso, los legisladores avalaron en la ley la figura de una visa de tránsito, con la cual, los migrantes centroamericanos pudieran transitar por territorio nacional, de manera documentada y sin tener que recurrir a traficantes de personas. En la Ley de Migración se estableció la figura de *visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas*, sin embargo, el reglamento de la ley, aprobado un año más tarde, imposibilitó que los centroamericanos pudieran tener acceso a ella. El reglamento, elaborado por la Secretaría de Gobernación, planteó que para obtener la visa de tránsito, los extranjeros debían demostrar solvencia económica para costear su permanencia en el país, así como una carta invitación de alguna institución sin fines de lucro (Reforma, 2012), lo que eliminó, en los hechos, lo que hubiera sido un cambio trascendental en la política migratoria mexicana. Por otro lado, si bien la Ley de Migración de 2011 se concentró en administrar las entradas a territorio nacional, fue poco clara en las rutas para integrar a la población extranjera que reside en el país (Giorguli, García y Masferrer, 2016, 20).

Al igual que Miguel Limón en los noventa, René Zenteno, quien fue subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos durante un año de la Administración de Felipe Calderón, señaló que más que a presiones de Estados Unidos, la política migratoria mexicana responde a intereses nacionales:

Por lo menos en mi experiencia como subsecretario, y realmente he escuchado esta hipótesis en muchas ocasiones (de que Estados Unidos presiona a México), yo en lo particular nunca lo viví ni lo vi. Yo tengo la hipótesis de que lo que hacemos es por decisión propia.

A lo mejor nos escudamos nosotros mismos, diciendo que es Estados Unidos, pero yo jamás fui a una reunión donde hubiera un reclamo o una presión para que se controlara el flujo de centroamericanos (Entrevista a René Zenteno, 2017).

3.4.5 El Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (PFS)

En materia migratoria, la Administración de Enrique Peña Nieto impulsó, durante los primeros meses de Gobierno, una serie de consultas con expertos y organizaciones de la sociedad civil para crear, por primera vez, un Plan Especial de Migración (PEM), que en lo que tocaba a la migración de tránsito, promovía establecer alternativas a la detención, así como reducir la discrecionalidad en las revisiones migratorias. Lejos de implementarse, el Gobierno federal lanzó, en julio de 2014, un nuevo programa para atender el alza de la migración de niños y adolescentes no acompañados hacia Estados Unidos, desvinculado del PEM y sin haber realizado consultas previas. El Programa de Atención Integral a la Migración en la Frontera Sur (PFS) fue anunciado por el Presidente de la República en presencia de su homólogo de Guatemala, el 7 de julio de 2014 en Playas de Catazajá, Chiapas. El programa se lanzó en respuesta al incremento de la migración de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados a Estados Unidos durante el primer semestre de 2014, con un enfoque, supuestamente, de derechos humanos. Sin embargo, el Programa parece ser, al igual que el Plan Sur de Vicente Fox, una estrategia para aumentar la retención migratoria, a partir de la cual, organizaciones civiles han denunciado un incremento de las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes. El día del lanzamiento del Programa, el Presidente Enrique Peña Nieto dio a conocer sus cinco líneas de acción:

1. **Paso formal y ordenado:** Facilitar la obtención de la Tarjeta de Visitante Regional para guatemaltecos y beliceños.
2. **Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes:** Asegurar la operación de los cruces fronterizos oficiales; transformar los puntos de revisión aduanales

en Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF); reforzar las líneas móviles de control para asegurar el orden y la legalidad de los flujos de personas y bienes en la frontera.

3. **Protección y acción social a favor de los migrantes:** Operación de unidades médicas para la atención de migrantes; reforzamiento de los esquemas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil
4. **Corresponsabilidad regional:** Asegurar la puesta en marcha del mecanismo especial para la atención de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, en el que también participan El Salvador, Estados Unidos, Guatemala y Honduras.
5. **Coordinación interinstitucional:** Creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur que tendrá por tarea establecer la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales que se realizan en la Frontera Sur.

El lanzamiento del PFS se tradujo en un aumento de las detenciones y deportaciones de migrantes centroamericanos, al tiempo que organizaciones de la sociedad civil han denunciado violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Tan solo un año, las detenciones de migrantes indocumentados aumentaron 73 por ciento, al pasar de 97 mil 245 a 168 mil 280 (SEGOB, 2015).

A diferencia del Plan Sur, el PFS, lanzado en 2014 por el Presidente Enrique Peña Nieto, no pasó por ningún tipo de discusión para su lanzamiento e implementación. A diferencia de coyunturas anteriores, en esta ocasión el Gobierno de Estados Unidos, incluido el Presidente Barack Obama, resaltó que la región vivía una crisis humanitaria que requería de respuestas de todos los países. Ante esta situación, tres altos funcionarios de Estados Unidos visitaron la frontera sur de México en el verano de 2014 para observar el flujo de migrantes, especialmente el de menores no acompañados, y conocer los filtros instrumentados por México (Reforma, 2014). En distintas ocasiones, el Gobierno de Estados Unidos reconoció los esfuerzos del Gobierno mexicano por hacer frente a esta crisis, por ejemplo, a través del subsecretario de Estado Anthony Blinken, quien de visita en el país en 2015 dijo que México estaba tomando pasos para encargarse de su propia frontera sur, y que Estados Unidos percibía un progreso real

en esa área (Reforma, 2015). En enero de 2016, el entonces Secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos, Jeh Johnson, dijo que en la primavera y verano de 2014, Estados Unidos experimentó un aumento considerable en el número de familias y menores no acompañados provenientes de Centroamérica, intentando cruzar de manera ilegal, ante lo que, en colaboración con los gobiernos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, se tomaron acciones y los números declinaron dramáticamente (DHS, 2017). Johnson declaró también que el Gobierno de Estados Unidos estaba expandiendo su cooperación con el Gobierno mexicano para lidiar con la migración ilegal, y refrendó el compromiso de su Gobierno para continuar con la Iniciativa Mérida (DHS, 2017).

De manera oficial, solo se cuenta con dos documentos sobre el PFS, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación: el Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS) y el Acuerdo por el que se instruye la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF), ambos publicados el 8 de julio de 2014, sin embargo, no hay mayor información respecto del programa⁷. En 2015 y en 2016, la CAIMFS fue dotada de presupuesto, personal y oficinas: 102 millones de pesos en el año fiscal 2015, 93 millones de pesos para el año fiscal 2016 y 59.8 millones para el año fiscal 2017. Un funcionario que estuvo adscrito a la Coordinación, entrevistado para efectos de este proyecto de investigación, confirmó que nunca existió ningún documento sobre el Programa, más allá de las líneas de acción dadas a conocer por el Presidente de la República⁸. En la práctica, la CAIMFS se ha dedicado a organizar reuniones intergubernamentales en el sur del país para discutir asuntos de la frontera sur, pero no ha sido la encargada de aplicar la ley en

⁷ En 2013, el Instituto de las Mujeres en la Migración (IMUMI), solicitó a la Secretaría de Gobernación que le proporcionara cualesquiera documentos sobre la creación del PFS o en donde se establecieran responsabilidades para la dependencia. IMUMI solicitó esta información con base en que el titular de la dependencia, Miguel Ángel Osorio Chong, hizo referencia al programa en una reunión en Chiapas en junio de 2013, de la que había récord público. El 2 de julio de 2014, es decir, cinco días antes del lanzamiento del PFS, el Comité de Información de la Secretaría de Gobernación notificó al IMUMI sobre una resolución de inexistencia de documentos, lo que fue apelado ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), actualmente Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI). Sin embargo, el pleno del IFAI sobreseyó el recurso de revisión, alegando que la Secretaría de Gobernación entregó el único documento que tenía sobre el PFS, que era la declaratoria formal de inexistencia. Posteriormente, IMUMI interpuso un amparo en contra del IFAI, y en enero de 2015, un juez resolvió que el IFAI debía emitir una nueva resolución. En julio, de 2016, el INAI resolvió que la Secretaría de Gobernación debía modificar su respuesta original, pues dada la evidencia presentada por IMUMI, era posible presumir que existía más información del Plan Frontera Sur previa a su lanzamiento en julio de 2014. Todavía no reciben respuesta.

⁸ Este funcionario relató que, aunque a la CAIMFS se le dotó de presupuesto, los recursos no son suficientes para comprobar que el PFS existe, y tampoco es posible vincular el ejercicio de estos recursos con el incremento de las detenciones y las deportaciones de migrantes, que de hecho dependen del INM.

materia de control migratorio, labor que compete al INM. De manera recurrente, organizaciones de la sociedad civil han atribuido el incremento de las detenciones y de las deportaciones de migrantes al PFS.

Rodolfo Córdova, presidente del Consejo Ciudadano del INM entre 2013 y 2015, señaló que el PFS generó rechazo entre los miembros de este cuerpo consultivo, sin embargo, la falta de consenso provocó que no se pudiera hacer nada al respecto desde la sociedad civil.

No había una estrategia como Consejo para entrarle al tema, era como casuístico. En regularización se estaba trabajando para sacar un programa, con lo de niñez, era alternativas a la detención, o sea, había un objetivo y alguna estrategia, aquí no. Una vez quisimos entrar más en serio, entonces ya no nos dejaron, ahí entras al corazón y no, no hicimos una estrategia para entrar. Entonces eso, o sea, se quedó en la denuncia y en el rechazo y de ahí no pasó. Fue una oportunidad desaprovechada. (Entrevista a Rodolfo Córdova, 2017).

Otro asunto que se quedó trunco, por parte del Consejo, fue la ampliación de las tarjetas de visitantes regionales a nacionales de otros países centroamericanos, como Honduras y El Salvador.

Se planteó, se empezó a trabajar la propuesta, pero ahí los que eran responsables de sociedad civil no le quisieron dar seguimiento. Dijimos, ¿cómo vamos avanzando? Paso uno, ampliar la temporalidad de las tarjetas de visitante regional y los países, que no solo sea Guatemala y Belice. Lo anunció el Comisionado, Ardelio Vargas, y lo anunció la subsecretaria, Paloma Guillén, en 2014. Obviamente, no lo hicieron. No lo hicieron nunca. Yo me acuerdo que antes de salir de la presidencia del Consejo estuve trabajando en la propuesta de reforma para expedirlo creo que a El Salvador. No se le dio seguimiento. Yo no sé si a las organizaciones les interesa trabajar con el gobierno (Entrevista a Rodolfo Córdova, 2017).

Como se puede observar por la revisión documental, a pesar de que tanto la legislación migratoria ha sido modificada y que distintas administraciones han implementado programas específicos, en ningún caso se ha roto con el paradigma establecido en los noventa: que la migración indocumentada en tránsito debe ser contenida. ¿Cuál es la lógica que está detrás de este paradigma? ¿existen las condiciones para modificarlo?

Capítulo III Análisis de la política migratoria en México

Del capítulo anterior se puede plantear que desde la década de 1990, la política migratoria mexicana ha tenido cierto grado de vinculación y de congruencia con la política migratoria de Estados Unidos. Conforme Estados Unidos fue reforzando su política de control migratorio, México desarrolló su propia política para frenar la migración de tránsito, en momentos en los que de manera prioritaria, buscaba una integración comercial con su vecino del norte. Sin duda, las políticas migratorias de México y de Estados Unidos se vincularon todavía más a partir del año 2001, cuando la agenda migratoria pasó a formar parte del ámbito de la seguridad y la de manera particular, la frontera sur de México comenzó a ser vista como un asunto de la seguridad nacional de Estados Unidos.

Quienes estuvieron en puestos de toma de decisiones en esa etapa reconocen que ya desde mediados de los noventa había presiones por parte de Estados Unidos para que México reforzara sus controles migratorios, sin embargo, más que presiones, es posible asegurar que los distintos gobiernos en México han actuado con un sentido de congruencia con la política estadounidense, lo que ha generado, por ejemplo, que migrantes indocumentados de algunas nacionalidades no sean retornados a sus países. Un ejemplo que puede ser utilizado para demostrar la implementación de la política migratoria mexicana a la luz de la política estadounidense es el caso de la migración cubana. La Ley de Ajuste Cubano, mejor conocida como la ley *de pies secos y pies mojados*, permitía el ingreso legal a Estados Unidos a los cubanos que se internaran por tierra. México optó por dejar pasar a los isleños, lo que no ocurría con ningún otro grupo de migrantes en situación irregular proveniente de América Latina y el Caribe, a excepción, actualmente, de los haitianos. Después de mantenerlos detenidos en estaciones migratorias, y ante la reticencia de Cuba de reconocer a sus ciudadanos y aceptarlos de regreso, las autoridades migratorias mexicanas les permitían el tránsito legal por el país, durante 20 días, tiempo suficiente para llegar a Estados Unidos. La lógica de dejar pasar a los cubanos era que, a diferencia de los flujos de migrantes centroamericanos, el flujo de los isleños

no se *atoraría* en la frontera norte, pues lograría internarse sin problemas en el país vecino. Sin embargo, la Ley de Ajuste Cubano se derogó a finales de 2016, lo que significa que Estados Unidos ya no permite el ingreso legal de los nacionales de Cuba. Actualmente, México se encuentra en la disyuntiva de qué hacer con este flujo. A mediados de 2017, el INM regularizó a más de 500 cubanos, que estaban varados en Nuevo Laredo, Tamaulipas, una medida similar a la que tomó con los refugiados guatemaltecos a principios de los noventa. Sin embargo, el INM (2017) calificó esta medida de excepcional y no queda claro qué hará en el futuro con nuevos flujos de migrantes cubanos. Otro ejemplo que demuestra la vinculación entre las políticas migratorias de México y Estados Unidos fue la visa que impuso México a Brasil, en 2006, pues cientos de brasileños estaban ingresando al país con el fin de llegar a los Estados Unidos y Estados Unidos se quejó con México de que estaba dejando pasar a demasiados brasileños (Kimball, 2007, 104). El requisito de visa a brasileños fue posteriormente eliminado. Sin embargo, el flujo que más claramente logra explicar la vinculación de ambas políticas es el que proviene de los países de Centroamérica, región que desde mediados de 2014 ha pasado a formar una prioridad para el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, que impulsó una Alianza para la Prosperidad en Centroamérica que permita mejorar las condiciones económicas en los países de origen para evitar que más personas emprendan el camino hacia el norte. El paso de centroamericanos por México hacia Estados Unidos se ha convertido en uno de los puntos más importantes de la agenda bilateral, y el Programa Frontera Sur es muestra de ello.

Aunque el aspecto geopolítico y de negociación con Estados Unidos sea el que probablemente mejor logra explicar la lógica de lo que México ha hecho para hacer frente a la migración de tránsito, no puede considerarse el único factor. Varios de los exfuncionarios entrevistados coinciden en que, si México no detiene a los migrantes indocumentados y éstos no logran cruzar la frontera con Estados Unidos, entonces México tendría un gran problema, y que la única forma de evitarlo es deportarlos. En el primer capítulo, se explica que en México coexisten las cuatro dimensiones de la migración (origen, tránsito, retorno y destino), sin embargo, el país no se concibe a sí mismo y realmente nunca ha sido, destino de migrantes. Que México no se asuma como país de destino de extranjeros explica, en buena medida, que la política migratoria siga siendo tan restrictiva.

Si bien la política de contención migratoria en México ha tenido serios impactos sobre los derechos de las personas migrantes, que han sido señalados de manera reiterada por organizaciones de la sociedad civil e incluso por la comunidad internacional, mantener esta política no ha generado costos políticos al interior del país. El Estado mexicano ha logrado mantener la misma política migratoria durante cinco administraciones distintas y no ha habido intentos reales para modificarla, pues en general, la sociedad mexicana no se siente agraviada y no demanda una transformación en este rubro. La matanza de 72 migrantes en Tamaulipas en 2010 generó indignación en la sociedad, pero no se tradujo en cambios reales de política migratoria, más allá de firmas de convenios con gobernadores y acuerdos de intención con los países centroamericanos.

Sin embargo, el contexto actual de la migración en la región y la nueva administración en Estados Unidos, que encabeza el Presidente Donald Trump, obligan a repensar la orientación de la política migratoria mexicana. Si bien los flujos provenientes de Centroamérica se han reducido en los primeros meses de 2017, que coinciden con el inicio de la Administración Trump, si se ve la tendencia de los últimos años, se puede observar que éstos han repuntado desde 2011. El alza en los flujos tiene que ver, en parte, por la escalada de la violencia en Guatemala, Honduras y El Salvador, lo que ha generado que cada año, miles de centroamericanos salgan huyendo de situaciones de inseguridad y de violencia, y ya no únicamente por necesidad económica.

Que México siga optando por las deportaciones en masa sin reconocer que estas personas requieren de protección internacional, pone en tela de juicio a la política migratoria mexicana. Esta situación ha sido alertada en repetidas ocasiones por el ACNUR. En un informe publicado en 2013, la agencia de Naciones Unidas encontró que 48.6 por ciento de los menores migrantes detenidos en México sufrieron algún tipo de violencia en sus comunidades de origen. Un reciente informe de Médicos Sin Fronteras advierte que el gobierno mexicano no reconoce que la región del Triángulo Norte de Centroamérica vive una crisis humanitaria que está expulsando a miles de personas por situaciones de violencia, similares a las de un país en guerra. La organización señala que México ignora las necesidades humanitarias de estas poblaciones que, lamentablemente, siguen padeciendo violencia a lo largo de su tránsito por México. A pesar de la violencia y los riesgos mortales a los que se enfrentan en sus países de origen, el principio de no

devolución⁹ se viola sistemáticamente (MSF, 2017). Como se observó en el primer capítulo de este texto, en los últimos años, las solicitudes de asilo provenientes de países del Triángulo Norte de Centroamérica se han elevado de manera exponencial, sin embargo, todavía constituye una proporción mínima, de menos del 1 por ciento, de los migrantes centroamericanos que son detenidos en estaciones migratorias.

En segundo lugar, la política de asilo estadounidense ha atraído a migrantes de Haití y de países africanos arriben en grandes números a las ciudades fronterizas de México, en espera de ser recibidos por oficiales de la Oficina de Protección y Aduanas de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés), lo que genera que hoy en día, los estados y municipios fronterizos de México tengan que brindar servicios y atención a esta población que, en teoría, residirá en estos lugares de manera temporal. Aunque estos migrantes tienen la opción de regularizar su situación migratoria en México, el Estado no ha impulsado una política explícita de integración de esta población extranjera.

En tercer lugar, la Administración de Donald Trump ha planteado medidas para restringir todavía más la migración indocumentada, lo que, en los primeros meses de su gobierno se ha traducido en una baja sustancial de las aprehensiones en la línea fronteriza con México. Entre enero y marzo de 2017, fueron aprehendidos 62,524 migrantes en la frontera con México, número que es 25 por ciento inferior al del mismo periodo del año anterior (MPI, 2017). Sin embargo, se prevé que la migración centroamericana siga creciendo en los años por venir, lo que obliga a México a pensar en un diseño de una política migratoria novedosa.

A partir de la revisión histórica que se realizó en el capítulo anterior, vemos que la política de contención migratoria que surgió en la década de los noventa se utilizaba para contener flujos migratorios incipientes que arribaban a territorio nacional con el fin de llegar a Estados Unidos. Por su visibilidad y por la falta de infraestructura para contener la migración de tránsito, en esos momentos llamaba más la atención la migración ilegal china o cubana, que a la

⁹ La no-devolución es un principio del derecho internacional que se encuentra consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre Refugiados, el cual cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a un solicitante de asilo o refugiado a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde corra riesgo de persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta.

procedente de los vecinos del sur. En ese entonces, los flujos de centroamericanos rondaban los 200,000 migrantes por año, hoy son alrededor de 400,000, cifra que se acerca mucho a su máximo histórico, alcanzado en 2005.

Por otro lado, ya desde los años noventa, las autoridades mexicanas están conscientes de que la política migratoria mexicana es contraria a su política exterior hacia Estados Unidos, a quien permanentemente exige buen trato a los mexicanos, independientemente de su estatus migratorio.

El Estado mexicano ha mantenido su política migratoria de los últimos 25 años porque se asume como un país de tránsito, no como un país de destino. Si el país se sigue concibiendo únicamente como país de tránsito, su política seguirá estando vinculada a la política estadounidense y habrá pocas posibilidades de transformación. Hasta hoy lo que hemos visto es la misma política de contención, que se refuerza o se relaja por períodos según la coyuntura específica, pero que en el fondo, no se transforma. Impulsar una política migratoria menos restrictiva implica que México comience a asumirse como un país de destino de migrantes. Hasta hoy en día, el gobierno y la sociedad mexicanas no están acostumbrados a vivir con extranjeros, pues su experiencia con la migración internacional se ha dado a través de los mexicanos en Estados Unidos o de la migración de centroamericanos en tránsito, lo que significa que no han experimentado los efectos de países receptores que deben asimilar a millones de extranjeros. Sin embargo, vemos que México es un país que expulsa cada vez menos gente, al tiempo que comienza a recibir más inmigrantes, escenario en el que es imperativo plantear nuevas políticas públicas (Mohar, 2016, 348). Si bien la población extranjera en México sigue representando menos del 1 por ciento de la población, hay evidencia de que esta va en aumento. Giorguli, García y Masferrer (2017) advierten que el número de extranjeros en México creció 120 por ciento entre 2000 y 2015, lo cual demuestra que poco a poco, el país transita a ser un país de inmigración.

En las entrevistas realizadas para este proyecto de investigación, también se hicieron preguntas relacionadas con el futuro de la política migratoria en México. Varios de los entrevistados concuerdan en que por sus características socioeconómicas y demográficas,

México irá cobrando cada vez mayor importancia como país de destino de migrantes, y si este es el escenario, podría ir tomando medidas para facilitar la movilidad de las personas:

El día que México tenga la presión de medio millón de indocumentados viviendo en el país, ése será el punto de referencia del éxito de su economía. Si tu economía y tu sociedad tienen éxito, vas a ser receptor de migrantes, quieras o no quieras, con papeles o sin papeles. Entonces, si no te abres a documentar los flujos, vas a tener medio millón de indocumentados, como pasó en España (Entrevista con Ernesto Rodríguez, 2017).

En un escenario en el que Estados Unidos restringirá aún más los controles —al menos durante los siguientes cuatro años de la Administración Trump— y en el que se prevé siga incrementando la migración centroamericana, por factores tanto económicos como de situaciones de violencia, el Estado mexicano podría impulsar iniciativas novedosas para hacer frente al fenómeno migratorio, ya sea facilitando el ingreso documentado de extranjeros, levantando o moderando el requisito de visa a los países centroamericanos, ampliando la protección internacional para personas procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica o bien, ampliando los esquemas de trabajadores temporales que actualmente solo operan para guatemaltecos y beliceños que vienen a trabajar en los cuatro estados fronterizos. No se trata de empujar una política de puertas abiertas, sino de flexibilizar la movilidad de las personas y de tener mayor congruencia con lo que México demanda a Estados Unidos en términos de protección de los derechos de los migrantes.

El argumento para facilitar la movilidad siempre es que van a llegar todos los centroamericanos a la frontera norte y ahí se van a quedar atorados. Yo no creo, francamente, en eso. No conozco ningún país, salvo países realmente en situaciones de guerra terribles, que se vacíen de su población, por más pobreza y problemas muy graves que tengan. México sí puede ofrecer más facilidades migratorias a personas que quisieran residir en México o venir a trabajar temporalmente, pero no lo hace porque siempre está esa imagen de la frontera norte invadida por migrantes (Entrevista con Fabienne Venet, 2017).

Si algunas de estas personas que están viniendo de Centroamérica son casos legítimos de ayuda humanitaria, será importante que México desarrolle la habilidad de decidir quién es sujeto de protección internacional. Por otro lado, México está

empezando a cambiar demográficamente, en los próximos 10 o 15 años habrá menos gente joven entrando a la fuerza laboral, eso levanta la pregunta de si México se verá a sí mismo como un país de inmigración, lo que significa todo un nuevo paquete de leyes. También hay una reducción significativa de mexicanos viniendo a los Estados Unidos y de más mexicanos —que han pasado un tiempo considerable en Estados Unidos— regresando. Hay muchos asuntos que, si los ves en tendencias de más largo plazo, México deberá tener respuestas más amplias y tendrá que haber más discusión pública sobre la política migratoria (Entrevista con Doris Meissner, 2017).

Gustavo Mohar, advirtió que es posible cambiar la política migratoria, pero se requiere de voluntad política que vaya acompañada de recursos, sobre todo hacia los países del Triángulo Norte. Si bien México mantiene activas iniciativas de cooperación internacional con Centroamérica, éstas no han sido suficientes para atacar las causas estructurales de la migración en esos países:

Si dejas entrar 100,000 centroamericanos al año, la población económicamente activa de México es como 40 millones, se puede absorber, pero eso tiene ramificaciones, igual que en EU, porque entonces los gobernadores te empiezan a decir "están aquí éstos", y luego no tienen los mecanismos de monitoreo y de supervisión para evitar que se les explote.

Todavía tenemos varios años en donde Centroamérica va a estar expulsando gente. Tenemos el dilema de decir, los controlamos y los contengo en el sur, cada vez más, o busco una manera de balancear, con un enfoque distinto, de integración de mercados, de facilitación de residencia y lo que sería lo ideal —pero yo soy muy escéptico en eso— entro a las causas estructurales y le invierto, pero ahora sí en serio y busco un esfuerzo en serio para un desarrollo de instituciones y de desarrollo económico en esos países. (Entrevista con Gustavo Mohar, 2017).

Empujar una política migratoria que promueva una mayor movilidad de las personas también pasa por hacer frente a la discriminación que en México persiste hacia los extranjeros y muy especialmente, hacer frente a la resistencia que existe de parte de autoridades estatales y municipales hacia el tema de una política migratoria más abierta.

La racionalidad académica es importante, una política del Estado mexicano en el tema migratorio más humana y más racional, obviamente tiene que existir. Pero si

tú sales a tomar el pulso a la sociedad mexicana de qué piensa sobre el tema, y hablas con los gobernadores del norte, los gobernadores del sur, vas a escuchar una racionalidad sumamente distinta (Entrevista con René Zenteno, 2017).

Comentarios finales y recomendaciones

En junio de 2017, los Gobiernos de México y de Estados Unidos convocaron a una conferencia de alto nivel sobre la Prosperidad y Seguridad de Centroamérica, con el fin de dar mayores respuestas a las causas de la migración indocumentada, sin por ello dejar de implementar los controles. Los representantes mexicanos no hicieron referencia a la situación de vulnerabilidad y desprotección en la que se encuentran los migrantes y menos aún dieron muestras de que haya voluntad de modificar la política migratoria. Los funcionarios advirtieron que el tema de la migración centroamericana es de interés común para los gobiernos de México y Estados Unidos, con quien tienen que trabajar de manera coordinada, al igual que con los gobiernos de los países del Triángulo Norte. Una vez más, los representantes del Gobierno mexicano hablaron desde una posición de México como país de tránsito, respondiendo a la política estadounidense de extraterritorialización de sus fronteras, pues el mismo Secretario de Seguridad Interna, John Kelly, advirtió que la frontera de los Estados Unidos se ubicaba 1,500 millas al sur (Reforma, 2017).

En los últimos 25 años, el Estado mexicano ha consolidado una política migratoria de contención de la migración de tránsito, que refuerza o que relaja según convenga. Como hemos visto a lo largo de esta investigación, la política migratoria mexicana responde a varias razones:

1. México ha sido un país de tránsito que, al igual que países en situaciones similares en Europa, ha establecido una política con base en la política migratoria estadounidense.
2. El reforzamiento del control migratorio por parte de Estados Unidos desde la década de 1990 y el abordaje de la migración desde el plano de la seguridad han propiciado que México coopere con este enfoque con su socio del norte, no obstante que al mismo tiempo, demande respeto a los derechos humanos de los mexicanos en Estados Unidos.
3. México todavía no se concibe como un país de inmigración o de destino de migrantes, lo cual da sentido a su política migratoria restrictiva.

4. El impulso de la política restrictiva no ha derivado en costos políticos para los gobiernos, es decir, no hay demandas sociales suficientes que presionen a los gobiernos a transformar esta política.
5. Autoridades estatales y locales se oponen a la llegada de migrantes a sus jurisdicciones, tanto por escasez de servicios como por supuestas presiones al mercado laboral, es decir, ahí sí avizoran un costo político potencial.
6. A diferencia de lo que ocurrió en la década de los ochenta, el Gobierno mexicano sigue sin reconocer que los países del Triángulo Norte de Centroamérica viven una nueva crisis humanitaria y que muchos centroamericanos están saliendo por situaciones de violencia. Esta situación no se ha traducido en un cambio en la política migratoria de México, país que los sigue deportando de manera masiva.

El contexto actual obliga al Estado mexicano a replantear su política migratoria, cuyos resultados solamente se expresan en estadísticas de detenciones y repatriaciones de personas migrantes. A continuación se enlistan una serie de recomendaciones al Gobierno mexicano:

1. Iniciar una discusión pública a nivel nacional, que incluya a autoridades de los tres niveles de gobierno, así como a organizaciones de la sociedad civil, para discutir el futuro de la política migratoria mexicana, tomando en cuenta el contexto actual y en la que se vea a México como un país que tiende a convertirse en un país de destino y de retorno de migrantes.
2. Impulsar políticas que faciliten la movilidad de las personas centroamericanas, tales como una mayor documentación de los flujos migratorios; facilitar la obtención de visa para los nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador y promover acuerdos de trabajadores temporales.
3. Plantear desde la Conferencia Regional de Migración soluciones a las causas estructurales de la migración centroamericana, que deriven en compromisos de asistencia internacional que ayuden a subsanar situaciones de pobreza, desigualdad e inseguridad.

4. Buscar diálogo con otros países de tránsito migratorio en el mundo, para discutir alternativas a la contención migratoria.
5. Establecer la obligatoriedad de que personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las comisiones estatales de derechos humanos esté presente en revisiones migratorias del Instituto Nacional de Migración.
6. Impulsar una política más activa en materia de protección internacional a personas que experimentaron violencia y amenazas en sus países de origen. Esto implica capacitar al personal del Instituto Nacional de Migración para detectar casos que requieran protección y que sean canalizados a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
7. Lanzar campañas que promuevan la integración de extranjeros en el país.
8. Analizar la situación demográfica de México y calcular la mano de obra extranjera que pudiera necesitarse en los próximos años.

Lista de referencias

Auditoría Superior de la Federación, 1999, 11.3.4 Instituto Nacional de Migración, en *Tomos SICSA*, en <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/ir2000/Tomos/Tomo2/INM.htm>, consultado el 2 de mayo de 2017.

Baptista, Diana, 2014, “Objeta consejo del INM plan para frontera sur”, *Reforma*, en Sección Nacional, Ciudad de México, 10 de septiembre, pg. 14.

Barja Coria, Jocelin, 2015, *Derechos Cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*, Frontera con Justicia A.C., Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Dignidad y Justicia en el Camino A.C., Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. de la Universidad Iberoamericana Puebla, Sin Fronteras I.A.P., México.

Barja Coria, Jocelin, 2016, *Detención sin Excepción. 15 Años de Monitoreo de la Situación de los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad en Estaciones Migratorias en México*, Sin Fronteras I.A.P., México.

Benítez Manaut, Raúl, 2015, “Centroamérica: geopolítica, militarización y crisis humanitaria”, en Armijo, Natalia y Mónica Toussaint, coords., *Centroamérica después de la firma de los Acuerdos de Paz, violencia, fronteras y migración*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 13-42

Casillas, Rodolfo, 2008, *Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades*, Migración y Desarrollo, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s1870-75992008000100007&script=sci_arttext, consultado el 12 de junio de 2017.

Casillas, Rodolfo, 2016, *Entre la política deseada, la practicada y los flujos migratorios emergentes: respuestas en construcción y desafíos duraderos*, ITAM, Documento de Trabajo No.4 consultado en <http://migracionentransito.org/wp-content/uploads/2016/02/DT4-final-ER-RC-RL-...-16-feb-2016-2.pdf>

Castillo, Miguel Ángel, Toussaint, Mónica y Vázquez Olivera, 2011, *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, Centroamérica*, Secretaría de Relaciones Exteriores, pgs. 127-261

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/088.asp>, consultado el 12 de diciembre de 2016.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, *Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes*, en <http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2015/08/Informe-Secuestro-Migrantes-CNDH-2009.pdf> consultado el 6 de octubre de 2016.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016, *Sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la libertad personal, de tránsito, a la no discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 y V4 de nacionalidad mexicana*, en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_022.pdf>, consultado el 14 de diciembre de 2016.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2015), *Recomendación No. 58/2015 Sobre el caso de violaciones a los Derechos Humanos a la seguridad jurídica, a la libertad personal y de tránsito, y a la no discriminación en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14 Y V15 de nacionalidad mexicana*, en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_058.pdf>, consultado el 13 de diciembre de 2016.

Congressional Research Service, 2017, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, disponible en <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>>, consultado el 24 de mayo de 2017.

Córdova, Rodolfo, coord., 2012, *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, en <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INM2011.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2017.

Córdova, Rodolfo, 2017, (sin publicar), *Evolución del gasto del INM*.

Departamento de Estado, *Iniciativa Mérida, los cuatro pilares de la cooperación*, disponible en <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/28april/The_Four_Pillars_of_Cooperation_ESP.pdf>, consultado el 17 de mayo de 2017.

Department of Homeland Security, 2016, *Statement by Secretary Jeh C. Johnson on Southwest Border Security*, 4 de enero, disponible en <<https://www.dhs.gov/news/2016/01/04/statement-secretary-jeh-c-johnson-southwest-border-security>>, consultado el 12 de diciembre de 2016.

Collyer, Michael *et. al.* "Introduction. Transit Migration and European Spaces", en Düvell, Franck, Irina Molodikova y Michael Collyer, editores, *Transit Migration in Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 13-33

Coutin, Susan, 2005, "Being En Route", *American Anthropologist* 107, no. 2, pp. 195- 207.

Düvell, Franck, 2006, *Crossing the fringes of Europe: Transit migration in the EU's neighbourhood*, Centre on Migration Policy and Society, Working Paper No. 33, Oxford, University of Oxford.

Garduño, Silvia, 2015, "Respalda EU Plan Frontera Sur", *Reforma*, en Sección Nacional, 1 de mayo, pg. 2.

Giorguli-Saucedo, Silvia, Víctor Manuel García Guerrero y Claudia Masferrer,, 2016,. *A migration system in the making: Demographic dynamics and migration policies in North America and the Northern Triangle of Central-America. (Policy Paper)*. Center for Demographic, Urban and Environmental Studies, El Colegio de México, en

<http://cedua.colmex.mx/images/_micrositios/amsitm/Giorguli_Garcia_Masferrer_2016.pdf>, consultado el 6 de mayo de 2017.

Guerrero, Claudia, Carole Simmonet y Verónica Sánchez, 2011, “Crean visa temporal para los migrantes”, *Reforma*, en Sección Nacional, 25 de febrero, p. 2.

Guillén, Tonatiuh, 2016, “Frontera México-Guatemala: mercado laboral y nueva dimensión regional, en Heredia, Carlos, coord., *El sistema migratorio mesoamericano*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 81-103.

Hernández, Edgar, 2014, “Pone EU la mira en la frontera sur”, *Reforma*, en Sección Nacional, 31 de julio, p. 8.

Heller, Agnes, 1992, “Diez tesis sobre la inmigración”, *El País*, 30 de mayo, en <http://elpais.com/diario/1992/05/30/opinion/707176809_850215.html>, consultado el 2 de abril de 2017.

Herrera, Octavio y Arturo Santa Cruz, 2015, “México en América del Norte, 1920-2010, la semántica de la soberanía”, en Herrera Octavio y Arturo Santa Cruz, 2015, “América del Norte”, en De la Vega, Mercedes, coord., *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 272-340

Instituto Nacional de Migración, 2003, *Evaluación del Plan Sur y Propuesta de su Descargo ante el COCOA y el Consejo Directivo*, Oficina de la Comisionada, Coordinación de Asesores.

Instituto Nacional de Migración, 2001, *Acta de la Sesión para Analizar el Proyecto de Desarrollo de la Frontera Sur 6 de febrero de 2001*.

Instituto Nacional de Migración, 2001, *Minuta de la Reunión para Analizar el Proyecto de Desarrollo de la Frontera Sur, 5 de marzo de 2001*.

Instituto Nacional de Migración, 2001, *Cuarta Reunión del Proyecto de Desarrollo de la Frontera Sur, 4 de abril de 2001*.

Kimball, Ann, 2007. *The Transit State: A Comparative Analysis of Mexican and Moroccan Immigration Policies*. San Diego: The Center for Comparative Immigration Studies-UCSD, en <https://ccis.ucsd.edu/_files/wp150.pdf>, consultado el 17 de marzo de 2017.

Knippen, Jose; Clay Boggs y Maureen Mayer, 2015, *Un Camino Incierto, Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiados en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Washington Office on Latin America, 59 pp.

Lajous, Roberta, 2012, *Las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México.

Massey, Douglas, 2003, *Una política de inmigración disfuncional*, Letras Libres, año V, núm. 53, mayo :16-20, en <<http://www.letraslibres.com/mexico/una-politica-migracion-disfuncional>>, consultado el 25 de marzo de 2017.

Médicos sin Fronteras, 2017, Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica, en https://www.msf.es/sites/default/files/attachments/informe-msf_forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica_0.pdf, consultado el 1 de junio de 2017.

Mohar, Gustavo, 2016, “El papel de la agenda migratoria”, en Heredia, Carlos, coord., *El sistema migratorio mesoamericano*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 317-351.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015, *Situation of migrants in transit*, en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_EN.pdf, consultado el 6 de mayo de 2017.

Organización de las Naciones Unidas, 1948, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

Pries, Ludger, 2017, “Ponencia sobre desplazamiento de personas en Europa”, en el seminario *Shifting Contexts and Patterns of Migration- comparing Europe and Central-North America*, El Colegio de México, 25 de mayo.

Rodríguez, Ernesto, 2014, *Migración centroamericana en Tránsito por México hacia Estados Unidos, diagnóstico y recomendaciones. Hacia una visión integral, regional y de visión compartida*, ITAM, 45 pp.

Rodríguez, Ernesto, 2016, *Migración centroamericana en Tránsito Irregular por México, Nuevas cifras y tendencias*, CANAMID, Policy Brief Series, 20 pp.

Sampson, R., et. al. 2015, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised)*, Melbourne, International Detention Coalition, 100 pp.

Sánchez, Verónica, 2012, “Descartan visa transmigrante”, *Reforma*, en Sección Nacional, 3 de junio, p. 9

Secretaría de Gobernación, 2005, *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005, consultado el 26 de marzo de 2017.

Secretaría de Gobernación, 2014, *Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Migración 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril.

Secretaría de Gobernación, 1993, *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación*, Diario Oficial de la Federación, 19 de octubre, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794257&fecha=19/10/1993, consultado el 26 de marzo de 2017.

Secretaría de Gobernación, 2015, *Extranjeros Presentados y Devueltos*, Unidad de Política Migratoria, Estadística, en

<http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos>
consultado el 7 de febrero de 2016.

Secretaría de Gobernación, 2017, *Extranjeros en México, estadística migratoria vs. datos censales y encuestas (gráficas)*, Unidad de Política Migratoria.

Secretaría de Gobernación, 1994, *Memoria de Gestión 1988-1994*.

Secretaría de Gobernación, 2017, *Migrantes centroamericanos en tránsito no documentado por México, 1995-2014 (gráficas)*, Unidad de Política Migratoria.

Secretaría de Gobernación, 2011, Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011>, consultada el 8 de diciembre de 2016.

Presidencia de la República, 2014, *Pone en marcha el Presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur*, en <<http://www.gob.mx/presidencia/prensa/pone-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur>>, consultado el 25 de marzo de 2017.

Velasco, Juan Carlos, 2016, *El Azar de las Fronteras. Políticas Migratorias, Ciudadanía y Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 371 pp.

Venet Rebiffé, Fabienne y Palma Calderón, Irene, 2011, *Seguridad para el Migrante: una agenda por construir*, Instituto de Estudios y Divulgaciones sobre Migración, México, 98 pp.

Wolf, Sonja, 2013, Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos de las personas migrantes en México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., en <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Diagnostico_INM_Insyde_2013_Completo>, consultado el 25 de marzo de 2017.

Entrevistas:

Córdova Alcaraz, Rodolfo [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Limón Rojas, Miguel [entrevista], 2017, por Silvia Garduño

Mohar Betancourt, Gustavo [entrevista]. 2017, por Silvia Garduño

Meissner, Doris [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Rodríguez Arriaga, Manuel [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Rodríguez Chávez, Ernesto [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Rozental Gutman, Andrés [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Venet Rebiffé, Fabienne [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Zenteno Quintero, René [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Anónimo, Ex funcionario del Instituto Nacional de Migración [entrevista], 2017, por Silvia Garduño.

Apéndice

Transcripción íntegra de las diez entrevistas realizadas para este proyecto de investigación:

I. ENTREVISTA A MIGUEL LIMÓN ROJAS

La política migratoria de esos años se construyó para tener respuestas a las necesidades de cumplir con lo que la ley establece. Un primer asunto fue el regularizar el ejercicio del servicio público, relacionado con ese tema, que puede ser visto desde varios ángulos: legalidad, aplicación de la ley, derechos humanos y seguridad nacional. Ninguna de esas áreas se encontraba atendida, porque había una gran corrupción en todos los frentes.

Encontramos la demanda de los mexicanos residentes en Estados Unidos que encontraban para el regreso al país eran objeto de una extorsión sistemática por todas las autoridades, de migración, de aduanas, la federal de caminos... Habla una gran demanda hacia el gobierno.

Hubo un encuentro con todos los cónsules en Estados Unidos, organizada por el Secretario Solana y yo, estas demandas las escuché en voz de los cónsules. Me di cuenta que era un problema muy grave, esto se lo dijeron al Presidente.

Entonces se organizó una reunión intersecretarial convocada por el Secretario Gutiérrez Barrios, a la que asistieron el Secretario de Relaciones Exteriores, el de Hacienda, el de la Presidencia, la Secretaría de la Contraloría, el Procurador, el Secretario de Turismo, el Secretario de Comunicaciones, con sus subsecretarios y se analizó el problema y el secretario planteó ahí la necesidad de tener una solución. Todas las, esto es muy interesante, cómo ocurren estas cosas, cómo se dan. Todos expresamos que sí, que era un problema muy serio y que se necesitaba dinero para resolverlo porque había que pagar equipos, había que pagar las rentas de los edificios, había que modernizar, mejorar los sueldos, todo, porque los mecanismos de extorsión, siendo muy fuertes, eran también muy organizados. Los agentes de las distintas dependencias organizaban una polla en cada región, que le llamaban, en la que se reunía todo lo que se juntaba de la extorsión y se lo repartían, ya además con eso pagaban la renta del edificio, los servicios, de teléfono, de luz, de todo, entonces del centro no se tenía ni que enviar dinero, porque todo salía de lo mismo, pero eso daba idea de en qué lugar estaba la autoridad, en qué lugar estaba la aplicación de la ley y en qué lugar andaba el funcionamiento del servicio en el que cada una de las dependencias debía concurrir para asegurar la observancia de la ley.

Entonces después de escuchar todos los planteamientos al final habló el Secretario Zedillo, que era Secretario de Programación y Presupuesto, y dijo que sí, que el problema era muy grave, pero que él no iba a dar un centavo para resolverlo, porque el problema era político, y era ponerle dinero bueno al malo, mientras lo político no se arreglaba. Entonces yo era el subsecretario y entonces me pidieron que valiera la sugerencia, y yo propuse que, pero ahí ya, lo que se acordó, porque no quiero hablar en primera persona, lo que se acordó fue que se estableciera una coordinación en la que participáramos los miembros de las distintas dependencias y que se diera un mensaje en todas las oficinas y las agencias que intervenían, de que se iba a castigar severamente la corrupción, y de que cambiamos a aquellos delegados y funcionarios que era obvio que no servían para arreglar las cosas, y a través de esta coordinación, simplificar los procedimientos, los requisitos de ingreso al país, de tal manera que no hubiera complicaciones que la gente tuviera que resolver con el soborno, que es la manera como todas estas cosas se construyen, así que usted no tiene otra forma de cumplir con la ley, porque hay requisitos muy complejos, y entonces la manera de resolver el asunto es que Usted lo resuelva, y así se hacía. Entonces se simplificaron los procedimientos, se estableció una coordinación, se llevaron a cabo cambios en quienes ejercían la responsabilidad, en las fronteras, sobre todo, en las fronteras, sur y norte, en los aeropuertos y en los caminos. Así fue que surgió el programa Paisano, que fue eficaz, porque funcionó con esta lógica.

Al día siguiente nos fuimos los subsecretarios a recorrer la frontera para mandar esta señal muy clara de anticorrupción, eficacia y facilidades al regreso de los mexicanos a su país, y se establecieron módulos de información en cada lugar para que esa información fuera muy clara y diera a conocer los requisitos que se debían cubrir, que era realmente muy sencillos, la identificación de la persona y la declaración de lo que traía, desde

entonces nació el asunto ese del semáforo, que todavía funciona, es menos malo que lo que había, siempre hay incomodidades pero siempre puede ser peor el asunto, y puede ser mejor.

P. Todavía desde la Secretaría de Gobernación...

La Segob, tenía la coordinación, por eso yo coordinaba el Programa Paisano, pero esta misma organización del servicio migratorio y de los diversos servicios que tenían que intervenir en el tránsito de las personas hacia el norte y de regreso, afectaba el tránsito de los extranjeros por el territorio nacional para llegar a Estados Unidos. Entonces ahí cuál era, pues ahí había que elegir entre inconvenientes, es decir, la ley no establece que el territorio nacional sea un territorio de paso, para el que quiera transitar por él. La ley establece cuáles son las condiciones de ingreso y permanencia del país, pero no establece que sea un territorio de tránsito, esa es una realidad, es una realidad humana, social, humana, a partir de la geografía, por supuesto, pero además ese tránsito estaba auspiciado por los traficantes de personas y esas organizaciones pues que tenían, digamos, un fin de ganancias económicas pues también originaban la inseguridad de las personas a las que enganchaban y orientaban y facilitaban el paso, en complicidad con las autoridades mexicanas.

P. ¿Ya en este momento se tenía un diagnóstico de eso, de que había, de que cada vez eran más?

Teníamos datos de cuántos eran y cuáles eran las corrientes más fuertes y de dónde venían y había cuotas, según la dificultad del tránsito, la distancia, x y z, y las posibilidades de pagar. Los que más pagaban eran los chinos. Entonces, pero eso en buena parte era por tierra y en buena parte era a través de los aeropuertos. Un aeropuerto importante era el AICM, otro era el de Tijuana. Entonces a nosotros se nos decía que les estábamos haciendo el servicio a los Estados Unidos por detener y regresar a su lugar de origen a las personas que eran identificadas sin papeles para entrar y residir en México y pues yo tenía muy claro el asunto, aunque, y o hablé mucho con Relaciones Exteriores y lo hablé con embajadores de México en otros países, y lo hablé con personas de otros países, les decía que para nosotros no era grato impedir el tránsito, pero la realidad era que ese tránsito no era ordenado, no era legal, no era seguro para las personas, entonces nosotros apelamos varias veces a la intervención de derechos humanos para que ayudara, coadyuvara, interviniera en la vigilancia de lo que ocurría. Fue en esos años que se organizó la CNDH, y había un aspecto que también era muy claro: muchos extranjeros que no podían cruzar la frontera, que llegaban a México, que llegaban a la frontera y eran devueltos por los americanos o no podían simplemente cruzarla, pues también se quedaban en México, en la frontera, en una situación también, de un enorme desorden, de inseguridad para ellos, de vulnerabilidad y de dificultad para el gobierno de México, para el estado mexicano para ofrecerle a toda esa gente servicios y condiciones de residencia que implicaban empleo, escuelas, servicios de salud y todo lo demás...

P. Sobre todo la autoridad local...

Y a la autoridad federal, porque la autoridad local le decía a la autoridad federal, oiga qué hago, mira cuántos ya tengo aquí, ¿cómo los atiendo? Pensar en la formación de asentamientos humanos en ciudades que tienen ya una gran debilidad urbana para prestar servicios, para atender aceptablemente a los mexicanos que viven ahí, que ya existen todas esas dificultades, súmele números nuevos y abultados para atender personas que no consiguen el propósito de ir a los Estados Unidos, entonces, es decir, por eso es que le digo que había que escoger entre inconvenientes y el que parecía inevitable era asegurar que ese tránsito por el territorio nacional no tuviera lugar. Hay un principio también de inequidad de nosotros con países centro y sudamericanos, que hemos considerado como países hermanos históricamente, y es que los nuestros sí pueden ir a Estados Unidos, aunque sea entrar ilegalmente y encontrar un empleo y establecerse allá, y nosotros no teníamos es misma actitud con quienes llegaban a territorio nacional, eso también es cierto.

P. Sí, que es la gran contradicción que permanece hasta hoy...

Una gran contradicción. Apágueme la grabadora.

...

Había un lugar que era muy delicado y que era conocido como El Bordo, cercano a Tijuana, en la región Tijuana-San Diego. En ese lugar había un índice de criminalidad muy abultado, había asesinatos, violaciones, robos, lesiones, pero todos los días y esto estaba del lado americano.

P. Era por donde cruzaban, hay fotos...

Era un lugar de cruce socorrido, un fluido, así.. Entonces el Colef, estaba dirigido en ese entonces por Jorge Bustamante, un día me vino a ver y me trajo una película y me enseñó cómo fluía, lo que ellos habían identificado, lo que habían estudiado, y me dice, mira, cuando hay la decisión de intervenir, lo que ocurre es que se ponen de acuerdo las policías de Estados Unidos y los mexicanos y se hace una Operación Pinza, para, porque, habitualmente cuando venían a perseguirlos los americanos, pues se iban a México y se cruzaban para el otro lado.

Pero entonces se ponían de acuerdo con los mexicanos, dizque una operación pinza, nada más que aquí se les escurrían y se quedaban 5 tontos y esos eran los que agarraban y los delincuentes se pelaban todos, en complicidad con la policía. Entonces eso no funciona, me dijo, y luego agarran 4 inocentes y a esos son a los que les inventan, pero esto es periódicamente y no sirve para nada. Entonces yo ya tenía esa idea, y un día me dice el Secretario, me mandan de Relaciones Exteriores al comisionado de migración de los Estados Unidos, que es una autoridad relevante, entonces recíbalo usted, le van a plantear algún problema, él no sabía ni de qué se trataba.

Entonces ya lo recibí yo y me dijo, pues mire usted tenemos este problema, me repite la misma historia, le digo, "sí, yo tengo conocimiento de eso, yo le hago una propuesta: déjeme organizar las cosas de manera tal que la autoridad mexicana pueda actuar en territorio americano y que establezcamos un mecanismo de seguridad que acabe con este fenómeno delincencial". "¿Y detendrían ustedes a los mexicanos que pasan de ilegales a EU?" "No, eso no, yo no tengo facultades legales para hacerlo, ni es la política del Estado mexicano, ni es mi convicción, entonces no. Lo que yo le ofrezco es impedir el delito, pero en territorio americano, que es donde estaba organizado esto". "Oiga, pero pues esto, ¿la autoridad mexicana en territorio americano?" "bueno, pues es lo que hay, no se me ocurre otra cosa"; "pues déjeme ir a pedir permiso allá a Washington, a ver qué". Regresó como al mes y me dijo "sale, subsecretario". Entonces yo ya tenía el mecanismo, y ahí nació el Grupo Beta, el primer Grupo Beta, ya había el primer gobernador de oposición en México, que fue Ernesto Ruffo, en Baja California.

Entonces me fui a hablar con Ruffo, y le dije cuál era la idea, "vamos a tener un grupo que coordinemos nosotros, pero que participe gente del estado, que usted, entonces vamos a formar un grupo de élite, que tengan cuando menos nivel de preparatoria, que sea gente que no tenga antecedentes penales, que sea gente probada, y que sea gente a la que le demos capacitación, y una idea muy clara de qué se trata, de defender a inocentes y quitarles de encima a los delincuentes". Le gustó mucho la idea, le dije "entonces nos reunimos mensualmente para evaluar al grupo, para orientarlo, para dar una capacitación continua, revisar cómo funciona, para mantener una depuración permanente, todo esto, se trata de que sea eficaz, nos van a observar los gringos, vamos a actuar en territorio de allá entonces tenemos que ser ejemplares, pero además, si no, no resolvemos el problema, se trata de no detener mexicanos".

Le pedí a la Procuraduría que me designara también algunas gentes que ellos consideraban que pudieran participar en esto, gentes de Migración y Migración, ese grupo lo coordinó Javier Valenzuela, que no sabía nada de policía, era un psicólogo que había trabajado conmigo en el indigenista, y en quien yo tenía mucha confianza y así... ah bueno, y luego tuve objeciones de Relaciones Exteriores, "no, pero cómo subsecretario, nunca hemos detenido a los migrantes", "si no vamos a detener migrantes, vamos a detener delincuentes". Y es más, ya se había fundado la comisión estatal de derechos humanos en Baja California, y yo dije "que permanentemente esté derechos humanos observando cómo operan éstos, a mí me conviene porque los vigilan, y nos dicen, qué piensan". Fue una fórmula absolutamente heterodoxa y fue eficaz.

P. No la tenía en el radar...

Fue eficaz y el grupo funcionaba sin corrupción y hacía lo que tenía que hacer y al mes me dijeron los americanos en una reunión de trabajo que, ellos miden bien las cosas, que la delincuencia había disminuido en un 85%, que estaban muy sorprendidos. Estaba ahí el de la CIA, estaba el del FBI y el de Migración, desde luego, estaban ellos muy preocupados porque ya la delincuencia les había crecido mucho en San Diego y estaban en curso las conversaciones para el TLC, entonces estaban muy preocupados y me dijeron que estaban muy sorprendidos y muy satisfechos. Les digo, "bueno, nada más que ahora, lo que yo les pido a ustedes, es que ustedes capaciten a su policía, porque nosotros estamos inconformes con que ustedes para detener un trabajador sin papeles tengan que matarlo, como

acaba de ocurrir con un albañil que lo iba a detener el agente migratorio, el albañil cuando ve que el otro le desenfunda la pistola, saca su cuchara de albañil de trabajo para defenderse y el de la Migra le dispara y lo mata". Y había atrás dos muertos, entonces les dije "ustedes capaciten a su policía para que sepan cómo trabajar y esta historia no transcurra de esta manera". Y entonces me dicen "pero, ¿ustedes nos piden a nosotros que nosotros capacitemos?". Entonces se indignaron y dijeron que ellos y su historia de eficacia y su tradición de quién sabe qué. Entonces se puso ya muy tensa la cosa y yo le dije a este cuate, al Comisionado que ya me tenía confianza y con el que yo ya tenía una buena relación. Entonces él dijo "no, no, no va a haber una moción, vamos a hacer un break". Me llevó a su oficina me dijo "No, Miguel, ¿cómo le hacemos?", le dije "mira, no, si nosotros somos los grises en la película y seguimos siendo los que merecemos la desconfianza, los que hacemos el trabajo sucio y ustedes son los sheriffs, ese papel yo no lo acepto. Acepto la responsabilidad bilateral, pero esto otro, este numerito que me acaban de hacer, sorprendidos y que no hay problema de que maten ustedes trabajadores mexicanos, y que no haya manera de prevenirlo, ya no digas sanciones, sino ni siquiera una capacitación para que esto no ocurra, yo me desentiendo y se acabó mano". Entonces él me dijo "dame un mes, Miguel"; "lo que quieras". Entonces al mes me citaron, otra vez, y ahí voy, iba el de Relaciones Exteriores, ellos nunca, salvo algunos, que como te platicué, los cónsules eran amigos míos, Rozental era una persona con quien tuve una excelente relación, Solana había sido mi jefe, Javier Barros era amigo mío, entonces gozaba yo ahí de confianza con ellos, con Relaciones.

Pero no faltaba quien quería que las cosas ocurrieran como en un manual de no sé qué, un día llevé a Rozental al Bordo, no sé si le contó... Muy simpático, y en esa reunión que me convocaron a que regresara, me dijeron "sí, sí aceptamos, vamos a capacitar, pero te pedimos un favor, enséñenos ustedes cómo le hacen para no tener que matar gente a la hora de detener". Le dije "sí". Entonces nombraron ahí a un par de personas, y yo le dije al director de inspección que tenía, que era un tigre, un tipo extraordinario, le dije "pues ahora sí mano, te cubres de gloria y les vas a dar a éstos una demostración". Y en un rato de hora y media les enseñé cómo desarmaban a la gente, cómo lo más que hacían era gritarles y espantarlos y decirles que, hablarles fuerte, entregaban el cuchillo, la pistola, y todos eran psicólogos, él no, él era economista, pero tenían un gran habilidad para manejarse y de ahí para adelante le llamaban a él los de la Migra de EU, le decían, Chief Salas, no Chief Salas, y aprendieron.

Entonces fue muy satisfactoria ese episodio, pero a le digo, lo que había que lograr es suprimir la corrupción, suprimir la extorsión, ser eficaces y...

P. Con problemas de operación en frontera sur, no había estaciones, había una sola...

Ahí los devolvíamos fácilmente. La estación migratoria grande estaba aquí. Un día se nos murió una francesa, se suicidó, se ahorcó. Rosario Green era, estaba en la CNDH con Carpizo, viendo la parte esta de migración, y entonces me la encontré, éramos amigos, me la encontré en una reunión y me dice "oye, Miguel, ¿cómo está lo de la francesita?", así con cierta ironía. "No, pues se mató". "Ah, ¿se mató? y los piquetitos que traía en las piernas?" Le dije, "mira, ¿sabes qué, Charo? Ahí muere, vamos a organizar una diligencia, ya traía el asunto en la mente, pero ella me lo disparó, vamos a organizar una diligencia donde esté Relaciones Exteriores, derechos humanos, que esté el cónsul francés, los franceses son unos perros para defender a los suyos... entonces que estén de una vez los franceses y ahí en la estación migratoria, y que a la gente que esté ahí le pregunten, lo que quieran, que indaguen, que vean los libros, que vean todo. Entonces yo le hablé a este cuate de inspección, le dije, "mano, que pague el que tenga que pagar, pero que salga la verdad". Se fueron un lunes y se echaron ahí desde las 8 de la mañana a las 3 de la tarde y después de eso yo recibí al cónsul francés con su policía, "no, sí se mató esta mujer y estaba mal de la cabeza, tenía ciertos desequilibrio", porque se les enseñó los papeles que ella tenía y que había dejado ahí donde estaba su correspondencia, dónde estaba el libro de llamadas, y que sí había tenido acceso al teléfono y que había podido hablar y todo esto y ya, se aclaró.

Pero nosotros teníamos eso, yo tenía problemas cuando un agente, por ejemplo, que este, a veces los judiciales estaban metidos muy cercanamente con los de las redes de tráfico, eso póngalo, pero no me lo ponga a mí, a ver cómo lo pone. Y entonces haga de cuenta, violaron a dos mujeres en el tren, a la altura de Guadalajara y los de Migración los detuvieron como 100 kilómetros más adelante y sin más ni más, los detuvieron y al bote. Y tenemos entonces nosotros una denuncia a derechos humanos y tengo una recomendación de la CNDH, y me dice el Secretario, quiere ver esto, y me voy a ver a Carpizo, y le digo "a ver mano, estos cuates efectivamente detuvieron sin orden de aprehensión, ese era el cargo, pero detuvieron a dos cuates que violaron a dos mujeres, entonces? Claro, los judiciales al amparo de los derechos humanos, ése es un punto eh.

La teníamos permanentemente...

P. En estas conversaciones con los americanos, salía a colación el tema de migración en tránsito?

Esa presión de ellos hacia México venía de atrás. Ya venía de atrás, la habían tenido hacía tiempo. A mí me decían que si yo actuaba por presión de los americanos, no, yo no actúo por presión de los americanos, yo actúo porque yo quiero hacer un Estado de Derecho y quiero presentarme también ante los americano con un Estado de Derecho, pero también ante los traficantes y también ante estos y también para la protección de la gente que es extorsionada por los pillos al interior del territorio nacional, es como yo lo veía. Y tuvimos mesas de discusión con organizaciones y con académicos y yo siempre sostuve este punto de vista...

P. Sí, está esta cuestión geopolítica pero también hay lógicas internas de por qué se hacen las cosas.

Usted deje pasar, y luego a ver, los problemas que va a tener son aquí adentro y son mayúsculos y no tenemos con que atenderlos.

II. ENTREVISTA A ANDRÉS ROZENTAL

P. Es en 1993 cuando se crea el INM y cuando empieza esta política que tenemos actualmente de las facultades del INM, estaciones migratorias, detención de personas indocumentadas, aunque en esos momentos todavía no era un fenómeno que desbordara o que realmente preocupara.

No estoy tan seguro. Mira, en fin, sigue, si quieres, pero nada más te comento que, en la época en la que yo fui subsecretario y Miguel Limón subsecretario de Gobernación, encargado de temas de población y asuntos religiosos, o sea, el subsecretario que maneja el tema migratorio, ya desde entonces se veía venir una presencia importante, de flujo importante de centroamericanos, vía México, buscando casi todos ir a Estados Unidos.

Yo me acuerdo que en esa época, él estimaba, Gobernación estimaba que había algo alrededor de 150,000 en cualquier momento dado de centroamericanos, porque no había de otros. Digo, había un flujo cubano pero era pequeño, y ni africano, no haitiano, ni nada de lo que hoy tenemos, pero entonces estamos hablando de centroamericanos y básicamente de Triángulo Norte, que son los que pasan, la mayoría siendo guatemaltecos, y en ese tiempo todavía estaban los efectos de las guerras civiles en Centroamérica, sobre todo en El Salvador y Nicaragua, y entonces sí había un movimiento, 150,000 en esa época, hoy son 400,000, entonces estamos hablando de que ya había un flujo importante para los números que son las poblaciones... Perdón la interrupción.

P. Justo en la revisión que estoy haciendo, en esos momentos, la política exterior de México hacia Centroamérica estaba basada en los acuerdos de paz, y se mencionaba pero no encuentro gran cosa, de alguna preocupación de los migrantes económicos. Me ha costado un poco de trabajo encontrar fuentes documentales que en los 90 adviertan de esto como un problema muy serio, como que en esos momentos lo que he encontrado es que el sistema como tal migratorio, o sea, facilitación de documentos para entrar, visitantes, turistas, tampoco estaba muy sólido.

No existía, de hecho, fue el inicio de buscar, sobre todo con los guatemaltecos, porque el flujo mayor era de guatemaltecos, y los guatemaltecos venían por razones económicas, no por razones de persecución real, porque no había en Guatemala una situación de guerra civil, acuerdo de paz inminente. Y la situación de los guatemaltecos siempre ha sido la más difícil, porque los guatemaltecos son casi mexicanos, se parecen mucho los guatemaltecos a los habitantes del sur de México, pero ese es el dato que a mí me dio en ese momento el subsecretario de Gobernación, de que ese era el número, y si puedes, pues busca a Miguel Limón, porque nosotros trabajamos mucho juntos, de hecho hicimos juntos, poco después de nuestro nombramiento respectivo, fuimos a la frontera norte, hicimos un recorrido completo de la frontera norte, desde el Pacífico hasta XXX, bajando en todos los puntos de cruce, y bueno, ese era el dato que Gobernación manejaba.

P. Siempre las organizaciones de la sociedad civil manejan que esta decisión se tomaba un poco por presiones de Estados Unidos, que tampoco quería que estos flujos llegaran. ¿Hasta qué punto es cierto que en las conversaciones con Estados Unidos en esa época fuera una preocupación? Porque en ese entonces el flujo mexicano era muy importante.

Hasta donde yo recuerdo, el interés de Estados Unidos empezó a demostrarse más o menos en esa época. No era un flujo todavía gigantesco, y obviamente el flujo mexicano era mucho mayor, entonces la preocupación mayor del Gobierno de Estados Unidos era el flujo mexicano. Pero ya desde entonces se empezó a mencionar el hecho de que la frontera sur de México era una frontera realmente inexistente, y que los americanos desde entonces hablaban de que era importante tener un control mayor por parte de México de su frontera sur, en parte porque pues, no había pasado todavía el 11 de Septiembre, pero ya tenían los americanos una preocupación de su seguridad interna y del movimiento de personas que podrían estar, podrían representar un peligro para la seguridad interna de los Estados Unidos, cosa que nunca ha sucedido, hasta el día de hoy, afortunadamente, espero que nunca suceda.

Pero la preocupación ya estaba, e inclusive el diálogo que se estableció entre México, Estados Unidos y Centroamérica, el diálogo migratorio, el llamado de San José o no me acuerdo cómo se llamaba, que sigue por cierto, va a haber una reunión ahora, pronto, entre México, Estados Unidos y los países centroamericanos, sigue la preocupación de los americanos de que esa frontera sur es una frontera muy porosa, lo cual, tiene toda la razón, es una frontera muy porosa. México nunca ha tenido ni los recursos humanos ni los recursos materiales para poder crear en la frontera sur una infraestructura que permitiera un mayor control, aparte del hecho de que la topografía, como bien sabes, es totalmente compleja para poder controlar en la selva de la frontera mucho, pero en fin, esa preocupación desde entonces existía.

Ahora, no te voy a decir que era como lo es hoy, quizás tan fuerte la preocupación como lo es hoy en día, que tanto se menciona y se habla en círculos gubernamentales americanos del tema de la frontera sur de México. Cuando ocurre el 11 de septiembre, ya después de que yo dejé el gobierno, se planteó y creo que fue una idea correcta que México y Canadá pudieran juntos, proponerle a los Estados Unidos una especie de perímetro de seguridad, que cubriera desde la frontera norte de Canadá hasta el Río Suchiate. Y esa propuesta que se le hizo primero a Canadá, fue rechazada por los canadienses, ellos alegaban que su relación con EU era bilateral, no muy diferente a lo que dicen hoy, y que era privilegiada y no querían contaminar la relación con los temas mexicanos que eran básicamente el tema de migración y el tema de drogas, entonces nunca se presentó lo que México quiso presentar, esto era a muy inicios del Gobierno de Fox.

La verdad es que posteriormente los canadienses retomaron la propuesta, bastante después y sí firmaron un acuerdo con los americanos de lo que llaman frontera segura, o no sé la terminología exacta, y México hizo lo propio, un poco con la idea de crear ese perímetro con dos acuerdos bilaterales que le dieran cierta confianza a EU, de que los dos vecinos entendían que la seguridad interna de los Estados Unidos pues empezaba en la frontera norte de Norteamérica, hasta la frontera sur de Norteamérica, pero como digo, nunca hemos tenido nosotros un problema, un incidente de terrorismo, de otra cosa, afortunadamente, y pues esos acuerdos subsisten, subsiste el interés de los EU de que se fortalezca la frontera sur. Hoy en día con los recortes presupuestales que hay en México y en EU, pues yo veo muy difícil que se pueda hacer muchísimo más de lo que ya se ha hecho.

El INM detiene a la mayor cantidad de gente que puede detener, obviamente no a todos, tampoco los americanos detienen a todos, hay un problema en el caso de Centroamérica, es difícil repatriar a los países centroamericanos, aún con todos los acuerdos, la verdad es que no colaboran enormemente en el tema de repatriación, de identificación de sus connacionales, se quejan mucho de los abusos, eso sí, de las extorsiones y de los problemas que encuentran sus migrantes, pero según el INM; cuando ellos quieren investigar casos concretos, es muy difícil conseguir pruebas y evidencias que los gobiernos de Centroamérica pudieran proporcionar, y muchas veces ponen obstáculos de distinto tipo: que no tienen suficiente gente, que hay que ver, entonces lo que hace el INM es detener a mucha gente en las estaciones migratorias en el sur en espera de poderlos deportar, y se deportan anualmente una cantidad de 200 y tantos mil centroamericanos, principalmente guatemaltecos, pero también ahora, fuertemente, salvadoreños y hondureños. La diferencia evidentemente es que en el caso de El Salvador y Honduras, pues sí son migrantes que están saliendo de una situación de seguridad, los maras, en fin, todo eso; en el caso de Guatemala siguen siendo más bien, creo, migrantes económicos. Conforme se va dificultando el paso a EU, y hoy en día se sabe que EU está tomando medidas bajo la nueva administración drásticas para evitar la migración centroamericana, ha bajado el flujo de migrantes centroamericanos que quieren ir a EU, no sé como sea, el INM sabe más que yo, qué tanto de ese flujo es para quedarse en México.

P. Sí, eso todavía no está muy claro.

Que yo sepa, no sabemos. Lo que sí sabemos es que las detenciones del lado americano de centroamericanos, es uno, el mayor número hoy de lo que son las detenciones y deportaciones, más que los mexicanos, y dos, que ha

bajado la cifra, la acaban de anunciar la semana pasada, que ha bajado 67% en los primeros dos meses de la administración Trump, y eso es básicamente, supongo, porque la gente ya corrió la voz. Hoy en día ya es otra situación.

P. Decía Usted que la frontera sur siempre ha sido porosa y que México realmente, su control fronterizo migratorio no está en la frontera sino que lo ha hecho al interior, casi siempre en el sur, pero no nada más en el sur. Esto se mantiene desde que se crea el INM hasta hoy en día... ¿Por qué razón esto se mantiene así y no se ha optado por la misma frontera? ¿Es demasiado costoso?

Lo que digo, no hay recursos materiales, no hay recursos humanos. Se requeriría construir una serie de infraestructuras en la frontera que permitieran realmente un control mayor, pero eso sería solo en la parte de la frontera que se puede controlar, buena parte de la frontera con Belice y con Guatemala es una frontera selvática, que no tiene cruces, no tiene siquiera carreteras ni caminos, la gente cruza por senderos, y por lugares. Es muy parecido a lo que pasa en la parte inhóspita de la frontera norte, la gente cruza por donde puede, y muchos de esos cruces en Arizona y Nuevo México es cruce desértico, más fácil de observar por la tecnología moderna, que en la selva. La selva es muy difícil, entonces tienes ahí toda una serie de cruces informales, por decirlo de alguna manera, que yo creo que jamás se podrían controlar, ni con un muro, si fuésemos nosotros a construir un muro.

P. Y esta política que ha sido muy cuestionada sobre todo por el sector de la sociedad civil, derechos humanos, las detenciones en sí mismas, Usted considera que ha traído buenos resultados?

Lo que ha abierto es una mayor presión sobre las autoridades y una mayor conciencia de que lo que pregonamos en el norte para nuestra gente, pues debería tratar de cumplirse en el sur con los centroamericanos, nosotros tenemos siempre una permanente queja con los americanos de cómo tratan a los mexicanos, las autoridades y la gente en general, como se deportan y qué se hace con ellos.

Yo me acuerdo en mi época que los encadenaban, les ponían esposas, los encadenaban a los autobuses que usaban para deportar, y nosotros, permanentemente, mediante notas diplomáticas y toda una serie de cosas nos quejábamos, y la respuesta que recibíamos de ellos era que, si comparaban ellos la forma en que ellos trataban a nuestra gente y nosotros tratábamos a la gente centroamericana, pues que mejor poníamos nuestra casa en orden primero. Y yo creo que hay mucha verdad en eso, no hay duda.

Nosotros acabamos, en fin, hoy en día no solo la autoridad que maltrata sino que también todos los grupos de crimen organizado, de guerrilla, de estos grupos de maras, que se dedican a extorsionar en todo el trayecto, afortunadamente casi se acabó el tema de la Bestia, que fue uno de los temas que le daban a México una pésima imagen respecto a cómo se manejaba el tema de los migrantes centroamericanos.

Pero el hecho es que hoy el tema se complica, porque además de los centroamericanos, ya tenemos cubanos, haitianos y africanos, ese no era el caso antes. Cubanos siempre hubo un flujo, de los balseros, hoy en día, acabamos de regularizar 550 y tantos cubanos, dándoles permiso de residencia porque ya les quitaron los americanos la posibilidad de entrar libremente a EU. Pero hay miles de haitianos y africanos y hay de todo que están atorados en la frontera y que tenían como destino EU, no tenían ningún interés de quedarse en México.

El caso haitiano es particularmente triste, porque muchos eran empleados en Brasil, para muchas cosas porque a Brasil le iba bien, y como es una sociedad más afrolatina que nosotros, muchos de estos haitianos acabaron en Brasil, no todos legalmente. Cuando empezó la crisis de Brasil, y empezó a decaer la economía y empezaron a deshacerse de gente, pues esta gente se vino a México y tengo entendido, yo no sé bien, puedes hablar con Socorro Flores, que por más que hemos pedido que los brasileños nos ayuden a controlar ese flujo, no ha habido una respuesta. Sí, parece que no han querido decirnos el origen de los flujos, el por qué y cuántos son, que ellos quizá sepan más que nosotros, y esta gente viene subiendo por CA y llegan a países donde hay muy poco control.

Y el tema de Guatemala, que finalmente es la frontera más directamente involucrada, pues ahí también los gobiernos que hemos tenido últimamente guatemaltecos, pues han sido gobiernos muy débiles y complicados, con temas de corrupción y de conflictos internos, etcétera, que no han facilitado un manejo yo diría, más razonable del flujo, y después tuvimos un tema que es totalmente nuevo, no existía en mi época en la Secretaría, que es el de los menores, que en un momento dado, como siempre ocurre con estos fenómenos, corre la voz, vénganse, solo mamás con niños chiquitos, es más fácil, los americanos te van a dejar pasar, entonces empezó todo este flujo que alarmó a los americanos y que implicó una presión, ahí sí, muy fuerte, hacia México, para detener ese flujo en la frontera sur, parcialmente exitoso, pero no totalmente. Ahora viene otra vez el tema a colación porque anunció Kelly que iban a

separar a las madres de sus niños en la frontera americana si es que lograban cruzar, y que eso iba a ser con lo de las familias medio americanas que hay con una parte de la pareja indocumentada, etc, ya después se retrajeron de eso y ahora dicen que no lo van a hacer, pero el flujo centroamericano de madres con niños chiquitos es terrible, porque aparte de que se exponen a todos los abusos y todo lo que hay, y las redes se dedican a eso, aquí hay todo un tema de crimen organizado que maneja esos flujos, no era el caso anteriormente, los grupos que migraban de Centroamérica a México, muchos de ellos eran grupos que lo hacían de poblaciones individuales, pero no había una red de crimen organizado que los arropara, que ahora es el caso.

P. Hay quien dice que a mayores controles el tráfico se incrementa y sofistican....

Y cuesta más, y les cuesta más a los migrantes, que tienen que dar más dinero y muchas veces los timan y les dicen que los van a cruzar y no los cruzan, o los cruzan en condiciones, igual que en el caso de mexicanos hacia Estados Unidos, cuando hubo el flujo mayor.

P. Ante esta complejidad, México hace 25 años pone esta política que más o menos ha continuado, pero el panorama se ha complicado un montón, el INM tiene poca persona, detiene donde puede y a veces de manera discrecional...

Y mucha corrupción.

P. Como que no ha habido o un cambio, o por qué no...

Todos los comisionados del Instituto, desde que se fundó hasta el día de hoy, hay llegado diciendo que iban a erradicar la corrupción que había dentro y en parte el caso del actual comisionado, policía, que es diferente de los anteriores, pues era para tratar de erradicar ese tema, y hasta hoy, no se ha podido, porque como todo tema ilícito, como todo tema donde hay ilegalidad, pues entra inmediatamente el tema de corrupción.

P. Pero México podría replantearse qué está haciendo con su política migratoria?

Lo hicimos a inicios de esta Administración, se creó este Consejo Ciudadano, que yo integré, se rehizo la ley, se hizo una nueva ley migratoria, se hizo con mucha premura, la verdad es que hay partes ahí que están bien y hay partes ahí que no están bien, pero había que reconocer el gran cambio que tuvo lugar en México, que pasamos a ser un país de origen, de tránsito y de destino, cosa que antes no era realmente el grueso del enfoque, éramos un país de origen, ahora somos un país de destino y somos un país de tránsito y habla que tomar cuenta de eso, entonces se rehizo la ley, en Gobernación básicamente, en épocas en que estaba Gustavo Mohar de Subsecretario, y la idea realmente era tratar de actualizar las leyes mexicanas a la realidad de la situación migratoria, y se hizo, yo creo que como todo, perfectible, ya están hablando de hacerla otra vez, una reforma, no sé, a finales de una administración si eso se pueda o no se pueda, políticamente, pero en dado caso si es algo que requiere de una constante revisión.

Gran parte de la problemática con Estados Unidos es que nunca han reformado su ley migratoria, su ley migratoria es la misma hoy que hace 20, 30, 40 años. Cada vez que han dicho que van a hacer una reforma integral, lo dijo Obama, lo dijo antes Clinton, no se ha hecho, ahora lo dijo también Trump, no sé si se vaya a hacer. Es un tema políticamente muy sensible, muy complicado, se conjugan temas de equidad con temas que yo francamente nunca entendí, políticos, locales, pero la verdad es que una de las cosas que, y esto fue, probablemente, uno de los momentos más interesantes en la relación migratoria con Estados Unidos, que fue en esos años de Fox, cuando Castañeda empezó con su enchilada, de que habría una reforma integral americana, de su ley, que le daría a México, como socio del TLC y vecino, un trato diferenciado del trato que se le da a los demás países. De hecho, hasta ahora en la práctica ha sido así, pero no en la ley. En la práctica, todo el tema de reunificación familiar le ha dado una preferencia grande de visas a los mexicanos, pero la ley dice lo contrario, la ley dice que Madagascar y México tienen exactamente el mismo número de visas, y eso era parte de lo que complicaba mucho la relación migratoria, y cuando se inició esa conversación, que la llevó Gustavo Mohar, ya no en Gobernación sino como negociador de Relaciones, ése fue el planteamiento inicial que se le hizo a los americanos, para buscar una nueva relación migratoria, que después vino el 11 de septiembre y cayó todo.

Eso ya no era en mi época. Gustavo es fuente inagotable de temas, y Miguel Limón también, si lo puedes buscar, porque en esta época que te interesa conmigo, pues éramos los dos subsecretarios encargados del tema, y fue

la primera vez, y te debo decir eso, que había una relación entre Relaciones y Gobernación de mucha cooperación y de mucha colaboración para el tema migratorio. Entre otras cosas lo que hicimos fue liberalizar, en ese sexenio del Presidente Salinas, el tema migratorio de los terceros países, de poder facilitar la llegada a México de chinos y de otras nacionalidades, que antes eran nacionalidades prohibidas o restringidas y que requerían permiso previo de Gobernación y que hacía todo tipo de temas, por ejemplo, con los chinos, lo que acabamos haciendo era, estableciendo en Taiwan, en la oficina de lo que era entonces BANCOMEXT una oficina que daba visas a chinos de Taiwan para que pudieran venir a México, porque Gobernación anteriormente no lo permitía. Entonces ahí se empezó a liberalizar y lo que acabó en hoy una situación mucho más flexible, en que por ejemplo, cualquier nacionalidad que tiene visa para ir a EU puede ir a México.

P. Porque además con el TLC tenía esa...

No creo que era necesariamente por el TLC, porque por ejemplo, los canadienses nunca lo hicieron, nunca aceptaron ellos dar visas sobre la base de visas americanas, ellos tienen esta idea de su soberanía frente a los americanos, y el tema de refugio y asilo, nunca lo quisieron hacer. Yo no creo que esto derivó directamente del Tratado, creo que fue un tema de interés nacional para aumentar el turismo y la inversión económica, financiera. Porque había muchos empresarios de estos países, India, China y otros que querían venir a México, ya sea como turistas, ya sea como inversionistas, y cada vez era un viacrucis.

P. Se tenía que facilitar ese esquema para los que querían venir legales...

Y eso fue con insistencia de Relaciones y mucha resistencia de Gobernación. Gobernación resiste siempre y con Miguel Limón llegamos a un entendimiento de que era necesario cambiar los parámetros migratorios mexicanos, y por lo menos ver que no hubieran flujos, especialmente, como por ejemplo ocurrió después con Brasil, que empezó a haber un flujo de brasileños y se les tuvo que poner la visa a Brasil. Hoy mismo hay un flujo de venezolanos que están llegando aquí y Gobernación les quiere poner requisito de visa a Venezuela, lo cual en este momento, con todo lo que está pasando, pues sería muy contraproducente a lo que ha sido anunciado, hasta donde lo conozco, de la política que está llevando México hacia Venezuela.

P. Y en este ordenamiento, es también qué vamos a hacer con la población indocumentada, porque hasta ese momento, realmente todo el mundo pasaba, no había ningún control.

Mucho de esto también deriva de la época de los conflictos en Centroamérica, porque una cosa era la migración económica pura y otra era la migración de gentes que venían de refugiados de las guerras civiles y tuvimos en una época una presencia importante que se trabajó con Naciones Unidas en esa etapa, y con la Cruz Roja, de darles refugio a quienes venían escapándose de la guerra civil en Nicaragua y después en El Salvador y los temas guatemaltecos. Lo que México trató siempre de hacer, trató, no siempre quizá con éxito, pero siempre trató de hacer, era darles como ahora se hizo con los cubanos, abrirles oportunidades en México, para que no se quedaran como refugiados en los campamentos que se montaron el sureste, sino que pudieran ellos integrarse y regularizarse.

Entonces se inventó este tema de la visa, que no es visa, pero del permiso de internación, todo eso fue resultado de, lo que yo llamaría una política razonable de responder a la oferta y a la demanda, y había demanda de trabajadores en esa parte de México y había la oferta de gentes que venían de, entonces se les dio esa oportunidad y cada vez se liberalizó más y hoy yo creo que, no sé porque no sigo esto muy de cerca, pero me da la impresión de que hay otra vez una tendencia a restringir, porque también aquí hay problemas económicos, de crecimiento, de desempleo, de otras cosas que probablemente lleven, como fue el caso históricamente en EU, cada vez que había una recesión en EU empezaba la Migra a detener y a deportar. Cuando había tiempos de boom económico, miraban del otro lado y dejaban pasar. Lo mismo pasa aquí.

No sé si esto es útil, la verdad son muchos años que dejé de esto. Creo que hay gente que tendrá más evidencia que te pueda servir, ya que no has encontrado mucho.

III. ENTREVISTA A FABIENNE VENET

P. Sin Fronteras nace para atender qué problemática, ¿en ese entonces veían o tenían algunas preocupaciones de lo que estaba pasando en México?

Mira, Sin Fronteras nace porque después de la época de los refugiados, hay relativamente pocas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de los derechos humanos de los migrantes, porque hubo muchas organizaciones que trabajaban con los refugiados, al hacerse retorno digno, organizado y voluntario, etcétera, de refugiados, especialmente a Guatemala, muchas organizaciones cierran o reorientan su quehacer o se van acompañando a los retornados a Guatemala o a El Salvador. Y digamos que era en el ámbito de los refugiados donde había la coordinación más extendida y diálogos políticos.

Entonces se voltea una página, de alguna manera, pero vemos que el capítulo de los refugiados no estaba completamente cerrado, era un nuevo tipo de movimiento de refugiados en esa época que se daba, todavía algunos refugiados centroamericanos y había que trabajar en la integración de algunos refugiados centroamericanos que habían decidido quedarse en México, pero había un nuevo tipo de flujo, que los llamábamos los refugiados extracontinentales, o extrarregionales, pero sobre todo extracontinentales, personas que podían llegar del Medio Oriente, de Asia, de África, de Europa del Este y formaban parte de flujos mixtos y tenían necesidades de protección, independientemente de que eventualmente su objetivo podía ser llegar a Estados Unidos o a Canadá.

Y por otra parte, era evidente que el TLC estaba impactando los flujos migratorios, de hecho antes de la creación de Sin Fronteras trabajé un tiempo con la Academia Mexicana de Derechos Humanos y en el 89, cuando ya estaba en discusión muy avanzada el TLCAN, organizamos una conferencia trinacional que co-organizamos con el Programa de Migración de la Universidad de Georgetown en Estados Unidos, y con la Universidad de York en Canadá, justamente para examinar las implicaciones que tendría el TLC en los flujos migratorios y los retos de protección, porque el tema no estaba en la agenda de negociación y de hecho no participaron funcionarios mexicanos, no quisieron participar, tuvimos funcionarios de Estados Unidos, entonces estaba en el Departamento de Trabajo el fundador del MPI, Demetri, Demetri participó desde el Departamento del Trabajo y en Canadá participaron algunos funcionarios y entre nuestras conclusiones fue que el TLC iba a tener un impacto especialmente en modos de producción agrícolas y en el sector manufacturero, y que eso iba a provocar mayores flujos migratorios de México, especialmente, hacia Estados Unidos. Es decir, contrario de la promesa que se hacía desde los sectores públicos, de que con el TLC iban a disminuir los flujos.

P. De esto, ¿tienen alguna memoria?

Uy, pero ve tú a saber dónde esté... en los archivos de la Academia, a lo mejor, porque como en esa época todavía era floppys y todo, yo ya no tengo archivos de eso.

Entonces, desde entonces estábamos viendo que el TLC iba a marcar una nueva época en las migraciones y con grandes retos en términos de protección de los migrantes, entonces digamos que se conjunta ese cambio de organizaciones que trabajaban con refugiados, esa visión de lo que podría suceder con el TLC y pocas organizaciones trabajando en el tema migratorio, aunque había organizaciones que lo trabajaban desde hace mucho tiempo, especialmente en las fronteras y que permanecían, pero que estaban en las fronteras y hacen, sobre todo, trabajo de atención de emergencia. Y en realidad, no había en el centro, para muchas organizaciones, no había organizaciones que hicieran incidencia, y a la fecha mucha de la incidencia si no se hace en el centro o en la Ciudad de México, no... Entonces, la idea fue trabajar en ese contexto y que la organización combinara un modelo de trabajo de servicios directos, a población refugiada y migrante, sociales y legales, documentación desde esa experiencia del servicio directo e incidencia.

P. Surge el INM pero cómo operaba. Hoy tenemos muchas estaciones, pero eso se va construyendo con el tiempo. Que empiece a operar en serio, tarda un poco... desde su creación en 93 a que van a ver gente en estaciones...

Nosotros empezamos, lo hicimos con los 20 años de sin fronteras, se hizo una línea del tiempo, si mal no recuerdo empezamos a entrar a la EM de Las Agujas creo que en 98 o algo así, tendrías que checar en el documento de 20 años, porque atendíamos casos de solicitantes de asilo y bueno, nos dimos cuenta que había muchas irregularidades, incluso malos tratos en la estación migratoria, y nos pareció importante poder entrar y ver qué estaba pasando adentro. Entonces lo que hicimos fue, había motines por ejemplo, de manera reiterada, y tenía que ver con la situación en la que estaba detenidas las personas. Lo que propusimos al Instituto fue realizar actividades recreativas

en la EM para bajar el nivel de estrés de la población. Fue la cobertura para poder entrar, y también hacer algunos talleres. Entonces nos permitieron entrar. Entraban de repente algunas monjas y cosas así, pero no hacían documentación. Y bueno, pudimos entrar, teníamos acceso en esa época a prácticamente todas las áreas, incluyendo las áreas comunes, pero luego en el sexenio, en realidad nos empezaron a restringir más la entrada en el sexenio de Fox, si mal no recuerdo. Ahí nos empezaron a pedir programas de trabajo, una serie de formalidades, y ya no pudimos acceder a todas las áreas.

P. Por alguna razón en especial?

Ay, no me acuerdo.

P. Porque con Fox acuérdate, en 2005 cambia a instancia de seguridad nacional...

Pero es hasta 2005, no, no. La restricción empezó un poco antes, no recuerdo con qué comisionado o comisionada, pero bueno, yo creo que, porque con nuestra entrada la gente empezaba a quejarse más y los números iban para arriba, yo creo que eso no le gustó al Instituto. Algo del contexto, importante también, y que tiene que ver con el cambio de política, es que México siempre, bueno, primero, la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría, eso cambió mucho la percepción de los flujos migratorios, porque finalmente había una condena internacional a muchos países de origen de los refugiados, Guatemala fue reiteradamente condenado en el marco de Naciones Unidas, en fin, era la Guerra Fría, entonces había los buenos y los malos, y los refugiados estaban en el lado de los malos. Y si bien fueron pues un número considerable en México, tampoco era algo que amenazaba realmente... Que no se pudiera manejar, además hubo una cantidad de recursos de cooperación internacional para la atención a los refugiados absolutamente brutal, que después XXX, y la cooperación internacional también obligaba a un diálogo político, a tomas de acuerdo, etc., entonces eso marca una gran diferencia. Yo creo que el flujo de centroamericanos era bastante pequeño todavía, de tránsito, y el flujo de mexicanos pues el boom empezó por la segunda mitad de los noventa, entonces digamos que hasta la mitad de los noventa, México continuó con la política que todo el mundo llamaba la política de no tener política y dejar pasar, y no pasaba nada. Y luego, bueno el flujo de mexicanos empezó a incrementarse y obviamente también en de centroamericanos, porque la paz no vino acompañada de desarrollo socioeconómico y bienestar y finalmente los refugiados habían formado redes sociales en México, en Estados Unidos, en Canadá, que podían facilitar su tránsito hacia Estados Unidos y Canadá.

P. Lo que llama la atención es, México decide vamos a detenerlos al interior del territorio...

Yo no sé si lo decide o recibe presiones... Yo creo que recibe presiones de Estados Unidos para detener. Y digamos que el gran incremento de las detenciones empieza a final de los noventa.. En qué años fue el Mitch? 98. El Mitch también fue importante, en la medida que se desató una emigración relativamente masiva de hondureños, que era un flujo nuevo y que además se daba en condiciones de extrema precariedad, no tenían redes sociales ni recursos; migraban en condiciones de alto riesgo. Entonces, desde mi punto de vista sí hubo presión de EU para que México tuviera una política de control, de contención y de control, que, digamos, se ve mucho más claramente en el sexenio de Fox, cuando se establece el Plan Sur, cuando el Comisionado entonces dice, le voy a poner un cinturón de castidad al Istmo, así tal cual dijo, y lo que sucedió es que finalmente México no ejerció un control fronterizo, al contrario de EU, a la fecha, eventualmente tampoco lo está haciendo, por ahí en alguna época Ernesto Rodríguez habló de eso y dijo que se trataba de hacerle la vida imposible a los migrantes a lo largo y ancho del territorio. México no ha desarrollado una infraestructura en la frontera sur para ejercer un control fronterizo, sea de movimientos de personas migrantes o de tráfico diversos.

P. Dicen que por la cuestión geográfica o física de la frontera es muy complicada de hacer...

Yo creo que muchas cosas son posibles si se quieren hacer, pero sabemos que el país es aquejado por muchos problemas y digamos que la frontera representa muchos intereses y desde mi punto de vista, el menos amenazante es el de la migración, obviamente, pero si hablas de tráfico de drogas, de armas, de especies naturales, ¿no? Y yo creo que en realidad el tráfico ilícito de migrantes como tal, el negocio, se establece y crece a medida en que empieza a haber control, si no, no es necesario.

Entonces yo pienso que sí hubo algunas presiones, o como siempre, nuestros gobiernos han querido gustarle al gobierno de EU y eventualmente han ofrecido algunos servicios, sin que siquiera hubiera a cambio alguna medida proporcional de parte de Estados Unidos.

Y bueno, entonces el control es ejercido finalmente a través del abuso a los migrantes, más que a través de una actuación legal y es ejercido por abusos cometidos por todas las autoridades, antes se decía que hasta los bomberos detenían a migrantes, o sea, cualquiera que tuviera un uniforme, sea policía o no, se sentía con el derecho de detener a los migrantes y eventualmente extorsionarlos y maltratarlos. Estaba ejercido por abusos cometidos también por delincuentes y particulares, hasta ya más o menos a la mitad de los años 2000 un control ejercido muy claramente por la delincuencia organizada, con toda la violencia que desafortunadamente conocemos y que ha sido motivo de diferentes informes y denuncias. Por ejemplo, la primera vez que escuché hablar de secuestros de migrantes fue en 1997, por una cónsul de Guatemala en Tapachula, que me comentaba que empezaba a recibir denuncias, obviamente no todos los días, pero más reiteradas de secuestros de migrantes en Tamaulipas, en específico. Entonces ya empezaba desde ese entonces.

P. Los costos han sido altísimos...

Los costos han sido muy altos; muy altos en términos de seguridad de las personas migrantes, y yo creo que obviamente muchísimo más altos que los resultados en términos de control o en términos de una adecuada administración de los flujos, que no me gusta mucho hablar en esos términos, pero...

P. Pero si se ve desde una perspectiva de gobierno, ¿cuáles son los resultados? ¿Los números de las detenciones?

Yo creo que para la Secretaría de Gobernación, seguramente evalúa sus resultados en números de detenciones, porque, qué más? efectivamente. Números de repatriados... en realidad yo creo que no hay indicadores de resultados. Seguramente hay indicadores, pues tú has visto, por ejemplo en los boletines estadísticos del INM, protección al migrante, es el número de cuartillas entregadas por el Grupo Beta a los migrantes, ¿qué te indica eso? Las sopas Maruchan. Qué bueno que los Grupos Beta hagan trabajo de asistencia humanitaria, no es trabajo de rescate y no es trabajo de protección. Y yo creo que un gran problema también es la debilidad de los países de origen, en términos obviamente de sus instituciones, de sus gobiernos, pues igual de los problemas de impunidad, de corrupción, de pobreza extrema, pero una debilidad también en la medida en que son países que fueron construyendo una gran dependencia de las remesas, de la emigración, pero que mientras sus nacionales no están en Estados Unidos y en Canadá y no empiezan a enviar remesas o a poder influir en el voto o votar directamente si es que tienen el voto para los migrantes, no existen mientras están en tránsito. Porque no tienen plusvalía, no representan nada, son una carga menos, pero no son sujetos a que se les asigne un valor y una debilidad también ante México y obviamente ante Estados Unidos, mucho miedo, yo creo que es algo, en los últimos años han estado fortaleciendo un poco su protección consular en México y en Estados Unidos, pero obviamente pocas veces, digamos, que hay notas diplomáticas o quejas formales, cuando ves la brutalidad de las circunstancias en las que están sus connacionales en el país.

P. Los países centroamericanos no han sido ningún contrapeso...

Yo creo que en la segunda mitad de los 90, algo pasó, Gustavo te podrá decir porque estuvo muy involucrado también, en la medida en que se intensificaba el flujo de migrantes mexicanos a EU y que se estaba construyendo también toda la infraestructura fronteriza de control, porque bueno, fue la época de reforma migratoria, con su construcción del muro, de los primeros tramos, incremento de la presencia de autoridades migratorias y otras en la frontera, el principio de los Minuteman, un incremento brutal de las muertes en frontera, la situación bilateral en el tema empezó a tensarse mucho, y con TLC y todo eso...

P. Eso ayuda entender bastante por qué se hizo lo que se hizo, en congruencia..

Creo que hubo ciertos intentos de México de negociar con EU, fue la época en la que se hicieron los acuerdos locales de reparación, que fijaban puntos, procedimientos y horarios para la deportación de México, acuerdos que se

han venido para atrás, que no son repetidos, y bueno, que hubo mucha actividad de las organizaciones fronterizas para monitorear el respeto o no de esos acuerdos, y ocurrían cada vez más incidentes violentos y hubo uno en particular que generó una indignación enorme que fue lo que se llamó en su momento el caso Riverside, que creo que fue en el 97, tendrías que volver a buscar, donde, no sé si fue una cadena televisiva o alguien que filmó una golpiza que le estaba dando a un migrante un agente migratorio o un policía, no me acuerdo, creo que era con un bat, pero era una golpiza brutal, no me acuerdo si la persona murió o no, pero fue transmitido en todas las televisoras y generó mucha indignación social levantó mucho el tema y el gobierno mexicano recibió mucha presión, por primera vez, yo creo.

Y entonces México tengo entendido que con Canadá impulsa la Conferencia Regional sobre Migración, Puebla, en esa época, en un intento de distender la relación bilateral, llevando el tema en el ámbito regional y tratando de poner, digamos, de no llevar ahí las tensiones bilaterales, sino con un abordaje más regional, más de diálogo, y al principio, muy centrado en temas de desarrollo y de responsabilidad compartida, etc. Y de ahí de alguna manera hay casi una buena época, por lo menos en términos de poder dialogar, de una presencia importante de sociedad civil, de poder hacer algunas cosas, pero pues se dan los atentados del 11 de septiembre y todo se acaba. En esa misma época de la Conferencia Regional fue también cuando hubo el grupo Itam Carnegie, del que Gustavo te hablará porque estaba también, y también estuvo Andrés Rozental, que busca, a través de un diálogo binacional, no con funcionarios, sino entre académicos, expertos, etc., y digamos que expolíticos construir una propuesta de política migratoria diferente, que finalmente fue la enchilada completa, retomada por Castañeda, que teóricamente digamos que estaba bien construida, pero pues a lo mejor digamos que hubiera sido necesaria una estrategia de venta diferente. Fue demasiado, todo al mismo tiempo y se sobrevaloró tal vez un poco lo que podían ser los poderes del Ejecutivo en Estados Unidos.

P. Lo que sí es que con el PAN se habla de ser más congruentes con lo que México pide en EU con los centroamericanos acá, más de derechos humanos.

Mira, yo diría que desde el sexenio de Zedillo empieza ese discurso. De hecho desde Solís Cámara, él empieza a tener un discurso de derechos humanos, incluso publica un librito de política migratoria con rostro humano, muy chiquito. Y eso tiene que ver, también era la época de la suscripción del acuerdo de cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de Derechos Humanos con la Unión Europea, y entonces digamos que, en general, empieza a ser un cambio de discurso que no forzosamente es un cambio de políticas.

P. Porque la política ha sido la misma...

En términos migratorios, absolutamente. Pero es muy discursivo eso de cuidar los derechos. Sería interesante saber de los migrantes detenidos, cuántos tienen acceso a abogado.

P. Hay una incongruencia entre esa discurso y tu práctica que al parecer no estás dispuesto a cambiar

Desde la sociedad civil y algunos académicos, sí se ha planteado que en realidad la tarea de control migratorio debería de ejercerse únicamente en las fronteras y en los puntos de entrada de ingreso aéreos y marítimos, como ya casi en ningún país, desafortunadamente, peor ahí es donde debería de estar, de ejercerse, y digamos que al interior, podría ejercerse cierto nivel de control, pero a partir de trabajo de inteligencia, no al azar, para combatir desde el tráfico ilícito, etc., que no vemos nunca caer las cabezas de las redes de tráfico, detienen a los migrantes, los revictimizan, dicen que los rescatan, cuando en realidad los detienen y los deportan y las redes siguen funcionando y cada vez mejor y cada vez más sofisticadas y cada vez más... Hace poco me decían que eventualmente, ahora de El Salvador a EU el costo de un pollero puede ser de 15 mil dólares. Antes eran... ya había subido, pero 15,000 te decía gente que venía de Asia o de Medio Oriente. La gente probablemente no pague en cash, sino que se endeuda o compromete su salario una vez estando en Estados Unidos para poder pagar.

P. ¿Por qué crees que los gobiernos mexicanos no estén dispuestos a cambiar de política migratoria?

Yo creo que nuestra situación geopolítica es, obviamente, muy compleja. Si observas, por ejemplo, el discurso y las políticas migratorias en Sudamérica donde no hay la misma vecindad, digamos, nosotros tenemos la maldita

vecindad, es muy diferente. Ahorita los sentimientos xenófobos se están extendiendo un poco por todos lados, pero la situación geopolítica de México obviamente complica mucho las cosas, cada vez que hablas de, yo no iría hasta el extremo de decir libre tránsito así, eso es una utopía, pero digamos que hay posibilidades, hemos visto cómo sobre todo en el marco de procesos de integración regional, poco a poco se van construyendo esquemas de facilitación de la movilidad. Entonces, por qué no pensar en eso, también tenemos TLCs con Centroamérica, no solo con Estados Unidos y Canadá. Entonces, por qué no pensar en ir construyendo paulatinamente ese tipo de esquemas que normalmente empiezan con mano de obra muy especializada y luego, poco a poco, se van ampliando y flexibilizando.

P. Pensando en país de destino, tal vez, pero de tránsito...

Pero entonces siempre el argumento es "es que van a llegar todos los centroamericanos a la frontera norte y ahí se van a quedar atorados". Yo no creo, francamente, en eso, yo creo que no conozco ningún país, salvo países realmente en situaciones de guerra terribles, que se vacíen de su población por más pobreza y problemas muy graves que tengan. Yo creo que México, además, sí puede ofrecer un poco más de facilidades migratorias para personas que quisieran residir en México o venir a trabajar temporalmente, que por ahí podríamos ir... pero no lo hace porque siempre está esa imagen de la frontera norte invadida por migrantes.

P. Y que la sociedad tampoco ayuda mucho...

Habría que dar mucha más información para racionalizar un poco el discurso, los debates. Y bueno México es un país muy discriminador, especialmente, bueno, entre los propios nacionales hay una discriminación por raza, por etnia, por clase social, por sexo... somos una sociedad muy discriminadora y bueno, la discriminación a los centroamericanos es brutal. Yo fui beneficiada por discriminación positiva, porque no son indígena, morena, chaparrista, pero es discriminación también.

IV. ENTREVISTA A MANUEL RODRÍGUEZ ARRIAGA

Siempre he sido bastante crítico de muchos aspectos de la política exterior, pero siempre he sido institucional, entonces he tenido mucho cuidado de hacer el ejercicio crítico donde conviene, a la hora que conviene, con quien conviene, lo cual no siempre es atinado, porque la Secretaría es una Secretaría con muchos méritos, pero también con sus deméritos, con limitaciones. Hay un régimen disciplinario, a veces excesivo, nada que ver con lo que era cuando yo ingresé a estas cosas.

Mire, yo ingresé a lo internacional en Hacienda, sin tener vocación internacional, claro, me había abierto el mundo mi maestría en Inglaterra. Yo era abogado, de una escuela extremadamente conservadora en todos los sentidos, académicamente, su visión del mundo, en fin, que era la Escuela Libre de Derecho, es; y cuando salgo de ahí trabajo dos años y medio, casi tres, porque yo no quería irme a hacer la maestría de botepronto, sino dije, quiero madurar, entender, ver, con la idea de ser servidor público, ser funcionario de Estado.

A mí no me interesaba ser político, yo detestaba el sistema político, la forma de hacer política. Estoy hablando, yo entro a la Libre de Derecho en 68 y empiezo a trabajar en el Gobierno en 72, yo todavía estudiando, y era el único cuate en la Libre de Derecho que decía que quería ser funcionario público, se veía muy mal. Todos querían ser abogados. En esa época era muy mal visto eso del servicio público, porque lo que había era una rígida disciplina para estudiar derecho, formación para ser abogado, postulante, notario, en fin, y no más, y los que tenían inquietud política eran los que eran hijos de panistas, los Gómez Mont, conocí en la libre a 3 ellos, el mismo Calderón años después, gente así, los Estrada Sámano, eran panistas, hijos de abogados, la mayoría, y que dijeron sus hijos, vente a esta escuela, es la mejor que hay, y además el ambiente y la filosofía del asunto les caía al dedillo.

Entonces yo salgo de ahí y me voy acá al Gobierno, trabajo 3 años y decido irme a hacer mi maestría a Inglaterra, y lo que decido irme a hacer, en Ciencia Política, o sea, teoría y comportamiento político, porque no entendía yo, muy poco del cómo funciona este sistema, necesitaba un marco teórico, cómo analizar empíricamente. Me fui a la universidad más de izquierda que había en Inglaterra, deliberadamente, era Essex, que tiene fama, sobre todo en el área de gobierno, en esa época mucho más, ahora es ya casi conservadora, en esa época era muy antiestablishment antes que nada, y el ambiente general de la universidad era muy marcado por los "ismos" de izquierda, en el área en que yo estaba, todo mundo tenía que ser trotskista, marxista, leninista, un esta de esos.

Me fui de un lugar donde me decían que yo era comunista, a un lugar donde me decían que era un burgués de lo peor. Pero me sirvió mucho y me despertó el interés por la internacional, sin que me despertara vocación por lo internacional. Yo regreso a México, mi vocación era la política social, yo había estado en mi trabajo y regreso a Educación, era entonces secretario Porfirio Muñoz Ledo, que fue secretario un año. Bueno, al año él hace el gran plan nacional de educación, que yo creo que hubiera servido para mucho, no era la panacea, pero hubiera servido para mucho, desde Torres Bodet no se ha intentado un plan nacional de educación, y López Portillo halaga el plan y lo echa al bote de la basura y corre al poco tiempo a Porfirio. Entonces yo salgo de ahí y me ofrece una oportunidad en Hacienda con un gran tipo que es Bernardo Sepúlveda, era Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales, él estaba programado, según entiendo, para ser subsecretario de Hacienda, muy buen abogado, con sensibilidad para las finanzas, no financiero, mucha cercanía, él había estado en Presidencia, lo conocía muy bien López Portillo y mejor Moctezuma... Pero no salió así y por su experiencia internacional, Colegio de México, un abogado internacionalista, se encarga de esa area y la amplía notablemente. Entonces, yo después de un año de estar con este gobierno, salgo y él está en ese momento en la ampliación del área, no nos conocíamos.

Entonces alguien le dice ahí hay un cuate que acaba de salir de educación, y total, empiezo a trabajar con él. Creo una dirección ahí, que era para todas las comisiones mixtas, o sea, la representación del sector hacendario en las comisiones mixtas que coordinaba Relaciones Exteriores, como hace hoy día. Y la parte de integración de América Latina, procesos de integración regional, una mezcla muy extraña. A los 2 años y algo, voy y hablo con Sepúlveda y le digo que me quiero ir a Washington, a lo que sea, yo lo que quería era ir a conocer Washington, desde adentro, verlo, observarlo, analizar y que lo mejor era ir a la Embajada, que alguna oficina de Hacienda por allá estaría bien y que yo no pretendía gran cosa.

Pues no hace mucho caso, yo creo que no quería desarmar su equipo, y me surge la invitación de Relaciones para irme a Nueva York a hacerme cargo del equipo negociador en materia económica, es el momento en que se viene el último gran intento de negociación Norte-Sur en materia económica, que se llamó la Ronda de las Negociaciones Globales en Materia de Cooperación Económica Internacional. Entonces yo me voy a NY y al año nos obligan a hacer un examen de ingreso, o nos íbamos, los que no éramos de carrera. La historia es más elaborada, pero así ingreso, me paso tres años en algo que fue fascinante al principio, pero luego se estanca, como suele suceder mucho con las cosas multilaterales, y yo decido dejar NY, ya como parte del Servicio. Esto es para conectarte con la parte... Lo que es la Cancillería, la política exterior y la parte consular y migratoria más específicamente, a los tres años yo regreso a México, sin trabajo, me despiden a los dos años y no me la creen, y yo lo que le digo al Representante para América, es que yo estoy oyendo y haciendo todos los días ya lo mismo, ya eso, ya las negociaciones no van a funcionar, le hago mi análisis... pero sobre todo había cambiado ya el mercado petrolero internacional, ya no eran los... es para contexto. Y total, cambió la situación del petróleo, con eso la situación económica mundial, se vino abajo la negociación, duró 7 años pero no pasó ya nada. Se viene la Conferencia sobre Fuentes Renovables en Turquía, que es lo que me retiene a mí un año más, yo llevaba los temas energéticos, me quedo, otra aventura fascinante de las que tampoco funcionan, fascinante, sin ningún resultado. Enrique Iglesias fue el secretario general, yo trabajaba medio tiempo con él y medio tiempo con la misión. Regreso a México y Bernardo Sepúlveda me jala a la campaña de Miguel de la Madrid, esto ya era 82, el último año de gobierno, Sepúlveda era Secretario de Asuntos Internacionales en el PRI, en un equipo medio sui generis que tuvo de La Madrid para eso y que no tenía nada que ver con el PRI tradicional.

De la Madrid le tocó todo este cambio complicadísimo, yo lo respeté mucho, fue un presidente muy responsable, serio, sensato, igual que creo que fue Zedillo, nadie es perfecto, creo que tuvieron más aciertos que errores y sobre todo que fueron gente muy responsable en momentos bien complicados.

Total, a los tres meses de estar en México, ah bueno, yo quería renunciar al Servicio Exterior y Sepúlveda me dice que no. Le digo es que yo no tengo vocación por lo internacional, no para ser diplomático, lo que sí, yo quiero volver a la política social. No me tocó, entré a la parte energética internacional más específicamente. Pues a los tres meses lo hacen Embajador en Washington y me invita a ser consejero para sus políticas. Me voy con él, en menos de un año, viene el cambio, lo hacen Secretario de Relaciones, me pide que sea su secretario particular, en gran medida para crear la coordinación general de asesores, que no existía, cosa que creamos como al año y medio, y yo me convierto en una especie de comodín muy sui generis, por razones presupuestarias. Secretario particular en Relaciones siempre era alguien de mucho peso, generalmente un Embajador, mi antecesor fue Miguel Marín, que acaba de morir la semana pasada, un personaje muy fuerte, muy influyente con Jorge Castañeda padre, entonces yo era como un comodín, salgo a todos los viajes con Sepúlveda, me empiezo a meter a las negociaciones de Centroamérica, que es el tema más importante en ese momento, más delicado, porque era un tema de envergadura estratégica, de eso dependía una parte de las políticas de seguridad de México, en fin, complicadísimo, no nada más

era armar la paz en Centroamérica, era impedir que se extendiera la inestabilidad a la parte sureste de México, con condiciones muy similares a las de los países de Centroamérica que estaban en ebullición, en guerra civil, prácticamente.

Entonces se crea Contadora, yo me meto con profundidad a ese tema, se crea la coordinación de asesores y luego se crea el Grupo de Río, que fue otro gran invento de México que crea un mecanismo en su momento, muy prometedor y eficaz para ciertas cosas. Que se desnaturalizó, cuando empiezan a abrirlo a otros países, dejan de ser los 8 fundadores y empiezan a ser 10, 12, 14, ya no hay eficacia en la toma de decisiones, no hay la sintonía que había al principio, etcétera. Y yo me meto también mucho a ese tema.

Al final del Gobierno, el último año, por un accidente político-burocrático al interior de la Cancillería, no sé si te acuerdas de ese incidente, el subsecretario entonces, Ricardo Valero, que era el que se encargaba de los temas de Centroamérica y de América Latina, como temas especiales, porque él era Subsecretario... se inventó una subsecretaría que se llamaba planeación y asuntos culturales, bueno, en realidad era un pretexto para que Valero se insertara en el proceso de diseño de la estrategia con Centroamérica y fuera el negociador mexicano, el brazo derecho del Canciller, los Cancilleres eran la clave, pero luego venían los viceministros y luego estábamos otros por ahí. Y Valero se fue ridiculizando mucho, quién sabe qué le pasó, era un hombre muy inteligente, refinado, del Colmex, tenía mucha experiencia en lo internacional, pero se va radicalizando, se va yendo muy a la visión cubana, y le parecía que era muy insuficiente lo que hacía México, debía ser mucho más radical México en el enfrentamiento con EU.. nosotros no queríamos enfrentarnos a EU, pero en la realidad obstaculizamos la política de poder de EU.

La cosa es que el Presidente de La Madrid ya no quiere que Valero siga en ese puesto y Sepúlveda le abre una alternativa. En realidad la busca el propio Valero, que es irse de Embajador a Rusia. Y en un hecho verdaderamente insólito que tiene que ver con el periodismo, Valero sale de la Cámara de Senadores después de su comparecencia, de facto su ratificación, y se va con Aurora Bermejo, que era la más importante columnista en aquel momento en el Excelsior, y ya todo conectado lo entrevistan y hace una vez más una crítica a aspectos de la política exterior.

Se fue volviendo muy pública (su visión), porque escribió un artículo duro en la revista de la UNAM, y hacía declaraciones, por eso el presidente De la Madrid estaba tan molesto. Mucho más tolerante, porque lo estimaba mucho, Sepúlveda. Pero bueno, ante ese hecho pasa algo insólito: el Presidente De la Madrid le dice, tú crees que ya la librate porque ya pasaste por el Senado, pues no mano, estás despedido, y echa marcha atrás el Presidente con el nombramiento, entonces..

Ya para entonces, Sepúlveda había dicho quién sustituía a Valero, entonces me invita a mí a sustituir a Valero, Yo soy subsecretario el último año de Gobierno, estaba yo muy jovencito. Hice lo mejor que pude, salieron razonablemente bien las cosas. En ese contexto, con todo y que Centroamérica y el Grupo de Río era lo que más me exigía, y había muchas otras tareas, lo que pasa es que había excelentes funcionarios, de muchísimo mayor experiencia que yo, mayor capacidad que yo, entre ellos Rosario Green, Jorge Alberto Lozoya, eran mis subordinados. Ya había armado un equipo muy bueno y me había convertido en un negociador de cierta importancia, porque Valero no era negociador, Valero, hombre de gran visión, de grandes planteamientos, conceptual, pero no sabía negociar. Y yo me fui metiendo, me depositó toda la confianza Sepúlveda, incluso antes de ser sube yo fui el que preparó los tres documentos con los que se funda el Grupo de Río en Acapulco, en la reunión de Jefes de Estado, y yo no era subsecretario, era coordinador de asesores, ya era Embajador, muy joven, era el más joven de los embajadores, y me toca coordinar el grupo de viceministros, algo muy atípico. el Presidente dijo no quiero que eso lo coordine Valero. Esto ya era noviembre, Valero renuncia al cargo a finales de diciembre, lo del Senado se da en enero, yo ya baja tomado posesión de subsecretario.

¿Por qué te platico todo esto? Porque la Secretaría era una Secretaría, yo creo que si tú hablas de los últimos 40 años, no había otra etapa donde la política exterior haya tenido el prestigio internacional que tuvo en esos años, estratégica, el contexto era muy complicado, fue muy valiente, le dieron el premio Príncipe de Asturias, reconocimientos por todos lados. Yo creo que el único error de Contadora, no estará de acuerdo conmigo Sepúlveda, es que no nos atrevimos a entrar a la política interna de EU. Lo que nos faltó fue darles municiones a los demócratas, no nos atrevimos. El que sí se atrevió fue el a la postre premio nobel de Costa Rica, un personaje que bloqueó mucho a Contadora, imagínate ¡... y este nos bloqueó mucho, era un tipo de doble cara, pero al final son historias interesantes. El tipo plagia una buena parte de lo que había hecho Contadora, cuando ya Contadora no tenía más margen de maniobra, pero en todo caso ya se habían ido acomodando las piezas, desde luego, ya Nicaragua estaba en principio resuelto, los demás muy avanzados, y qué es lo que sucede, que este cuate va con los demócratas y les presenta un plan, disque para sustituir al de Contadora, que ya llegó a su límite, que era en esencia Contadora con un poquito más, pero se mete con los demócratas que querían bloquear a como diera lugar la política de R Reagan y los

republicanos, y que habían actuado bien con contadora, pero sus insuficientes elementos, la UE apoyó Contadora, en Estados Unidos estaba dividido.

Total, en ese contexto, muy difícil, hace un gran papel México, de una gran dignidad. visión, etc., gana gran prestigio, y yo ya como subsecretario le propongo a Sepúlveda dejar otra herencia importante, que es la remodelación del servicio consular. El servicio consular, creo que esto, si no lo tienes registrado, lo registres, era de una notable pobreza en sus recursos, de todo tipo, incluyendo capital humano. En general, pero lo importante era Estados Unidos. No me acuerdo cuántos había, no tantos como ahora, era un servicio muy esforzado, pero muy burocrático, muy de los mínimos, a lo que la ley te obliga, pero con extraordinarias limitaciones, no tenían recursos para hacer más y muy importante, no tenían mandato para hacer más. Entonces, habíamos algunos en la Cancillería, yo por mi puesto el más evidente, proponía, vamos a reorientar el servicio consular para aprovechar notablemente más la red, el potencial que tiene esa red, que no sean solamente sellos, pasaportes, no, que entren en otros terrenos. En esa época no se puede por dos razones, resistencias internas, antiamericano... con una buena dosis de razón, pero extremando, por ejemplo, Sepúlveda era siempre muy equilibrado, yo creo que entendía mucho mejor el interés nacional. La resistencia, no podemos reorientar como se sugiere al servicio consular, porque entonces nos van a reaccionar mal los Estados Unidos, nos van a hacer lo mismo en México, y mi argumento era: pues si ya nos hacen de todo en México, los americanos están metidísimos en México, si queremos hablar en serio de soberanía y de respeto, no hombre, actúan por todas partes, nos han golpeado hasta decir basta con lo de Contadora, con aliados, empresarios, medios de comunicación, gente del gobierno que tenían consigna de pegarle a la política exterior y a Sepúlveda en particular, y en decirle a De la Madrid, "oiga, quíteme a Sepúlveda y se resuelven todos nuestros problemas con Estados Unidos, nos abre las arcas, nos abre todo".

Total, hubo oposición a que se remodelara, y tal vez era muy tarde, y sobre todo al final prevaleció el argumento, de que no convenía, siendo tan tarde en el sexenio y sin presupuesto adecuado, abrir un frente interno, un debate interno difícil, cuando todavía teníamos que cuidar mucho lo que estaba sucediendo afuera. Lo más que se logró en esa época, que a lo mejor te parece interesante, a mí me parece muy menor, fue un intento para fortalecer los principales consulados generales de México, cómo, lo mínimo, nombrando número 2, unos cuantos número 2, que vinieran de afuera, porque además el servicio profesional era lo más burocrático que te puedas imaginar, y lo que no querías para el servicio diplomático lo mandabas a servicio consular, los olvidabas, se quedaban 10, 15, 20 años, toda su carrera sin moverse de ahí, hacían su vida en Estados Unidos, sus hijos eran más gringos que mexicanos, yo conocí hijos de cónsules que no hablaban bien español. Entonces, muy abandonado.

Entonces nombramos números 2 en algunos cuantos lugares, que fueran abogados, tuvieran sensibilidad política, hablaran muy bien inglés, supieran comunicar, para que hablaran con medios de comunicación y fueran gente que apuntalara al Cónsul General, que normalmente era un personaje con muchas limitaciones para ese tipo de enfoque ambicioso. Digo, algunos eran gente, la mayoría muy responsables, serios, pero sin una visión amplia, muy apoltronados, después de 20, 25 años de estar en el servicio consular, porque el que llegaba a Cónsul General es que se la había pasado toda la vida ahí, y no era una época en que se logran tantos políticos como cónsules generales, porque todavía no había el interés político en las comodidades, como después vino a existir. Porque decías, "uy el voto, la influencia de las comunidades de acá, o ma arman mucho lío. Ya había habido algunos incidentes, creo que el más grave fue cuando algún secretario fue a dar el grito, porque se acostumbraba que los miembros del gabinete iban a dar el grito a Estados Unidos, y a este cuate le echaron de todo, le aventaron creo que hasta jitomatazos, y ahí se suspendió la famosa idea de mandar miembros del gabinete, porque ya empezaba a haber malestar, inconformidad, que se expresaba, antes no se expresaba, se empieza a expresar.

Más críticas, se empezaron a organizar más, etc., estamos hablando todo esto en los años ochentas, 88. Y se logran 2,3,4 pequeños avances, yo armo un programa que era de imagen, era de cultura de México en el suroeste de Estados Unidos, una serie de eventos itinerantes en los estados frontera con México, pero la idea era imagen y empezar a abrir espacios, conocer, informarse, identificar gente interesante, de una forma muy elemental, cuando no había dinero.

Cambia el gobierno y cambian las cosas radicalmente, para este tema y para otros, porque cambia totalmente el enfoque en cuanto a prioridad de política exterior. TLC.

P. Que ya con De la Madrid estaba lo del GATT

Con De la Madrid empieza todo el proceso de apertura, desde luego acompañado de la desregulación, de la privatización de las cuentas, eran 2 mil y tantas empresas públicas, de bicicletas y de, no, no, no... todas fuentes de corrupción, de ineficiencia y consumidoras de presupuesto. Pocas realmente rendían. Se viene la privatización, en

fin, es la etapa de realmente crear el cambio. Carlos Salinas es una de las gentes clave de Miguel de la Madrid, acuérdate fue secretario de Miguel de la Madrid, o sea, es de los que participan en el proceso de cambio, lo conoce a fondo, y cuando llega como Presidente, capitaliza todo el esfuerzo que se ha hecho antes, lo avanza ya sobre bases mucho más sólidas, hace otras reformas, mucho más afinamiento, se mete más ya a lo político, algo a lo social, pero la clave es el TLC.

México, con todo y lo que hizo De la Madrid, México no tenía, a mi juicio, México había perdido viabilidad económica, México no era un país económicamente viable. Con lo que hace De la Madrid, retoma viabilidad, pero tienes que consolidarla con algunos mecanismos que te den la substancia, ya está el andamiaje, ya hiciste el trabajo de cañerías, ahora... Entonces, el TLC viene a ser clave en la estrategia. Y qué pasa con el TLC para efectos de política exterior y para la parte migratoria, dicho de forma muy simplificada, pues que, ahí sí, cuando un presidente de México está convencido que para algo sirve la política exterior, cosa que no sucede con frecuencia, hay dinero.

Se mete todo el dinero porque hay una prioridad, y no se mete para todo, porque la política exterior no acaba de ser entendida en su valor y en su potencial, en México no, Brasil lo entiende perfectamente desde hace décadas. Muy poderoso Itamaraty, tiene... ahí sí, ellos coordinan la política exterior, aquí no coordina la Canciller, coordina algunos capítulos de la política exterior, pero todo lo económico, comercial, financiero...

Bueno, la cosa es que, esa débil política exterior en ese momento se vuelve importante en ese capítulo, que no puedo no criticar, no coordina la Cancillería, aún cuando es el capítulo más importante de la política exterior de México, lo coordina la Secretaría, entonces, de Comercio y Fomento Industrial, Serra Puche y en Presidencia, el propio Presidente, pero está ahí Córdoba. Pero el del día a día es Serra Puche, y teniendo un gran Secretario de Relaciones Exteriores, que era Fernando Solana, de los poquísimos hombres de Estado que había en esa época, con visión de Estado, un hombre inteligente, preparado, lo hacen a un lado. Solana se tiene que inventar actividad, afortunadamente, porque entonces abre espacios que nunca habíamos tenido en Asia Pacífico, otras cosas. Y algo en lo que sí trabaja en la Cancillería, que es en lo que puede trabajar, es en reorientar y fortalecer el servicio consular y crear el programa de las Comunidades Mexicanas. Eso es muy importante, ya llegamos al punto, perdón tanto rodeo, o tanta triangulación para llegar al punto.

Entonces qué es lo que hace Solana, como había la voluntad política para apoyar todo aquello que contribuyera al propósito de lograr el acuerdo, entonces le dan dinero a la Cancillería, léase al servicio consular, y para crear el Programa de las Comunidades Mexicanas. Ahí sí tienes literatura que sería interesante que vieras, el hombre que se encarga de esa tarea, un tipo muy brillante, es Roger Díaz de Cossío, ese es el gran momento del cambio, históricamente muy importante. No podemos entender lo que es hoy el servicio consular ni el gran programa de comunidades si no entiende uno el momento de la creación y por qué se logra crear. Bueno, pues por el TLC. Perdón, a lo mejor soy un poco cínico, no, no soy cínico, así es. Ah, Solana, tú dices que nos va a apoyar esto, pues órale mano, a ver qué tanto, pero todo en función de lo otro. Entonces se fortalecen los consulados, se amplía el programa de comunidades, va creciendo todo esto, lo más importante es que cambia el enfoque, lo que no se había logrado y se dice: "los consulados ya van a servir para otras cosas también, van a ser representaciones de México con una visión multifacética, multitask, van a trabajar, ya no se van a esconder de los medios de comunicación, ahora van a hablar con ellos, pero también van a ayudar en el ámbito político, gubernamental, empresarial, a fomentar una idea distinta de México, dar una imagen diferente, para que entiendan que debemos ser socios a través del TLC; que entiendan que no somos unos descartados, que no somos los del burrito, somos otra cosa, ayuden en esto, métanse en esto, esencialmente". Y el Programa Comunidades empieza a penetrar en estas comunidades, a ayudar a la organización de nuestras gentes, muy importante, ahí fue importantísimo, por ejemplo, el Famoso 3x1, que en realidad se crea en Zacatecas y yo creo que fue en los 80s, chécate ese dato.

P. En ese momento había tensión con EU por el tema migratorio, empezaba...

No era un problema tan importante, la migración siempre es un factor de tensión, real o potencial, pero no recuerdo yo que fuera algo... no era tan importante, Estados Unidos necesitaba mano de obra mexicana, pero además los números de la migración mexicana a Estados Unidos el momento en términos absolutos de gran flujo y que invadimos prácticamente todos los Estados Unidos es en los 90s, durante los 90s, porque el TLC, no fue el TLC, fue la necesidad de la economía estadounidense, estaba creciendo económicamente, necesitaba mano de obra pero en los lugares en que nunca había necesitado mano de obra.

P. El pico debe estar en 94, 95, de la migración mexicana

Que apenas el TLC entra en vigor, o sea los efectos del TLC se sienten tiempo después, en ese capítulo, si es que se sienten. Yo creo que no son absolutamente independiente, pero que los puede uno ver en el análisis como dos asuntos que tienen su propio carril, a veces se pueden tocar, pero no necesariamente.

Ahora, qué sucede también con lo de las comunidades, perdón, una corrección, empieza siendo el 2x1, lo de Zacatecas era el 2x1, si recuerdo bien fue una iniciativa del gobierno de Genaro Borrego, que inventa ese programa, en esa época muy probablemente los zacatecanos, Zacatecas era el origen del mayor flujo de migración en términos per cápita. Y los zacatecanos han tenido el mérito desde muy temprano, de organizarse con fines mutualistas, para ayudarse ellos mismos allá y a sus comunidades en México, las organizaciones zacatecanas son de una gran seriedad, no politizan sus organizaciones indebidamente, lo que sí hacen otros líderes que se apoderan de la representación de los demás para propósitos a veces correctos, y a veces no tan correctos, sacarle lana a los gobernadores, a los presidentes municipales, en el Gobierno federal...

P. En ese momento, ¿usted seguía en la Cancillería?

No, yo me voy de Embajador a Noruega, por el interés en el tema petrolero. Yo había dicho que me iba a dedicar ya al tema del petróleo, verlo internacionalmente, pero verlo en sus componentes políticos y sociales, a mí me interesaba mucho, en lo económico no me sentía tan capaz. Y por eso me voy a Noruega, me voy 3 años y me quedo 4. Después de ahí me mandan a China, yo quería regresar a México y salirme del Servicio Exterior, otra vez, y Solana no me deja y me dice que me tengo que ir a China, y dos veces le dije que no, le dije "no, yo no estoy preparado para ir a China, necesita un embajador que hable chino, que entienda la mentalidad de los chinos", porque es el primer momento muy crítico de la relación México-China, el más crítico que ha habido. En la época de Fox más bien fue de mucha frivolidad, en fin, pero no había los enfrentamientos que hubo entonces, por los impuestos compensatorios que impusimos a los productos chinos que nos estaban invadiendo, estaban destruyendo áreas de producción de México, en fin, y en forma muy indiscriminada, bueno, no sé si indiscriminada, en forma poco apropiada diplomáticamente. Entonces les avisamos, nuestra soberbia era tal por lo del TLC y todo esto, que ya no íbamos a depender de las relaciones con el mundo, íbamos a depender de las relaciones con Estados Unidos. Entonces desconsideramos brutalmente a los chinos, se enojaron con nosotros, los chinos no olvidan fácilmente, olvidan cuando les interesa y les conviene y truenan esto espantosamente y al mismo tiempo, eso a lo mejor te interesa, empieza a haber otro problema sensible con China, el de la migración.

Es la época en que empiezan a llegar migrantes chinos por México, que querían ir a Estados Unidos. El gran problema. Somos la vía, con presión de EU, con malestar con China, porque además China negaba, muy en el estilo de antes, decía "no son chinos de China continental, son de Taiwan, nosotros no tenemos nada que ver, nosotros no permitimos, nosotros controlamos". Iban de China con el beneplácito del Gobierno chino, soslayaban en todo caso el asunto, no sé si había mafias que estuvieran articuladas con el gobierno o no, o gobiernos de la costa, ve tú a saber, la gran mayoría venían de la zona de la costa de la China continental, sureste, sobre todo. Pero empiezan a llegar a México por varios puntos, mucho de Sinaloa para arriba y esto truenan, tú te acordarás, cuando detienen a un grupo muy grande y les pintan el pelo de verde porque no los podían controlar, no estaban preparadas esas partes de México para, agarraban un barco con 200 chinos o lo que fueran, no tenían condiciones y entonces se les escapaban y para que no se escaparan tan fácil les pintaban el pelo de verde, porque así los identificaban, entonces se creó un problema, incluso, de falta de respeto de derechos humanos, y México se encuentra en una situación muy cómoda en la que nunca había imaginado esta, pues con un gobierno que ya había ganado mucho prestigio, lo estaba tomando, internacional, un canciller serio como Solana, un Presidente con sus cosas, pero inteligente como Carlos Salinas, pero se preocupan mucho. En ese momento me piden que yo vaya. Además Solana, con mucha visión, quería que se cambiara el enfoque hacia China, que viéramos a China de otra manera, cambiáramos nuestros instrumentos de relación con China y eso pasaba por hacer una embajada distinta. Bueno, al final me tengo que ir, gran experiencia, siempre se la agradeceré a Solana, pero es un momento muy crítico y ahí viene este ingrediente también de la migración con los chinos, para verla también desde el otro lado.

Bueno, Solana sigue avanzando y yo creo que sí tienes que verlo, porque se fortalece mucho el servicio consular. Ahora, qué pasa después, después de los 5 años exitosos del gobierno de Salinas viene el año horrible, de 94. Remata con este horror del tema del llamado error de diciembre, que tengo la impresión de que la fragua está en los últimos meses de Salinas y no se atreve ese gobierno a reconocer el problema, no quiere, se lo dejan al siguiente, lo que sea y truenan. Cualquiera que sea el asunto, el pobre Zedillo inicia su gobierno pues de la forma más crítica

que uno se pueda imaginar. Por eso creo que De la Madrid y Zedillo hasta en eso se parecen, les toca iniciar gobiernos verdaderamente zurdos en la falta de viabilidad económica y con una situación política y social...

Zedillo nombra Canciller a Gurría. Gurría, al que tenía como Secretario de Asuntos internacionales en la campaña, como lo veo, a lo mejor es una terrible simplificación, es el hombre económico, financiero, comunicador, el que va a tener que abrirle espacios afuera al financiamiento, aun cuando no había tronado todavía el gran problema, pero Zedillo sabía que había enormes riesgos en todo esto. Aunque pienso que no tenía el perfil 100% para ser Canciller, creo que fue un nombramiento muy explicable, pero se inicia ese gobierno para efectos de la política exterior, sobre todo en el momento que truena el asunto, ya no hay más que una prioridad, es nuestro problema de política exterior. A, B, C y lo demás lo gradúas.

Qué sucede, en ese contexto, la prioridad es la negociación financiera con Estados Unidos y no pelearse para nada con Estados Unidos, todo tiene que ser armonía con Estados Unidos, son los que nos están sacando del atolladero. Pero eso coincide, esto creo que es interesante para ti, esto coincide con que, y tendría que hacer memoria, con algo muy interesante, que el tema después del financiero, el tema que se origina en el exterior que tiene una mayor sensibilidad, un mayor impacto en la política interna de México en ese momento es la migración, al principio del Gobierno de Zedillo. La migración hacia EU, pero interesadamente la sensibilidad más fuerte es la que hay en México respecto al tema de la migración. No es tanto que nos estén corriendo a la gente, no, nos necesitaban, es esa etapa en la que había mucha intensidad en los flujos, no, es que acá en México, no me acuerdo por qué se genera esto, es un trabajo de análisis y de investigación, pero es un tema sumamente sensible, el tema de la migración. Por eso caigo yo como Subsecretario en Gobernación, Población y Servicios Migratorios, no por otra razón.

El entonces Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, que era el brazo derecho de Zedillo para la político, es el primer secretario de Gobernación que entiende que para mantener el tema migratorio hay que tener sensibilidad internacional. Si es que no, cierto conocimiento, de los factores internacionales que inciden en la migración. Siempre veía Gobernación, por definición, hacia adentro, no hacia afuera. Entonces eso coincide también con la Conferencia Internacional de la Mujer. Moctezuma me conocía, pero yo no era su cuatachón, busca a alguien que provoque confianza como profesional, sabía que me interesaba el análisis político pero que no andaba en la grilla, entonces me invita, acababa de terminar mi segundo año en China, y estaba convencido de que si voy a un lugar es en serio, entonces yo había dicho, China son de 2 a 4 años para hacer un ciclo en serio, cambiar el enfoque. Yo decía necesito recuperar 95, y a lo mejor quedarme 96. Me vengo y luego luego me doy cuenta de la enorme sensibilidad que había por el tema migratorio y que era un riesgo para el Gobierno mexicano y para la Segob no manejar bien ese tema, pero ojo, esto es importante, ya entramos más a substancia: esto es muy importante, porque entran, yo no diría en conflicto, pero no embonan a la primera la visión de Relaciones y la visión de Gobernación. Esto no te lo dije yo. Porque, el Secretario de Relaciones, Gurría qué decía, nada que vaya a molestar a los americanos, no nos metamos, pero Gobernación decía, espérame, hay cosas que nos pueden causar problema en nuestra política interna. Por ejemplo, la repatriación de mexicanos, porque aunque necesitaban a nuestra gente, es más se creó un sistema en los 90s muy impresionante, a lo mejor ya existía pero se amplió, un sistema informal de contratar trabajadores mexicanos a través de intermediarios, en forma ilegal, los ensanchadores. Yo fui Cónsul General 2 veces, soy el único embajador, con una carrera diplomática Senior, que ha pedido ser cónsul general, lo digo con gran satisfacción y orgullo, nadie se atreve, nadie quiere, no es tan glamuroso, te vas a meter en líos, hay que trabajar durísimo, la gente no quiere ser cónsul general, los que están o es porque van ascendiendo o son nombramientos políticos y por excepción, como el caso de nuestro cónsul en Los Ángeles, él ya fue embajador y es un cuate que tiene esta doble capacidad. Bueno, ya empieza a abrirse todo esto, porque ya es evidente que ser cónsul general es importante, no se diga en Los Ángeles, Chicago y Nueva York.

Yo llego a ser Cónsul General en Miami con el cambio de Fox. Castañeda llega de Canciller, sabiendo que yo ya terminaba mi ciclo de Embajador en Bélgica y Luxemburgo, yo estuve tres años completos, mi misión principal fue negociar el ingreso de México al Consejo de Europa, como apoyo a las negociaciones económicas con la UE, una forma de contrarrestar las presiones que venían, sobre todo de las izquierdas parlamentarias en Europa, que querían bloquear la negociación con México, porque estaba el tema de Chiapas y violaciones de derechos humanos. Entonces cuando entramos al Consejo de Europa, que es una forma de expresar el compromiso de México con esos dos temas, porque, para el Consejo de Europa, lo central es derechos humanos y democracia, esa es la tarea del Consejo de Europa, y entonces el Consejo de Europa, que está en Estrasburgo, que ya estaba medio moribundo, cuando se viene la expansión de Europa, le dan la tarea de ser la institución que jale a los países de Europa Central y del Este a Europa Occidental, para ser la gran familia con los valores de Europa Occidental, democracia, derechos humanos, instituciones democráticas, etc., para separarse de la URSS. Entonces, esa fue una

buena jugada diplomática y a mí me toca trabajar, termina esto, y Castañeda me dice "bueno, ¿qué quieres?", y yo le digo, "quiero ser Cónsul General en Los Ángeles", dice "no, yo tenía otra idea para ti", n"o, yo quiero ser Cónsul General, siempre he tenido interés por la labor consular, y ahora, creo que es el momento, además de contribuir a eliminar... y cómo tu tienes un gran proyecto para EU, yo quiero estar en EU, quiero ser cónsul general". "No, pues no se puede, mira, ya eso ya lo decidió el Presidente Fox, a Los Ángeles va una mujer, así me dijo, y a NY va un hombre, de dos partidos políticos distintos para tender puentes, dice, pero cualquier otro lugar, tú dime a dónde quieres ir, me encanta la idea de que seas Cónsul General". Le dije "no, si no es ahí no". Me invita a ser Embajador en no sé dónde, le digo que no y otra vez pensando, no ya es momento de dejar el Servicio Exterior, y luego me pide, con una serie de argumentos interesantes, ser embajador en Florida, en Miami. Castañeda tenía una idea bien inteligente: en el reconocimiento de que el Embajador en Washington se dedica a Washington y poco al resto de Estados Unidos, se lo come la Casa Blanca, el Congreso, los medios de comunicación ahí, rara vez sale un Embajador a una cosa que es obligada, entonces él quería crear lo que él llamaba 5 miniembajadas, sé que suena horrible, no, voy a crear 5 miniembajadas regionales, haciendo consulados muy fuertes, más fuertes en Los Ángeles, Chicago, Nueva York, Houston y me falta... Miami, el sureste. Los otros ya son fuertes, Miami no, Miami es un consulado muy, era General pero muy burocrático por el tema de Cuba, no querían, los cubanos no nos dejaban ahí sino hacer lo mínimo y Castañeda se avienta el tiro, total, esa es otra aventura interesante. La primera vez que hay un Embajador ahí, desde que me nombraron sale en el Miami Herald en primera plana mi foto, se enoja el Gobierno en La Habana muchísimo, bueno, ahí empezaron, bueno parte de los líos que hubo con Cuba, mal manejados en algún momento por México y muy mal manejados por Cuba, es que los Castro son todo un caso, ellos inventan el incidente aquel en nuestra embajada y todo, para presionar a México, que cambiara su política. La cosa es que, y a mí, yo recibo la tarea más política que otra cosa, porque ya había mucho el rumor de que Castro Fidel estaba enfermo y que podía enfermar en cualquier momento, cosa que, una vez más, no sucedió. Te acuerdas que se cayó en público, se desmayó... los gringos decían que tenía un problema y serio, lo tenía, lo que no pensaban es que podía sobrevivir todavía un buen rato. La cosa era complicada pero se crea un nuevo consulado, muy visible, moderno, echado para adelante, nunca hablamos, nadie, empezando por mí, todos tenían prohibido hablar de Cuba, prohibido, nunca. Y en ese contexto, se establece el primer instituto de cultura de México, cambia la idea de centros culturales a instituto de cultura en Miami, entonces un espacio padrísimo para el centro cultural, un espacio divino para atención al público, pasa de ser un consulado general de tercera a ser un estupendo consulado, pero no grandote, pero funcional, impecable. Va Castañeda a inaugurar el instituto, y es donde hace las declaraciones que Radio Martí agarra, modifica mañosamente, seguro por instrucciones del Gobierno cubano, y el Gobierno cubano abre sus estaciones de radio, que las controlaba perfectamente, para que den a entender al pueblo cubano que México ha ofrecido puertas abiertas para el que quiera buscar trabajo maestro, y es cuando invaden nuestra embajada. Y vienen negociaciones muy complicadas. Eso es en esa etapa, pero ya me brinqué...

P. Pero esto era cuando los cubanos empiezan también a venir a México que hay un asunto. Empieza a llegar gente que no sabemos qué hacer con ella y también empieza después el asunto de Centroamérica. En 93 se crea el INM pero no hay un enforcement de nada, porque no había un problema, pero hay incidentes, como los chinos, como los cubanos, que entonces...

Viendo la migración desde el otro lado. Porque además acuérdate de Mariel, es sospechosamente muy parecido al caso de la invasión de nuestra embajada. Mariel tiene como antecedente la invasión de la embajada peruana, lo mismo, se genera la expectativa de que si tú te metes a la embajada peruana y se crea la presión de EU, y los cubanos arman el rollo de Mariel, con decenas de miles que salen para invadir el sureste de los Estados Unidos y crearle un problema a Estados Unidos, con lo cual además sacan todo lo que no quería el Gobierno cubano mano, una purga natural, no la estamos haciendo nosotros, la están ocasionando otros, y el riesgo enorme que había cuando nos invaden la Embajada es que se provocara un Mariel hacia México, que se vinieran en lanchas, en todo, pues hay una negociación ahí muy complicada, yo no conozco los detalles, conozco otras cosas... pero te mencionaba lo de Miami porque cuando yo llego a Miami, con una estrategia más de tipo político, me empiezo a meter a lo de los mexicanos, el gobierno mexicano no tenía idea de que había ya un número considerable de mexicanos en Florida, de que menos una a saber que había crecido enormemente la migración de mexicanos a Florida, porque no teníamos conocimiento de lo que había pasado en los 90 con claridad, hasta que salen los resultados del censo del año 2000 en EU.

Entonces yo llego a principios de 2001, para junio-julio ya había los primeros resultados, los analizamos en el caso de Miami y nos damos cuenta de que el flujo de migrantes mexicanos a Florida, cosa que sucede en muchos

otros estados había cambiado drásticamente, ya no era nada más los mexicanos que venían en lo que se llama el fenómeno circular de la migración por la agricultura, el pueblo de Homestead, al sur de Miami tenía alrededor de 20,000 mexicanos que ya tenían años ahí, 10, 20 años, fuera de eso creíamos que no había más mexicanos. En los 90s el flujo de los mexicanos se convierte en el número uno en números absolutos y de crecimiento relativo.

No llegamos a ser más que los cubanos en ese momento, pero en los números sí, y una gran diferencia, de la migración en general, no solo latina, los cubanos están situados en Miami principalmente, uno que otro ahí por otros lados, Tampa, Orlando, pero sobre todo en Miami, y muchos eran ya americanos. Los puertorriqueños, que eran el segundo grupo de origen latino, en Orlando, y párale de contar, los mexicanos habían llegado en los 90 a todo Florida, y como habían llegado, de las más distintas formas, pero una de las más dinámicas áreas de la economía de Florida es la construcción, no solo los edificios para los latinoamericanos ricos, no, y otros, no, las ciudades que hacen para los retirados que vienen del norte de los Estados Unidos, necesitas mucha mano de obra, crean ciudades de cero.

Qué pasa, los que antes hacían el trabajo de obreros eran afroamericanos básicamente, cuando empiezan a llegar mexicanos y se dan cuenta que son mucho mejores trabajadores, no crean problemas, por las buenas y las malas razones, empiezan a sustituir a los afroamericanos, pero no es suficiente, entonces empiezan a contratar intermediarios para que les traigan trabajadores de México, lo mismo sucedió en la industria de las plantas de ornato y algunas otras; algunos llegaron solos, los jardineros, por ejemplo, los jardineros en Miami y en el sur de la Florida, 80% eran mexicanos, 20%, guatemaltecos, entonces empezamos a descubrir todo esto, como la migración.... bueno, esto es para decirte que nos necesitaban en las más distintas industrias, pero... Nos seguirán regresando gente de la peor manera.

Cuando yo llego a la Subsecretaría empezamos a ver los problemas y uno de los más serios era la forma en que nos estaban devolviendo a nuestras gentes, violando derechos humanos, olvídase, el país que dice que es el líder del mundo en libertad, separaban a las familias, el hombre y la mujer, la pareja, si tenían niños, separaban a los niños, en el mejor de los casos los dejaban con la mamá, te pasaban a los deportados a las horas en las que no había adecuada capacidad de recepción por parte de México, a la 1,2,3,4 de la mañana, era una serie de barbaridades, y como eso, otra serie de problemas, el que se planteó como el más difícil en ese momento, ahora se hace con toda naturalidad, pero en aquel momento era un tema muy sensible que no hubiera sido para nada bien recibido en México, ni políticamente, que era la deportación de nuestras gentes a sus lugares de origen, que los americanos estaban planteando ponerlos en aviones fletados para mandarlos a Michoacán, a Zacatecas, y que no pasaran por la frontera, lo cual volvía a tener ventajas, la intención era hacerles mucho más costoso el regreso a los Estados Unidos, en cambio, si los dejaban en la frontera, pues ya sabían ellos que se iban a volver a cruzar, pero para nosotros gobierno, aceptar eso en ese momento, no estoy juzgando en otros, era particularmente delicado, y como eso otras cosas. Te voy a sugerir que busques, era la época en que las computadoras no te almacenaban, se llama la Declaración de Zacatecas, es de 1995, es el primer año del Gobierno de Zedillo.

Es un documento importante históricamente en términos de migración porque es el resultado de la primera negociación fuerte entre México y EU en materia migratoria en esa época. La Comisionada de Migración de EU, Doris Meissner, gran tía, la recuerdo con mucho respeto y afecto, una mujeraza, ella y Demetri, ellos eran la parte de EU, la Meissner dura, fuerte, mal encarada al principio, y el otro un encanto el cuate, pero el otro era un asesor de ella, porque ella venía de esta ONG muy importante en materia de política internacional en EU, el Carnegie, ella venía de ahí y ahí estaba Demetri, entonces ella ya era la funcionaria y Demetri era el asesor desde afuera. Bueno, las negociaciones fueron con ellos, y en un acto atípico, el subsecretario para América del Norte, un tipo muy inteligente, era Juan Rebolledo, con todo el apoyo de Zedillo, del ex Presidente Salinas, pero el que realmente estuvo, él y yo siempre estábamos juntos en la negociación, pero el duro era yo, y no siempre en total sintonía con Relaciones (acá entre nos), me han de haber considerado un traidor, pero yo estaba absolutamente convencido de que estábamos haciendo lo correcto en migración, al grado de que XXX habló con el Presidente Zedillo, le dijo hay esta diferencia de enfoques, y Zedillo autorizó nuestro enfoque.

Entonces el que iba para adelante era yo, no era el secretario de Relaciones, lo cual amortiguaba a Relaciones el desgaste, pero negociamos ese que es muy importante que lo veas, porque ahí te das cuenta de una serie de acuerdos que significaron en el momento un avance, porque una de las grandes preguntas que yo tengo respecto del sistema político y de administración pública en México es por qué perdemos las cosas con tanta facilidad, por qué se nos olvidan, las descarrilamos, cuando están cumpliendo propósitos. Bueno, cómo puede ser que ahorita, uno de los temas sea el mismo de 95, repatriación ordenada y digna y segura, tres temas, ordenada, en orden, diga y segura. El mismo tema, y como eso, otras cosas.

P. Empezaba, cuando México reclamar de que trataran bien a los mexicanos en EU, esta crítica de cómo tratamos nosotros a los centroamericanos...

Eso es posterior, aunque ya en ese momento empieza a hacer crisis. Nosotros teníamos algo que se genera en el sexenio anterior, en el de Salinas, que fue muy importante, los Grupos Beta, que operaban nada más en el norte de México, básicamente en el noroeste, ese fue un gran invento para proteger a nuestros migrantes de los maleantes, básicamente, no para protegerlos de los maleantes en otro lado, sino de los de este lado, porque los maltratos, extorsiones, violaciones y todo en la frontera era muy canijo, claro dentro de estos migrantes que sufrían tanto estaban centroamericanos y otros, y se les cuidaba a todos, los Grupos Beta fueron un buen invento que a nosotros, en ese año de 95, yo nada más estuve ahí en 95, ampliamos el número de Grupos Beta, los fortalecimos, pero otro que sí fue más innovador, y que tiene que ver con lo que tú planteas, el tema de los centroamericanos u otros que venían por el sur, es que ante las violaciones de derechos humanos que había, que eran, son absolutamente lamentables, con menos contención, menos instituciones pendientes del tema, ahora hay más, pero era un horror. Entonces se nos ocurrió crear, y hubo un decreto para eso, una instrucción escrita que yo pedí que hubiera, para que cada vez que había detenciones de más de 20 migrantes indocumentados, se avisara automáticamente a la CEDH, fuera en Chiapas, en Oaxaca, en Veracruz, donde fuera. Entonces el Secretario de Gobernación dio órdenes de que así fuera. Esa fue una innovación en esa época, que en alguna medida inhibió algo del tema de violaciones de derechos humanos.

Otra cosa que creo que fue importante que hicimos, y ahí sí hubo un decreto, esto es interesantísimo, un caso para estudio, Gobernación propuso y coordinó la creación de un grupo intersecretarial, esto fue por decreto, para combatir el crimen organizado de manera coordinada. Participaban Segob en el centro, SHCP, SCT y la PGR. La Cancillería no entró en el grupo. Muy interesante, nos dimos cuenta de que en el trabajo para intentar detener el tráfico de personas, estaban metidas muchas instituciones y no había coordinación, cooperación entre ellas, y lo mismo le sucedía a Hacienda y lo mismo le sucedía a Comunicaciones y Transportes. Quiénes eran los más preocupados, instituciones más sólidas en ese momento, más fuertes, Gobernación y Hacienda. A Gobernación le interesaban varios temas, pero en primer lugar el tráfico de personas; a Hacienda, el contrabando, SCT, pues contrabando y tráfico de personas también, nos necesitábamos, y la PGR por razones naturales. Por ejemplo, en el AICM existían las llamadas "puertas falsas", creo que después les llamaron "puertas negras", a través de las cuales entraba droga, contrabando y personas. Hubo una cosa muy fea con chinos en el Gobierno anterior, de Carlos Salinas, muchos entraron por ahí, y un lío con la entonces Comisionada del INM, era una mujer de Chiapas, no recuerdo su nombre, le perdí la pista, una mujer muy interesante, atractiva, pero la metieron en esto, una red terrible de corrupción. Cómo combatir estas cosas. Si a nosotros no nos ayudaban SCT, la PGR principalmente, no podíamos entrarle al tema, entonces se hizo este grupo a nivel de subsecretarios y subprocurador de la PGR y ahí estuvimos trabajando, el subprocurador era Rafael Estrada Sámano, panista, porque acuérdate que Zedillo nombró a la PGR a un panista, Lozano Gracia, y Lozano invitó a Rafael Estrada, un hombre impecable. No recuerdo qué era el otro subsecretario, pero bueno, no importa.

Otra de las cosas en esa época fue la modernización del INM. Se avanzó mucho en la forma, en aspectos de organización y logística, sobre todo en el AICM, porque otro de los problemas serios, sensibles, aberrantes, era el maltrato que les dábamos y seguimos dando, pero peor entonces, a las gentes que llegaban de centro y Sudamérica, los viajeros, a los turistas, con que fueran colombianos les dábamos unas maltratadas y si eran centroamericanos los veíamos hacia abajo y los maltatábamos y había extorsión... muy desagradable. Entonces había que empezar por lo más sencillo y visible, que era el AICM, entonces se hizo un trabajo, yo lo supervisé, pero quien tuvo que hacerlo era el entonces comisionado, Fernando Solís Cámara, está en el sector privado, muy buen tipo, era muy cercano a Moctezuma y a Zedillo.

Él también te puede decir cosas interesantes, porque se empezó por el aeropuerto, pero se empezó por otros lados, desde cosas que pueden parecer irrelevantes, como uniformarlos bien, tener buenos módulos, darle dignidad, darle presencia, que se sintieran los mismos agentes migratorios ... hasta cosas más importantes como criterios de trato, de manejo al tema, de respeto y de castigo. Se empezó a trabajar una nueva ley sobre migración, que se culminó años después, ya en la época de Chuayffett como Secretario de Gobernación creo que fue cuando culminó, yo ya no le seguí la pista, porque no soy de las gentes que voltea para atrás, lo que sigue, soy muy obsesivo, yo me meto duro y hasta abajo, le perdí la pista, pero alguien quien te puede ayudar mucho es Gustavo Mohar, Gustavo que es otro gran tipo, te estoy hablando de gente inteligente, con vocación de servicio público, decente, gente de primera, a Gustavo yo lo invité, era mi segundo en Hacienda, fue de los que estuvo conmigo en la creación de esta nueva Dirección y él me sustituyó cuando yo me fui para NY. Y luego él se convierte en Secretario particular de Jesús

Silva Herzog, él fue Secretario de Hacienda, y luego, en Director de la Banca para el Desarrollo. Se vuelve una gente muy cercana a Silva Herzog, no era de origen. Cuando Silva Herzog se va a Washington de Embajador, que es al principio de ese sexenio....

Yo le propongo al Secretario de Gobernación crear una oficina de Gobernación en la Embajada en Washington para que viera el tema migratorio, porque estaba muy caliente en la política interna era un tema caliente, pero viera también otros temas que interesaban a Gobernación sensibles, la relación con Estados Unidos, tenía toda la justificación del mundo abrir esa oficina, pero Gurría no quería, por lo que sea, tal vez como yo traía otras ideas que no eran exactamente las de él, yo creo que había cierta desconfianza, y entonces, aunque Moctezuma ya había dicho que sí, que estaba dispuesto a llevarle el caso al Presidente, si no estaba de acuerdo, Gurría. Yo le dije, vamos a intentar por otro lado, entonces hablo con Silva Herzog, a quien yo conocía muy bien y le digo: "oiga, Embajador, le tengo una muy buena noticia, pero necesito su ayuda para que se concrete, abrir una oficina de Gobernación en la Embajada que usted va a dirigir". "Ay, Manuel, ¿y estará de acuerdo Gurría?", le dije "no estoy seguro que vaya a estar de acuerdo, pero Gurría es su discípulo, ha sido su subordinado, número uno, pero tan importante como esto es que hay razón en crear esta oficina por A,B,C, D y al primero que le va a convenir es a Usted, y tres, el Secretario de Gobernación, no yo, el Secretario de Gobernación, va a dar instrucciones al que sea nuestro representante de que nada importante va a informar a Gobernación si no lo informa primero al Embajador, que es Usted. Y cuarto, para que esté usted tranquilo, voy a proponer a alguien que Usted no va a poder decir que no, alguien a quien usted respeta mucho que es Gustavo Mohar"; "Ah, qué buena cosa, eso sí me gusta, sí claro...". Bueno, pues gracias a eso se abrió la oficina, y se fue Gustavo, te imaginarás, que había sido subordinado que él, digo mucho más importante en todos sentidos Silva Herzog que yo, que era el jefe formal, el subsecretario. Salió muy bien la jugada, jugó muy buen propósito. Gustavo se convirtió no solo en un gran funcionario de Gobernación sino en un especialista, que no era, en migración, porque es un tipo estudioso. Terminó siendo subsecretario de Población, la última parte del Gobierno de Calderón, quién estaba de Secretario... Poiré, yo creo que sí, después se lo lleva al CISEN.

Gustavo se queda todo el sexenio en Washington, se vuelve gran especialista, cuatachón de estas gentes, porque cuando íbamos a negociar a los estados ahí estaba Gustavo al lado mío, un gran abogado, uy inteligente, con gran sensibilidad social, y además es un tipo tan agradable... Cuando cambia el Gobierno, Castañeda se lo trae a Cancillería, le decía el zar de la migración. Castañeda como se peleó con más de 3, no tuvo presupuesto, se peleó con Hacienda, con el Congreso, pues no le daban lana, entonces no logra cuajar esa oficina, Gustavo se queda relativamente poco tiempo ahí, y luego hubo varios saltos, pudo mantener el tema migratorio, lo jala el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, como asesor para asuntos migratorios y eso también le permite seguir, él es un gran conocedor.

V. ENTREVISTA A GUSTAVO MOHAR

P. Estuviste como Representante de Gobernación en Washington, y eso fue en los 90s, 95... esa parte no me queda muy clara, en ese entonces el tema era la migración mexicana con Estados Unidos, no tanto la centroamericana, sin embargo es cuando surge el INM y empieza esta política migratoria. ¿Qué me puedes platicar de ese entonces, de cómo se fue construyendo esa política?

En realidad fue una coyuntura muy peculiar, de tipo político interno y de la relación bilateral, porque cuando empieza el sexenio del Presidente Zedillo, había ya en Estados Unidos un ambiente antiinmigrante, impulsado por el Gobernador de California, Pete Wilson, y ya venía generándose una presión de que la frontera con México estaba fuera de control y que la entrada ilegal de mexicanos era un riesgo, y entonces la Segob, por una coyuntura muy especial, decide abrir una oficina de la Secretaría en Washington, y a mí me toca abrir esa oficina, por primera vez hay un representante de Gobernación, y entonces, para las autoridades migratorias de EU hizo sentido bueno, hablamos con la Cancillería en lo que hace a los mexicanos en EU, y hablamos con Gobernación para todo lo que tiene que ver con control de frontera, con la deportación o retorno de los mexicanos, y entonces abro yo lo que es la oficina de gobernación, que sigue hasta la fecha un representante de Gobernación.

Y entonces, yo, en coordinación con la gente de la Cancillería empezamos a interactuar con el entonces Servicio de Inmigración, el INS, con el Departamento de Estado, con el Departamento del Trabajo, y yo me concentro más en ver con la patrulla fronteriza la cooperación con las autoridades mexicanas para lo que hacía a tráfico de personas y a retorno ordenado del lado mexicano y del lado mexicano quién era el responsable de recibirlos, etc., mecanismos de enlace fronterizo, etc., y en 96 es cuando tiene lugar la última reforma migratoria

importante de EU, entonces ahí me vinculo, bueno, empiezo a hacer presencia y cabildeo en el Congreso para el tema migratorio, y pues ahí sale como digo, la última reforma legislativa que fue muy importante, hace ya 21 años, y eso es el inicio de un cambio, donde se empieza a tener un diálogo con el Gobierno de Estados Unidos.

Y yo creo que en ese sentido ahí hay una especie de nueva etapa, porque se rompe la unilateralidad y se busca la bilateralidad y empiezan a haber reuniones oficiales de las autoridades migratorias, ya no solo de Cancillerías, para discutir los temas de migración, por primera vez, lo cual, si lo piensas es increíble, y de hecho fue un poco heterodoxo que Gobernación tuviera una oficina en Estados Unidos, siempre se había concebido como una dependencia interna. Sin embargo, adelantándose un poco en el tiempo, como ves, a raíz del 11 de septiembre y luego del tema del narcotráfico y la seguridad, pues Gobernación toma un rol muy relevante como interlocutor de EU hasta la fecha. Los temas más sensibles pasan del Departamento del Estado y la Cancillería, a la Segob, a la Procuraduría, al Departamento de Justicia y ahora, a Homeland Security.

Entonces la agenda tiene un cambio, que desplaza a la diplomacia por otro tipo de actores, incluyendo por supuesto las fuerzas armadas. De manera que, me tocó iniciar y presenciar y participar en ese primer nuevo giro de relaciones entre los dos gobiernos.

P. Esto todavía en cuanto a la migración mexicana, en 93 se crea el INM, y si uno revisa las cifras de migración, un poco antes de 93 ya empiezan a detener a más personas, pero no me queda muy claro... de centroamericanos en tránsito, en qué momento pasa a ser una preocupación real, dado que antes teníamos las guerras civiles de Centroamérica. En estas conversaciones de EU ¿se empieza a hablar de México como país de tránsito, o es mucho después?

Es mucho después, de hecho yo te diría que las estadísticas migratorias se van corrigiendo en términos de su confiabilidad después, porque las cifras de antes yo no creo que sean sólidas, se portaban los agentes sin ningún chequeo y no es sino hasta por 2000 cuando se empieza a hacer un esfuerzo para darle un poquito más de solidez, de tener más confiabilidad, mejores reportes, y hoy yo creo que sí hay un avance en términos de las cifras que maneja México, pero yo cuando discutía con académicos, con el INEGI, con el Conapo, no chocaban los números con los datos de los americanos, entonces con INS, con el Departamento de Estado, de las cifras de indocumentados, de las cifras de detenidos, no había manera de, las estadísticas mexicanas eran francamente muy infladas y entonces no son confiables. Y el flujo centroamericano era muy distinto, porque era mucho menor, más bien lo que empieza a generar atención en EU sobre CA es cuando, a principios de los noventas, empieza la deportación masiva de pandilleros centroamericanos, y ahí es donde CA adquiere relevancia en Washington, porque, cuando se decide por primera vez lo que ahora es prioridad de deportar criminales, empiezan por las pandillas centroamericanas, y entonces me tocó platicar mucho con los embajadores de Guatemala, de Honduras, de El Salvador, que reclamaban que se estaba haciendo esta deportación masiva sin ninguna cooperación ni previo aviso, y subían a los pandilleros a aviones rentados, y llegaban 2 al día, 3 al día, con 80, 100 muchachos sin ninguna coordinación ni cooperación, y lo que hoy tenemos de este ejército de pandilleros tiene, en parte, su origen ahí, en esa época.

P. Con esa deportación masiva, a México le empieza a preocupar que regresan, es un tema en ese momento?

No, pasa mucho tiempo, creo yo, hasta que empezamos a tener información de presencia de pandillas centroamericanas en la frontera entre México y Guatemala, en donde empieza a haber arrestos de maras salvatruchas y todos éstos que empiezan a, entre que iban a EU y empiezan y encuentran un negocio muy lucrativo en el tráfico y trata de personas en la frontera de México y Guatemala, y entonces llegó un momento donde sí era una seria preocupación de las autoridades civiles y militares, porque llegamos a tener una estimación de más de 5,000 pandilleros operando en Chiapas, centroamericanos, y luego controlan el tráfico del tren, de La Bestia, y varias de las zonas de cruce, y entonces hay una ofensiva poco publicitada para expulsarlos del territorio mexicano, detenerlos y deportarlos, y eso tuvo un buen efecto, porque efectivamente sí se disminuyó mucho, y creo que ahora ha vuelto a aparecer otra vez.

P. Esta ofensiva, ¿en qué años fue?

Estoy hablando ya de... 98, 99.

P. Me interesa ver, el modus operandi que tenemos hoy, de INM, colaboración con policía, detener en puntos estratégicos, eso se tuvo que haber decidido de alguna manera. Desde no dar las visas, hasta cómo le hacemos para que no sigan su camino. Esa discusión en qué momento se lleva a cabo, porque hoy en día es como que así siempre ha sido...

Realmente empieza a salir esa idea después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, en 2001 ahí es donde se dispara más la idea de, la frontera de México, dónde la pones, en dónde empieza realmente, si es en el Río Grande o en el Río Suchiate, en términos de EU, y como la prioridad se vuelve medio obsesiva de identificar y prevenir el tránsito de grupos terroristas por México, entonces la frontera con Guatemala y Belice se vuelve un tema de seguridad desde ese punto de vista. En los últimos años, en la medida en que el narcotráfico dejó de poder usar el paso por el mar y empezó a usar el paso por México, entonces la frontera se vuelve un tema de drogas y de seguridad. Y yo creo que, a mí ya me tocó todavía, digamos yo en el CISEN ya había una creciente preocupación de los americanos por CA y por la frontera con México, pero solamente en algunas agencias, curiosamente el Departamento de Estado, nunca, hasta ahorita, le ha dado la importancia que tiene CA para la seguridad regional, se lo dan más las fuerzas de inteligencia y de procuración de justicia, entienden mejor. El Departamento de Estado, CA no existe, desde el punto de vista político-diplomático, en cambio la DEA, el FBI, la CIA, el Pentágono, sí tienen claro que es una región estratégica, pero no los pelan, hasta ahora no hay, digamos, una prioridad estratégica, sino que entienden, pero se quejan de que no les dan recursos para entrar, para apoyar o para desarrollar... Entonces México, ante la verdad, la falta de interés también, en el sentido de inversión, y de todo mundo, en realidad, ahorita tuve una reunión en la Segob, del Consejo Consultivo, y volvió a salir Centroamérica, dijeron que la semana que entra iba a haber una reunión cumbre en Miami, o sea, si tú revisas las reuniones cumbre, CA, no ha pasado nada.

P. Cuando hablas de frontera sur, si ves la línea como tal, eso no es la frontera sur, entonces, pero en migración se ha hecho un esfuerzo muy visible de que estamos frenando, conteniendo, y se usa más el tema del tráfico de personas, y ahí sí son muy visibles y los frenas en sur pero no nada más, aun cuando ese no es tu riesgo de seguridad...

A mí me toca el último año que yo estoy en la Subsecretaría, 2011-12, el reglamento de la Ley de Migración, no me tocó el debate de la ley, pero sí me toca todavía esta discusión que hubo muy fuerte en el Congreso, de las gentes que querían el que México legislara una visa de tránsito, que permitiera a los centroamericanos cruzar México con un papel, y se los grupos que se opusieron en ese entonces, también el Gobierno, donde dijo que no, que ese era realmente más que una visa era un permiso que iba a generar problemas para México, en la medida que es abrir la frontera y luego llegar al tapón del norte, y sí me tocó recibir a los alcaldes de Ciudad Juárez, de Nogales, en donde iban y me decían, pues tenemos los parques llenos, las gentes en las calles, no pueden pasar, ya se les acabó el dinero, los gringos nos los regresan y qué hacemos, pues son de Guatemala, en Guadalajara, el alcalde me llevaba fotos de la gente en los Altos que le tocaban en los vidrios y les ponían el papel "centroamericano", pidiendo limosna, trabajo. Entonces es un tema no fácil de resolver.

P. Que lo vemos ahora con haitianos.

Y los cubanos que les dabas el pase, ahora ya se te quedaron en la frontera, con el cambio de política de EU. Y ahorita me estaban diciendo que ya empiezan a llegar muchos venezolanos. Lo que México no ha logrado resolver es como administrar y legislar su política de tránsito, con estancia temporal. Es más bien una política restrictiva, tanto para la residencia como para la estancia temporal. Y yo creo que estamos en una etapa de transición, en la que, en los próximos años, nos vamos a volver un país de destino, y necesitamos cambiar la filosofía, porque si no vamos a caer en las mismas contradicciones que hemos estado peleando con EU.

P. Y que de alguna manera toda nuestra política migratoria responde o es congruente con la política estadounidense. Los cubanos, los dejas entrar, yo también, centroamericanos no, yo tampoco. Pero siempre tiene que ir así, no puede ser distinta...

Pues sí, pero desde un punto de vista es correcto eso, lo que yo aprendí con EU es que siempre tienes que negociar con ellos bajo el principio de "a cambio de qué", o sea, tienes que tener claras tus fichas. Nosotros por cada migrante centroamericano que detiene México y regresa a su país de origen, le ahorramos, en promedio, 3 mil dólares a EU.

Entonces si tú multiplicas, vamos a poner 150,000 centroamericanos por 3 mil, son 450 millones de dólares. Pero a la hora que vas y les dices, "oye, tengo aquí a un grupo de la India o de Pakistán o de Bangladesh que no los puedo mandar porque no traen papeles y el Gobierno no me los quiere recibir, a ver, ayúdame o págame el boleto de avión", no te lo pagan. Entonces, hay como que, falta tener claro, que no es que le hagas el trabajo sucio, tú puedes decir, "yo estoy aplicando la ley mexicana", o sea, todo extranjero sin papeles, yo lo puedo detener y regresar, esa es mi obligación, conforme a la ley. En el caso de México como país ubicado como puente, sí te plantea dilemas de este tipo, no fáciles de resolver, porque, hubo quien me dijo un día, "bueno, a ver, ponle que tú tienes una política muy liberal y dejas pasar, o das un permiso de trabajo para que entren muchos centroamericanos, 100 mil al año". Pues la PEA de México, somos como 40 millones, se puede absorber y ya, te evitas estar ahí, que es una fuente de corrupción y pones un ejemplo, pero eso tiene ramificaciones, igual que en EU, políticas muy serias, porque entonces los gobernadores de Quintana Roo, Veracruz, te empiezan a decir "están aquí estos", y luego no tienen los mecanismos de monitoreo y supervisión para evitar que se les explote, entonces se dio este permiso para los trabajadores agrícolas en las fincas de Chiapas, que es un paso adelante, pero no se completó con una supervisión de la Secretaría del Trabajo para ver las condiciones laborales, entonces sí, es diste un papelito que más o menos los protege, pero no completaste el ciclo, ni sabes cuánto les pagan, ni nada, entonces tenemos los mismos dilemas, nada más que en otra proporción que en EU.

P. Y tendría que ver una integridad, si te concibes como país de destino, no nada más es dar el papel. Y yo creo que ese debate no lo hemos tenido.

No lo hemos tenido. Por ejemplo, y esa es parte de las máscaras que traemos en este tema. Yo lo que he estado escribiendo es que este cambio de política en EU nos obliga a ver hacia adentro y quitarnos muchas máscaras y posiciones que fueron muy cómodas y que ya no van a funcionar, es como si te desnudan, porque si tú hiciste, volteaste la cara a la salida de mexicanos a EU, que es una expresión en el fondo de un fracaso, de no poder retener a tu gente, pues ya que sucedió y ya que están allá, pues sí tienes cierta obligación de defenderlos y demás, pero es en el fondo una expresión de expulsar a tu gente, digo, expulsar en el sentido de falta de oportunidad, eso no le conviene a nadie, a ningún país le conviene perder su capital humano, y menos a los que, como ellos, son los que no resignan y quieren una vida mejor. Entonces, esa válvula de escape, que facilitó y quitó presión al mercado de trabajo, cuestiones sociales, que se tradujo en remesas, ese discurso ya se acabó, se está acabando, por muchas razones, algunas positivas, de que las presiones demográficas son menores, que el empleo, más que bien ya está más accesible en México, que saben que no hay un ambiente favorable en EU, que la política es muy agresiva, que no son bienvenidos, que sus paisanos les dicen que está de la patada, entonces Trump nos está llevando a tener que reconocer eso, y entonces eso replantea una parte del debate nacional, ya no va a haber una salida de mexicanos importante a EU, ya no hay, se van a quedar aquí, está bien, pero ese desfogue, ya no lo hay.

Dos, si sigue Trump con esta actitud tan agresiva que está viviendo la comunidad mexicana allá, van a seguir regresándose paulatinamente más y más gente, voluntaria o forzadamente, eso te genera otro tipo de reto, de la reinserción y todo lo que implica, en términos de facilitar su reinserción en la sociedad, como eventualmente una pérdida de ingreso de remesas. Y en cambio, en el sur, todavía tenemos varios años en donde Centroamérica va a estar expulsando gente. Y entonces ahí tenemos el dilema de decir, a ver, los controlo y los contengo en el sur, cada vez más, o busco una manera de balancear con un enfoque distinto de integración de mercados, de facilitación de residencia y lo que sería lo ideal, pero yo ya soy muy escéptico en eso, entro a las causas estructurales y le invierto, pero ahora sí en serio y busco un esfuerzo en serio para un desarrollo de instituciones y de desarrollo económico en esos países. Entonces, yo creo, otra vez, que Trump nos está obligando a quitarnos las máscaras. Yo participé en varias, muchas reuniones de planes de frontera, desarrollo regional, Plan Puebla Panamá, nada. No solo es culpa de México, también los países centroamericanos son bastante, las oligarquías, los grupos políticos, bastante poco serios, esperan dádivas, hay una rotación mucho mayor que en México, hay corrupción tremenda, hay una debilidad institucional enorme, entonces, sin embargo, por los tamaños de escala, yo el otro día dije e EU, si Trump pide 5,000 millones de dólares para el muro, con eso en CA se acaba el problema, por lo menos de una manera muy importante. Pero, o México cuánto invierte en CA, en términos de cooperación al desarrollo, chiquititito.

Cuando mataron a los migrantes en Tamaulipas, estaba yo en Cisen, y estaba de Secretario Blake, que en paz descansa, y entonces nos citaron a reunión y que qué vergüenza, el Presidente Calderón dijo que era una vergüenza y que había que hacer algo. Entonces la gente le empezó a decir a Blake que había que firmar con los gobernadores del Golfo para colaborar para evitar lo de La Bestia y del tráfico con Centroamérica, y entonces él se empezó a emocionar, y dijo sí, y entonces a mí se me ocurrió decir nada más como una nota de cautela, que eso que

estaban diciendo, que no generara la expectativa equivocada, porque se iba a ver bien de momento pero ¿y luego qué? Entonces sí se molestó, entonces no quieren que no haga yo nada, no sí, pero lo que le estoy diciendo es que, si no le da sustancia, en un momento tan delicado puede pasar la crítica, pero después se va a volver a repetir.

Entonces se firmaron convenios con los gobernadores de Chiapas, Tabasco, Veracruz, Campeche, Tamaulipas, se trajo a los ministros del interior de Centroamérica, se introduce una declaración bien bonita, y no pasó nada. Cuando los niños centroamericanos empezaron a hacer escándalo en Estados Unidos, otra vez se convoca a los presidentes centroamericanos en Guatemala, de Estados Unidos va el Vicepresidente Biden, y ofrece mil millones de dólares y manda el mensaje de que, miren, no estén creando expectativas, los vamos a regresar, o sea que, empiezan a pasar por la televisión cuando llegaban los aviones con los niños, y de los mil millones de dólares no llevo uno.

Entonces yo ahorita acabo de decir, si no está reflejado en el presupuesto, no hay prioridad, si a la Cancillería ahorita le dieron mil millones de pesos, ¿se los van a dar en 2018? Y al INM, estaba el Comisionado, me dijo "no me han aumentado un peso, me han quitado presupuesto". Entonces yo hice un cálculo, cuando era Subsecretario, cuánto costaba implementar la nueva ley de migración, y era como duplicar por lo menos el presupuesto del INM. No le han dado nada.

P. Luego dicen que a través de la Iniciativa Mérida le dan los recursos.

Sí pero son mínimos y son recursos para tecnología y equipo de contención, o sea, no es para un enfoque más integral.

P. El balance ha sido muy costoso para México implementarla, con esta política los migrantes están más expuestos. Si los derechos de los mexicanos se violan en EU, pero no encuentras una fosa con 100 cuerpos...

No porque Trump no ha querido, pero en cualquier momento pueden decir, "a ver, déjenme enseñarles este video o déjenme darles estas cifras", sí nos hacen pedazos, porque el Grupo Beta, que se creó para protección de migrantes en la frontera, creo que existe pero está subpresupuestado históricamente. El Grupo Beta en la frontera sur pues prácticamente dejó de existir, entonces, insisto, la parte que yo estoy pensando es que Trump nos obliga, por las malas razones, a tomar en serio nuestra responsabilidad y eso pudiera llegar a tener un giro positivo.

P. En cualquier momento nos lo echan encima, porque lo han hecho en el pasado, cuando México estaba muy activo, peleando por los derechos de los mexicanos.

Pues sí, a mi en corto me decían, entendemos tu rollo, pero nosotros sabemos lo que pasa en extorsiones, secuestro, corrupción en el INM, en las garitas. Una vez se ahogó una pareja, fue muy dramático, porque se filmó y se ve cómo los pobres están tratando de nadar ahí y se van hasta que se hunden y se ahogan. Del lado mexicano estaba un cuate de la patrulla fronteriza con una llanta y un mecate, y se las avienta para ver si lo agarran, pero no llega, y del otro lado están los patrulleros. Entonces yo le fui a reclamar al jefe que no habían hecho nada sus compañeros, sus gentes, y me dijo, estoy haciendo una investigación, estaban llamando por radio para que llegara una lancha que teníamos ahí, pero no llegó a tiempo, pero me dice "a ver, tú viste a tus betas, con un mecate, ¿esa es la prioridad, invertir en un mecate en una llanta?", Entonces, me dijo, "nosotros rescatamos muchos mexicanos del desierto, del río, constantemente y ustedes les dan una reata y una llanta, así es que, cuidado con lo que me reclamas". No estoy justificando, un muy buen tipo, no estaban parados, ya habían reportado, estaban esperando que llegara una lancha que llegó tarde, y no podían hacer nada, pero los tuyos ve qué instrumentos les das.

P. ¿Por qué la falta de prioridad tanto presupuestal?

Es una buena pregunta.

P. Tenemos las instituciones, el diálogo, pero se queda ahí..

Sí, fijate que yo desde muy al principio que empecé a entender el problema, le dije a varios secretarios de gobernación y cancilleres que, cuando Salinas decide firmar el TLC, empezar las negociaciones, él y su equipo identifican que las aduanas se van a volver un instrumento fundamental para controlar el comercio y que las aduanas

mexicanas y la ley aduanera y el personal de aduanas era incapaz de atender la afiliación rápida del movimiento de mercancías. Y entonces, Salinas decide, instruye al Secretario de Hacienda a hacer una reforma completa de aduanas, entonces crean un nuevo código aduanero, sistematizan la operación con una inversión muy fuerte, le quitan discrecionalidad a los aduaneros y meten una nueva generación, que sigue hasta la fecha, a los que mandan a capacitar a Europa, a EU para tener un cuerpo tecnocrático especializado, para poder estar preparados para lo que es hoy, y no se acabó pero sí abatió sustancialmente la corrupción y la ineficiencia. Entonces yo les hacía ese símil y les decía, "bueno, las fronteras han agarrado esta prioridad para México, después del 2001, necesita México tener una política completamente nueva y de las autoridades fronterizas, en particular el INM". Salinas hizo una noche de cuchillos largos, corrieron a todos los inspectores, tomó el Ejército las garitas aduaneras y luego uno por uno lo fueron bateando y corrido, corrido, sindicato y todos y luego capacitación y permanente control de confianza, al mismo tiempo un código aduanero completamente nuevo y un presupuesto nuevo, todo competitivo. Eso lo dije hace 15 años.

P. Con Salinas se crea el INM, todo nuevo, porque venía de Gobernación...

Los vicios nunca se atacan. Yo un día le hice una presentación a uno que le decía los sueldos del INM comparado con todas las otras agencias de seguridad, la PF, aduanas, los más bajos de todos eran Migración, creo que ganaban, en ese entonces, 6,000 pesos al mes. Entonces qué se puede esperar de un agente que gana 6,000 pesos, que no tiene ningún incentivo, ninguna preparación, que tiene un camión y encuentra que van 15 cubanos y el pollero le dice, pues te doy 2,000 dólares por persona, ¿los van a detener? Digo, no lo justifico, pero es un cuate que no tiene ningún entrenamiento, que no tiene una carrera profesional, creo que crearon el servicio civil, pero está medio a medias, la ley, por eso te digo, si tú revisas la ley que aprobó el congreso es una ley pues muy progresista en muchos sentidos, con un sentido humanitario, con una serie de obligaciones para las instancias migratorias, pero sin presupuesto, pues eso es letra muerta.

P. Sí, si lo operativo no funciona, aun cuando el espíritu de la ley sea humanitario, pues a la gente la van a seguir tratando fatal.

Mis amigos de las ONGs me dicen que está igual que siempre, que hay un abuso sistemático, y peor aun cuando se mete la delincuencia al negocio. Ahora es enorme, entonces también yo creo que hay un fenómeno de descomposición en el país que tiene que ver con esto, porque antes era el pollero y ahora son los delincuentes los que ya se hacen cargo de esto. Todo tiene un pro y un contra. Ahorita que estaba leyendo que los gringos presumieron que han cabido 40% las detenciones en la frontera en su gestión, ¿pues es que cómo van a ir así? Si la gente no es tonta. Pues ya de entrada el miedo a ir es terrible, lo que tenemos que entender es que no es seguro, que es el ambiente. EL muro ya es una percepción de rechazo y de peligro y de miedo, en donde las redes comunitarias se comunican y ya saben en Michoacán que su pariente está en peligro, o ya regresó y lo deportaron en su casa, o lo vieron en la calle y lo detuvieron, pues todo eso se sabe, entonces yo ahorita para qué voy, no van.

P. Y crees que en efecto, haya condiciones para replantear el debate, que haya actores que lo estén tomando en serio, porque estamos en momentos de que el año que entra son elecciones, pero que estamos en posibilidades de debatirlo en serio.

Yo creo que el gobierno ha actuado bien, en alguna medida, ante lo errático de Trump y lo extremo, pero hoy, yo escribo en el Excélsior y el domingo escribí una que les cayó como bomba, le puse "Legalizar". Y se lo pregunté a Carlos Sada y me dio una respuesta medio cantinflasca, porque le dije "es que hay cuestiones de principio, aunque no sean viables, están hablando de cómo deportar a los mexicanos de manera ordenada, segura, pero nadie está defendiendo el derecho de que se queden. Legalizar a la gente, la gente no quiere que la regresen, quiere quedarse, y aunque yo sé que el ambiente es imposible pensar en eso, por principio y por el tiempo, se va a medir al Gobierno mexicano si defendió o no esa posibilidad, que eso es lo que ellos quieren. Está bien defender que los deporten con cuidado, que no los violen, que no los separen de los hijos, todo eso está bien pero en el fondo, es que ya tiramos la toalla antes de pelear.

P. Esta estrategia de todos mexicanos, en los consulados ya están promoviendo que se regresan.

Es una autoderrota, y entonces me contestó: "pero mira, Gustavo, tú sabes que hubo varias iniciativas y que los dreamers, y los DACAS y los PACAS, y no sé qué, y que se jala se va a legalizar a cientos de miles de muchachos, y que a sus papás", sí, le dije, pero esa es una decisión unilateral, y además yo me refiero a la estrategia de negociación, es decir. Si tú entras negociando, "bueno, OK, vamos a ver cómo los deportas", ya autoderrotaste el argumento, que es, darles oportunidad de que se queden, si no son delincuentes. Estás concediendo que se tienen que regresar, ¿por qué? Si son gente radicada allá, que tienen hijos nacidos allá, si pagan impuestos, si no tienen arraigo aquí, es una comunidad como la judía, como la italiana o como cualquier otra, ¿a qué los vas a regresar, por qué? Entonces ya concediste la ofensa de que son malos. Estamos peleando que el muchacho tal, que el dreamer, el DACA que lo regresaron, que los tribunales, bueno sí, pero no es solo el dreamers, es todos, aunque te digan "estás loco, ahorita cómo crees, en el Congreso, van a entonces a criticar", ¿más ofensa, qué nos puede decir Trump? Sí queremos, porque son buenos, y qué, para eso está la comunidad mexicana de los empresarios, pero ya soltaron la toalla, eso es lo que a mí me tiene sorprendido, porque Carlos sabe, Gerónimo sabe, saben que ese es el tema y ya lo retiraron de la agenda. O sea, lo que más le importa a la comunidad es quedarse. El otro día, no sé si has visto que han hecho uno XXX Castañeda y varios congresistas, lo que más les sorprendió es que ellos no quieren regresar a México, pero pues, ¡obviamente! ¿a qué regresan? Además qué, los vas a recibir, ahorita decían que hay un programa Somos Mexicanos del Instituto, y que estamos haciendo esto y que lo otro, se ve así como bonito, sí, y que les van a dar un formato, ¿qué podemos hacer?

P. Pero ahorita como nunca antes, todas las instancias, ah, qué vamos a hacer, cuál es la estrategia para repatriados...

Ahorita estamos descubriendo... ¿dónde están los que regresaron?

P. Esos son a los que ya tendrías que estar apoyando.

Pero no sabemos nada, y el otro día en El Colegio de México le dije a la Presidenta, hay una laguna de investigación migratoria, sociológica, de qué pasó con ellos, dónde están, para que tengamos información de qué se puede hacer, porque la gente hace lo que puede, pero el gobierno está ausente. Que a lo mejor no es imposible que el Gobierno haga, pareo es que ahora dicen es que no solo es recepción, es seguimiento hasta dejarlos en su casa y dejarlos instalarlos, ¿será? Entonces, digamos hay un cambio estructural de largo alcance con o sin Trump, que va a durar mucho tiempo y que, insisto, cambia las reglas del juego, del movimiento migratorio para México, y en cambio hay una crisis creciente en Centroamérica que ya lleva mucho tiempo y que los efectos los hemos empezado a sufrir y los vamos a sufrir más y la llegada de los haitianos y de los cubanos varados, y ahora los venezolanos, nos va a generar un tema muy importante de qué hacer con esa población.

P. Y sí, eres tránsito pero no puedes estar a expensas nada más de lo que dice Estados Unidos...

El problema se te queda a ti. Me decía un Delegado de Tijuana y primero se vieron muy ágiles tratando de recibir a los haitianos, y me dice, "ya ahorita se nos quedaron, calculamos que son como 4,800, que los hemos recibido con brazos abiertos en Tijuana", le dije, "a ver, seguro, ¿qué están haciendo?". 4,800, y ¿el día que sean 20,000 venezolanos? Entonces es, el TLC develó las empresas insuficientes, subsidiadas, se quedaron muchos en el camino y modernizó un sector de la economía. Trump está obligando a revisar todos nuestros paradigmas en este tema, esa es una investigación interesante.

P. Justo la tesis se enmarca en este contexto.

Además, aunque queramos, ya no puedes desasociar el tema de la seguridad y la migración, ya está es el debate. Yo soy miembro del consejo del MPI, y hace como un año, un poquito más nos hizo una presentación sobre lo que estaba pasando en Europa, y predijo que el tema de los refugiados podía ser el inicio del fin de la UE, y explicaron todo lo que estaba pasando y cómo ya había bloques en la UE y entonces decíamos que qué ironía que, entre refugiados y migrantes, se estaba convirtiendo en el tema central como fue y es. Y es lo que lleva en parte a Trump a la Casa Blanca, y es el Brexit.

P. El contexto es ese.

Entonces, cómo le está haciendo México, como un país de migrantes, cuál es nuestra posición frente a esta nueva realidad.

P. Y tendrías que ser un país líder en el tema, pero sí ha sido bastante tibios...

Yo creo que sí, y además, ya no le dije a Carlos, porque es buen amigo, pero me dijo, "no, es que tú sabes, entonces nos atacan más". Yo dije, "¿pues, más, qué más puede decir, qué más quieres que te diga si ya te dijo violador, delincuente, mal hombre, qué te puede decir porque defiendas a tu comunidad?". Es como si nosotros fuéramos a deportar a los gringos que estuvieran legales, ¿Trump no va a decir nada? Ya quisiera ver. Bueno, pues entonces porqué no lo hacemos, por una actitud que no acabo de entender, de que no, no, no porque vamos a generar un efecto contrario, ¿más que esto?

P. El tema central es el TLC y no quieren que se les caiga nada. Ayer estuvieron a punto de perderlo todo.

Esta estrategia integral, de vamos a hacer una negociación integral, primero los gringos como que dijeron... está bien, sí, pero por lo pronto van para afuera los mexicanos, va el muro y eso ya lo arranqué, y seguridad, qué, no vas a cooperar conmigo, entonces te detengo acá al de Nayarit y te detengo acá al de la DEA, y a Yarrington, ¿vamos a cooperar en seguridad o no vamos a cooperar en seguridad? Y el TLC, entre que mejor ahí muere, no que siempre no, que ya me habló Peña, vamos a ver, pero ya como dijo Salinas hoy, vamos a negociar con un descuentón de por medio, pues ya entras así, entonces cuál integral, para qué.

P. Es cuando ellos quieren.

Por decirte, TLC, sí, pero legalización de mexicanos. A ver, van juntos. Vamos a cubrir las reglas de origen, pero también dame chance, ponles regularización, ponles multas, ponles lo que quieras, pero dales una oportunidad, a ver. No está en la agenda. Entonces qué vas a negociar en migración, ¿que te los deporten por las garitas? No lo entiendo, a lo mejor no tengo la información suficiente, pero no veo... Y entonces, claro, yo conozco a varios de los actores, son gente inteligente y conoce del tema y están tratando de asesorarse bien y todo, pero en este tema en particular no veo cómo pretenden, qué quiere decir integral si no ponen el tema de la legalización. ¿Movilidad laboral de qué, acuerdos de trabajadores, cuántos? Ese no es el tema, el tema es los que está allá. Porque además, yo no había leído, pero ahora, con un artículo que voy a sacar con COMEXI, me metí más a leer más la legislación y las cosas de... y entonces Obama, que deportado en jefe, pero tenía una estrategia y una política diferente, era la directiva que yo no había leído es, el esfuerzo se hace en la frontera, se hace con los delincuentes, pero ni siquiera se menciona en el interior de EU, Trump es todo, y las redadas y la gente que está llegando a México viene del interior de EU, que son a los que les parte el queso. Y Obama al final, mal que bien, sacó los dreamers y esto, detuvo un poquito la cosa. Pero los números cuando ya los desglosas más, se ha creado esta idea de que Obama deportó 3 millones, lo que pasa es que sumaron todas las detenciones en la frontera, que crecieron mucho, y entonces gran parte de las detenciones y deportaciones de Obama eran en la línea fronteriza, Trump está deportando más del interior. Y además, sin antecedentes, y están haciendo las redadas que habían dejado de hacer en los centros de trabajo y en las casas.

P. Que es lo que da terror.

Cuando me tocó estar, hace ya muchos años, que negociábamos con ellos eso de que no se valía tratarlos como delincuentes, y por lo tanto, había la obligación, digamos, el mandato era como más de contención de ICE, que es una agencia parapolicíaca, cuando tú ves a los agentes de campo, son tipos siniestros, como no solo combaten tráfico de personas sino también narcotráfico, son como la DEA, son tipos duros y generalmente medio racistas, pero sí tú sueltas a cualquier cuerpo policiaco con una instrucción de duro, se van a ir como perros, porque el jefe, we are going to send them all out, entonces a estos, les encanta, ¿cuál derechos humanos, cuál debido proceso, cuál protección de? Nada, entonces ese cambio cualitativo es el que no se está tomando en cuenta, y es el terror de llegar a la casa y estar cenando con tus amigos, y de una vez me los llevo a todos, y al camión y esposados, y vámonos... son redadas racistas. Eso, que esa es la realidad, eso te lleva a que, lo que la gente quiere es estar ahí, tranquila. No que no los expulsen.

P. Estas casi legitimando su política, además dices que, como son un país soberano y pueden hacer lo que quieran, pero no has criticado la política.

Eso es lo que yo digo. Me dejó claro que no lo van a hacer y yo cuando dije... Fíjate que también hay algo que está muy chistoso en la política mexicana. Cuando Gobernación toma el liderazgo de la interlocución a raíz del 2001, Castañeda, yo trabajaba con él entonces, toma una decisión que, como se lo dijimos, fue premonitoria o fue anticipadora, le dijimos, si tú te sales del diálogo con EU ahorita, le estás haciendo un daño de largo plazo a la Cancillería, porque va a dejar de ser actor. Le valió, Gobernación se metió y tomó el liderazgo, hasta hace muy poquito tiempo. Ahora Videgaray trae el sartén por el mango, ha hecho a Osorio a un lado, y entonces dices, quién es el interlocutor de México con EU, la Cancillería, está bien, nada más que entonces seguridad, cooperación militar, inteligencia, la Cancillería va a ser el interlocutor con quién, con Homeland Security, con la DEA, la CIA, con el Pentágono, o cómo le van a hacer para coordinar y cómo coordinas, en un ambiente preelectoral de guamazos entre todos. Entonces como los gringos son muy perversos, yo veo cómo dilatan una negociación, y esta cosa que Trump dejó filtrar de que vamos a salirnos, metió un calambre, y entra ya en una posición de fuerza, me salgo o no me salgo, 3 meses, 6 meses, 1 año, pues ya va a haber nuevo presidente. Entonces qué van a querer los gringos, cerrar con Peña un trato para que a los dos meses el que gane diga no...

Y esa cosa de que vamos a ligar una cosa con otra, ya se les fue, porque no hay nada a cambio. La única ficha dura que se me ocurre era la legalización, y han decidido no usarla. ¿Traen el presupuesto para CA en 2018?

VI. ENTREVISTA A ERNESTO RODRÍGUEZ CHÁVEZ

P. ¿En qué tiempo estuviste en el INM?

De 2004 a 2012.

P. ¿Y todo el tiempo estuviste en la misma área?

Todo el tiempo estuve como director del Centro de Estudios Migratorios, y después pase a ser el Jefe de la Unidad de Política Migratoria, del 12 al 13. Que fue cuando se creó la UPM, la UPM se creó conmigo, luego llegó Omar. Omar me sustituyó a mí.

P. Te explicaba, voy a intentar hablar con diferentes actores que estuvieron en diferentes momentos, y un poco quería preguntarte, desde tu experiencia en gobierno, cuáles han sido las razones por las cuáles México ha optado por una política de retención, desde esta perspectiva que tú pudiste ver en los años que estuviste en Gobierno.

Yo te lo resumiría en dos, tres puntos. Uno, es una política que en la etapa que yo estuve, ya era una política que continuaba, o sea ya era una política que ya tenía prácticamente más de 10 años en ejecución, es lo primero que hay que entender. Yo llego a mitad de los 2000, y es una política que había comenzado a mitad de los 90, por tanto, ya es una política que tiene más de 10 años en ejecución y que yo creo que esta enfocada, uno, directamente relacionada con lo que ocurre en Estados Unidos, y por tanto está relacionado con esa dinámica de la contención gradual y del reforzamiento de los controles en la frontera con Estados Unidos, y en esa medida que EU, que a partir precisamente del año 93, 94, 95 y después lo fue continuando, históricamente fue reforzando cada vez más su control y la contención en la frontera, directamente en la línea fronteriza, México aplica una política, diríamos, en paralelo a eso, una política en consecuencia con eso, una política que pudiéramos decir, en correspondencia con esa política de control.

Ahora, si México aplica esa política de correspondencia, bueno, ¿por qué? En mi interpretación, lo que te decía, lo que ocurre, no en la etapa que yo estuve, sino de antes de la explicación, y eso está alineado precisamente, a la estrategia de desarrollo nacional que toma México desde la mitad de los años noventa, desde principios de los noventa, realmente, de ver al país insertado con Norteamérica, y en la medida que México optó por integrarse, aliarse con Latinoamérica, integrarse y aliarse con Norteamérica, desde el punto de vista económico, desde el punto de vista comercial, desde el punto de vista que el grueso de la población mexicana emigrante está en EU,

obviamente la visión de EU tiene que ver con un cambio también de mirar el futuro de México en un futuro integracionista hacia Norteamérica, y en un futuro de apertura al mundo. En esa lógica de la apertura hacia el mundo y de verse hacia allá es entendible y coherente que tú buscas política de correspondencia y de coherencia con tus socios comerciales, con tus socios financieros. No tiene sentido que tengas una política contraria a la de tus socios comerciales y financieros porque al fin y al cabo hay todo un conjunto de intereses. Entonces yo creo que un punto decisivo es ese cambio de visión de México por una parte en donde opta por aliarse con EU, entonces eso es lógico, que haya cierta correspondencia en las políticas de uno y otro país. No tiene que ser obligatoriamente así, pero para mí ése es un punto importante y dos, el otro punto, que era el que tenía al inicio, pero van en paralelo, es eso, que en la medida en que EU reforzó su frontera, México tenía dos opciones, seguir esa misma lógica o esos migrantes iban a quedar varados en México, y la opción de México también fue por la contención migratoria por las mismas medidas, que estamos entendiendo, uno que sí es un problema de relaciones internacionales, si es un problema de la visión estratégica de México y también es un problema práctico, en el sentido en que no creo que la visión de México fuera aceptar masivamente a todos esos migrantes estuvieran en territorio nacional.

Entonces, yo diría, en resumen, que lo que explica un tanto son esos factores también de visión estratégica, de visión internacional, factores de vecindad y de relación internacional con EU, pero por otro lado, hay factores de interés nacional.

Son los dos, y parte de ese interés nacional es que no había interés en que se formaran grandes conglomerados de migrantes, sobre todo en la zona fronteriza del norte o en el asentamiento en el país, ante su imposibilidad de pasar para el otro. O sea, hay una política, diríamos, en consecuencia a lo que hoy vemos en Europa, claro si el país de destino cierra puertas, esos migrantes se van a quedar acá, entonces se va haciendo como un sistema de exclusas y de contención, para decirlo de alguna manera vulgar, vas haciendo un sistema de exclusas y tú tienes que tomar una política muy clara, donde es tu interés respecto a la relación con el otro país, con el país de destino, ahí lo estás viendo desde la óptica de las relaciones internacionales, de tu estrategia de desarrollo, y dos, desde la óptica de tu interés nacional si quieres o no quieres una política abierta de recepción de migrantes dispuestos a que se van a quedar en México como un doble problema real: no es una población que tenía como objetivo fundamental establecerse en México, que es diferente ejemplo a los guatemaltecos que se asentaron en todo el sur, resultado de ese propio conflicto y de la guerra en Centroamérica y donde México tuvo una política de aceptación, de brazos abiertos, y bajo x de manera formal y de manera informal, todos esos guatemaltecos se asentaron desde los años 80 y se siguieron asentando durante los 90 y durante los 2000 en pocas cantidades realmente, pero se siguieron asentando en el sur, de manera formal y de manera informal, muchos sin documentos y sin papeles. Ese no era el gran problema de México. O sea, sobre eso, México tiene una política de aceptación y de tolerancia, aún los que no tienen papeles hoy.

Sin embargo, donde México tomó una postura más firme era con esos flujos que eran de mucho volumen, que se dirigían hacia el norte y puesto que el objetivo no era quedarse aquí, no estaban dispuestos a tener grandes concentraciones de personas sin condiciones, acumulado en la zona norte.

P. ¿Hay alguna justificación de seguridad nacional o no es ese el interés?

Yo, en mi opinión muy personal, es totalmente secundario el tema de la seguridad. El tema de la seguridad a partir de los atentados obviamente de Septiembre toma una dimensión mayor que no era el tema clave, y yo diría que la contención de los flujos, el problema en términos de seguridad no es tanto de seguridad nacional sino de seguridad pública, y cuando te estoy hablando, sí hay una reacción, o sea, se trata de evitar las grandes concentraciones de migrantes, pero de migrantes en el sentido del impacto que tienen no sobre cuestiones de seguridad nacional, sino sobre cuestiones de seguridad pública. Si tú tienes 5,000, 6,000 migrantes como ha pasado, como los haitianos en Tijuana, o como pasaba a veces cuando el tren no salía y se concentraban 3,000-4,000 personas en Tenosique, un poblado sin condiciones, donde no tienes infraestructura para alimentación, para atención de salud, las personas durmiendo en el parque, o sea, eso te crea un conflicto de seguridad pública y de atención a las necesidades de esas personas. Eso es lo que a mi entender, el Gobierno mexicano trataba de evitar, esas aglomeraciones en puntos ante la imposibilidad del paso al lugar de destino, porque es muy diferente si es una población que está buscando asentarse en México, entonces se a distribuyendo en las diferentes ciudades, en las ciudades están buscando una habitación, una renta, dónde vivir, dónde trabajar. Es muy diferente este flujo de tránsito que de pronto no se puede mover y tienes mil personas en un parque público. Ahí, porque no tienen interés en buscar habitación y ponerse a trabajar, es, nada más, me aguantó para ver cómo le sigo, yo creo que ése es un punto que siempre se descarta y se dice, bueno, México le hace el trabajo sucio a Estados Unidos, pero yo creo que tiene que ver con eso.

P. En estos 10 años, ¿pudieras decirnos algunos momentos en los que pudiste atestiguar esta toma de decisiones de retención migratoria? Cualquier cosa que pudiera ayudarnos a entender momentos específicos.

No exactamente, como te digo es una política de **continuidad, que** realmente después en otro momento el foco mayor no fue la discusión si hacemos más retenes o menos retenes, sino fue ir quizás a tener mayores controles migratorios, respecto, ahí sí, al tema de seguridad nacional. Ejemplo, mucho mayor control en los aeropuertos, en quién llegaba, en quién pasaba, no es si pasa o no pasa, sino en quién pasaba, la parte de quién es esta persona, ahí eso sí tiene que ver con problemas de seguridad nacional, si es o no un posible traficante de drogas, de tráfico de armas, terrorista, quien sea, o sea, hay un reforzamiento, que fue en la etapa que me tocó, que tiene que ver incluso con la implementación de mayores recursos tecnológicos, de conexiones con bases de datos, de toda una serie de información que sí está más enfocada, no a la contención migratoria, está más enfocada a la verificación de quién pasa y quién no pasa, eso si está enfocado a la seguridad nacional. Eso fue algo que se ha ido reforzado gradualmente, de inicio de los 2000 hasta la época, sobre todo por la vía de la tecnología, de tener un mayor control, un mayor sistema de verificación, de interconexión con las bases de datos de Interpol, con los registros de Migración, con los registros de las autoridades de seguridad, del propio Estados Unidos, de las diferentes agencias, con Colombia, o sea con todo el mundo, pero eso tiene otra lógica, la lógica no es de retención migratoria, la lógica es encontrar al narcotraficante, encontrar al terrorista, encontrar al que está buscado por asesinato, o sea, ahí sí la lógica es más selectiva, es encontrar a personas dentro de un flujo de millones de personas.

P. Y que si lo vemos en el contexto de México, narco, hace sentido.

Tiene totalmente lógica, claro. Se firmaron acuerdos con Colombia, con todos, para eso mismo, pero eso no en un sentido de que con eso voy a contener los flujos, no, con eso voy a encontrar a personas dentro de un mar de gente, voy a encontrar a personas, entonces eso sí yo diría, es más enfocado hacia la seguridad nacional y mucho más al control vía tecnológico, mientras que el otro flujo que viene de manera irregular, de manera abierta y espontánea, realmente la principal preocupación que a mí me tocó siempre era cuando se armaban momentos de crisis ante esas aglomeraciones que ocurrían en pequeñas poblaciones del sur del país que podían ocurrir, como te decía, pudieran ocurrir en Tenosique, en algún momento en Tapachula, también en Arriaga, en Aguas Blancas, o sea, que ocurrían grandes aglomeraciones, o porque el tren dejaba de salir o por alguna otra medida, entonces en algunos de esos momentos sí se decidieron hacer operativos de mayor escala, buscarle una solución a esas aglomeraciones.

P. Que es justamente el lanzamiento del Plan Sur.

Plan Sur se lanza en 2000.

P. Tú llegas y ya no está.

Ya incluso prácticamente estaba, se había disuelto el Plan Sur, yo llego en 2004, mitad del 2004. Llega hasta 2003, y lo interesante que ocurre en esa época es que paralelamente al Plan Sur, que tuvo su mayor énfasis en la contención migratoria, claramente, paralelamente México está entrando en este proceso que hablábamos de mayor transparencia, de democratización del país, de participación en los organismos internacionales, de lo que le llamamos la apertura al mundo. Esa apertura al mundo implicaba la mayor transparencia, mayor participación, la visita de relatores, la aceptación del migrante como sujeto de derechos.

Y eso llevó a la firma y ratificación de una serie de tratados internacionales, incluida la Convención de los Trabajadores Migratorios, y que entonces, paralelamente comienza un periodo de reivindicación de los derechos de estos migrantes. Y entonces, lo que se da ahí es que esa política de contención migratoria, que venía desde los 90, en los 2000 se refuerza, yo creo que bajo la misma lógica de lo que te expliqué, a partir de los 2000 México todavía tiene una postura de mayor relación e interconexión con EU.

Ubícate que el inicio de Fox fue la etapa de mayor panacea con Bush y cuando se pensó incluso de la firma de un acuerdo migratorio, de una negociación migratoria, que era, todo el país iba enfocado a un mayor acercamiento con EU, e incluso de la posibilidad de un acuerdo y un ajuste migratorio, que era el gran problema de México, la situación de los mexicanos en EU, lo cual todo se derrumba y se vira hacia el tema de la seguridad cuando los atentados del 11 de septiembre.

Hay que entender también que ese Plan Sur sí estaba también en sintonía dentro de la misma línea que venía de los 90, verse a México todavía más cerca con EU, más en alianza con EU, hasta con un posible acuerdo, o de negociación ahí en la puerta.

P. Sin embargo, se trunca el Plan Sur. Continúa la política, que es un poco lo que nos pasa hoy, aunque se llame como se llame, pero ya no se habla del Plan Sur.

El Plan Sur empieza a disolverse lentamente y comienzan a aparecer otros programas de política de gobierno de, como le llamaron, hay un programa de, no me recuerdo el nombre exactamente, no es un programa exactamente, surgen ciertos proyectos que tenían que ver con el mejoramiento de las condiciones de las estaciones migratorias, con el mejoramiento de las condiciones para la retención, para el alojamiento y para la devolución de migrantes, y todo este proceso, lo cual fue derivando en una serie de acuerdos que se tomaron a mitad de los 2000 con los países centroamericanos, los memorandos para la repatriación ordenada, ágil, segura, o sea, también era parte de ese proceso que fue llevando a un proceso que se conoció como la dignificación de las estaciones migratorias, crear condiciones para alojamiento...

El Plan Sur se deriva en una serie de programas que tendían más a garantizar los derechos de esos migrantes. Entonces se fue desviando. Se continúa la contención migratoria... Fueron dos cosas, todo esto que le llamaron dignificación de las estaciones migratorias, era que era crearle mayores condiciones a los migrantes... fue la época incluso que se construyó, en el año 2005, la estación Siglo 21, la grandota de Tapachula, esa se construyó entre 2004 y 2005, o sea fue parte de todo ese proceso, de crear condiciones.

Pero fíjate, derechos, pero para mantener la política. Porque tú lo que estás creando es capacidades para esa política de contención, o sea, para mejorar las condiciones de los migrantes, pero no estás cambiando la política, estás reforzando la parte de la política que no tuviste en cuenta, los quieres parar y dónde los pones, qué condiciones les das, eso es lo que se desarrolla durante toda la etapa, durante la última etapa de Fox y toda la etapa de Calderón, es reforzar los convenios de repatriación, ampliar los, mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, incorporar los servicios médicos, o sea, ir incorporando medidas que garanticen los derechos de estas personas, pero lo que tienes que tener en cuenta es que la política de contención sigue, en paralelo están cubriendo la parte mínima.

P. Me explicabas, esta política, ¿ha rendido los frutos esperados?

Bueno, pues hay gente que dice que sí, obviamente que sí. Ese sería un trabajo más de los economistas. Pero obviamente hay visiones encontradas. Que México sí, amplió su capacidad comercial, amplió las exportaciones, amplió la producción industrial, es lo que dicen, donde hay algunos economistas que dicen que no, que destruyó el campo, que tuvo otros efectos, pero hay gente que dice que fueron mucho más favorables los otros resultados del TLC, aunque Trump ahora dice que quien salió perdiendo es EU, entonces en la lógica de Trump, pues México salió ganando.

P. Entiendo la lógica del TLC, pero si viéramos nada más la política migratoria, ¿cómo la política migratoria ha coadyuvado a esta visión?

Difícil. Pero yo creo que no sería medible de esa manera. EN la medida que yo te digo, son positivos o no los resultados, eso es parte de lo que quizás tú pudieras evaluar. Lo que te dice todo el estudio es que las políticas de contención, los resultados van a ser más negativos para la población migrante, obviamente, en términos de violaciones de derechos, en términos de abusos, en términos de, como hay mayores políticas de contención, por tanto, hay desvío hacia las rutas más peligrosas, por tanto los expones más a los peligros, eso que han argumentado otros autores.

Diríamos, si tú lo miras desde ese punto de vista, tanto la política de contención de frontera norte, por parte de EU, como la política de contención mexicana el efecto ha sido negativo hacia los migrantes. Ahora, yo diría, en términos de EU, por ejemplo, lo que te demuestra el estudio que te voy a mandar es que en estos 20 años, cada vez es menos el número de migrantes que logran cruzar hacia EU. Mexicanos y centroamericanos, sobre todo centroamericanos, en proporción con el flujo. Han resultado a favor del interés del gobierno.

Pero como para México al final y al cabo eso es tránsito, el resultado no es medible directamente, lo que le crea conflictos y tensiones al gobierno mexicano, porque estás enfrentando a una masa poblacional que tiene, que te

va a demandar derechos, que te va a demandar atención, que al fin y al cabo hay un conflicto y hay una tensión que en cualquier momento, todo el tiempo pueden haber violaciones, si no es en el momento de la detención, es en el momento de la estación migratoria, en cualquiera de los momentos, y que te genera tensión, pero también el liberalizarlo tiene las otras implicaciones, que también genera tensión, que es cuando hay concentraciones de miles de personas en pequeñas poblaciones, también te genera otras tensiones sociales.

Entonces bueno, y por tanto, lo del efecto podría ser discutible, o sea, cuándo le sirve eso a los intereses estratégicos de México, si lo miras solo con respecto al interés de EU, o sea, al interés de buena vecindad con EU, yo diría que hasta el año pasado las relaciones con EU fueron bastante fluidas sobre todo en la época de Fox y Calderón, fueron relaciones muy fluidas, relaciones abiertamente de cooperación. Si lo miras en ese sentido, yo te diría, cumplió su objetivo. O sea, que había una relación, incluso de cada vez mayor cooperación, una relación fluida, con EU, incluyendo la de un intento de negociación migratoria que después se pierde.

P. Aunque abiertamente jamás se reconoce así...

Claro. Toda una negociación, no de un acuerdo, eso no era posible, pero sí de buscarle caminos, buscarle soluciones. Y lo que estaba claro es que había una postura de total cooperación, negociación y discusión entre los dos países, o sea todo lo contrario a lo que está ocurriendo con Trump. O sea, hasta Obama, era una política de somos socios, somos vecinos, podemos negociar. Esa era la política de EU. Que no quiere decir voy a quitar la guardia en la frontera, no, una política muy diferente. Por eso, en la nueva coyuntura que hay hoy, ante esa postura de Trump prácticamente de una política de hostilidad, de no cooperación, qué opción tiene México

Una opción podría decir, Ok, no voy a parar a los migrantes, sí, pero eso es si nada más estás viendo la carta de que México lo hace solo por EU, y no es mi hipótesis. Mi hipótesis es que México lo hace por los dos, ok, por la parte de la cooperación con EU, pero también por la parte del interés nacional. Si me quedara solo con el criterio de cooperación con EU, pues no tiene sentido la política, pero si te quedas con el criterio del interés nacional, puede tener sentido y quizás como te decía, más tiene todavía.

P. El método, la persecución activa de los migrantes, no es que pasen por un filtro migratorio, sino que te vas a poner en lugares estratégicos...

Yo difiero de eso. México no tiene una política de persecución activa de los migrantes. Esa es una política que desarrolla, en parte, EU. El asunto de la política en términos de recursos y de costos que aplicó México, poner una política de control directo sobre la línea, como hace EU, es una política altamente costosa. EU tiene sobre la frontera 18,000 agentes migratorios, para que tengas una idea, el INM completo tiene 5,500, por favor. Incluyendo las secretarías, los administrativos, todo. Incluyendo aeropuertos, incluyendo todo. No hay capacidad ni financiera ni de recursos humanos. O sea, la estrategia de México fue una contención gradual y escalonada, a lo largo de todo el país, pero no es de persecución porque si fuera de persecución, fuera... o sea es de persecución depende de cómo le quieras llamar... pero a lo que me refiero, es una política de busco los puntos estratégicos por donde cruzan, o sea, los enlaces carreteros, las vías del tren, por donde van a cruzar, y entonces ok, ahí. Como sé que esto es muy débil, pero le pongo los puntos en los cruces carreteros del sur de Chiapas, después le pongo en el Istmo de Tehuantepec, y en Veracruz, y después se pongo en los cruces clave e San Luis, acá, porque sé que van por la ruta, o sea, ésa es la estrategia.

P. A falta de capacidad en frontera...

Exactamente, es una estrategia... pero no, ejemplo, como van en tránsito, no hay una política de ir a los centros de trabajo, no hay ir a las casas, porque no viven ahí. Entonces en ese sentido... Yo creo que... Y porque hay otra cosa que también habría que tener en cuenta, que en frontera tú tienes una dinámica diferente a la de EU, que es toda la movilidad transfronteriza y que México es super permisivo, es una frontera abierta, en términos de visitantes, de trabajadores, de gente... entonces, imponer un control sobre la frontera tipo EU implicaría aceptar una afectación directa sobre un flujo comercial y de servicios. En ese sentido México optó por ese control de poco en poco, diríamos, al menor costo posible, que es los puntos, las centrales de autobuses, o sea los puntos por los que tú sabes que pueden pasar.

P. Y lo que se cuestiona mucho, que detengas al migrante. ¿Hay otra manera de hacerlo si tienes una política de este tipo?

No hay de otra. Es parte de. Tú lo único que pudieras hacer es una política de no contención. Pero si tu política es de contención, no hay de otra. Claro, lo que es inexplicable e inaceptable es que haya maltrato, que haya corrupción, que haya violaciones, eso sería inaceptable, pero ahí estás entrando no en la retención como tal, sino en una violación a los derechos de esa gente, que eso es inaceptable, no importa cuántos controles tú tengas, lo que es inaceptable es la violación al derecho. Claro, hay organizaciones sociales que están en el punto más arriba, o sea, de que es una violación al derecho el tema de la retención, la misma retención, sí, puede ser, esa es otra discusión, pero es una discusión que está en otro plano y entonces que tendría que pasar, claramente, porque cambie la legislación y porque cambie la política.

P. Porque las leyes...la Ley de Migración, el Reglamento, todo está orientado hacia lo mismo..

Si es una discusión de ese tipo, donde tú dices que es una violación que lo detengan, entonces empezamos por cambiar la ley. Entonces sí, que la discusión vaya a la Corte Suprema y cambia la ley. Pero lo que tienes que entender, cuando un agente migratorio detiene a un migrante, está protegido por la ley, está cumpliendo con la ley. Lo que no puede es golpearlo, maltratarlo, violarlo, o sea todo lo que implica una violación, pero la detención en sí misma no es una violación, en términos de la ley vigente. Si queremos hacer una demanda y reconcentrar sobre la inconstitucionalidad o no de eso, es otra historia. Pero en términos de la ley vigente...

P. ¿Esta continuidad, consideras que es viable romperla en el contexto que estamos viviendo'?

Lo veo difícil, por lo que te dije. Si me voy por el criterio que te comentaba originalmente, de que, de entrada esa política acomodó grandes ejes, para decirlo de alguna manera, el eje visto hacia EU y el eje visto hacia el interior, ok, el de EU sale del juego, ya no somos amigos, no somos socios, no tengo nada que cuidar. Pero el eje del interior? Si tú me dijeras, qué México debería hacer, mi propuesta personal, México debería repensarse hacia América Latina...no tiene que ser romper la asociación con EU. Independientemente de eso... puede verse.

P. Pero es un momento de repensarlo, por lo menos..

Eso sí, definitivamente es un momento para repensar: Ahora, para donde pones la balanza? México se pudiera ver más desde mi punto de vista, yo creo que el sistema ir creando un espacio de mayor movilidad, de mayor flexibilidad, pero si lo creas hacia América Latina, similar a las políticas del Mercosur, que llegan a aceptar esa movilidad y de resistencia, tendría que aceptar que México se viera mucho más como un país receptor de migrantes. Aún no está, pero a la larga sí.

A la larga, en coherencia y si México crece económicamente, el día que México tenga la presión de que tenga medio millón de indocumentados viviendo en el país, ese es el punto de referencia del éxito de la economía del país. Si tu economía tiene éxito y tu sociedad tiene éxito, tú vas a ser receptor de migrantes, quieras o no quieras, con papeles o sin papeles, y entonces si no te abres a documentar los flujos, vas a tener medio millón de indocumentados, como pasó en España, empezó a prosperar y empezó a llegar la gente, obviamente.

Ese es el punto, de que para que México cambie esta política tiene que cambiarse la percepción social y política dentro del establishment, dentro de los políticos, dentro del Congreso, dentro de todas partes de percibirse como un receptor de migrantes, dispuesto a aceptar a los migrantes, y el mejor camino en vez de aceptarlos sin papeles es aceptarlos con papeles. Con controles, y dándole los documentos, los controles los puedes tener cuando les das documentación, los tienes registrados, etc, pero tienes que tener ese cambio de visión, México está preparado para eso hoy, en la coyuntura de Trump? Yo te diría que no. Sería para mi visión deseable, sí.

Es el camino en el largo plazo y podría hacerlo poco a poco, y esto es una buena coyuntura, porque si tienes dos elementos ya por lo menos tiene una coyuntura de discusión, pero si te das cuenta, el tema no está en la discusión, medio indirecto, nunca ha estado. Muchas veces yo lo planté, requerimos una discusión de fondo de esa política de retención migratoria, qué tanto le conviene o no le conviene al país, hay 10 puntos donde dicen, sí le conviene, pero hay otros 10 donde dicen, no le conviene, pongámoslo en una balanza.

En el contexto actual se inclina más a favor de no le conviene, en el momento anterior... yo diría, sigue siendo el punto de discusión, y tu trabajo puede ir por ahí, qué tanto, no solamente comprender, porque yo creo que

esto en el texto de Casillas está bastante avanzado... el porqué México tiene esa política, habría que pasar a por qué México continúa esa política, se aferra a esa política y tres, es o no el momento de cambio? cuáles serían los pros y los contras, poniéndonos en el punto más neutral, sin llegar a posiciones que implican la reconsideración de la Constitución del país, un punto de discusión, pero a otro nivel. Es un problema de política, porque aun sin cambiar la ley, tú tomas una decisión de política, le voy a quitar las visas, puedes hacer eso sin cambiar la ley. ¿México está dispuesto, lo quiere hacer, no lo quiere hacer?

VII. ENTREVISTA A RENÉ ZENTENO

P. Fuiste Subsecretario, te tocó a ti todo el proceso de la aprobación de la Ley de Migración, te quería preguntar en este proceso de elaboración de la ley, si había una discusión de la aproximación al tema de la migración indocumentada, si la detención era un tema que se debatía o que se daba por sentado.

¿Por dónde empiezo? Creo que tienes una muy buena perspectiva de que realmente al momento que se negocia NAFTA y unos poquitos años antes de que entrara en efecto el TLC entre México, Estados Unidos y Canadá, tanto México como Estados Unidos empiezan a cambiar su actitud hacia el control y la frontera. En el caso de Estados Unidos fue con el Presidente Bill Clinton que empiezan a construir programas especiales de Gatekeeper en Ciudad Juárez y empiezan a construir muros. Entraba NAFTA y entraba una nueva política o gestión de la frontera de mayor enforcement, de mayor control y seguridad en la frontera, y México, al mismo tiempo crea el INM. Es también mostrar una actitud, no sé si porque creían, no lo sé, pero empieza a construirse la infraestructura de INAMI hacia la detención y retención de migrantes de Centroamérica. Entonces ahí más o menos arranca todo eso, y como dices tú correctamente, no ha cambiado mucho la visión de México hacia el control, sobre todo al interior, no nada más en la frontera, o en la frontera realmente poco pueden hacer porque es un campo abierto, se controla más bien al interior del país.

El reto con cualquier política migratoria es que todas las constituciones del país te habla de que es un derecho de los países de controlar quién entra y quién no entra a un país, o sea, México tiene el derecho de abrir la puerta cerrar la puerta, como más le guste, a cualquier inmigrante, y como desde esa perspectiva se trata el tema de indocumentados y la política ha sido siempre de control, se podrá cambiar a eufemismos de que estamos asegurándolos para protegerlos, pero es una política de control, sobre todo desde el interior al país.

La ley lo único que establece es que cualquier persona que entre al país tiene que entrar de manera documentada, que para eso hay puertos de entrada, y cómo se presenta una persona con documentos al ingresar a México. El hecho del control en cualquier ley se da por garantizado, o sea, no es algo que se discuta. Donde está el reto tiene que ver más bien con el aspecto administrativo, tiene que ver a quién le impongo visas y a quien no le impongo visas, qué tan fácil hago la entrada o no hago la entrada o no a México, en dónde controlo a la población indocumentada que está en el país, la controlo solo en el sur, o puedo detenerla en San Luis, en la Ciudad de México, en Guadalajara, etc., todas esas partes son de la parte operativa o administrativa, de cómo se implementa la ley.

P. Hay una decisión de hacerlo al interior, el control de la línea divisoria no se ha tomado muy en serio, por las mismas condiciones geográficos.

Y ahí siempre se ha dejado a un gran discrecionalidad a los delegados regionales en cómo practican en ese control o detención en el interior del país y ahí es donde, entran los retos, porque pueden decidir en cualquier momento cómo hacerlo, no tienen que ir acompañados de nadie de derechos humanos, puede ser en cualquier lugar, o sea, hay mucha discrecionalidad, y eso por ejemplo, en cuestión de regulación no cambió mucho con la ley.

P. Me interesa el momento de la Ley porque cuando tú estas en la SRE, el momento de la migración centroamericana es otro que no se tenía en los 90s. Me llama la atención que en los 90s, México no tenía un problema con la migración en tránsito, o sea la discusión no fue, como tenemos muchos migrantes indocumentados, hay que crear esta infraestructura y esta política. Pero en el momento en que tú estás con la ley, ya tenemos un problema o un fenómeno más...

Ya venía desde atrás, desde los 90s ya teníamos flujos centroamericanos, incluso, la forma en que se les perseguía a ellos en los albergues era mucho más cruda en esa época, o sea los albergues... a finales de los 90s.

De los primeros documentales que se hicieron fue De Nadie, 2002 a 2003, pero ahí ya hablabas de por lo menos unos cinco años de que estaba ocurriendo esto, probablemente desde que empieza NAFTA empiezan los flujos de centroamericanos hacia EU, no obviamente son los volúmenes que viste después, pero ya había una presencia importante de centroamericanos y ya había todo un aparato de abusos y de contrabando de inmigrantes en México. Es decir, lo que empieza a agravarse después es el descontrol y los abusos de los migrantes, el secuestro, cuando ya entró el crimen organizado a controlar el tráfico de inmigrantes, y eso sí ocurre después de los 90s.

P. En el proceso de discusión de la Ley, cuando ya habían ocurrido casos muy graves de violaciones a derechos humanos de los migrantes, había todos estos abusos, siempre está la hipótesis de que un mayor control migratorio hace que los migrantes tengan que buscar otras rutas, más el uso de coyotes, etc., ¿se toma en cuenta para decir, bueno, a lo mejor tenemos que relajar un poco la política para que esto no siga ocurriendo, es un tema?

Lo que pasa es que esa discusión en la ley no era importante, porque el Poder Ejecutivo, tiene la facultad de hacer una política migratoria en el marco de esa ley. Lo que tú me estás diciendo y lo has descrito muy bien, no tiene que ver con la ley en sí misma, ni la de Migración ni la de Población, tiene que ver con la política migratoria de México, es decir la discusión de lo que tú me estás comentando, es una discusión política del Estado mexicano, de decir, cómo voy a interactuar y a regular los flujos de Centroamérica hacia México, entonces conviene más quitar la solicitud de pasaporte y de visa, pero que entren por un puente, se registren con nosotros, aunque no traigan pasaporte, que les demos un permiso para andar por el país y que ni se estén escondiendo ni que estén sujetos al tráfico de indocumentados, o como le hacemos actualmente, decir, no, un control absoluto, ponemos restricciones muy altas, requisitos muy altos de solvencia económica para que no puedan sacar visa, además de lo difícil que es sacar un pasaporte, luego ve y saca una visa un guatemalteco a la Embajada en México para ingresar, por qué? Mejor paso aquí sin documentos.

México nunca ha tomado la decisión de lo que siempre ha dicho a nivel internacional de una movilidad más abierta, entre México y EU, nunca lo ha puesto en práctica hacia Centroamérica. Pero eso es política migratoria, repito, aun con el marco, o sea, con el mismo marco de la Ley de Migración, tú puedes apretar o tú puedes abrir y expandir posibilidades, es una decisión ejecutiva, y yo creo que es lo que ha faltado, hubo momentos en que se discutió dentro del Gobierno federal anterior eliminar el requisito de visa para entrar a México, de centroamericanos, siempre y cuando pasaran por la frontera sur y pudieran registrarse sus biométricos y darles un permiso. Eso qué haría, que no tuvieran que usar coyotes, no usar la Bestia, podían subirse en un camión, y estarían legalmente en México.

P. Es decir con la Ley tal y como la tenemos, el Gobierno federal podría estar en posición de cambiar su política, la ley no lo obliga a hacerlo de la manera que lo está haciendo, simplemente le pone el marco legal. Pero podrían cambiar visas.

Así, es, que eso no tiene que ver con la ley. La ley te dice qué tipo de visas existen a quién se las pones y a quiénes no es una discreción del Ejecutivo, así como se las quitamos a Brasil y se las pusimos después, eso no es ley, eso es decisión ejecutiva.

Mi punto ahí es que no hay que confundir la ley con lo que fuera una política, la política es mucho más compleja, son muchas decisiones de parte del Ejecutivo y de los diferentes estados con respecto a la migración.

P. También te toca una sociedad civil más organizada o más demandante de los derechos de las personas migrantes, no nada más en el marco de la elaboración de la ley, San Fernando ocurrió en esos años. Ellos están en contra de la detención migratoria, pero me da la impresión de que en el Gobierno no hay ninguna voluntad de moverle al tema de la detención de migrantes. ¿Qué tanto en diálogos con la sociedad civil se toman en cuenta estas demandas? Se me ocurre, revisiones carreteras, esto que tú decías, que se hacen de manera discrecional, o con tintes discriminatorias, que te orillan a caer en redes de tráfico de personas.

Incluso en esa época se detuvieron los retenes cuando los perseguían en zonas donde no había población, porque lo que pasaba es que el INM hacía un operativo para detener el tren donde era todo mal hecho, salían todos escondidos y ahí los estaba esperando el crimen organizado para extorsionarlos, entonces esas partes se pararon.

Con el INM hubo una mayor organización en cuanto a dónde no operaban los operativos. Obviamente no se cambió nada en cuanto a la delegación de autoridad, hacia los delegados estatales para eliminar su discrecionalidad, es lo que quiero decir, eso no se cambió para nada en la operación de la ley, pero sí hubo líneas de que no se detuviera un tren en lugares donde era muy inhóspito, y donde los migrantes, por no conocer la zona, de que les pasara algo grave, o fueran altamente secuestrados por el crimen organizado, esa parte sí se detuvo durante esa época, o sea, se trató de hacerlo mejor, era un momento muy difícil, no quiero usar esto como excusa, solamente estuve un año y cuatro meses como subsecretario, y muchas cosas no se lograron. Después de que yo salí, en el reglamento se volvió a poner muy duro el Gobierno de México, a mi me tocó un borrador de reglamento y luego lo cambiaron.

P. Hay cambios como ya no vamos a hacer este operativo en este lugar, no hay un cambio de política sino...

Un cambio que yo siempre propuse y nunca se logró, que en cualquier momento en que un delegado estatal quisiera hacer un retén en una carretera en Coahuila, además de que lo auxiliara la policía federal, fueran acompañados por una autoridad de la CNDH, eso nunca lo pude operar, nunca logré convencer. Eso cambiaría mucho la actitud y la forma en que se hace una detención.

P. ¿Son los delegados los que toman las decisiones?

Son los delegados los que tienen un, no me acuerdo en qué año fue, valdría la pena que entrevistaras a Mari Carmen del Río, ella es muy inteligente, conoce mucho esta historia de la ley, se les dio la facultad a los delegados estatales para poder operar sin tener que consultar al centro del país. O sea un delegado, por lo menos en esa época, no sé si haya cambiado, tenía la autoridad de ir y hacer un retén en cualquier lugar, no necesitaba permiso, tenía que avisar, no llevaba permiso de las oficinas centrales. El hacer retenes no es el problema, el problema son los abusos que se dan en esos retenes y la falta de protección de los derechos de los indocumentados, porque va a ser muy difícil convencer a todo el mundo, a todos los ciudadanos de un país, a que cualquier persona puede estar aquí de manera indocumentada y que no le vas a hacer nada, eso no va a suceder. El problema, al igual que en EU, es cómo se hace con el pleno respeto a los derechos humanos de las personas.

P. Si el Gobierno mexicano se ha empeñado en esta política, cuáles dirías tú que son los principales resultados. Si se mantiene es porque el Estado mexicano ve que es conveniente tenerla a no tenerla. ¿Cifras de repatriados?

Para ser franco, yo creo que no hay ninguna visión del Estado mexicano para responder a esa pregunta. Las cosas se hacen en automático, desde la operación, en el terreno de lo que sucede en Tenosique, en Tapachula, en Jalapa, en Oaxaca, es decir, no hay una visión. Creo que tu pregunta es muy racional, en cuando a decir, cuáles son los aspectos positivos y negativos de lo que estamos haciendo. No, llevan operando así por muchos años, y la verdad el costo mayor lo ha pagado el INM, su prestigio como institución ha caído bastante en los últimos años, el nivel de confianza en general es de una organización deficiente y corrupta, esas cosas son las que afectan, no creo que tenga el balance el Estado mexicano de qué ha ganado con esta política, no creo que esa discusión se dé.

P. Es una inercia de una política...

Es una inercia, y la inercia la mantiene y la sostiene el INM. Hay una nueva ley de migración, no cambió en casi nada la manera que opera y no hay una autoridad a nivel federal que le pueda imponer al INM o revertir la forma en que opera.

P. Los resultados no están muy claros pero los costos son enormes...

Pues es lo que le pasó a México en 2010, tristemente. Cuando salen los reportes de la CNDH, el de Amnistía Internacional, pasa lo de San Fernando, ahí está la consecuencia de todo un control, y de, o sea, finalmente quiénes ganan con las prohibiciones, gana el crimen organizado, ganan los coyotes, es el negocio ilegal. Pero para hacer franco, pienso que México no se ha dado a la tarea de responder a esa pregunta de manera estructural y como Estado mexicano.

P. Y el otro gran asunto, si lo vemos desde un punto de vista doméstico no hará tanto sentido, cuando ya lo enmarcamos en la relación con Estados Unidos, ahí está el supuesto beneficio.

Yo te voy a decir que por lo menos en mi experiencia como subsecretario, y realmente he escuchado esta hipótesis en muchas ocasiones, yo en lo particular nunca lo viví ni lo vi. Yo tengo la hipótesis, porque no puedo tener conocimiento de todo lo que sucede entre Estados Unidos y México, a nivel de autoridades, yo creo que lo que hacemos es por decisión propia, sí.

A lo mejor nos escudamos nosotros mismos, diciendo que es EU, pero yo jamás fui a una reunión donde hubiera un reclamo o una presión para que se controlara el flujo de centroamericanos. El problema de Estados Unidos eran los mexicanos, ya no, pero todavía en mi época eran la cantidad mexicanos, los centroamericanos no pintaban numéricamente.

P. Que sí hay un interés de EU en años recientes por la frontera sur de México, no nada más por el tema migratorio, sino de seguridad, narcotráfico...

Pasó en el 2014, ahí cambió todo, cuando empezaron a subir los niños, pasando por Tamaulipas a Texas en el 2014, ahí fue cuando se agravó y cambió todo y fue donde también se asume hubo un acuerdo entre México y EU de subir el control en la frontera sur.

P. Que otra vez es mantener tu misma política, intensificando tus controles...

Entre más duro, entre más prohibición en un país con tanta corrupción e impunidad más negocio.

P. Decías que México no se ha hecho la pregunta, ¿por qué no ha habido un debate o una reflexión en serio?

Por dos razones. La migración no es un tema prioritario del Estado mexicano, o sea, es importante, pero no es un tema prioritario, y segunda, porque obviamente es una suposición, hay una oposición xenofóbica y de desinterés hacia Centroamérica. No los vemos ni como algo importante ni como ciudadanos de primera, a los guatemaltecos, a los hondureños y a los salvadoreños, los discriminamos, los insultamos cuando están en México, la policía abusa de ellos, o sea, hay una cuestión xenofóbica hacia los migrantes. Obviamente no de los argentinos, los chilenos o los brasileños, pero de lo que estamos hablando ahorita tiene una connotación, tiene un nombre y apellido en Centroamérica y los países que los conforman.

El problema de fondo es toda esta invasión, para muchos estados del sur y también de la frontera norte de centroamericanos, de gente de baja educación, tez morena. No es una migración deseada y todos los argumentos que se usan en EU para hablar mal de los indocumentados mexicanos los escuchas tú en la frontera norte, en Gdl, en Mty, de los centroamericanos, de que es una carga económica, que vienen a quitarle empleo a los mexicanos.

P. Se repite el mismo argumento..

La racionalidad académica es importante, y de una política del Estado mexicano en el tema migratorio más humana y más racional, obviamente tiene que existir. Pero si tú sales a tomar el pulso a la sociedad mexicana de qué piensa sobre el tema, y hablas con los gobernadores del norte, los gobernadores del sur, vas a escuchar una racionalidad sumamente distinta de lo que tú y yo estamos hablando aquí.

P. Me queda claro que no es algo que le preocupe a la sociedad mexicana...

Lo que hemos avanzado en el tema migratorio ha sido por crisis que enfrenta Centroamérica, la ley también decía que los menores no iban a ser detenidos más de 72 horas en el INM, que tenían que irse a algún DIF o a otra institución donde no los tuvieran encarcelados como si fueran adultos y el INM lo ignoró, el DIF lo ignoró, estoy seguro que la mayoría sigue quedándose en las estaciones migratorias hasta que son deportados.

P. Con esta nueva administración en EU, donde el papel de México como socio está cuestionado, ¿sería momento de repensar qué está haciendo México en su política migratoria?

En esta administración no veo que el tema no es una prioridad. Si te das cuenta, hasta en los medios el tema migratorio no tiene la intensidad que tenía antes, Reforma es de los que más, pero Milenio, Universal, muy poco, o sea no, es un tema que produce más preocupaciones, por ejemplo, a lo mejor tengo un sesgo aquí verdad, pero Solalinde fue una figura muy importante cuando yo fui subsecretario, no lo tiene ahora, sigue siendo una figura muy importante en México pero no tiene la visibilidad mediática que tenía en aquella época. No sé cómo ha evolucionado la sociedad civil en los últimos 5 años...

P. Pues han incrementado las organizaciones.

Es lo que veo.

P. Pero es tan específico...

Dentro del grupo migratorio hay más activistas, otros más de servicio. No sé si vas a entrevistar al Padre Flor María Rigoni o lo has conocido... Es una figura importantísima.

Pero la verdad te estoy dando mi opinión, el tema migratorio, no importa cuantos programas del Gobierno federal me menciones, te van a dar decenas de programas, aunque tenemos la ley de migración, pues sí mejor que lo que había antes, pero el reto es que el tema migratorio no es una gran prioridad en la agenda del país y que es arrastrada más por la inercia que por una visión de Estado y no creo que ahorita haya el liderazgo en México como para abrir una discusión de fondo del tema.

VIII. ENTREVISTA A RODOLFO CÓRDOVA

Trabajaba en una organización. Es que yo regresé a mediados de 2011, entré a Fundar y ahí fue todo el proceso de trabajo del PND y antes de eso me tocó con Gustavo, estaba en Gobernación, trabajaba mucho con gobernación.

P. Mas bien te toca un escenario post San Fernando..

Antes y después.

P. Lo que me interesa ver es, en esas discusiones con sociedad civil, hasta qué punto se cuestiona la política migratoria actual, me imagino que por parte de la sociedad civil hay bastantes críticas, pero qué tan receptivas son las autoridades cuando una organización cuestiona el modelo...

Mira, de entrada, si yo como que oigo que como desde los ochentas, noventas, comenzó a cambiar. Pero yo sí creo que hay una concepción, o sea, el Estado nación se define a partir de conceptos, paradigmas, y esos paradigmas se traducen en políticas. Dos paradigmas que tienen que ver con migración del Estado nación son las fronteras y la identidad del Estado nación, y es quién entra y quién sale y bajo qué criterios. Entonces, por definición, yo creo que conceptualmente el Estado nación es lo que da origen a todos los controles migratorios que ha habido.

Entonces lo que hay puede ser a lo mejor una especie de intensidad en las políticas para restringir... pero el marco no ha cambiado en los últimos 400 años. Entonces, desde mi punto de vista, la lógica de los cambios que puede haber en los 80,90, en los últimos, 30,40 años, son parte de esa especie de oleaje que ha habido en la región, en las Américas.

P. Y no nada más en la región...

Yo creo que depende el país y depende de dónde venían, porque por ejemplo en los 60s, 70s, en Inglaterra controlaron mucho a las personas que venían de Jamaica, de las excolonias, porque lo vinculaban mucho a enfermedades. Entonces, siempre el paradigma es el mismo, lo que cambia es qué tanto abren, qué tanto cierran, dependiendo los intereses que van generando como Estado, yo no diría ahorita que son como estados, sino más bien las cúpulas del poder desde hace muchos años. Entonces creo que la discusión yo la entiendo desde ahí.

P. Es que se asume como algo muy natural, tan natural que ni siquiera...

Se cuestiona... porque nadie, o sea, el discurso de romper las fronteras o el libre tránsito pasa a ser una utopía pero pasa por romper con el Estado nación y con el paradigma del Estado nación, desde mi punto de vista. Entonces sí hay una necesidad, creo yo, de reconocer eso, o sea de reconocer que el debate de dejar entrar o dejar salir lo que tú estás debatiendo a lo mejor no explícita pero sí lo que estás trastocando en el debate es el concepto del Estado nación y dos de los paradigmas que le dan sentido al Estado nación. Eso en un contexto donde el Estado nación en México, o sea el Estado nación otro de los paradigmas es que tiene control del territorio, esto ya no existe en México, o sea el Estado como ente legítimo que puede utilizar la fuerza pública ya no tiene control del territorio. Entonces creo que hay varios elementos, o procesos o fenómenos, y la migración es uno, que demuestran que el Estado nación en su concepción tradicional de hace 400 años ya no tiene la misma solidez para insistir.

P. Cambia, desde la globalización, desde lo que pasa al interior de cada estado, se empiezan a romper paradigmas y por eso salen tensiones que no tenías...

Entonces creo que los debates no tienen como, o sea yo no sé si están dimensionados desde ahí. O sea, en la propuesta de si tú quitas o no los controles migratorios, no tienes consciente que estás cuestionando al Estado nación, desde la perspectiva de derechos humanos, pero no desde el Estado nación. Entonces eso, nada más como de paréntesis introductorio, porque yo creo que define mucho cómo las organizaciones se aproximan a abordar....

P. Con funcionarios con los que he hablado, en los 90 realmente no sabían que iba a pasar si controlaban o no controlaban, ya a ti te toca un periodo donde claramente había efectos de esa política muy graves y que aun cuando sean así de graves... ¿Qué tendría que suceder para que hubiera viraje? O en la discusión del PEM, la perspectiva es de derechos humanos, pero al final, el paradigma es el mismo... ¿Qué tanto pueden incidir las organizaciones en cambiar eso?

Yo creo que nada.

P. O para qué han servido estos espacios donde la sociedad civil plantea cuestiones...

A ver, creo que sí tenemos capacidad para modificar políticas, eso creo que hay evidencia sobrada sobre eso, lo que yo no estoy seguro es que haya capacidad para modificar las prácticas cotidianas del Estado, por eso está la desconexión entre lo que pasa en el día a día y la política, o sea, porque no hay capacidad para transformar la práctica.

Entonces, reconociendo que esto es importante, creo que entra un punto donde el límite es ese mismo, o sea ese es el objetivo y es el límite al mismo tiempo. Porque la sociedad civil nunca va a tener la capacidad de supervisar o verificar que las cosas se están implementando; en la cotidianidad tampoco tienen la capacidad para generar incentivos que cambien las prácticas, lo que sí puedes generar es un cambio cultural de las expectativas de ciertos grupos de la sociedad para ir cambiando esas prácticas. Lo que yo no sé si, o sea, y en incentivos pienso lana que les cae a todo mundo por tráfico de personas. O sea, yo creo que nadie tiene la capacidad para mover esos incentivos, y si se mueven, no se mueven específicamente en esa agenda, tienes que mover otras cosas del sistema político, del sistema de justicia, del sistema de corrupción, para poder ir como cerrando, cambiando los incentivos.

Entonces sí, creo que hay mucha capacidad para hacer eso, pero lo que no hay es capacidad, por lo menos yo no la veo, de mover las prácticas, por un lado, y de mover las esferas de poder para que cambien los incentivos de esas prácticas, y por eso, o sea, lo que ha pasado desde los 90s es eso, o sea vas cambiando políticas, sacas decretos, pero lo que hace es que entre más de esos sacas, más grande es el abismo entre eso y la cotidianidad, o que más alto es el estándar y la situación de México pues tampoco es que se mejore social y económicamente.

P. Si es una política que lleva 25 años y se mantiene es porque funciona o porque tiene contento a alguien... ¿Cuál piensas que es?

Los grupos del poder.

P. ¿De qué tamaño es el beneficio?

De miles de millones de dólares. Hablando de tráfico, de trata también está mezclado con eso, y no solo en México, también en EU, o sea, yo creo que también por eso las redes de trata de mujeres de Tlaxcala que están en NY a huevo hay gente del Gobierno de EU metida ahí. Entonces sí, hay grupos de poder en el Estado que obtienen beneficios económicos estratosféricos con mantener esa política restrictiva, porque entre más restricción pones más caro es.

P. Ahora, pensar que esto se hubiera pensado así desde el comienzo, me parece maquiavélico y complicado... A lo mejor termina siendo lo que es hoy, pero si en esos momentos no era un problema serio, una mastermind que hubiera previsto el negocio, pues no sé..

Pero no sé, la verdad no sé, yo lo que pensaría es, o sea si hay información todos los días, entonces yo sí creo que pudieron, y ni siquiera de lo que ocurre en México, o sea, porque la militarización de la frontera de México- EU empezó en los 80s en Tijuana, la primera evidencia que hay de entre más controles pones más difícil es, más cuesta, surge de ahí. Entonces, si estos güeyes tenían la información, yo sí me imagino a alguien, oye por qué no ponemos más controles para que nos den más lana.

P. Bueno, si lo ves en el tema de drogas, pues es claro que, es un ejemplo anterior, de un modelo que funcionaba... Si esa fuera la lógica, no se dice ni se dirá nunca, ¿oficialmente, cuál es? O sea, cuando tú estás en el Consejo y te dicen detuvimos a tantas personas, estamos impidiendo que crucen, no queremos que se queden acá...

Sí ése, pero es más la protección, o sea lo que ha venido, o sea el campo de derechos humanos es un campo que el Estado disputó y ganó. Entonces qué pasa cuando sale el video de un millar matando a un güey, se reúne el Secretario de Relaciones Exteriores y de Gobernación A lo mejor se reunieron para ver cómo eximen al Ejército de eso, pero la forma en que lo comunican es: para hablar de derechos humanos. Entonces es un campo que en la narrativa ya lo ganó y lo ganó porque tienen todos los elementos para hacerlo, todos los medios para hacerlo. Entonces qué pasa, Peña Nieto, Migración y todos dicen "los estamos protegiendo de que los secuestren y los maten". Y lo que pasa es que sí, tú ya les sacaste lana, y seguramente, y está probado que XXX.

P. O sea, el Gobierno no acepta que, a mayores controles, están más desprotegidos.

Es el control para protegerlos.

P. Pero ni siquiera hay evidencia, por ejemplo, si te vas a la academia, que sustente algo así.

Entre más elementos hay para supervisar en materia de seguridad pública, o sea entre más cámaras pones, entre más policías y entre más visible es, o sea entre más de esos elementos hay en el espacio público, más desincentivos hay para que haya crimen. O sea, puede ser que la cámara no funcione, pero si la gente ve la cámara sabe que está más seguro. Entonces no hay evidencia en el campo de migración, pero sí lo hay en el tema de seguridad pública. Entonces yo veo a Ardelio que viene de seguridad pública trabajaba ahí toda la vida, pues sí, en la lógica de la seguridad pública, entre más presencia tienes menos incentivos hay para que se chinguen a la gente. Hay personas dentro de la academia que trabaja migración que están a favor de esa posición, o sea que te dicen "sí, más policías y más de todo para disminuir el crimen".

P. Y a ti en el Consejo sí te toca el PFS, y un poco la tesis tiene que ver con que el plan no es ninguna novedad, se refuerzan ciertas cosas pero no se cambia el paradigma... Y muchas organizaciones fueron sumamente sensibles al PFS, pero finalmente es algo que viene desde hace mucho. ¿Por qué se le dimensionó así?

Porque sí estaba pasando, o sea, sí...

P. Pero ya había pasado antes...

Claro pero lo que hubo fue una especie de tregua entre comillas de los actores del sector de la administración pública, y de la coordinación, de todos, migración coordinado con otros, policías, en la ruta. Eso sí, no había y lo que sí había era una especie de difuminación entre el sector público y el crimen organizado, por eso es que llegaron tantos chamacos de CA, la única forma es que... entonces pues sí, están protegidos, llegan, se atasca la frontera y pues pasas. Lo que yo no sé es el proceso de reforma de la ley para que a los niños que no vinieran ni de México ni de Canadá se les pasara por otro procedimiento a EU.

P. ¿Eso es antes, no?

Eso es antes, porque eso en teoría es lo que genera que todos los chamacos y las familias lleguen a EU. No sé cuál fue el proceso y quién estuvo detrás. Pero está esa ley, entonces el gobierno dice, pues nosotros estamos en medio, o sea se me hace un cagadero, EU no los puede recibir, pues qué hacemos, los protegemos.

P. Alguna vez mencionaste el financiamiento de EU a las políticas de control en México, lo cual todavía no lo tenemos muy claro..

Estoy casi seguro que hay partidas... Yo creo que... Creo que dentro de Iniciativa Mérida.

P. Es que no es tanta lana...

Dan lana y vienen y capacitan, pero no, la lana...

P. No sé si haya una cooperación más institucional o más sólida entre México y EU

Para eso no creo, a lo mejor la capacitación y el equipo, por lo menos yo no lo vi.

P. Volviendo al Consejo, cuál era el centro de las discusiones, dos o tres temas que estaban presentes.

Era el tema de regularización de las personas en México, ese fue uno que fue constante, el otro tiene que ver con los controles y el tema de niñez. De controles Frontera Sur, y luego cuando yo me fui, o sea todavía me tocó pero no me metí para nada, es en el monitoreo que hicieron de estaciones migratorias.

P. Y en cuanto a controles cuáles eran las críticas principales.

Pues del Programa hablamos un chingo y siempre lo que nos decían era... O sea, si había, no había un consenso en el Consejo alrededor del Frontera Sur. O sea, unos decían hay que entrarle a ver qué hay a trabajar, otros decían no, ni madres, entonces eso si no complicó el diálogo con el gobierno, lo que sí hizo fue que se retrasara y cuando se discutiera fuera de muy poca sustancia, porque era No al Programa. La falta de consenso debilitaba el proceso.

Y la otra cosa es que sí, nos podían dar cifras y nosotros podíamos presentar los casos que estaban sucediendo de violencia contra los migrantes en albergues, pero no había una estrategia como Consejo para entrarle al tema, era como casuístico.

P. O sea como que quedaba, se planteaba en la mesa...

Con lo de regularización se estaba trabajando para sacar un programa, con lo de niñez, era alternativas, o sea, había un objetivo y alguna estrategia, aquí no, aquí solo había como No, algunos casos de denuncia. A veces, una vez quisimos entrar más en serio, entonces ya no nos dejaron, ahí entras al corazón y no, no hicimos una estrategia para entrar. Entonces eso, o sea, se quedó en la denuncia y en el rechazo y de ahí no pasó.

P. O sea, no se aprovechó esa oportunidad de la sociedad civil para poder hacer algo más?

Yo no sé si se hubiera podido, yo pensaría que sí, pero me parece, lo que pasaba en el Consejo era un reflejo de lo que pasaba afuera, en la comunidad, tampoco había un consenso de si entrarle o no y si sí, cómo. Entonces sí fue

una oportunidad desaprovechada. No sé si se hubiera podido lograr algo, pero de que no, de que lo desaprovechamos sí.

P. A veces se ha planteado lo de la visa de tránsito...

Se planteó, se empezó a trabajar la propuesta, pero ahí los que eran responsables de sociedad civil no le quisieron dar seguimiento. Lo que implicaba era ampliar... o sea, dijimos, cómo vamos avanzando hacia eso, paso uno, ampliar la temporalidad de las Tarjetas de Visitante Regional y los países, que no solo sea Guatemala y Belice. Lo anunció Ardelio y lo anunció Paloma en 2014, obviamente no lo hicieron. No lo hicieron nunca. Yo me acuerdo que antes de salir de la presidencia estuve trabajando en la propuesta de reforma para expedirlo creo que a El Salvador. O sea en la negociación dijimos "bueno, empecemos con un país". Y estaba Vinicio estaba Carol de Guatemala... y ahí estaban, no se le dio seguimiento.

P. Si, no es darles a todos pero sí ir avanzando en un esquema más de flexibilidad... Ahí se podría avanzar

Totalmente

P. Y ahí había receptividad por parte de las autoridades...

Sí, porque lo que hicimos fue, carbón, ustedes lo anunciaron, no, no hemos hecho nada, no pues no jodan... empezamos a trabajar en la propuesta por mediados del 2015... ya con el nuevo consejo, que también ese fue el pedo. Pinche consejo. Éramos 13, donde iban 8 o 9, eso tampoco te permite trabajar sustantivamente en varias pistas. Y la otra cosa, yo no sé si a las organizaciones les interesa trabajar con el gobierno. Y yo te diría que desde antes del Frontera Sur.

P. Creo que Leti estuvo antes, que no funcionaba para nada... Eso en cuanto a la regularización, organizaciones que le entraron a los retenes...

Creo que la CNDH dijo que era anticonstitucional..

P. Era anticonstitucional que te identificaras como mexicano pero no decía nada de las detenciones en general.

Tiene que ver con que, creo que también es una cosa de estrategia. Porque entre más agenda abres, más difícil es avanzar, necesitas más músculo técnico y político en cada una de las áreas, y así son, había un chingo

P. Y tampoco es que haya una gran demanda de la sociedad en general que esté esperando la reforma de las visas para los hondureños, no hay una presión real, en el sentido del gasolinazo...

Lo que te decía de las expectativas tiene que ver con eso, cómo cambia la expectativa cultural, si no en toda la sociedad, por lo menos sí de ciertos grupos que te permita ejercer presión, y eso yo no creo que las organizaciones lo tengan claro, o sea como que es tipo llanero solitario, van solas. Va un poco más en cómo jalar a ciertos actores del sector privado en la discusión, para meter presión, no con los centroamericanos, con los mexicanos que están deportando, a lo mejor por ahí puedes entrar.

P. Pero ni así, el tema de los retornados...

Entonces yo creo que es eso, para el objetivo que tengas eso tiene que ser parte de la estrategia y no es parte de la estrategia.

P. En esta nueva relación con EU, hay condiciones para que México empiece a repensar su política migratoria, un poco más abierta...

No sé. A ver, yo sí creo que las campañas electorales generan espacios de oportunidad, pero si no cambia... o sea lo que pasa es que no, lo que te decía hace rato de los incentivos de los grupos de poder y las políticas, eso no va a cambiar. No está cambiando ni va a cambiar, entonces pueden ser ciertos espacios para generar acciones diferentes, sí, y creo que también dependerá de cómo se vaya moviendo el proceso. Yo si fuera las organizaciones estaría en chinga hablando ya con la gente de López Obrador para armar una estrategia, yo ya no estaré trabajando con el PRI porque todo se va a morir, o sea, queda un año de gobierno, qué van a hacer este año de gobierno, ellos están pensando... Eso, las organizaciones siguen pensando en lo que hay ahorita y no están pensando en términos de prospectiva. A lo mejor Solalinde, pero como lo usas para distanciarte de lo que se ha venido haciendo los últimos 20 años, en una de esas te la compra y es el único güey que te puede comprar algo, lo que tenemos claro es que ni el PAN ni el PRI van a generar un cambio sustantivo. Tiene que ser con un cambio de gobierno y que quiera distanciarse diametralmente de lo que hay.

IX. ENTREVISTA A DORIS MEISSNER

P- Was transit migration an issue at the moment?

Ok, let me, tell me again what period of time you are trying to focus on...

P- I'm trying to focus in 93, where we created INM until 9/11.

And so, your question about that period, say the question again to me...

P. My question is if at that point in time, transit migration from CA was an important issue for Mx and the US, because at that point in time the Mexican Migration to the US was the biggest concern... so I don't know at which point were you also discussing transit migration..

We were always aware of transit migration and it was taking place, but it was not at all the primary concern between Mexico and the US, that we've seen in the last few years. In some ways there was a bit of a XXX in the 1990s in migration from Central America (CA), because the Civil Wars there had pretty much ended and you know those countries were difficult states, they were having elections and they were trying to put together democratic systems and so the movement of people that we have seen in the 1980s that were fleeing because of the civil wars and instability, that was pretty much over, so CA you know, I mean maybe the best example I can give you is that the US has always had this asset of reporting data of apprehensions and the data were always Mexicans and other than Mexicans, the other than Mexicans included everybody, what the nationality groups were... that is entirely different now, because the primary group that is coming across the southwest border are people from Central America more than from Mexico and today that is where we are much more focused on.

I think it certainly was the beginning of more of a recognition in Mexico and also the US that Mexico was not only a sending country, but a transit country. I mean, I remember in the 1990s for instance no so much a focus on Central Americans coming, but people coming to Mexico from China, from Ecuador, from, I don't know, being smuggled from other places and coming through Mexico and we were pressing, I know the US was pressing Mexico to develop a migration infrastructure and to, and we were even supporting financially some of the detention facilities abroad to detain people in Mexico so that they could be returned particularly to China, and so that will be a more effective, you know, deterrent, to those Chinese XXX that were coming and winding people South America and then smuggling them through Mexico.

P. And Mexico at that time didn't have the facilities, the people to do that... they did what they could with what they had, but it was not the right infrastructure, at that point.. 1995 big numbers of Chinese coming... At some point those were the circumstances Mexico had to face even though we didn't have the right resources...

Right, and then you know, after 1994-1995, when the US changed its policy on Cubans, and interdiction at sea became more intense, there was the issue of Cubans coming through Mexico, you know, far fewer numbers that we've seen years, but there were a variety of different, you know, particular circumstances that were happening.

P. How linked was the Mexican immigration policy to the US immigration policy. This was the time of NAFTA, policies had to be coherent and it was the time were cooperation started in a lot of areas and migration is one of those areas...

I think there is a link but I think it is an indirect link, because there was a very strong point of view that NAFTA was a trade agreement, it was not like Europe, it was not a common market agreement and part of that was driven by the idea that we are not going to be dealing with migration issues in the context of a trade agreement. But of course NAFTA did include the special NAFTA visas for obviously Canadian and Mexicans, higher-skilled, and special provisions for those visas for people to be admitted and so forth, and I think that NAFTA at a broad political level, did represent the 3 countries sharing the vision of a common destiny, and that was a very important policy departure and a new link, connection and that, even though there were not migration features in NAFTA it did send the signal to both countries, the political leaders of our countries, Government officials, you know in our countries, that we were friendly neighbours and that we should be working together as broadly as we could, and I certainly felt that from the immigration stand point, and we really did, both Mexican and US Government officials make new efforts that would never had happened in the 1980s or the 1970s, to start to have much better communication and collaboration.

P. Before 9/11, do you think that the southern border was a concern for the US as in terms of the security of the US?

Well I think it was a very big concern for the US in the 1990s, but it was not defined as a national security issue until after 9/11. It was in the 1990s an issue of law enforcement, of protecting borders, it was very politically important, in the Southwest of the US in particular, because it was a source of criminal activity, there was a lot of chaos in communities along the border on both sides, and so, but it was a law enforcement concern and it was seen as a law enforcement policing issue, and of course an issue obviously of different standards of living and XXX the economy and so on. It is 9/11 and after 9/11 that you start hearing the talk about border security and the border as a security weakness, that is very much a post 9/11, and one of the most visible ways that became demonstrated was by the creation of the DHS and a new bureaucracy that included the immigration activities of the US Government.

P. You said in the 1990s US was pressuring Mexico to control illegal immigration. What would be the difference of pressures the to the pressures or cooperation or I don't know how to call it now..

Well, the things we were working in the 1990s had to do with Grupo Beta, having a presence in Northern Mexico to try to discourage smuggling and try to discourage abuses, of migrants, we were caring hard to foster relationships at the community level between law enforcement and inside of the borders so that if incidents occurred, they could quickly solve it at the local level without things escalating to become matters of foreign policy, we worked at ways, you know in the case or floods or emergencies of any kind for officials on both sides of the border to be able to quickly get the ambulances or fire fighting equipment that enforced, we worked a great deal on consular access in the US particularly along the border so that Mexican nationals... so there were, we worked a great deal on the issue of debts at the Border, there had never an effort been made before, when the Border Patrol found people that have perished to try to get in touch with their families, so that they would know what happened, so there were a lot of practical things...

P. So, for the border to work between Mexico and the US, but not for pressuring the country to establish further controls for illegal immigration...

You mean at Mexico's southern border or more generally

P. At Mexico's Southern border..

Not really, I mean we knew that it was pretty much an open border and, but the preoccupation was much more with the US Mexico border.

P. This conversations of the Mexico's southern border, is also post 9/11..

Well, you know, things changed considerably after 9/11, because it now became defined as an issue of national security and the Congress began to really allocate significantly large resources to border enforcement. The resources had been growing pretty steadily in the 1990s, but in the 2000s there really was a big push to modernise the border, and so there was more sensing, sensor systems were updated, there was more lightning, definitely the size of Border Patrol kept growing year by year, there were many new vehicles, you know, the growth in resources after 9/11 was significant and it was not only the Border Patrol, it also was at the ports of entry and not just the US Mexico ports of entry, ports of entry all over the US; by this biometric, fingerprint system because the big lesson from 9/11 was that even people having valid visas, they came to the US and created the Twin Tower bombings, and so there was a much tighter XXX that there had to be much better control of the visa process and how people got to the US and that was why we established fingerprint and biometrics as requirement for all travellers. Now, interestingly enough, we at the INS had had begun the fingerprinting system with Mexicans in the 1990s at the southwest border, we were doing it only with 2 fingers, it has now become 10 fingers, but the technology and the idea that you should be fingerprinting people electronically so that you can quickly check who they are and.. those techniques began with the southwest border US Mexico, but after 9/11 became used everywhere.

P. The fact that Mexico has dealt since the 1990s with migration from CA restricting migration, detaining people, don't get visas very easily, do you think Mexico could have other way to do it? Such as, to issue a transit visa, not detaining them... where there any chances to do it differently, because now we have the problem we are detaining a lot of people, sending them back, and they're coming all over again, the policy has been pretty much the same since the 90s and there hasn't been a discussion to change...

Well, I think that it is true that things have changed significantly for Mexico and if you believe and I think one does need to believe that this is not a temporary phenomenon that Mexico, in fact, is going to be facing migration in ways that has not been experienced in the past, then you have to conclude for that that there needs to be a broader set of policies and responses.

If some of these people that are coming from CA into Mexico indeed are legitimate cases of humanitarian need, then over time, it would be important for Mexico to develop ability to decide on whom might be eligible for protection in Mexico.

And similarly, if Mexico is now beginning to shift demographically, by the next 10 to 15 years Mexico will start to be in a different place on the age curve, there will be less younger people coming into the workforce, it might become a little bit more like the US, demographically over time and so that raises the question on whether Mexico sees itself as an immigration country, at some point., which means a different set of laws, and you know, similarly with the reduction really, significant reduction of Mexicans coming to the US but more Mexicans returning to Mexico from the US issues a reintegration into the Mexican labor market and society of people who have spent considerable amount of time in the US, becomes an issue, so yes, I think that there are lots of issues that if you look on longer term trends, you know, as some of the present circumstances, Mexico will need to be more, have a broader set of responses and there would have to be some public discussion and consideration of whether what you say, of Mexican migration policy.

P. Would the US will be ok with those changes? If you issue visas for CA because of protection issues and maybe they use that visa to get into the US, that is a concern... So it is a more regional perspective, see if one policy in one country has effects on the other..

Right, I agree, I felt for a long time that this question of regional approach and regional discussion is becoming more and more important and that will need to include the CA countries and Mexico's relationship to the Central American countries.

X. ENTREVISTA A EX OFICIAL DEL INM

P. ¿Qué me puedes contar de esa época sobre la contención migratoria?

Esencialmente en ese tiempo el INM no existía con una estructura como Instituto, sino se quedó con la estructura de la DGSM y por lo tanto solamente había oficinas regionales en el país. Cada oficina regional era como un pequeño instituto, cada una tenía sus propias atribuciones y manejaba sus delegaciones locales.

La política en sí era una política de contención, no era una política muy abierta hacia lo que venía siendo la recepción de extranjeros. Tan es así que teníamos la Ley General de Población que era criminalizadora del extranjero, al que se internaba de manera ilegal, lo consideraban como un delincuente.

Nosotros trabajábamos con las autoridades, policía municipal, policía federal y la política era de detención, de lo más que pudieras detener de indocumentados.

P. ¿Cómo se daban estas líneas de política, en la práctica?

Esencialmente, no se trataba de agarrar y hacer actos arbitrarios, sino que ya estaban establecidos en norma. A través de oficios de comisión nos mandaban a lo que venía siendo puntos de revisión donde trabajábamos con la Policía Federal, establecíamos alguna investigación con autoridades de otros países y ya agarrábamos y nos dedicábamos a hacer inspecciones administrativas a hoteles y todo ese tipo de cuestión.

P. Y en ese momento no existían tantas estaciones migratorias o procedimientos..

En ese tiempo, lo que nosotros hacíamos era auxiliarnos de los centros de aseguramiento, porque nosotros nos encontrábamos vinculados, porque estas cuestiones, si la persona llegaba a sustraerse de la autoridad migratoria, podíamos incurrir en responsabilidad penal. Bajo esa temática, nosotros utilizábamos los centros de aprehensión preventiva, lo que se llamaba las celdas de las policías municipales, a efecto de que ahí pudieran recibir la atención adecuada los extranjeros, entre comillas, porque no estaban libres y se encontraban asegurados, ese era el término que nosotros utilizábamos...

Teníamos cierto número de horas para resolver su situación. Siempre se actuó bajo el marco normativo de la Ley General de Población, nosotros establecíamos las estaciones migratorias y solicitábamos el apoyo a partir del artículo 73 de la LGP, donde establecía que se podían habilitar lugares que podrían funcionar como estaciones migratorias, que en realidad eran celdas, por ejemplo, con los menores íbamos a los centros de detención para menores y ahí los llevaban. Y bueno, lo que viene siendo para los mayores las cárceles municipales, las prisiones estas que les llamaban celdas municipales donde se comenten las infracciones y que tienen guardado en lo que se cumple con la misma.

P. ¿Cómo se hacía el proceso de deportación?

Todos los procedimientos se realizaban de la siguiente manera: las delegaciones tenían la obligación de remitir a la Estación Migratoria de Iztapalapa, que existía desde los ochenta. No como está ahorita ni con las instalaciones, en algún momento se llegó a presumir que teníamos instalaciones adecuadas para este tipo de situación, áreas específicas por nacionalidades porque no podías involucrar nacionalidades asiáticas con americanas porque había mucho conflicto entre ellos, lógico eran pocas las autoridades.

Separábamos porque los sudamericanos existía como una, pues no era una norma, pero el sector central se encargaban de derivarlos hacia su país, estaban concentrados los viajes hacia fuera de la República. Pero solamente los de Sudamérica, yo estaba en Guadalajara y lo más que llegaba era a dejar personas hasta Ciudad Hidalgo, Chiapas. Llegábamos con la autoridad migratoria de Guatemala, ellos hacían la recepción con nuestros oficios y ya nos sellaban de recibido, cuando nosotros no dejábamos a las personas en la estación migratoria de Aguas, eso era opcional, porque dependía del sector central. No había una política establecida o algo así que nos dijera por qué lo debíamos haber hecho, sino que si el director o el jefe te decía, hasta ahí terminaba.

Previo a ese tipo de situaciones, esto ya no me tocó a mí, pero son comentarios que me hicieron compañeros de generaciones pasadas, la DGSM, era tan delicado esto de los traslados porque a los indocumentados se les consideraba infractores de la ley, personas con probabilidad de ser sujetos a delito. Lo que pasaba era que estas personas eran consideradas que se podían sustraer de la ley, y en este tipo de conducciones, ya los oficiales de Migración, estamos hablando antes de 94, tenían facultad de portar armas, era como un traslado de delincuentes. A partir de que se crea el INM, el permiso para portar armas y la política del Instituto se convierte más relajada, busca

más la protección de los migrantes, se quita la portación de armas, ya no teníamos derecho a portar armas aunque sí había cuestiones de riesgo, porque estaba en ese tiempo muy vinculado lo que venía siendo la Guerrilla en Centroamérica, Sendero Luminoso, pero ya no teníamos derecho a portar algún tipo de armamento, lo que nos daba a entender que la política migratoria en derechos humanos ya era un poco más abierta.

P. ¿De qué año a qué año estuviste en el Instituto?

Yo te voy a decir más o menos, en el Instituto se estuve trabajando, yo estuve un poco antes del 94, estuve en 92 más o menos y terminé saliendo más o menos por los 2005-2006.

P. Seguramente viste muchos cambios en la política migratoria. ¿En qué momentos los migrantes eran más vulnerables?

La realidad es que hablar de vulnerabilidad es delicado, porque en realidad siempre han sido vulnerables. Ahora yo hago un análisis desde afuera y por ejemplo, si nos íbamos a la migración entre los 90 y los 2000 no eran tan vulnerables porque a pesar de que había bandas delincuenciales, no había esa delincuencia organizada que aprovechaba a los migrantes, como ahora, que ya los usa para otras cuestiones de traslado de drogas y todo este tipo de cuestiones. Los que se dedicaban al tráfico, era lo que uno combatía en esos momentos. Hoy en día se han vuelto más vulnerables porque la delincuencia ha encontrado nuevos aspectos para vulnerar sus derechos humanos y ha invadido más lo que viene siendo el ámbito de la autoridad.

P. También ahora la política migratoria abarca más, hay más infraestructura, más capacidad del Instituto.

Yo creo que la política migratoria se fue, en lugar agarrar y ser una política de regulación, de entendimiento y de apertura, se convirtió en una política migratoria de seguridad nacional. Entonces ahorita precisamente esa es la cuestión que se denota en la política migratoria que se ve ahorita aplicada. Anteriormente se seguía la temática de hospitalidad, por parte del Estado mexicano, porque los stakeholders que son ahorita de la migración no todos estaban involucrados, la sociedad civil, por ejemplo en los noventa, no estaba tan involucrada en la vida de los refugiados, hasta que empezamos a denotar que nuestros connacionales en EU eran maltratados es cuando la sociedad civil se empieza a interesar más en este tipo de situaciones y se vuelve más, a tomar su lugar como protagonista.

Pero si hablamos de cuestión del INM, ahorita tiene más estructura pero siento que se ha vuelto más inhumano. Porque ahora ya no existe la voluntad de ayudar al indocumentado o al extranjero, sino que todo lo derivan a la sociedad civil, hacen responsable a la sociedad sobre la atención de cuestiones como alojamiento, de alimentos, en lugar de que tú digas, yo gobierno voy a buscar, tengo un albergue para refugiados, no lo tienes, y con el pretexto de que tienes estación migratoria, dices bueno, tengo un área para alojarte pero es una estación migratoria y te voy a detener y creo que ahí está la deshumanización de la cuestión, o sea el gobierno no está humanizado, está una política de seguridad ahí.

P. Lo veo como que la política más restrictiva, pero fue evolucionando de unos orígenes, al migrante siempre se le ha visto como alguien no debe estar aquí...

Esta es una política aplicada desde el punto de vista estatista, desde el Estado. La sociedad si es discriminadora, en México somos discriminadores desde que pensamos que viene un extranjero a quitarnos nuestro trabajo, creo que nos quedó el sentimiento de la Conquista, quedamos muy escamados, no los queremos porque son los chicos malos que se quieren quedar con lo de nosotros.

Bajo ese esquema se elabora la política migratoria, es como lo trata el Estado en ese tiempo. En el 82 tienes que reaccionar a una crisis humanitaria, entre comillas, me refiero a la de los centroamericanas, de repente agarras y les das una solución muy rápida, les das residencia permanente en Chiapas, les das un pseudo trabajo, pero en realidad México nunca recibió millones de refugiados como ha recibido la UE o Turquía, México nunca ha tenido ese problema de recibir millones de refugiados, ni en los tiempos en que supuestamente recibimos refugiados españoles, México no ha habido un país, donde levantes la mano y digas, mándame tantos refugiados para acá.

Los extranjeros siempre han sido considerados por México como los otros, y el personal de Migración siempre es voy a defender a mi país, yo estoy resolviendo pero con la intencionalidad de resolver negativo. Y esto me tocó vivirlo precisamente en la COMAR, donde veo que el servidor público está buscando que no te encuentres dentro de los supuestos de refugio. Y no lo hablo porque me lo hayan dicho ellos, lo hablo por las estadísticas, por los números, no me voy a la expresión de voluntad, sino me voy a los números. Presentas 2,000 solicitudes y me resuelves 300 casos a favor, me está hablando de una tendencia a la negativa a buscar protección, siguen lastimando los derechos de los migrantes.

P. Mencionabas que en los 90s automáticamente si la persona era centroamericana, había que regresarlos.

Primer punto, debían regularizar la estancia. Comúnmente, el centroamericano nunca arreglaba su situación legal, siempre se quedaba en estatus de irregular. Como nadie los distinguía, pasaban por una persona de Veracruz, de Chiapas, entonces cuando los detectabas, lo primero que debes de hacer es ver si estaban legales. No lo hacías con otras nacionalidades, porque no se sí sería ya una cuestión de análisis, pero era más factible de que el indocumentado fuera centroamericano, porque comúnmente el sudamericano ingresaba por el aeropuerto de manera regular, y el centroamericano no, hacía su ingreso a territorio nacional vía terrestre, donde no hay puntos de revisión formal.

Es tan sencillo introducirse a México de esta manera que no había un control, yo creo que en eso se basaba, más que nada, el filtro terrestre no estaba controlado, por eso mismo era más específico, había una tendencia de centroamericano irregular...

P. También había migrantes chinos.

En el área donde yo trabajé no me tocó trabajar con personas asiáticos. Este tipo de migrantes llegaban a los puertos importantes, llegaban a Manzanillo, a Tamaulipas o hacia Sinaloa, no sabían ni qué hacer con ellos, oye pues sí, primero no sé cuál es su nacionalidad, China, Japón, Myanmar, Corea. Eso es lo que le hacía falta al instituto, expertos y conocedores de los idiomas y las culturas asiáticas, llegaban y te presentaban un pasaporte y un acta de nacimiento con 10 personas, para no meterte en problemas, los dejaban ahí.

Restaurantes chinos, hacia sonora, Tamaulipas, todos los que trabajaban en las minas, pero nadie nos decía nada, pues no sabían de dónde eran, y aunque podían estar ilegales, pues sí, pero a dónde los mandos. Había traslados hacia la CDMX pero la EM se abarrotaba, se desesperaban ellos porque no encontraban una solución y empezaban a haber problemas con los colombianos, con los cubanos, con todos, porque no se entendían y había motín, había cuestiones, me enteré por las noticias, tuvo que entrar la policía para calmar los ánimos.

P. ¿Cómo hacían los operativos?

La verdad sí, la verdad es que actuábamos por denuncia ciudadana, ahí hay tantos indocumentados en este hotel, o en el ferrocarril, porque había mucha gente que se quejaba de la delincuencia. Llegabas al tren, te encontrabas a las personas porque ya se utilizaba el tren para trasladarse, o en los últimos días cuando el tren era de transporte de personas, en los noventas, precisamente toda esta situación, en 94 todavía se trasladaban en tren de pasajeros, dormían abajo de los furgones, en el piso, pero la gente se quejaba de ellos, decía aquí hay mucha delincuencia, y así es como nosotros podíamos detectar a los indocumentados.

No era una persecución porque no había necesidad de persecución, era la denuncia. La realidad es que la detención la hacía comúnmente la policía municipal, ellos llegaban y ya te tenían juntos a 20 indocumentados, cualquier autoridad se sentía con el derecho de, y vuelvo al punto, porque la persecución de los delitos es una cuestión de la policía o en su caso, a veces el Ejército.

P. ¿Y las prácticas de corrupción?

Corrupción - no me tocó de manera directa, no sé si porque no me enteraba o si porque los indocumentados ya querían irse. Ellos no tenían dinero para viajar, no contaban con recursos para viajar, por lo tanto, el tiempo que yo estuve nunca me pude enterar que hubo corrupción. Sí me enteré de abusos, que les quitaban sus cosas, porque por seguridad de ellos tenían que separarlos de sus cosas, a la hora de que salían ya tenían ahí sus agujetas, sus tenis, todo, porque el tiempo que yo estuve, las autoridades actuaron de acuerdo a sus posibilidades, tratando de respetar

los derechos de los indocumentados. Ya no me tocó el tiempo de delincuencia, donde los obligan a pasar droga y estas cuestiones, pero en mi experiencia en particular no me enteré, no lo podría decir, porque al contrario, había veces que los policías juntaban dinero para llevarles dinero o ropa a las personas, y esa es una de las cuestiones que decían los indocumentados, como mejor afuera que adentro.