

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## **PORTADA**

Magenta

## **DIAGRAMACION**

Martha Vinuesa

## **IMPRESION**

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 56

Quito-Ecuador, agosto del 2002

## PRESENTACION / 3-4

### COYUNTURA

Ajuste fiscal y dolarización amenazan la recuperación / 5-18

*Wilma Salgado*

Fracaso modernizador y carencia de una política de descentralización / 19-24

*Equipo Coyuntura CAAP*

Auge y crisis en Estados Unidos / 25-48

*José C. Valenzuela Feijóo*

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2002 / 49-56

### TEMA CENTRAL

¿Qué mismo es esa cosa llamada familia?:

Esbozo de los nuevos paradigmas comprensivos / 57-72

*Hernán Reyes Aguinaga*

Familia y educación doméstica: Quito en la primera mitad del Siglo XX / 73-86

*Ana María Goetschel*

"Cosas de mujeres" y "cosas de hombres": Género

y reciprocidad en el ámbito doméstico suburbano de Guayaquil / 87-108

*Cristina Larrea Killinger*

Heterogeneidad y Precarización de los hogares asalariados

en Argentina durante la Década del '90 / 109-126

*Agustín Salvia y Silvana Tissera*

Las familias ecuatorianas: Una mirada desde la clínica / 127-136

*Miguel Angel Cardoso C.*

### ENTREVISTA

El radicalismo de los tzántzicos / 137-146

Entrevista a Ulises Estrella por Hernán Ibarra

El mundo patas arriba visto por Eduardo Galeano / 147-156

Entrevista realizada por Fernando Arellano Ortíz

### **DEBATE AGRARIO-RURAL**

Formación de sistemas financieros rurales  
en la crisis bancaria ecuatoriana / 157-174

*Ramón L. Espinel*

Sobre ética, política y ecologismo.

Sociedad civil y desarrollo sustentable en Ecuador / 175-198

*Guillaume Fontaine*

### **ANALISIS**

El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional / 199-210

*Rodolfo Casillas R.*

Publicidad y política / 211-220

*Angel Rodríguez Kauth*

Estrategias alternativas de desarrollo y globalización:

Lecciones para América Latina y el Caribe / 221-241

*Mario González*

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo / 221-242

*César Montúfar*

Comentarios Christian Freres / 243-248

# ANÁLISIS

## El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional

Rodolfo Casillas R.<sup>1</sup>

*La migración internacional pasa de ser materia de interés entre gobiernos para ser asunto de gobernabilidad interna. Los gobiernos, particularmente los de países de origen de la migración, no debieran posponer su decidida actuación a favor de sus ciudadanos, ni dejar solos y vulnerables a sus migrantes en su transitar internacional, pues si bien los riesgos inmediatos son para quienes migran, en el mediano plazo los riesgos son para los gobiernos y, de persistir en ese proceder, para la soberanía de los Estados.*

**E**l 6 de febrero del año en curso, el guardacostas estadounidense Boutwell interceptó en aguas internacionales al barco pesquero Popeye con 210 ecuatorianos que, sin el permiso migratorio correspondiente, navegaban con destino a Estados Unidos. En tanto la cercanía, embarcación, tripulación y pasajeros fueron entregados a la Armada de México. "Los inmigrantes fueron tratados por personal de la Secretaría de Salud, después de bañarse fueron fumigados y alimentados en las instalaciones navales, quedando a disposición del Instituto Nacional de Migración (INM) para su posterior deportación a su país de origen".<sup>2</sup> La nota periodística registra el comentario de la Armada

en el sentido de que esa detención era la más numerosa que hubiera ocurrido hasta el momento en alta mar.

El párrafo anterior sintetiza varios procesos sociales y gubernamentales, nacionales e internacionales. Entre ellos: 1) una emigración creciente, de sur a norte, que recurre a medios de alto riesgo para la vida, de alto costo económico, al margen de la ley y sin garantía alguna de que llegará sana y salva al destino propuesto; 2) una actuación concertada de los gobiernos de países de tránsito y destino de la migración internacional, para impedir la afluencia de los migrantes no queridos; 3) el uso extremo de medios y redes sociales por parte de los migrantes, a la vez que las

---

1 Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, [casillas@flacso.flacso.edu.mx](mailto:casillas@flacso.flacso.edu.mx)

2 De la Cruz, Manuel y Gabriela Coutiño, "Ecuatorianos, los ilegales que viajaban en el *Popeye*", en diario *Milenio*, México, febrero 9 de 2002, pág. 10.

instituciones de gobierno apelan, conforme a derecho, a medios igualmente extremos (guardacostas y otros navíos) para hacer detenciones en "aguas internacionales", es decir, en espacios fuera de las jurisdicciones nacionales.

Lo que ocurre con la migración ecuatoriana no es un hecho aislado. Es una situación generalizada. En efecto, la Organización de Naciones Unidas (ONU) calcula que 130 millones de personas conforman el volumen de las migraciones internacionales en la actualidad.<sup>3</sup> En ese entorno mundial hay que ubicar los procesos migratorios que ocurren en el continente americano y, en especial, los flujos que se dirigen hacia Estados Unidos. Un volumen millonario de migrantes internacionales es difícil de imaginar en su diversidad y más difícil es pensar que puede ser atendido de manera cabal con la sola participación de los gobiernos y de los organismos internacionales, por loables esfuerzos que solos o en conjunto realicen. Las agendas actuales de los gobiernos son más complejas y los temas de atención vinculados a la migración internacional se han entrelazado con implicaciones en distintos procesos sociales (locales, regionales e internacionales). Cierto es que, sin el concurso de los gobiernos, igualmente difícil es pensar que los migrantes y sus instancias sociales de acompañamiento puedan por sí solos resolver la infinidad de circuns-

tancias, dificultades e impedimentos que encuentran al desplazarse por terceros países o en los lugares de destino transitorio o final.

La migración internacional ha cambiado cuantitativa y cualitativamente en los últimos tiempos y continúa cambiando sin cesar y con gran dinamismo, poniendo a prueba las capacidades de atención y conducción de las instituciones, en particular las de los Estados nacionales. Preocupa que, ante la imposibilidad de generar medidas de atención a la migración vinculadas al desarrollo, los gobiernos de los países receptores y de algunos de tránsito hayan optado en lo inmediato por diseñar y aplicar políticas restrictivas de la inmigración y de estadía en su territorio de extranjeros que no reúnen los requisitos formales para el otorgamiento de una visa o permiso de residencia prolongada. Ciertamente, ello no ha inhibido la emigración, pero sí ha dotado a los gobiernos de un marco legal que les permite un mayor celo en las fronteras y un notorio incremento en el número de detenciones y deportaciones. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha realizado más de millón y medio de expulsiones de extranjeros de su territorio, por año, en el último quinquenio. Este volumen de expulsiones es producto de la Operación Guardián, iniciada en 1994, continuada por las operaciones Salvaguarda, Bloqueo, Río Grande, Encrucijada y otras

3 Otras fuentes señalan la existencia de 97 millones de trabajadores migrantes en el mundo y de 12 millones de refugiados. Ver ILO, *Migrant Workers*, Internacional Labour Conference, 87th Session, 1999, Geneva.

que se continúan hasta el presente. Como es de conocimiento general, después del 11 de septiembre de ese año, las medidas de control fronterizo se exacerbaban. Un resultado de esta medida unilateral es la muerte de poco más de 2,000 personas en siete años de vigencia de esta política migratoria estadounidense.

Pero no sólo en los países de destino se multiplican los impedimentos legales, físicos y humanos para inhibir la inmigración. Como se menciona al inicio de este escrito, ello también ocurre en los países de tránsito en coordinación internacional, por distintas razones pero con iguales efectos negativos para los migrantes autónomos de la voluntad y normatividad estatales.

En los últimos años, de Ecuador han partido nuevos flujos migratorios hacia el exterior, sea al norte del continente o a países latinos de Europa occidental (España e Italia, de manera preferente). Nuevos flujos que se engrosan de manera sistemática y creciente al paso del tiempo, frente a una situación nacional crítica no sólo en lo económico, sino también en lo social, sin horizonte previsible de mejoría. Se estima que "aproximadamente 200.000 personas habrían emigrado entre 1998 y el 2000 y, de éstos, 120.000 lo habría hecho en el último año".<sup>4</sup> Como ocurre en otros países latinoamericanos, las remesas enviadas por los migrantes son cuantiosas e in-

yectan de dinero fresco a las finanzas nacionales y proveen de liquidez inmediata a los familiares receptores de los envíos: de 382 millones de dólares enviados en 1995, Ecuador pasó a recibir 1.205 en el 2000. La tendencia indica que en los años venideros el monto seguirá incrementándose, lo que indica, entre otras cosas, un papel estratégico de los ecuatorianos en el exterior para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana y, sería deseable, también para el régimen institucional local.

Empero, las circunstancias internacionales no son del todo favorables para el libre movimiento de los migrantes; por el contrario, hay una tendencia, que data de cuando menos 10 años, en los países receptores y de tránsito del norte del continente (Estados Unidos y Canadá por un lado, y por el otro México) a aplicar políticas selectivas en la admisión y estadía de inmigrantes, así como a ampliar y aumentar controles migratorios en fronteras y regiones limítrofes. Esto significa, en el corto plazo, un mayor riesgo para la emigración y un mayor costo para los emigrantes que se desplazan por medios y vías alternas a las legales. En este contexto, es pertinente analizar las medidas puestas en práctica en fecha reciente para el control de la migración que fluye de sur a norte del continente. De entre ellas, la más ambiciosa, la que cuenta con mayores recursos e infraestructura y se ubi-

---

4 De la Vega, Pablo. "El fenómeno migratorio en el Ecuador (versión preliminar)", trabajo presentado en el Primer Encuentro Sobre Movimientos Migratorios de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-UCCI, *s/l*, pág. 2.

ca en la antesala de ingreso a Norteamérica es la del Plan Sur del gobierno de México. El análisis de dicho Plan es el objetivo central de este texto.

### El plan sur, una cortina regional anti-inmigratoria

El Plan Sur<sup>5</sup> es un programa instaurado por el Instituto Nacional de Migración de México (INM) en julio de 2001 que pretende aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios que ocurren en y por el sur de México. Su

objetivo es fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios en el sur-sureste del país, de la frontera sur hasta el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Estas medidas de control, particularmente encaminadas a contener el flujo transmigrante que se dirige a Estados Unidos y que en su mayor proporción proviene por vías terrestres del sur, se fundamentan en el volumen de aprehensiones y expulsiones que en los últimos años se han dado, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

**Devoluciones y rechazos de extranjeros de México por nacionalidad, realizados por el Instituto Nacional de Migración, 1990-2000**

Nacionalidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Guatemalteca	58845	69991	65104	58910	42961	52051	50497	37837	46088	50924	79431	612839
Salvadoreña	45598	40441	26643	28646	22794	19526	21904	18857	25783	26176	37481	312849
Hondureña	14954	18419	25546	26734	32414	27236	31055	24890	35161	44818	45802	327029
Nicaragüense	3099	1265	1682	3438	12330	2521	1878	1172	1854	1394	1960	32533
Otras	4004	3226	3871	4277	2616	4606	2784	2832	2666	3186	8261	42349
<b>Total</b>	<b>126440</b>	<b>133342</b>	<b>123046</b>	<b>122005</b>	<b>113115</b>	<b>105940</b>	<b>107118</b>	<b>85588</b>	<b>111572</b>	<b>126498</b>	<b>172938</b>	<b>1327899</b>

Fuente: Elaboración propia basada en *datos estadísticos migratorios de México*, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, México, Dirección General de Investigación y Planeación, México.

5 Este Plan fue anunciado por el Subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Enrique Berruga, el 28 de junio de 2001. El análisis que aquí se presenta se refiere al documento *Plan Sur*, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, México, julio 5 de 2001, 44 págs.

Por lo anterior, el Plan se propone cinco objetivos específicos:

1. Fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona del Istmo, Golfo de México y Pacífico.
2. Sumar los esfuerzos interinstitucionales para combatir el tráfico de indocumentados.<sup>6</sup>
3. Obtener el máximo provecho posible de los recursos disponibles de las delegaciones regionales en materia de inspección y control.
4. Incrementar el número de asegurados<sup>7</sup> y detenciones de traficantes de indocumentados.<sup>8</sup>
5. Sumar a este esfuerzo interinstitucional el apoyo de los gobiernos de los estados y de los municipios.

Para ello, se han diseñado algunas estrategias que comprenden labores de inteligencia interinstitucional; intercambio de información; unificación de la difusión e información; prevención, auxilio y rescate de migrantes; inspección y vigilancia conjunta así como operativos

conjuntos. El INM tiene la encomienda de coordinar las labores enunciadas a fin de:

- Lograr la real y efectiva coordinación interinstitucional entre las secretarías de Gobernación (Segob), Relaciones Exteriores (SRE), Seguridad Pública (SSP), Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y los gobiernos de los estados de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos
- Realizar un efectivo *control* de los flujos que ingresan al país por la frontera sur. Se parte de que, debido a las características físicas de la región, el ingreso al país ocurre con cierta facilidad. De ahí que el *control efectivo*<sup>9</sup> se tenga que hacer en la zona más estrecha del Istmo, la cual comprende partes de los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz.

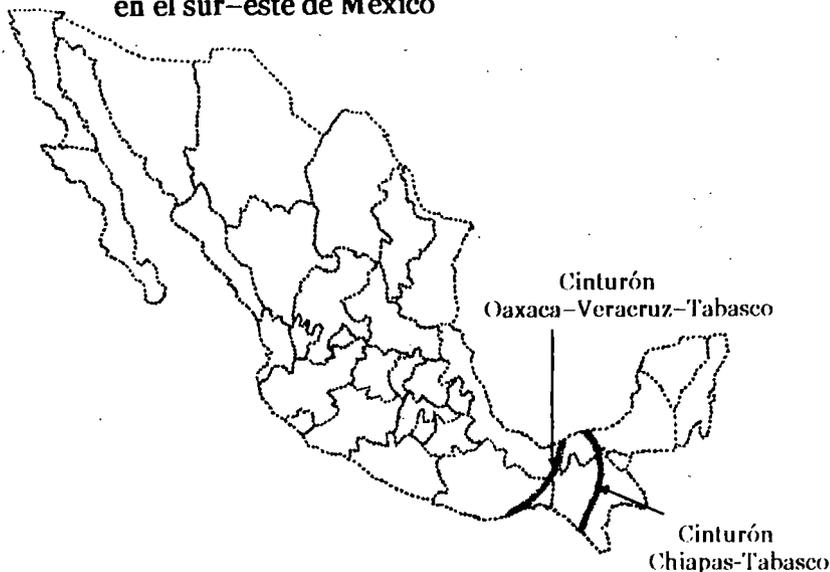
El Plan establece los siguientes programas de acción:

- 
- 6 De acuerdo con las leyes mexicanas, el ingreso de un extranjero al país o su estadía, sin el permiso legal correspondiente, constituye una falta administrativa y no penal. Por ello, para hacer una distinción en el trato se ha optado por el uso del término "indocumentado" y no ilegal, pues éste involucra a infractores del orden penal. En cualquier caso, las categorías hacen referencia a la competencia del Estado sobre los individuos, es decir, son estadocéntricas.
  - 7 Se denomina "asegurado" al indocumentado que es detenido y resguardado en instalaciones para el efecto, bajo control directo de las autoridades migratorias, mientras se realiza el trámite de deportación del país.
  - 8 En México se llama traficante de indocumentados a la persona que sola o adscrita a una organización se dedica al traslado de migrantes de un país a otro, mediante procedimientos ajenos a la ley. De manera coloquial, a esos traficantes de indocumentados se les conoce como "coyotes" o "polleros".
  - 9 Obsérvese el énfasis en el concepto control, marcado en cursivas por el autor.

1. Establecimiento de dos cinturones de inspección (que crucen el Istmo en diferentes sitios a fin de formar barreras de contención que abarquen las principales rutas migratorias) (ver mapa cinturones);
  2. Fortalecimiento de los Grupos Beta (se propone la creación de cuatro nuevos Grupos Beta en las siguientes localidades: Arriaga, Chiapas; Acayucan, Veracruz; Tapanatepec, Oaxaca y Chetumal, Q. Roo);
  3. Adecuación, remodelación y modernización de las oficinas del INM en el sur del país (se proponen obras de remodelación y mantenimiento de las oficinas del INM en aquella parte del país, así como la construcción de nuevas estancias migratorias en Acayucán,<sup>10</sup> Veracruz y Chetumal, Q. Roo);
  4. Programa de conducción de migrantes centroamericanos a sus países de origen.<sup>11</sup>
- El Programa tiene tres finalidades:
1. Reducir los retornos múltiples de los migrantes indocumentados centroamericanos o que procedan del sur del continente;
  2. Evitar los abusos y excesos por parte de servidores públicos de México y Guatemala; y
  3. Reducir el índice delictivo de la zona, causado en parte por el fenómeno migratorio.<sup>12</sup>
- Es posible que este programa se repita de manera periódica dada la autoevaluación positiva hecha por el INM.
- Empero, para las organizaciones civiles de México<sup>13</sup> el Plan Sur es un pro-

- 
- 10 Al momento de escribir este texto se tiene noticia de que el INM ya cuenta con esta instalación.
  - 11 Este programa se desarrolló, a nivel experimental, del 5 y el 20 de junio de 2001 en Talismán y Ciudad Cuauhtémoc, Chiapas, colindantes con Guatemala. Las autoridades migratorias de México entregaron a los extranjeros capturados en la frontera sur a su contraparte guatemalteca para que fueran trasladados hasta sus comunidades de origen, con la excepción de los hondureños y salvadoreños, quienes fueron conducidos hasta las fronteras nacionales de sus respectivos países y entregados a las autoridades locales correspondientes. Esta prueba se realizó, indica el documento, con la participación del gobierno de Guatemala.
  - 12 El documento *Plan Sur, op. Cit.*, no explica cómo se lograrán las finalidades 2 y 3, empero sí detalla el conjunto de acciones a realizar que hagan factible la contención inmigratoria.
  - 13 Ver *México entre sus dos fronteras*, informe 2001 del Foro Migraciones, octubre de 2001, México, D. F. El Foro Migraciones, que hace la publicación referida, es una red de organismos de derechos humanos y de atención a los migrantes internacionales que se extiende por las fronteras norte y sur del país, así como por los principales sitios de tránsito internacional. En este apartado de recuperan varios de los principales señalamientos vertidos en dicho informe (el autor forma parte del Foro y participó en la redacción final del documento).

## Ubicación de los cinturones de control del Plan Sur en el sur-este de México



grama de contención de los flujos migratorios, tal y como lo expresan en su informe 2001 *México entre sus dos fronteras*. Ello debido a que:

- Refuerza la capacidad de vigilancia y control de los flujos migratorios mediante la concentración de recursos en una zona de alto tránsito internacional. El efecto inmediato es la alteración de las rutas migratorias que se desplazarán hacia sitios más inhóspitos y de mayor riesgo
- Institucionaliza la participación en tareas de control y vigilancia migratoria de una multiplicidad de instancias de los tres niveles de gobierno y del ejército. Entre otros, se presentará, como ya ha ocurrido, un

para la vida de los migrantes, así como el encarecimiento de los servicios prestados por los “coyotes” o polleros”, igual como ha ocurrido desde 1994 en la frontera norte de México con la Operación Guardián y operativos subsecuentes;<sup>14</sup>

14 En entrevista publicada en el diario *Reforma* el 5 de octubre de 2001 (p. 6 A), el Comisionado del INM informó que las autoridades gubernamentales de México programaban la participación de aproximadamente mil agentes migratorios en la zona y un refuerzo de 350 más para el año 2002, sin contar los efectivos de policías de los tres niveles de gobierno, así como de las instituciones castrenses del país que coadyuvan en las labores de detección, detención y entrega de extranjeros indocumentados.

problema práctico de jerarquía de mando. Si el funcionario del INM es el responsable de la participación coordinada de las fuerzas del orden complementarias, ¿será respetada su vestimenta de funcionario civil por comandantes policíacos o de las fuerzas armadas en la inteligencia de que aquél no cuenta con rango ni autoridad más que instrucción de coordinación administrativa? Por otro lado, ¿serán las fuerzas del orden las más indicadas para la realización de tareas humanitarias con los migrantes, que a lo más grave que llegan es a ser infractores administrativos, cuando la formación conceptual y práctica policíaca va encaminada al trato con criminales y delincuentes penales?;

- Establece dos cinturones que representan una doble barrera de retención. Uno que involucra a los estados de Chiapas y Tabasco y otro que vincula a Oaxaca, Veracruz y Tabasco, tal y como se muestra en el mapa anterior, los cuales se sumarían a la existencia de más de

una veintena de estancias migratorias ubicadas principalmente en los estados del sur-sureste del país (Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Guerrero y Q. Roo).<sup>15</sup>

No obstante las declaraciones gubernamentales en contrario, hay bases sólidas para argumentar los riesgos que implica el Plan Sur. Entre ellos:

- Con la participación del ejército y policías en tareas migratorias se *criminaliza* la migración y se genera un ambiente negativo en la sociedad hacia las personas que migran. Se equipara migración con delincuencia y amenaza a la seguridad nacional. Ello expone a los migrantes a una situación de mayor riesgo y se estimula el desarrollo de actitudes discriminatorias y xenóforas.
- La participación de múltiples instancias del orden público, que no han sido adecuadamente capacitadas para tareas humanitarias y sin que se hayan dado a conocer mecanismos de coordinación y supervisión, puede vulnerar, y lo hace,<sup>16</sup>

15 El Plan Sur proyecta la construcción de otras dos estancias en la región, así como la remodelación de otras del sur del país, con un monto total aproximado a los 14 millones de pesos.

16 La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador solicitó que las autoridades de México informen acerca del trato y la inseguridad que afrontan indocumentados salvadoreños y de otros países en las fronteras mexicanas cuando intentan llegar a Estados Unidos. La procuradora salvadoreña Beatrice de Carrillo dijo que el trato a indocumentados en las fronteras de México, Guatemala y Estados Unidos representa una "clara violación a los derechos humanos". "México maltrata a indocumentados", por Carlos Ramírez. Periódico *La Jornada*, 17 de enero de 2002, pág.11.

las garantías individuales de las personas que migran, así como su derecho al debido proceso.

- Se crea un ambiente propicio a la corrupción e impunidad, prácticas que no han sido erradicadas, según reconocen en documentos internos las propias autoridades migratorias<sup>17</sup> y el propio subsecretario *de facto* de Población, Migración y Asuntos Religiosos de Gobernación,<sup>18</sup> sin que se sepa qué resultados han obtenido en sus labores para evitar la continuación de esas prácticas lesivas.
- Se genera un ambiente adverso a las personas y organizaciones que promueven los derechos de las personas que migran y les ofrecen asis-

tencia humanitaria. Por ejemplo, en el municipio de Tenosique, en el estado de Tabasco, se ha intimidado a personas y organizaciones que ofrecen asistencia a los migrantes, haciéndoles saber que ese tipo de asistencia humanitaria podría ser considerada como un delito de tráfico de personas.<sup>19</sup>

- Se estimula la búsqueda de nuevas rutas migratorias por zonas más inhóspitas con los consiguientes riesgos para la integridad y la seguridad de las personas, como reconocen las propias autoridades del INM, más no por ello desisten de sus propósitos.
- Al aumentar la dificultad de migrar de manera autónoma del Estado o

---

17 Información periodística no desmentida hace referencia a informes internos de la Secretaría de Gobernación de México en la que se señalan como principales colaboradores de las organizaciones traficantes de migrantes a "funcionarios de migración, policías federales, estatales y municipales, y en menor cantidad personal de las fuerzas armadas". La alta corrupción, la negligencia y la falta de actuación firme, clara y oportuna del Estado ha provocado, cita el informe, "que cada vez se haya ido incrementando el flujo de transmigrantes, lo mismo que el índice de corrupción gubernamental y policíaca, lo que pone en peligro la seguridad nacional, porque al no atenderse de manera inmediata se dificultará a mediano plazo su atención y erradicación". *Milenio* diario, pág. 13, "Las rutas de los polleros", de María Idalia Gómez, junio 17 2001.

18 *De facto* porque no se ha efectuado aún (mayo de 2002) la reforma correspondiente al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación que valide la fusión de dos subsecretarías de dicha dependencia ( Migración y Población y Asuntos Religiosos) en una sola. El reconocimiento de esta situación anómala, aunque ni así resuelta después de la audiencia, fue hecho con mucho tacto en la comparecencia de los C.C. subsecretarios Javier Moctezuma Barragán y Enrique Berruga ante la Segunda Comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en la reunión de trabajo efectuada el 15 de agosto de 2001 en la Sala "Miguel Ramos Arizpe", México, D. F.

19 Este hecho fue relatado en la reunión del Foro Migraciones, efectuada los días 22 al 24 de octubre de 2001, por el Lic. Efraín Rodríguez del Centro de Derechos Humanos de Tabasco.

con el apoyo de guías comunitarios, los migrantes son presa fácil de las redes internacionales de tráfico de personas que se beneficiarán de la aplicación del Plan Sur.

- La deportación de centroamericanos y de conosureños puede en lo inmediato generar un problema de gobernabilidad en dichos países que viven momentos críticos en su economía.<sup>20</sup>

### seguridad para la migración y para el desarrollo

A partir de septiembre 11 las labores de vigilancia y control de la frontera que se propone en el Plan Sur se han llevado a su máxima expresión. Nuevamente se habla del "sellamiento" de la frontera sur de México en cielo, mar y tierra, labor en que participarán, como ya se ha señalado, las secretarías de Defensa Nacional y de Marina.<sup>21</sup> El propio presidente Fox diría: "Queremos poner freno al problema creciente de la migra-

ción centroamericana en su camino a Estados Unidos".<sup>22</sup> La seguridad en la frontera mexicana-estadounidense, por su parte, se ha reforzado, primero con el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza<sup>23</sup> y el posterior acuerdo de establecer "fronteras inteligentes" entre ambos países, luego de los hechos de septiembre 11. Pero lo llamativo es el papel que se le asigna al sureste mexicano, particularmente con el Plan Sur, de crear una amplia región para la detección, detención y posterior deportación de los flujos que vienen del sur del continente.

Sin negar el papel histórico de las fronteras, como primer escenario para el control migratorio, se instrumenta una región para el mismo propósito de control que, vinculado a una agenda internacional, tiene implicaciones con la noción tradicional de soberanía del Estado-nación. En efecto, al operar en el sur de México una gran barrera de contención a la migración que va a Estados Unidos, cabe la pregunta: ¿se está edifi-

20 Cfr. "Centroamérica: el hambre, una guerra que mata sin aviones ni bombas", nota de la redacción del periódico *Milenio* sobre la situación que impera en dicha región. Se presentan datos del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas relativos a los efectos en la población por la sequía que asola a Centroamérica. Octubre 16 de 2001, pág. 28. Ver, también, De la Vega, Pablo. "El fenómeno migratorio en el Ecuador, *op. Cit.*

21 Entrevista a la Subprocuradora de Coordinación General y Desarrollo de la Procuraduría General de la República (PGR), diario *Reforma*, pág. 28 A, 8 de octubre de 2001. El Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado informó, posteriormente, que en el 2002 se creará una fiscalía migratoria, dependiente de la PGR; en "La fiscalía migratoria se integraría en el primer trimestre de este año", por Renato Dávalos. *La Jornada*, 11 de enero de 2002, pág.43.

22 Ver E. Maza, *Proceso*, núm. 1333, México, cisa, S. A. de C. V., mayo 19 de 2002, pág. 56.

23 Este Plan fue anunciado por el Subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Enrique Berruga, el 28 de junio de 2001.

cando una frontera migratoria de este país fuera de su territorio y en el suelo soberano de su vecino del sur? Todavía más, en la medida que crece y se diversifica la migración del sur y las autoridades guatemaltecas toman medidas restrictivas para el acceso de extranjeros de más del sur a sus departamentos fronterizos con México, ¿se está construyendo otro dique legal y material que dificulte el tránsito hacia Estados Unidos, pasando con ello a otra concepción de soberanía de los estados involucrados? Como se ve, la situación es compleja, de difícil solución e involucra aspectos diversos en lo social, político, jurídico, nacional e internacional, entre otros.

La circunstancia actual invita a diseñar y poner en práctica una política migratoria nacional que se caracterice por ser integral, congruente, multi-institucional, con amplia participación social y de organizaciones de los migrantes y, sobre todo, con legalidad y legitimidad, lo que no niega la colaboración internacional sino que, por el contrario, la orienta hacia una relación equitativa entre los estados. Una política así no existe, prácticamente, en ningún país del continente, menos en los que, siendo origen de la migración y dependiendo crecientemente de ella, debieran tener más urgencia de formularla y aplicarla.

Un acento pronunciado en la seguridad nacional llama a la vigilancia, a la sospecha sobre el otro (el extranjero, la minoría, el distinto), a la intolerancia y la exclusión. Ese camino no es el mejor para la vida en pluralidad social que caracteriza nuestros tiempos. Tampoco es

la mejor forma de favorecer la cohesión de los migrantes con sus sociedades de origen ni de establecer un vínculo sólido entre gobiernos y esos sectores que, desde el exterior, inyectan sumas considerables de recursos económicos frescos a economías nacionales con serios problemas estructurales. O se les incluye, y para ello se adecuan instituciones y se generan políticas de Estado en materia migratoria, con sus respectivas ramificaciones hacia lo interno y hacia lo internacional, vinculadas al desarrollo, o los gobiernos asumen el alto riesgo del uso excesivo de las fuerzas del orden público en la contención de la migración, sin la garantía de lograrlo y con la segura inconformidad de los sectores sociales involucrados, que se puede convertir en ausencia de apoyo social al quehacer gubernamental y sus representantes.

La migración internacional, así, pasa de ser sólo materia de interés entre gobiernos para ser asunto de gobernabilidad interna. Los gobiernos, particularmente los de países de origen de la migración, no debieran posponer su decidida actuación a favor de sus ciudadanos, ni dejar solos y vulnerables a sus migrantes en su transitar internacional, pues si bien los riesgos inmediatos son para quienes migran, en el mediano plazo los riesgos son para los gobiernos y, de persistir en ese proceder, para la soberanía de los Estados.

El Plan Sur, en esta lógica, tensa la relación entre México y los países del sur, y es dudoso el beneficio que pueda significar para las relaciones de los go-

biernos de los presidentes V. Fox y G. Bush. Por ello, aparte de la generación de políticas migratorias de Estado, resultan indispensables acuerdos regionales encaminados a la atención inmediata de las causas de la migración y no a la formulación y aplicación de controles

migratorios con fuertes dispositivos del orden público, como ocurre en la actualidad. La migración internacional puede permitir una nueva reconfiguración de políticas sociales intranacionales y entre naciones. Sería deseable que la oportunidad fuera debidamente aprovechada.