

## **DERECHOS HUMANOS, SECURITIZACIÓN DE LAS FRONTERAS Y ENDURECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE ASILO**

La migración forzada se vincula cada vez más con las consecuencias de los principios estructurales de la globalización, especialmente la debacle del campo, el rompimiento de cadenas productivas por el libre comercio, los desastres naturales derivados del calentamiento global, la extrema pobreza, la desigualdad en el ingreso, etc. Sin embargo, los países receptores responden con políticas migratorias que desconocen o niegan los derechos humanos. Ni Norteamérica ni la Unión Europea diseñan políticas que generen las condiciones para la disminución o circularidad de los flujos migratorios.

Mientras que la cooperación para el desarrollo no ayuda a resolver las condiciones que generan refugiados, las fronteras se militarizan para impedir su entrada a toda costa. La entrada de migrantes se trata con la misma dureza que el tráfico de drogas o de armas, y la violencia que esta dinámica propicia suscita todavía más migración: los refugiados que escapan del terror del crimen organizado en las ciudades fronterizas. No obstante, los refugiados son cercados todavía más con la política de refugio y asilo, centrada en el fortalecimiento de un sistema de centros de detención donde se confina a los solicitantes de asilo a lugares en los que viven en condiciones por debajo de los estándares mínimos que se dan a los sentenciados por delitos de orden criminal, y se encierra a familias enteras que en muchos casos no tienen acceso a un juicio justo ni a la posibilidad de apelar su posible deportación. La duración de la detención está encaminada a desincentivar el refugio.

Estas tendencias en la política migratoria niegan los derechos humanos al desarrollo, la vida, estar libre de torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la libertad y seguridad personales, la justicia pronta, expedita, en una lengua que entiendan y sin distinción frente a los nacionales, a no ser detenido o encarcelado arbitrariamente, a un trato digno en condiciones de encarcelamiento por la comisión de una ofensa o crimen, no ser expulsado por no cumplir con un contrato de trabajo, que sus documentos de identidad o migratorios no sean destruidos o confiscados arbitrariamente, no ser sujeto de expulsión colectiva y a que su caso sea analizado por un juez individualmente, a la protección consular y al reconocimiento de personalidad jurídica. En este capítulo se describirá la cooperación para el desarrollo, los controles fronterizos y la política de asilo/refugio dentro del marco más amplio de la política migratoria, con los cuales se niegan los derechos humanos universalmente reconocidos.

## Securitización de la cooperación para el desarrollo

El derecho al desarrollo se encuentra establecido en la Declaración sobre Progreso y Desarrollo Social, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición, la Declaración del Derecho al Desarrollo y la Declaración del Milenio. Estos instrumentos establecen la necesidad de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida de los Estados para garantizar el desarrollo de los países (en particular los pobres). La responsabilidad internacional comprende, pero no se limita a la asistencia económica, e implica establecer un orden económico mundial que garantice los derechos humanos, la paz y la conservación del medio ambiente, y que elimine la pobreza y los riesgos de la guerra. En estas responsabilidades se menciona explícitamente el establecimiento de un régimen comercial internacional justo, así como el derecho y deber de los Estados de tener control sobre su política económica y social.

En cuanto a las políticas internas de desarrollo, el artículo 2, inciso 2 de la Declaración del Derecho al Desarrollo establece que

Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo (OHCHR, 2002).

No obstante, el artículo 2, inciso 3 de la declaración aclara que, de ninguna manera, esto exime al Estado de su responsabilidad y rectoría en este papel:

Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste (OHCHR, 2002).

Más aún, es responsabilidad ulterior del Estado (y no de los individuos) garantizar que el desarrollo sirva de vehículo para que todos accedan igualmente a los servicios que cumplen con los derechos humanos:

Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales (OHCHR, 2002: art. 8, inciso 1).

En este contexto, la cooperación para el desarrollo de los países emisores hacia los receptores de migrantes, así como las políticas de desarrollo internas de los países emisores basadas en las remesas, son violatorias de estos principios básicos establecidos en el derecho internacional, el cual —como se explicó en el primer capítulo— contiene principios generales del derecho internacional público.

Tanto en Europa como en Norteamérica, la forma como se lleva la cooperación para el desarrollo en la actualidad es violatoria del derecho al desarrollo, porque no atiende el de los países expulsores de migrantes modernos, sino que resguarda las fronteras de su posible internamiento a través del resguardo policia-co o militar. Como lo han destacado Castles y Delgado (2007), los países ricos ven a los migrantes modernos como una amenaza a su seguridad, estabilidad y niveles de vida. Por esta razón, si bien no pueden detener el fenómeno migratorio, sí lo “gestionan”, es decir, lo controlan de tal forma que puedan maximizar los beneficios para sus sociedades. Para ello necesitan la colaboración de los países del sur, y esto solamente pueden lograrlo vinculando la migración con el desarrollo en sus políticas migratorias. La forma en que esto se hace en la UE y en NA es diferente, pero en ninguno de los dos casos es benéfico para las personas que habitan esas naciones supuestamente objeto de la política de cooperación. En NA y en la UE, la cooperación para el desarrollo no llega al desarrollo mismo, sino a mecanismos tecnológicos y de inteligencia cuyo objetivo es detener a los migrantes modernos, en particular a migrantes económicos y solicitantes de asilo, antes de emprender su jornada (CESPI, 2006). En el caso de NA, esto no sólo no ha funcionado, sino que ha generado desplazados y asilados políticos.

#### LA DESTERRITORIALIZACIÓN DE LOS CONTROLES MIGRATORIOS

En Europa se han identificado las condiciones de desarrollo que producen presiones migratorias en los países miembros, y se ha apoyado a esas naciones para que progresivamente generen las condiciones que les permitan insertarse exitosamente en la UE. Europa cuenta con una amplia gama de fondos para abordar las desigualdades nacionales y potenciar la competitividad económica de la región en su conjunto, en áreas específicas como la agricultura, la pesca, la industria, el medio ambiente, el empleo, el ingreso per cápita, etc.<sup>1</sup> Éstos se complementan con lo que se consideran propiamente fondos de cooperación para el desarrollo interno, que son el Fondo de Cohesión y los Fondos de Preadhesión. El primero se creó en 1992 para dar estabilidad a España, Grecia, Portugal e Irlanda, que acababan de ingresar al mercado común. Como España tuvo después un gran crecimiento económico, tales fondos han sido reubicados en otros países de reciente ingreso, en particular en los del Este, los cuales tuvieron acceso antes a

<sup>1</sup> Para una sistematización de los fondos que históricamente ha implementado la UE para el desarrollo regional desde los años noventa, véase Pérez Rodríguez (2008).

los Fondos de Preadhesión, cuyo fin es generar las condiciones políticas y económicas para que los nuevos miembros se adhieran a la unión exitosamente (Pérez Rodríguez, 2008).

Un caso exitoso del control de la presión migratoria interna mediante el subsidio de estos fondos es España, que pasó de ser un país emisor de migrantes en los años ochenta y noventa, al país con mayor tasa de inmigración en toda Europa —con un flujo de quinientas mil entradas anuales, que lo llevó a pasar de 198 042 extranjeros residentes en 1981, a 801 329 en 2000, y a un impactante 3 979 014 en 2008—. El caso español demuestra que la subsidiaridad es un mecanismo que permite disminuir la presión migratoria regional a través del crecimiento económico de los países más desaventajados.<sup>2</sup>

Esta política de subsidiaridad hacia el interior de Europa contrasta con la política de desarrollo hacia terceros países, pues se utiliza para controlar de manera policiaca la migración desde el lugar de origen. En lo general, quince de los más antiguos países miembros de la UE se han propuesto asignar no menos de 0.51 de su ingreso nacional bruto al desarrollo, mientras que los doce más recientes asignan apenas el 0.17.

En la práctica, Suecia, Luxemburgo, Holanda y Dinamarca dan un poco más del mínimo de 0.51 de su ingreso, y Bélgica y Austria apenas rondan esa cifra. Los países mediterráneos, justo los que fueron objeto de los fondos de preadhesión y adhesión, cuyo enfoque a la migración ha sido más autoritario, son los que menos invierten, como España, Italia, Grecia y Portugal, que no rebasan el 0.30 por ciento (CESPI, 2006). El uso de estos recursos para “gestionar” la migración a través de la desterritorialización de controles migratorios, como parte de los acuerdos de cooperación para el desarrollo, se estableció con el Programa de Tampere (1999) y continuó con los documentos subsiguientes. Tampere enfatizó la necesidad de tener una política de cooperación para el desarrollo que sirviera para detener la migración. No obstante que el enfoque de Tampere a la cooperación para el desarrollo —o codesarrollo, como empezó a denominarse esta nueva faceta de la cooperación—, tenía el objetivo de detener la migración a través del desarrollo, en la práctica, la contenía a través de una cooperación condicionada al establecimiento de mecanismos policiales de contención que extienden el control fronterizo a otros Estados soberanos (CESPI, 2006).

En 2002, la UE acordó evaluar sistemáticamente los vínculos con los países que no cooperen en la contención de la “migración ilegal”, condicionando el apoyo a terceros países a la aceptación de actividades como la intercepción de embarcaciones que lleven inmigrantes indocumentados, y la readmisión de inmigrantes indocumentados (Urbano Reyes, 2008). Esto fue el preámbulo para que en 2004 La Haya definiera la “dimensión externa del asilo y la migración”. En este programa, la UE exhortó a establecer políticas que vincularan la migración con la cooperación para el desarrollo, pues éstas abordan las “raíces” de la migración al atacar

<sup>2</sup> Para un excelente análisis del vínculo de este crecimiento económico con la migración en España, véase Pajares (2009).

la pobreza. Los “parternariados” (así definidos en La Haya) van dirigidos a terceros países, regiones de origen de los migrantes, y países y regiones de tránsito de migrantes. La Haya señala que los parternariados deben basarse en la asistencia, con fondos comunitarios, para la gestión de flujos migratorios, la protección de refugiados, la prevención y el combate de la migración ilegal, la información sobre los canales legales para migrar, la resolución de situaciones relacionadas con los refugiados, la construcción de capacidades para el control fronterizo, el fortalecimiento de la seguridad de documentos migratorios y un enfoque para el problema del retorno y la repatriación (2004).

Los parternariados enlazados con la cooperación para el desarrollo establecidos en La Haya son en realidad “un instrumento para poner en práctica la deslocalización y traslado a los países de origen de las políticas migratorias centradas en la lucha contra la inmigración ilegal. O bien los programas de cooperación [son] para establecer una asistencia complementaria y específica con los terceros países, a fin de apoyar sus esfuerzos en la mejora del control de los flujos migratorios” (García, 2008: 276). Ciertamente Europa cuenta con una gran diversidad de programas de cooperación para el desarrollo (además de éstos), pero las consecuencias nocivas del condicionamiento económico para la deslocalización de su política migratoria no se resuelven con dichos programas.<sup>3</sup> Como lo señala García, Tampere introdujo un “condicionante migratorio” en las relaciones de la UE con terceros países, el cual se fue definiendo a través de La Haya y posteriores iniciativas, específicamente el Enfoque Global a la Migración y el Asilo (2005) y el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (2008), que se reafirmaron con el Programa de Estocolmo (2010).

El Enfoque Global a la Migración y el Asilo explícitamente llama a involucrar a países mediterráneos en redes de vigilancia y patrullaje fronterizos, y en el uso de los marcos disponibles de cooperación con esos países, especialmente los magrebíes (Marruecos, Argelia y Libia) para prevenir y combatir la “migración ilegal” y el tráfico de personas; construir capacidades para la mejor gestión de la migración, así como para explorar cuáles son las mejores formas de compartir información sobre la migración “legal” y oportunidades de mercado (Council of the European Union, 2005: 6-7).

Más tarde, el Pacto Europeo sobre Migración estableció el compromiso de la Unión para crear un parternariado integral con los países de origen y de tránsito que promueva la sinergia entre migración y desarrollo; asimismo reafirmó su compromiso con el Enfoque Global a la Migración, el cual retoma también la organización de la migración “legal”, el control de la inmigración “ilegal” y el desarrollo (Council of the European Union, 2008: compromiso 5).

Un caso muy elocuente del traslado de las políticas migratorias (vía la ayuda para el desarrollo) se da a nivel bilateral UE-Magreb o país europeo-país magrebí. En el contexto magrebí, el condicionamiento de la ayuda para el desarrollo a la

<sup>3</sup> Para un panorama amplio de los programas de cooperación para el desarrollo, véase European Commission (2009).

contención migratoria se da de tres formas: 1) Europa pide a sus contrapartes magrebíes que refuercen el control de sus fronteras al norte y al sur, y que colaboren en la lucha contra el tráfico de personas, a cambio de fondos para ello; 2) también con un componente de condicionamiento económico, los países europeos buscan la firma de acuerdos de readmisión de migrantes, incluso de otros países africanos que han llegado a Europa vía ese país magrebí y 3) Europa pide que se acepte abrir en su territorio “centros de tránsito y tratamiento” o “portales de migración” para filtrar las solicitudes de asilo (Coslovi, 2006). Marruecos ha tenido acuerdos de índole migratorio con Europa desde antes que empezara la ola migratoria que ya hoy va en declive, pero en la actualidad han adquirido otro tinte, ya que miles de migrantes y solicitantes de asilo intentan llegar a España (vía marítima) desde Ceuta o Melilla, territorios que pertenecen a España, aunque se encuentren en territorio marroquí. Como indica Coslovi:

Frente a este fenómeno, España y Europa empiezan a pedir a Marruecos un empeño más fuertemente represivo con respecto a la inmigración irregular y clandestina, ofreciendo a cambio una participación económica y técnica para reforzar los instrumentos de control a las fronteras. Al nivel bilateral hispano-marroquí se crean patrullas mixtas en las costas marroquíes y se realizan operaciones de control policial, llevadas a cabo por Marruecos en su territorio. Es preciso subrayar que Marruecos debe cumplir con las peticiones europeas para seguir teniendo un buen trato con Europa y poder así seguir garantizando la salida legal de sus propios migrantes (Coslovi, 2006: 475-476).

Posteriormente, el Programa de Estocolmo reconoció el aspecto estratégico y de probada eficiencia del codesarrollo establecido en el Enfoque Global de la Migración, y llamó a apremiarlo, reforzarlo y expandirlo a otras regiones del planeta, como América Latina.

Basado en los principios originales de solidaridad, equilibrio y genuina colaboración con los países de origen y tránsito exteriores a la Unión, y en consonancia con lo que ya se ha logrado, el Consejo Europeo hace un llamamiento para seguir desarrollando y consolidando este enfoque integrado. Se requiere acelerar la aplicación del Enfoque Global de la Migración mediante un uso estratégico de todos sus instrumentos existentes y cabe mejorarlo a través del aumento de la coordinación. Es preciso mantener un equilibrio entre las tres áreas (promoción de la movilidad y migración legal, optimizando el vínculo entre migración y desarrollo, y prevención de la inmigración ilegal y lucha contra ésta). El núcleo principal debe seguir siendo la cooperación con los países de África y Europa oriental y sudoriental más afectados. Deben continuar el diálogo y la cooperación también con otros países y regiones (como Asia y América Latina), sobre la base de la determinación de los intereses y de los desafíos comunes (Council of the European Union, 2010: 28).

No obstante, a pesar del endurecimiento de los controles migratorios con estos acuerdos de cooperación bilaterales, no se ha detenido la migración ilegal proveniente de África. En su lugar, las rutas migratorias se han desplazado a Mauritania y Libia, como en NA los cruces se han trasladado al desierto de Sonora (lo

cual se explicará más adelante). Sin embargo, entre 2009 y 2010, la política de migración europea iniciada con el Programa de La Haya empezó a dar resultados, pues el número de migrantes de África occidental empezó a disminuir. Empero, los migrantes de África del Norte solamente cambiaron rutas y empezaron a optar por las habitualmente usadas por los asiáticos: Grecia y Turquía (Frontex, 2009; 2010). Como lo estableció Frontex (2009), los acuerdos de colaboración bilateral de los Estados miembros con terceros países que sirven de rutas de tránsito, como Libia o Senegal, redujeron el número de salidas de inmigrantes africanos indocumentados. Estos acuerdos fueron firmados al mismo tiempo en que la crisis económica redujo la demanda de empleo en la UE, de tal forma que hubo sincronía entre uno y otro hecho.

En la obsesiva “lucha contra la migración ilegal” declarada en todos los documentos desprendidos de Tampere, en la política de cooperación la asignación de recursos no es para el desarrollo, sino para la contención de la migración “ilegal” que no se detiene, sino que se elimina físicamente (Coslovi, 2006). Esto no quiere decir que Europa no requiera —o necesite— a los migrantes poco calificados; las dinámicas globales producen esa necesidad como se describió en el primer capítulo. Por ejemplo, el incremento de la migración en España de 2000 a 2009 obedeció a los rasgos específicos del crecimiento económico español, que se incrementó a partir del apogeo en el sector de la construcción, el cual genera mucha mano de obra; al igual que el turismo, otro anclaje importante del crecimiento económico español. Aunque la recesión global de 2009 cambió este escenario —el desempleo aumentó entre los migrantes debido a la crisis en el sector de la construcción (Pajares, 2010)—, en ese momento esos sectores encontraban lucrativo explotar la migración, debido a la falta de oferta de fuerza de trabajo local —la población económicamente activa no había crecido en proporción al índice de ocupación (Pajares, 2009; European Union Agency for Fundamental Rights, 2009)—. Como lo expresaba Pajares antes de la crisis:

Los desajustes del mercado laboral comportan la existencia de actividades y categorías para las que no se encuentra mano de obra, al tiempo que en otras hay tasas de desempleo altas. Tales desajustes ya existían antes de la llegada significativa de la inmigración (a finales de los años ochenta había mucho paro en España y ya había empleos para los que era difícil encontrar mano de obra) y se habrían incrementado hasta dar al traste con las posibilidades de crecimiento económico que se abrieron tras la crisis de principios de los noventa. Los inmigrantes han resuelto estos desajustes porque se han ido ubicando mayoritariamente en las actividades y categorías para las que era difícil encontrar mano de obra autóctona, y al hacerlo han favorecido el desarrollo de empresas y sectores enteros. Si en el primer septenio (de los dos en los que hemos dividido los catorce años de crecimiento económico previos a la crisis) la inmigración ya fue un factor destacado para resolver esos desajustes, en el segundo ha sido un factor indispensable. Sin la inmigración no habríamos podido tener el crecimiento económico que hemos tenido [...] simplemente señalamos que ha habido un estrecho vínculo entre crecimiento económico e inmigración, y que sin ésta el crecimiento habría sido menor (Pajares, 2009).

La diferencia entre la UE y los países socios del TLCAN es que, en el primer caso, la mano de obra barata proviene fundamentalmente de fuera de la región, mientras que en el segundo, de dentro de ésta, sin que se tomen las medidas de subsidiaridad que la UE toma para reducir las presiones migratorias desde dentro. Lejos de eso, Europa y los países norteamericanos pactan acuerdos para abordar la migración de forma policiaca y militar, incluso se equiparan los flujos migratorios con los de armas y drogas.

#### COOPERACIÓN PARA LA SEGURIDAD:

##### COMBATE AL TRÁFICO DE ARMAS, DROGAS Y MIGRANTES

El trato que recibe México en el contexto la cooperación hemisférica es más parecido al que reciben los países magrebíes por parte de la UE, salvo que la cooperación no es para el desarrollo, sino para la seguridad fronteriza en materia de tráfico de personas, pero que en los hechos es para contener la migración mexicana y centroamericana. En cambio, si la UE deslocaliza los controles a través de la cooperación para el desarrollo, NA lo hace a través de la cooperación para la seguridad. Esto debido a que en la región norteamericana, en tanto que Estados Unidos y Canadá aprobaron en 2000 y 2001, respectivamente, reformas que incrementan las penalidades y las acciones contra el tráfico de personas, México es el lugar donde radican las bandas de tráfico de personas y drogas que prosperan a la sombra de los controles migratorios y la securitización fronteriza. Mientras en América del Norte no hay una política de subsidiaridad para el desarrollo como sí la hay en Europa, con el énfasis a la seguridad que se ha dado en la política exterior de Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001, se han establecido mecanismos de cooperación entre Estados Unidos, Canadá y México para combatir el crimen organizado dedicado al tráfico de personas y drogas. Primero fue a través del Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), en 2005, el cual tiene como fin la cooperación en materia energética, así como prevenir y responder a emergencias de seguridad —lo cual incluye la entrada de presuntos terroristas vía las fronteras norte y sur de Estados Unidos.

Posteriormente, con el incremento de las actividades del crimen organizado, más allá de la frontera mexicana con Centroamérica, en particular el narcotráfico y el tráfico de personas, se empezó con la Iniciativa Mérida (2008), con la cual Estados Unidos transfiere recursos destinados a la procuración de justicia y el programa antinarcóticos, antiterrorismo y de seguridad fronteriza. Con la transferencia de recursos de hasta 1.4 billones de dólares durante tres años, se esperaba que México adquiriera equipo aéreo y terrestre de seguridad, así como de inteligencia y capacitación en derechos humanos.

Los fondos del Plan Mérida se han usado en la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que pusiera en marcha el presidente Felipe Calderón al inicio de su administración en 2006. El enfoque estrictamente militar y policiaco hacia el narcotráfico inició una lucha descarnada entre las bandas criminales, la cual ha

generado una gran ola de violencia en las ciudades de Morelia, Acapulco, Ciudad Juárez, Tijuana, Nuevo Laredo y Monterrey. De 2006 a mediados de 2011, la guerra de Calderón había cobrado unas cincuenta mil vidas, causado unas cuatro mil desapariciones forzadas documentadas (aunque el número de desaparecidos incluso llegaría a veinte mil personas), llevado a unas cuatrocientas agresiones a periodistas y cobrado doscientos treinta mil desplazados, la mitad de ellos hacia Estados Unidos (Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, 2011; Cencos, 2011; Martínez, 2011). Hay unos cien mil desplazados tan sólo en el valle de Juárez y Ciudad Juárez. En el municipio de El Porvenir, Chihuahua, unas treinta personas solicitaron asilo luego de que un cártel les exigiera abandonar sus casas. A finales de 2010, se dio el primer caso grave de desplazados internos, en Ciudad Mier, Tamaulipas, pues unas cuatrocientas familias huyeron de la violencia generalizada propiciada por el enfrentamiento entre cárteles, y el gobierno estatal, en vez de repeler a los criminales, instaló un albergue temporal. Asimismo, unas treinta mil personas han cruzado la frontera hacia Texas, tras recibir amenazas de los criminales, quienes incendian las viviendas para advertirles que no los quieren allí, o los secuestran o matan si no acceden a vender drogas. Muchos comerciantes y empresarios han sido amenazados con el incendio de sus negocios si no pagan “derecho de piso” en Tamaulipas, Nuevo León y Chihuahua (Gómez Durán, 2010).

Sin embargo, no sólo los criminales provocan el desplazamiento, también la militarización. Según informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de ocho quejas contra el ejército recibidas en diciembre de 2006, se pasó a 376 en 2007; 1 143 en 2008 y 1 644 en 2009. En 2010, empezó a descender esa cifra y se registraron 1 320, aunque es posible que sea por el temor a la denuncia, mas no por una disminución de los abusos (Aranda, 2011). La relación de la política de seguridad bilateral con estas violaciones a los derechos humanos se denunció en 2009. Dicho año, organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch denunciaron el uso de los recursos del Plan Mérida para el financiamiento del ejército mexicano y pidieron al gobierno del presidente Barack Obama que redujera el 15 por ciento de los fondos hasta que México se comprometiera a juzgar en cortes civiles a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos, en el contexto de la lucha contra el narcotráfico (Human Rights Watch, 2009c).

Los casos de abuso son aterradores. En marzo de 2010, dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey (Jorge Antonio Mercado Alonso y Javier Francisco Arredondo Verdugo) murieron durante un enfrentamiento entre criminales y militares. La recomendación 45/2010 de la CNDH estableció que los militares golpearon a los jóvenes mientras agonizaban, les sembraron armas ya caídas y alteraron la escena de los hechos para ocultar el exceso en el que incurrieron (CNDH, 2010b). Asimismo, en abril de 2010, en una carretera en Nuevo Laredo, Tamaulipas, los hermanos Bryan y Martín Almanza Salazar, de cinco y nueve años de edad, fueron acibillados por militares que dispararon a la camioneta familiar en la que viajaban, luego de que, por miedo, el padre rehusara detenerse en un retén militar. El Ejército se defendió diciendo que la familia quedó atrapada en un fuego cruzado,

pero los padres de los niños asesinados por militares aseguraron que aun cuando el padre bajó la ventanilla para pedir que detuvieran la balacera porque había menores en el vehículo, los soldados siguieron disparando (CNN México, 2010).

En resumen, en NA, Estados Unidos y Canadá se han enfocado en la securitización de la frontera, tanto para contener migrantes como para atajar el tráfico de drogas y de armas, y con ello se han negado a retomar los problemas de desarrollo que provoca la migración, renunciando así a los principios del derecho al desarrollo y dejando esta tarea al Estado emisor. La gran diferencia entre la UE y NA es que, mientras Europa se ha encargado de evitar que los europeos se conviertan en migrantes modernos, en Norteamérica los miembros más prósperos del TLCAN se han deslindado de cualquier responsabilidad sobre las condiciones económicas —incluyendo los términos de la asociación económica— que generan migración y abordan la migración moderna proveniente de México desde una perspectiva policiaca que genera aún más violaciones a los derechos humanos. En esta cooperación bilateral policiaca y militar, el gobierno de México no es víctima, pues ha aceptado el papel de abastecedor de mano de obra barata en la región y se ha conformado con financiar su desarrollo interno con las remesas de las mismas personas que migran debido a la ausencia de un programa nacional de desarrollo interno.

#### FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO INTERNO CON REMESAS DE LOS MIGRANTES

El TLCAN desconoce sistemáticamente el derecho al desarrollo, ya que sus términos perpetúan asimetrías y desigualdades (Estévez, 2008a). Mientras que Estados Unidos y Canadá se deslindan totalmente de cualquier responsabilidad o compromiso con la situación de desigualdad, inseguridad y pobreza de su vecino incómodo, México no tiene una estrategia de desarrollo ni de empleo que le permita revertir estas asimetrías (Aragón, 2009).

Delgado y Márquez han examinado cómo México se ha convertido en el mayor impulsor de migrantes a Estados Unidos —el 98 por ciento de los migrantes mexicanos están en Estados Unidos— por el papel que se le asignó en el seno del TLCAN y que ha aceptado como una forma de cubrir la falta de una estrategia de desarrollo orientada a su interior. La relación entre la migración y la asociación económica en Norteamérica tiene su origen en un modelo de integración que ellos han denominado “modelo exportador de fuerza de trabajo”, el cual identifica el trabajo barato como ventaja comparativa para las exportaciones y engarza dos mecanismos orientados a su explotación: la industria maquiladora y la migración laboral (Delgado y Márquez, 2006; 2007). Por un lado, la maquila es la industria que elabora las mercancías que se exportarán y en la cual se emplea mano de obra nacional con poca calificación. La maquila se encuentra desvinculada de las cadenas productivas nacionales, porque los insumos se adquieren en el exterior y a través de las subsidiarias de las corporaciones transnacionales en otros países. Como lo establecen Delgado y Márquez:

El aparato productivo mexicano se está desindustrializando progresivamente y el valor de la fuerza de trabajo mexicana queda como único componente determinante del valor agregado, en la medida que actualmente se importa el 77 por ciento de los insumos del proceso productivo. En este proceso, se han desintegrado por lo menos cuarenta cadenas de producción que incluyen a pequeñas y medianas empresas mexicanas que abastecían tanto a los grandes exportadores como al mercado interno (Delgado y Márquez, 2006: 123).

Por otro lado, el desmantelamiento del aparato productivo en el seno del TLCAN ha llevado también a una incapacidad estructural para generar empleos bien pagados —la maquila solamente produce trabajos baratos—, lo cual se traduce en una migración laboral que sirve para captar recursos a través de las remesas. Como señalan Delgado y Márquez:

se trata de una modalidad de integración asociada estructuralmente al explosivo crecimiento que experimenta la exportación directa de fuerza de trabajo de México hacia Estados Unidos vía migración laboral, además de que imprime un sello peculiar a la naturaleza asimétrica del intercambio comercial entre ambas naciones [...]. La maquila implica la transferencia neta de ganancias al exterior, en tanto que la migración entraña no sólo una transferencia de los costos de producción y calificación de la fuerza laboral implicada, sino que, de manera todavía más importante, priva a la economía mexicana de la principal mercancía para la acumulación de capital (Delgado y Márquez, 2006:124).

La exportación de trabajadores a Estados Unidos no es posible sólo por el desmantelamiento del campo mexicano<sup>4</sup> y la desigualdad socioeconómica acentuada en los estados expulsores,<sup>5</sup> sino también porque, como lo indican Delgado y Márquez (2006), existe una gran demanda de trabajo barato en Estados Unidos debido a dos factores: la existencia de trabajos precarios anteriores al proceso de reestructuración productiva actual y la presencia de un nuevo sector laboral igualmente precario generado por el proceso actual de reestructuración económica. Estos empleos, que se ubican en los servicios, el comercio, la construcción y la industria manufacturera, se caracterizan por los bajos salarios, la falta de prestaciones, la informalidad, la represión y la inestabilidad, de los cuales los trabajadores migrantes rara vez se quejan porque siempre hay alguien que pueda ocupar su lugar, son desechables (Levine citada por Delgado y Márquez, 2006). Destaca el hecho de que los empleos en la industria manufacturera cada vez los ocupan más los migrantes mexicanos y cada vez menos los nativos, quienes se han movido a sectores mejor pagados, sindicalizados y con prestaciones —entre 1996 y 2004, el número de trabajadores estadounidenses que se ocuparon en este sector creció un 18 por ciento, mientras que el de mexicanos aumentó en un 14 por ciento—. Como acotan

<sup>4</sup> Para una interesante descripción del impacto del TLCAN en el campo y su consecuente relación con la migración, véase *La Jornada* (2008b).

<sup>5</sup> Sobre la situación del desarrollo en México y su relación con la migración, véase PNUD (2007).

los autores, este reemplazo tiene “el claro propósito de disminuir los costos de operación del sector en aras de aumentar su competitividad global y aumentar la tasa de ganancia” (Delgado y Márquez, 2006: 130).

En contraste con Europa, donde los Estados asumen en conjunto los costos del crecimiento de los países menos privilegiados, en América del Norte el modelo de desarrollo basado en la exportación de migrantes ha dejado el papel de catalizador del desarrollo a los migrantes, pues sin una estrategia para el desarrollo interno México se apoya fundamentalmente en las remesas para generar desarrollo económico. México es el tercer país en el mundo (26 300 000 000 en 2008)—después de India (52 000 millones) y China (40 600 000 000)— que más depende de las remesas para el desarrollo económico. Las remesas en México son la segunda fuente generadora de divisas, después de las exportaciones petroleras. Como lo explican Castles y Delgado: “Las remesas se perciben como una fuente indispensable de divisas extranjeras para generar estabilidad macroeconómica y reducir la pobreza en los países del sur, sujetos a las relaciones desiguales propias de la economía global. Las remesas son una forma de paliar el despojo derivado de la globalización: desigualdad creciente, empobrecimiento y marginación de grandes sectores de la población” (Castles y Delgado, 2007: 13).

El gobierno mexicano ha institucionalizado el desarrollo por medio de remesas a través de programas como los denominados 2x1, 3x1 y 4x1. El 2x1 vio la luz en el estado de Zacatecas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y consistía en que por cada dólar que mandaran los migrantes a sus comunidades, los gobiernos federal y estatal aportaban dos más para obras públicas o sociales en las comunidades de origen de los migrantes. El programa 3x1, que se articula en la Sedesol desde 2004, tiene como fin apoyar las iniciativas de los migrantes para mejorar la infraestructura básica y proyectos productivos a través de recursos provenientes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las organizaciones de migrantes; cada parte contribuye con el 25 por ciento del total del costo de la obra. El programa 4x1, que entró en operación en 2005 en Zacatecas, ha incorporado la iniciativa privada (a través de la empresa de envíos de remesas Western Union), la cual se comprometió a aportar 1 250 000 dólares en proyectos productivos de los migrantes (Imaz Bayona, 2007).

Estos programas han sido duramente criticados por concentrarse en unos cuantos estados, pues dependen de que los migrantes se organicen en sus lugares de residencia. Sin embargo, es cierto que reciben gran apoyo de los migrantes, quienes desde sus oficinas en California e Illinois han operado proyectos en veintitrés estados de la república, atendiendo a 527 organizaciones de migrantes en 31 entidades de Estados Unidos (Imaz Bayona, 2007). No obstante, a la larga, su papel en el desarrollo es adverso, como lo señalan Castles y Delgado:

Los gobiernos que ven la migración como una válvula de seguridad para exportar el desempleo y el disenso político, en los hechos, lejos de utilizar la emigración como instrumento de desarrollo, la emplean como una alternativa para evitar llevar a cabo las transformaciones estratégicas necesarias, como reformas en la tenencia de la tierra,

combate a la corrupción, mejoras en el transporte y las comunicaciones, además de avances en salud, educación y bienestar. En otras palabras, estos gobiernos ven la emigración como una vía para evitar cambios estratégicos y estructurales necesarios y mantener así el statu quo. Cuando un gobierno depende del “desarrollo basado en las remesas”, el resultado será una mayor dependencia estructural de la emigración, de las remesas (Castles y Delgado, 2007: 15).

Otro problema derivado de fundamentar la política de desarrollo en las remesas, como lo ha demostrado el caso mexicano, es que la estabilidad económica interna depende siempre de que Estados Unidos genere empleos, lo cual ha dejado de ocurrir debido a la crisis económica global de 2009. Debido a la desaceleración económica en Estados Unidos, miles de mexicanos se quedaron sin empleo, lo cual implicó una baja en las remesas de casi el 20 por ciento —una captación de veinte mil millones de dólares en comparación con los poco más de veinticinco mil millones de 2008—. Esto tuvo, además, el efecto sin precedentes de que los familiares de los migrantes reenviaran parte de esas remesas a sus seres queridos que no querían regresar aún, pero que no encontraban los medios para subsistir en Estados Unidos. Los estados más afectados son justamente los más pobres: Chiapas, Guerrero e Hidalgo (*La Jornada*, 2009a; Levine, 2009). En 2010, las remesas repuntaron y aumentaron a 21.2 mil millones de dólares, pero no alcanzaron los veinticinco mil millones anteriores a la crisis (Rodríguez, 2011).

En términos del derecho al desarrollo, el basado en remesas transfiere la responsabilidad del Estado a las personas —éste sólo aporta recursos si los migrantes lo hacen—, que en este caso son personas que han abandonado su país por violaciones a este derecho y a los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos a través de la desigualdad en el ingreso, la pobreza, la falta de acceso a la educación, la discriminación por origen étnico u orientación sexual, falta de agua, impunidad del crimen organizado y persecución política. Al mismo tiempo, las remesas como sostén de la política de desarrollo subsidian el crecimiento de los países receptores sobre los de los países de origen de esos migrantes, porque son producto de empleos precarios que generan plusvalía a través de no otorgar las prestaciones que garantizan los derechos sociales (como se explicará en el cuarto capítulo).

## **La frontera como fortaleza policiaca y militar**

La legislación internacional de derechos humanos protege la vida, la integridad y la seguridad personal, independientemente de la nacionalidad. El derecho a la vida establece que nadie puede ser privado de ésta arbitrariamente, al contrario, debe ser protegida por la ley (DUDH, art. 3; CIDCP, art. 6, inciso 1; Convención sobre los Niños, art. 6, inciso 1, y Convención sobre Migrantes, art. 9). Asimismo, el derecho a la seguridad personal indica que todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, deben recibir protección contra la violencia y amenazas

físicas provenientes de agentes estatales o cualquier otra institución o individuo, sin discriminación racial, étnica o nacional, en particular si se trata de torturas, tratos o penas inhumanas, crueles o degradantes, y especialmente en el caso de los niños (DUDH, art. CIDCP, arts. 6, inciso 1, y 7; Convención sobre los Niños, arts. 6, inciso 1, 19, inciso 1, 37, inciso a; Convención sobre Migrantes, arts. 9 y 10; Convención sobre Racismo, art. 5, inciso b, y Convención contra la Tortura, art. 16, inciso 1).

Tanto en Europa como en América del Norte estos derechos tutelados por la legislación internacional se encuentran sistemáticamente amenazados en los controles fronterizos, los cuales orillan a los migrantes a buscar rutas alternativas que ponen en constante riesgo sus vidas, tanto por las condiciones geográficas, como por el patrullaje de agentes estatales que los intimidan y frecuentemente los agreden. Esto es porque si la securitización de los controles migratorios a través de la cooperación para el desarrollo no logra detener a los migrantes económicos y solicitantes de asilo en sus lugares de origen, los controles fronterizos son un filtro final (y mortal). Los controles fronterizos empezaron a establecerse en ambas regiones a finales de los ochenta y principios de los noventa para detener la migración “ilegal”, que solamente adquirió este carácter por la eliminación de posibilidades de entrada documentadas.

#### PREVENCIÓN POR DISUASIÓN

En 1991, se erigió el primer muro que separaba San Diego y Tijuana, y se extendió mar adentro en 1993. También ese año se implementó la Operación Blockade/ Hold-the-Line en la franja El Paso-Ciudad Juárez (Dunn, 2005; 2009a; 2009b). Dunn explica que esta operación se basaba en la estrategia de “prevención por disuasión”, la cual consiste en prevenir la migración indocumentada disuadiendo a los posibles migrantes mediante la presencia de cientos de agentes fronterizos, así como con la detención y cateo de cualquier “sospechoso” de ser migrante, es decir, posibles indocumentados, pero también chicanos y residentes de apariencia latina. La estrategia de prevención por disuasión de la Operación Blockade sirvió de modelo para las subsecuentes operaciones: Gatekeeper en San Diego (1994); Safeguard en Arizona (I-1995; II-1999), y Río Grande en McAllen y Laredo (1997). En 2004, la prevención por disuasión ya era estrategia nacional (Artola, 2006; Dunn, 2009a; 2009b).

Con estas operaciones —en las que se han invertido unos dos mil millones de dólares al año para levantar muros, contratar agentes fronterizos y comprar vehículos e instrumentos altamente sofisticados para detectar el movimiento de personas en el desierto— las autoridades migratorias de Estados Unidos han detenido a un millón de migrantes indocumentados, la mayoría de ellos mexicanos (Verea, 2003). Según Dunn, de 1993 a 2008 los fondos destinados a operaciones fronterizas han aumentado el 1000 por ciento, mientras que el número de agentes se ha incrementado en un 354 por ciento (de 3965 a 18000 agentes) en el mismo

periodo. Paradójicamente, las detenciones anuales pasaron de 1.6 millones en 1993, a tan sólo seiscientos mil, debido a que la dificultad para cruzar estimuló la contratación de coyotes (Dunn, 2009a; 2009b).

Los controles fronterizos han sido reforzados con las distintas reformas migratorias empezadas en los años ochenta,<sup>6</sup> pero el escenario represivo se recrudeció en 2001, a partir del 11 de septiembre. Como lo explica Staudt (2009), George W. Bush estableció una conexión entre su guerra contra el terrorismo y la migración, y empezó una guerra similar contra los migrantes a partir del 11 de septiembre. El endurecimiento de controles migratorios no ha llevado a la reducción de los flujos de migración a Estados Unidos y, en cambio, como lo aseguran O'Neil *et al.* (2005), se ha registrado un considerable retraso en el proceso de las entradas; se da un trato “menos hospitalario” a ciertos tipos de migrantes —estudiantes, refugiados, solicitantes de asilo y nacionales de países musulmanes— independientemente de si tienen o no documentos para entrar; y ha incrementado el papeleo para la documentación e identificación de ciudadanos de otros países.

Asimismo, como en Europa, estas acciones no disminuyen la inmigración indocumentada, sino que exponen a los migrantes a terribles violaciones al derecho a la vida porque trasladan sus intentos a zonas menos vigiladas, pero también más peligrosas porque se encuentran en pleno desierto. Por ejemplo, el sur de Arizona, que se ha convertido en un punto de cruce importante, donde los migrantes mueren por deshidratación, insolación e hipotermia. De 1995 a 2002, se registraron mil seiscientas muertes en la frontera con Arizona (Verea, 2003). En un reporte de 2008 sobre una misión a las fronteras México-Estados Unidos y México-Guatemala, la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) encontró que la creciente securitización de la frontera a través de la militarización, el levantamiento de muros y el incremento de agentes —que de 1994 a la fecha ha costado más de treinta mil millones de dólares— no ha reducido el número de cruces de migrantes indocumentados y sí ha incrementado el número de muertes. Con las diversas reformas migratorias, de 1990 a 2007 se ha incrementado el número de agentes de la Patrulla Fronteriza. Así, se pasó de 3 715 en 1990, a 9 078 en 2000; y de 11 106 en 2005 a 14 923 en 2007. En 2006, el gobierno de Bush reforzó el número de agentes fronterizos con seis mil guardias nacionales. Sin embargo, esas acciones no se han traducido en más arrestos: mientras éstos aumentaron solamente de 1 103 a 1 676 entre 1990 y 2000, en 2005 se registraron únicamente

<sup>6</sup> La política migratoria represiva en Estados Unidos se remonta por lo menos a principios del siglo xx, cuyo objetivo eran los diversos grupos étnicos, incluyendo chinos, japoneses y mexicanos, pero en este estudio alude a las políticas migratorias iniciadas desde los ochenta, porque van dirigidas al surgimiento de lo que aquí se ha denominado “migrante moderno”, siguiendo la caracterización subjetiva de la migración que hace Vitale (2006). Asimismo, ya que la política migratoria estadounidense ha sido objeto de un sinnúmero de estudios empíricos y teóricos, que van de lo más descriptivo hasta lo radicalmente analítico, en esta investigación parece repetitivo abundar en su análisis o descripción. Es preferible remitir al lector interesado al estudio realizado por Mónica Verea, en el que ubica las corrientes teóricas en la formulación de la política migratoria de Estados Unidos desde sus inicios en el siglo xix (Verea, 2003).

1 189 y tan sólo 876 en 2007. Un 85 por ciento de los detenidos son mexicanos. Simultáneamente, el número de migrantes indocumentados aumentó de 3500 en 1990 a 8500 en 2000, y entre 11 500 y 12 000 en 2007.

En contraste, las muertes incrementaron: de 1994 a 2008 se han registrado más de 5 500 muertes en la frontera México-Estados Unidos (Dunn, 2009), sobre todo debido a que esta securitización ha empujado a los migrantes a buscar rutas alternativas que son más peligrosas, en particular las que pasan por el desierto de Arizona (Dunn, 2009). El número de muertes se ha incrementado más del doble entre 1995 y 2005, debido a la creciente securitización de la frontera entre California y Texas, y la consecuente búsqueda de cruces a la altura del desierto de Arizona. En el lapso de 2004 a 2007, se han registrado alrededor de doscientas veinticinco muertes anuales en esta área, aunque ésta es una estimación conservadora porque, tomando en cuenta los cuerpos que nunca se recuperan, el número sería tres veces mayor (FIDH, 2008).

Esto no incluye las muertes por brutalidad policiaca, de las cuales no se sabe tan ampliamente, a menos que haya testigos, como ocurrió con las ejecuciones, en junio de 2010, de Anastacio Hernández Rojas, quien murió en San Diego luego de que oficiales de aduana lo golpearan repetidamente con palos y le dieran electrochoques en el proceso de deportación a México; y el niño de catorce años, Sergio Adrián Hernández, quien fue baleado en Ciudad Juárez por un agente de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos desde territorio estadounidense. Hernández Rojas vivía en Estados Unidos desde los catorce años y tenía cinco hijos nacidos en ese país; el pequeño Adrián jugaba con amigos cuando el agente le disparó durante un ataque a migrantes que le tiraban piedras.

En Canadá, el escenario de securitización es parecido, pero no tan radical como en Estados Unidos. A pesar de que se crearon nuevos departamentos para seguridad fronteriza y se inspecciona más detenidamente a ciertos tipos de migrantes, los asuntos migratorios siguen a cargo del Departamento de Ciudadanía e Inmigración, incluso después de la entrada en vigor de la nueva ley migratoria. En Canadá está vigente desde 2002 la *Inmigration and Refugee Protection Act*, la cual eliminó el énfasis en la escasez laboral de coyuntura y lo puso en la preparación general de las personas que ingresan y su contribución a la economía en el largo plazo. Esta nueva política se basa en puntos por habilidades profesionales, educación y lenguaje, independientemente del origen racial. A esto se agrega también un incremento en la firma de acuerdos bilaterales de trabajadores temporales, como los que se tienen con México en el área agrícola, que incorpora, bajo ciertas condiciones y en lapsos cortos, a las migraciones no calificadas (O'Neil *et al.*, 2005; Ray, 2005).

Finalmente, en la frontera de México con Guatemala, el escenario es catastrófico: tanto las detenciones como las muertes se han disparado: por un lado, el número de detenciones incrementó debido, entre otras cosas, al establecimiento del Plan Sur en 2001, un plan interinstitucional para la vigilancia de las principales rutas de cruce El Ceibo-Guatemala y La Mesilla-Guatemala. Además de orillar a los migrantes a rutas más peligrosas, los operativos incrementaron las detenciones de diez mil en 1980, a 138 000 personas en 2002, y 240 000 en 2005. No obstante que la migración indocu-

mentada se despenalizó en 2008 en México, el INM sigue haciendo detenciones masivas de migrantes en los estados aledaños a la frontera con Guatemala: tan sólo en marzo de 2010, en diferentes operativos, llevados a cabo en seis estados de la república, se “aseguraron” 435 inmigrantes centroamericanos (Gutiérrez, 2010; AFP, 2010). Las violaciones a los derechos humanos durante estas detenciones son frecuentes, e incluyen detención arbitraria, no informar a los detenidos sobre sus derechos y las causas de la detención, extorsión para no ser detenido o ser liberado, hostigamiento sexual a mujeres, maltrato físico y psicológico, tratos crueles y degradantes, y secuestro por parte del crimen organizado coludidos con la policía (FIDH, 2008).<sup>7</sup>

Es común que las detenciones las realicen agentes estatales no autorizados para ello, como personal de la Marina y las policías municipales, quienes han incurrido en torturas, maltratos, golpes y amputaciones. Por ello, la CNDH emitió la Recomendación general no. 13, dirigida al gobierno federal, en la que denuncia que entre 2005 y 2006 registró cincuenta casos en los que agentes estatales en Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Campeche, Guanajuato, Chihuahua, Nuevo León, Jalisco y Sonora exigían verificar documentos migratorios, aun cuando no están autorizados para ello. Esta recomendación engloba una situación general registrada previamente en las recomendaciones 005/2005, 014/2006, 045/2005, 027/2005, en las que además se establece que agentes de la Marina, policía estatal y guardias privados maltrataron, torturaron, golpearon y provocaron la amputación de miembros de decenas de migrantes.<sup>8</sup>

Por otro lado, respecto del problema de las muertes en la frontera México-Guatemala, los migrantes son víctimas tanto de agentes migratorios, policiacos y militares, como del crimen organizado y pandillas que hacen el cruce particularmente peligroso y tristemente peculiar. No obstante:

Es muy difícil tener una idea exacta [del número de muertes], pero de los testimonios y las entrevistas efectuadas por las encargadas de misión resulta evidente que [muchos] migrantes mueren antes de llegar a la frontera con Estados Unidos. Mueren luego de caer o de haber sido lanzados de los trenes que [viajan] hacia el norte, mueren asesinados por los mismos polleros, por las maras o por otros delincuentes. De esos muertos no se habla, solo algunos migrantes cuentan que vieron en el monte restos humanos o asistieron a la ejecución de un migrante por delincuentes. Los migrantes fallecidos de los cuales más se habla son los que caen del llamado tren de la muerte [...]. El gobierno hondureño tiene estadísticas parciales; recibió, por ejemplo, noticias del fallecimiento en México de 168 y 91 migrantes en tránsito, respectivamente, en 2006 y durante el primer semestre de 2007. El gobierno de Guatemala tiene registrada en el primer semestre de 2007 10 repatriaciones de cuerpos desde México sin especificar las causas de muerte (FIDH, 2008: 23).

<sup>7</sup> Existen numerosos informes que caracterizan y sistematizan estas violaciones (FIDH, 2008: 64), así como las diversas recomendaciones al respecto de la CNDH, en <<http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>>.

<sup>8</sup> Véanse las recomendaciones en <<http://www.cndh.org.mx/recomen/2005/005.htm>>, <<http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/014.htm>>, <<http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/046.htm>>, <<http://www.cndh.org.mx/recomen/2005/045.htm>>, <<http://www.cndh.org.mx/recomen/2005/027.htm>>, <<http://www.cndh.org.mx/recomen/2006/020.htm>>.

En 2011, las muertes de migrantes a manos de bandas criminales —con las que frecuentemente se encuentran coludidas las autoridades para secuestrar, extorsionar, traficar y hacer trata con migrantes—, así como la impunidad de estos delitos, se habían convertido en un problema de dimensiones extraordinarias, y no se limitaba a la frontera México-Guatemala, sino que abarcaba las rutas de tránsito de los migrantes hacia Estados Unidos. En 2007, la CNDH emitió la recomendación 065/2007 que registraba la forma en que un sacerdote y veinte migrantes fueron detenidos y golpeados por la policía municipal de Ixtepec, Oaxaca, luego de tratar de rescatar a doce migrantes que estaban siendo secuestrados por ocho personas armadas que viajaban en una camioneta con placas del estado de Tamaulipas, que es la base de operaciones del cártel de Los Zetas, identificado como la organización criminal más involucrada en el tráfico de personas.

Fue justamente en Tamaulipas donde, en agosto de 2010, se evidenció que el problema estaba totalmente fuera de control. Alertados por un migrante ecuatoriano que sobrevivió al ataque de este grupo criminal, la Armada de México encontró los cadáveres de setenta y dos migrantes centroamericanos y sudamericanos (cincuenta y ocho hombres y catorce mujeres) en un rancho ubicado en la localidad de San Fernando, Tamaulipas. El sobreviviente declaró ante las autoridades judiciales que los criminales ofrecieron a los migrantes trabajo como sicarios, pero que como éstos se negaron, abrieron fuego matándolos a todos. Sólo el ecuatoriano logró escapar, aunque con una herida de fuego. El suceso escandalizó a defensores de derechos humanos nacionales e internacionales y advirtieron que los ataques contra los migrantes por parte de autoridades y criminales desembocan en una tragedia humanitaria (asunto que se analiza con detenimiento en el cuarto capítulo).

#### CACERÍA DE MIGRANTES

En la UE también se ha enfatizado el control y la gestión de las fronteras externas de Europa a través de la creación de Frontex, la agencia de la Unión Europea que coordina la cooperación entre los Estados miembros para las operaciones de seguridad en las fronteras externas del Espacio Schengen, y se equipara a la Border Patrol de Estados Unidos. Tiene su base en Varsovia, Polonia, y empezó operaciones el 3 de octubre de 2005,<sup>9</sup> luego de que se cerrara la frontera de Ceuta y Melilla<sup>10</sup> y los migrantes optaran por intentar alcanzar Europa por vía marítima. Frontex tiene un mandato que incluye principalmente la coordinación de los Estados miembros en el control fronterizo y la asistencia para la capacitación de guardias fronterizos; llevar a cabo análisis de riesgo, así como apoyar a los Estados miembros en operaciones de retorno (Frontex, 2008). Las operaciones conjuntas complementan los controles

<sup>9</sup> Según la Regulación del Consejo (EC, 2004) 2007/2004/ (26.10.2004, OJ L 349/25.11.2004).

<sup>10</sup> Esto ocurrió luego de que un grupo de migrantes intentara cruzar por la fuerza la frontera terrestre entre Europa y África, en Ceuta y Melilla (dominio español en territorio marroquí). Decenas de migrantes fueron heridos y otros más asesinados por las fuerzas militares españolas y marroquíes.

fronterizos nacionales de cada país. Desde su creación, ha llevado a cabo diversas operaciones para la intercepción y detención de inmigrantes, con la participación sostenida de Italia, Alemania y Portugal, países que han cooperado con su conocimiento y experiencia, así como con flotillas aérea y marítima. Además de la cooperación casi permanente de estos países, también han colaborado Reino Unido, Francia, Alemania, Luxemburgo y Suecia, en Europa; y Mauritania, Cabo Verde y Senegal, en África. Desde mediados de 2006 hasta finales de 2007, Frontex interceptó en África a 12864 inmigrantes y 155 embarcaciones.<sup>11</sup>

Según Frontex, en 2008 se registraron y analizaron 175 000 intentos de cruce “ilegal” en las fronteras marítimas y terrestres externas, lo cual representa un incremento del 20 por ciento en relación con 2007 (Frontex, 2008). No obstante, debido a la cooperación con países africanos diseñada en el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, y al Enfoque Global a la Migración y al Asilo, esta tendencia cambió en 2009 y se consolidó en 2010 (Frontex, 2009; 2010). En 2009, Frontex reportó 106 200 cruces irregulares, una reducción del 33 por ciento respecto a 2008. Hubo menos cruces en España y en Italia, pero se incrementaron en Grecia y Turquía (el 75 por ciento del total de las entradas se reportaron aquí). En 2010, Grecia se convirtió en el principal punto de entrada y Turquía en la principal ruta de tránsito (Frontex, 2009; 2010).

Los controles fronterizos han cobrado miles de vidas: entre 1998 y 2008 han muerto, por lo menos, 14 797 personas al intentar cruzar las fronteras europeas (PICUM, 2009). De éstos, 5 073 se perdieron en el mar; 9 308 se ahogaron tratando de llegar a España y sus cuerpos fueron encontrados en el Mediterráneo y en el Océano Atlántico, y 1 611 más perdieron la vida tratando de cruzar el desierto del Sahara en su camino hacia Europa. Tan sólo en 2006 murieron 1 167 y, en 2007, 921 (Espuche *et al.*, 2007). Al menos 920 personas han muerto tratando de alcanzar Europa entre 1993 y 1997, y entre 1997 y 2000 murieron más de 3 000 migrantes mientras intentaban cruzar el estrecho de Gibraltar. Toda vez que los migrantes cambiaron las rutas marítimas por las terrestres entre 2009 y 2010, el número de muertes en el mar disminuyó, pero los migrantes que no pueden pagar vuelos, aun los de bajo costo que se ofertan para Turquía, enfrentan la brutalidad policiaca y toda clase de peligros en los países magrebíes y Turquía (Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, 2011).

## **El endurecimiento de la política de asilo y la función de los centros de detención**

La legislación internacional de derechos humanos prohíbe la detención arbitraria, así como los tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes, y en última instancia

<sup>11</sup> Sobre el desempeño de Frontex en la captura de migrantes, véase Espuche *et al.* (2007). También una referencia oficial más descriptiva y cuantitativa, se halla en los informes anuales (2005-2008) de Frontex (2009).

impide las expulsiones sin acceso igualitario a la justicia. En primer lugar, los instrumentos internacionales protegen el derecho a la libertad personal y, en consecuencia, prohíben las detenciones arbitrarias, especialmente cuando se trata de niño(as), cuya detención debe ser el último recurso. Los menores que sean encerrados no deben estar en los mismos lugares que los adultos, a menos que se trate de su propia familia, y deben tener acceso en todo momento a su tutor, así como a servicios de salud, educativos y a una alimentación adecuada (DUDH, arts. 3 y 9; Convención contra el Racismo, art. 5, inciso a; CIDCP, art. 9, inciso 1; Convención sobre los Niños, art. 37, y Convención sobre Migrantes, art. 16, incisos 1-6).

En segundo lugar, la legislación sobre derechos humanos establece que todas las personas deben gozar de una serie de derechos durante su detención, incluyendo el acceso a la justicia pronta y expedita, con acceso a un asesor legal y en una lengua que entienda, sin discriminación en relación con los nacionales (DUDH, arts. 3, 7, 8, 9, incisos 1-5, 10 y 11, inciso 1; Convención contra el Racismo, art. 5, inciso a, y 6; PIDCP, art. 9, inciso 1, 14, inciso 1, 16 y 26; Convención sobre los Niños, art. 12, inciso 2, 37 y 40, inciso 1; Convención contra la Tortura, arts. 12, 13 y 14; Convención sobre Migrantes, arts. 5, inciso 1a, 17, inciso 1, y 18, inciso 1). Asimismo, hay una protección contra la expulsión masiva (Convención contra la Tortura, art. 3, y Convención sobre Migrantes, art. 22, incisos 1,2).

La detención de migrantes indocumentados se convierte en arbitraria porque las condiciones y el tiempo a veces son superiores a la detención por ofensas criminales, lo cual es totalmente desproporcionado. En el caso de los solicitantes de asilo, éstos se encuentran en espera de que una corte dé un fallo sobre su caso y, en la mayoría de las veces, no han cometido ofensa alguna. Muchos migrantes ni siquiera llegan a que un juez escuche su caso porque son expulsados de inmediato. Los menores son encerrados en circunstancias inapropiadas para su desarrollo y llevando a costas una responsabilidad que no es suya si es que van acompañados (la decisión de migrar fue de sus padres). Como lo indica la PICUM (2009b: 34): “Los estándares internacionales de derechos humanos afirman que la detención para el control migratorio sólo se puede utilizar en circunstancias excepcionales, debe ser proporcionada a sus objetivos y limitarse a la mínima duración posible. Además, cada migrante tiene derecho a una evaluación de su caso y tiene la facultad de plantear un recurso judicial”.

No obstante estas prohibiciones, las políticas de asilo y refugio cimentadas en la detención temporal se han vuelto algo recurrente en Europa y en Norteamérica. La Convención de Ginebra sobre Refugiados los define como “personas que se ven obligadas a dejar sus países de origen por persecución basada en su origen étnico, nacionalidad, religión y opinión política, relacionada con hechos anteriores a 1951”. El Protocolo de 1967 extiende la protección a quienes son víctimas de hechos ocurridos después de 1951.<sup>12</sup> La diferencia entre un asilado y un refugiado

<sup>12</sup> Ninguno de estos instrumentos protege a quienes tienen que huir de sus países por hambrunas o desastres ambientales, entre otros nuevos factores de migración forzada. Estas nuevas formas se abordan con mayor amplitud en el primer capítulo. Sobre la legislación internacional que protege a los refugiados y los retos que le impone el mundo actual véase United Nations Organization (2007).

es que el primero solicita acogida en un país una vez que llega a éste, mientras que el segundo busca la protección antes de llegar al país. Ambos tienen que demostrar que su vida corre peligro si permanece o regresa a su país.

#### ESTRECHAR EL SIGNIFICADO DEL ASILO Y EL REFUGIO

Canadá es (o era) el país con la política de asilo más generosa no sólo en Norteamérica, sino en el mundo. A partir de 1970, los refugiados se convirtieron en una constante en vez de un simple componente de la política migratoria canadiense. La *Immigration Act* de 1976 institucionalizó la protección de los refugiados, estableciendo programas de integración, asistencia social y económica, así como un sistema de patrocinio privado a refugiados. Este último aspecto le valió a Canadá un premio por parte del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1986. Canadá también está a la vanguardia en la ampliación de su definición de refugiado, la cual va más allá de los límites impuestos en la propia legislación de la ONU, y es de los primeros países en considerar la persecución por motivos de género y orientación sexual. Desde finales de la segunda guerra mundial, Canadá ha admitido más de setecientos mil refugiados en su territorio. Tan sólo en 2000, el 35.5 por ciento de los solicitantes de asilo recibían asistencia del gobierno, el 9.7 por ciento recibían asistencia privada y el 43.2 por ciento fueron aceptados después de que su solicitud fue admitida (Amnesty International Canada, 2009b).

Sin embargo, a partir del 11 de septiembre, la detención de solicitantes de asilo se ha intensificado, y desde la puesta en marcha de la nueva *Immigration and Refugee Protection Act* de 2002, la situación ha cambiado con nuevas medidas como la del “tercer país seguro” (Amnesty International Canada, 2009a; 2009b; Ray, 2005). Se trata de convenios bilaterales que establecen que un solicitante de asilo no puede ser admitido en el país después de haber sido rechazado en otro que ha firmado el convenio. Canadá y Estados Unidos firmaron en diciembre de 2001 la Declaración de Fronteras Inteligentes, la cual contiene treinta puntos de cooperación e incluye un Acuerdo de Tercer País Seguro.

A pesar de ello, la legislación canadiense tomó un giro inesperado con el caso de los mexicanos solicitantes de asilo. Como ya se explicó en el primer capítulo, entre 2006 y 2010, 44 019 mexicanos han solicitado asilo en otros países, 13 700 de ellos en Estados Unidos y 30 142 en Canadá. En 2007, la mayoría del total de 9 545 solicitudes de asilo provenientes de mexicanos se habían registrado en Canadá (el 74 por ciento) y en menor medida en Estados Unidos (el 24 por ciento) (United Nations High Commissioner for Refugees, 2007). Como resultado de ello, el 14 de julio de 2009, el gobierno canadiense anunció que impondría la presentación de visa a los mexicanos que quieran visitar Canadá, contraviniendo así la reciprocidad que guardaba con México, que no solicita visa a los canadienses. Esta política de asilo cambió drásticamente la tendencia. Mientras que el número de solicitudes de mexicanos en Estados Unidos casi se duplicó en 2010, en Canadá la cifra se desplomó a tan sólo 1 198, evidentemente debido a la visa

impuesta a ciudadanos mexicanos (United Nations High Commissioner for Refugees, 2007; 2008; 2009; 2010).

Las crecientes investigaciones académicas de este fenómeno demuestran que el rechazo a las solicitudes de asilo de los mexicanos no tiene que ver necesariamente con que éstas sean falsas —aunque existen los casos (Carmona, 2010)—, sino con dos limitaciones del sistema de refugio canadiense: la primera es la subjetividad de los jueces que revisan los casos de mexicanos que buscan asilo por orientación sexual. Un equipo de investigación de la Universidad McGill (Montreal) ha analizado el papel que desempeñan los estereotipos de lo que es ser gay y bisexual, y el desconocimiento de los problemas de México, en la decisión de los jueces que han fallado en contra de mexicanos. Los jueces arguyen que los solicitantes “no se ven” lo suficientemente homosexuales o bisexuales, o que se ven más de lo que deberían, o que no creen que la homofobia sea un problema endémico y generalizado en México. En todo caso, arguyen los jueces, el Estado mexicano no persigue abiertamente la homofobia como en Irán.<sup>13</sup> Los jueces deciden sobre los casos sin saber que, a pesar de que en México la homofobia no es perseguida abiertamente por el Estado, las actitudes homofóbicas no son sancionadas y se encuentran institucionalizadas, por lo que muchos hombres y mujeres gays deben conformar los estereotipos de masculinidad o femineidad generalizados. La segunda tiene que ver con las limitaciones de la legislación sobre refugio. Canadá reconoce que la colusión del crimen organizado con las instituciones encargadas de la seguridad pública es grave, pero es tajante al declarar que ése no es problema de Canadá en el marco de su legislación sobre asilo y refugio. Para ellos, si alguien es perseguido por un grupo de policías o un cártel de la droga, puede acudir a las instituciones de justicia y buscar apoyo, o mudarse a otro estado de la república.<sup>14</sup> En ambos casos no se entiende que el problema es institucional y estructural, como lo han demostrado casos de secuestro en los que una querrela ante el Ministerio Público alerta a los criminales de que han sido denunciados (Volovich, 2009a; 2009b; Zehnder, 2010; Creskey, 2009). De hecho, la tendencia de asilo en Estados Unidos y Canadá —descenso en el número de solicitudes en Canadá y el simultáneo incremento en Estados Unidos— demuestra que, aunque en muchos casos las solicitudes a Canadá fueron falsas (Carmona, 2010), en muchos otros fueron verdaderas y se encuentran relacionadas con las actividades de la delincuencia organizada y la denominada guerra contra el narcotráfico.

A pesar de esto, en 2010, el gobierno canadiense declaró que el caso mexicano lo había alertado a reconocer que su sistema de asilo estaba “roto” y que necesitaba una enmienda urgente para evitar que solicitudes presuntamente falsas o inconsistentes como las de los mexicanos lo “taparan”. Según el gobierno canadiense, las

<sup>13</sup> Los avances de la investigación (iniciada en 2008) los presentaron en el seminario permanente del CISAN, el 7 de abril de 2010, Susana Vargas y Tamara Vukov, investigadoras del Simone de Beauvoir Institute y McGill University, respectivamente, participantes del proyecto.

<sup>14</sup> El funcionario Julien Truchon-Poliard, primer secretario del Departamento de Inmigración de la Embajada de Canadá en México, respondió, a pregunta expresa de la investigadora, durante la mesa redonda “Canadá-México: ¿nuevas políticas migratorias?”, realizada el 24 de noviembre de 2009.

solicitudes aumentaron un 60 por ciento después de 2006, alcanzando el récord histórico de 37 000 en 2008. En consecuencia, el Immigration Refugee Board —encargado de conocer los casos de refugio— tiene unos sesenta mil casos por resolver; y por ejecutar unas 53 000 órdenes de deportación. De estas repatriaciones pendientes, el gobierno solamente tenía ubicadas a quince mil personas. Por ello, en abril de 2010, se anunció una serie de reformas encaminadas a detectar solicitudes “falsas” y lograr que los juicios sean más expeditos antes de que lleguen a las cortes. Las medidas incluyen la expedición de una lista de países seguros con un buen récord de derechos humanos y buena protección por parte del Estado; más recursos para procesar casos; una revisión inicial de las solicitudes por parte de personal de migración y no sólo un juez, así como el establecimiento de una oficina de revisión de casos negados (Citizenship and Immigration Canada, 2010). Debido a que la legislación canadiense establece que nadie que llegue a su territorio se le puede negar el derecho a solicitar asilo y a tener un juicio justo con posibilidad de apelación, lo cual hace que los juicios sean muy largos, las autoridades canadienses han introducido un filtro burocrático que vuelve a su sistema de refugio muy parecido al estadounidense que, a diferencia del canadiense, siempre ha sido menos generoso.

También en Estados Unidos hay una tendencia a endurecer la política de refugio, la cual se rige por la Refugee Act de 1980, que entre otras cosas definió de forma limitada la categoría de refugiado.<sup>15</sup> En 2002, 18 450 de 100 690 solicitantes de asilo fueron detenidos y el número de personas que recibieron el estatus de refugiados disminuyó de 68 426 en 2001 a 28 455 en 2003. Esto tiene que ver con la creación del Departamento de Seguridad Nacional en 2003, a donde fueron transferidos los casos de asilo. En 2003, el Departamento de Seguridad Nacional detuvo a todos los solicitantes de asilo provenientes de los países con presuntos vínculos con Al Qaeda, desde su entrada hasta el final del proceso legal. Mientras que los inmigrantes indocumentados son detenidos un promedio de sesenta y cuatro días, los solicitantes de asilo son detenidos entre tres y diez meses, a veces en cárceles comunes (Human Rights First, 2009). Por lo menos 48 000 solicitantes de asilo han sido detenidos en cárceles y centros de detención entre 2003 y 2009 (Human Rights First, 2009). Al llegar a los puertos de entrada, los solicitantes de asilo son entrevistados por un oficial de Aduanas y Protección Fronteriza, que puede no tener idea de la legislación sobre refugio, pero solamente si esta persona considera que el solicitante está en riesgo lo encausa a los Servicios de Ciudadanía e Inmigración (O’Neil *et al.*, 2005).

El panorama para los solicitantes de asilo aparentemente mejoró en enero de 2010, cuando una nueva directriz estableció que los solicitantes de asilo que logran probar “miedo creíble” de persecución por parte del gobierno de su país, o por un grupo que el gobierno no quiera o no pueda controlar, podrían permanecer en territorio estadounidense hasta que el juicio de asilo llegara a su conclusión (U.S.

<sup>15</sup> En marzo de 2010, el Senado presentó la Refugee Protection Act (S. 3113), cuyo objetivo es ampliar la protección a refugiados. Sin embargo, a mediados de 2011, aún no se había aprobado.

Immigration and Customs Enforcement, 2010). El problema, sin embargo, viene cuando hay que demostrar el “miedo creíble”. Esto es particularmente cierto en el caso de las solicitudes de asilo de mexicanos a Estados Unidos, las cuales han aumentado tan considerablemente como las solicitudes a Canadá. Mientras que en 2001 se registraron apenas cincuenta casos de mexicanos que llegaban a territorio norteamericano pidiendo asilo, en 2007 el número había ascendido a 1 830. En 2008, el número aumentó a 2 487; y en 2009, a 2 422. En 2010, la cifra creció casi al 100 por ciento en relación con el año anterior —de 2 433 pasó a 4 225 solicitantes (United Nations High Commissioner for Refugees 2007; 2008; 2009; 2010)—. En 2010, México era responsable de un importante número de solicitudes de asilo registradas en Estados Unidos, precedido sólo por China y seguido de Haití, Guatemala y El Salvador (United States Department of Justice, 2011). Los casos se encuentran relacionados con violencia criminal y de género, como en Canadá (Buchanan, 2010; Bensman, 2009a, 2009b; Negrón, 2010).

Aun cuando pueden comprobar el “miedo creíble”, los solicitantes de asilo mexicanos enfrentan el problema estrictamente político de que el gobierno de Estados Unidos no quiere exponer a su socio, pues darles asilo sería tanto como reconocer: 1) que el gobierno de México está fracasando en su lucha contra el narcotráfico y 2) la esterilidad de los fondos de cooperación para la seguridad —como la Iniciativa Mérida (González, 2010)—. Peor aun, como en otros casos, las cortes estadounidenses temen que dar asilo a mexicanos abra una nueva puerta a la migración (Roseblum y Salehyan, 2004; Camp y Holmes, 2009). No sorprende, entonces, que sólo 382 del total de las 13 700 solicitudes registradas entre 2006 y 2010 hayan sido aceptadas (United States Department of Justice, 2011; United Nations High Commissioner for Refugees, 2007; 2008; 2009; 2010).

El temor a un mayor flujo de migración parece ser la razón más probable detrás de la negación de asilo a mexicanos. Por ello la persecución por parte de las bandas criminales, un argumento recurrente en las solicitudes de asilo, tiende a ser menos aceptada como fundamento que la persecución por parte del ejército u otra fuerza del Estado. En particular, parece que los casos de periodistas y defensores de derechos humanos forzados a buscar protección bajo la legislación de asilo en Estados Unidos, debido a las amenazas por parte del ejército, tienden a tener más éxito (González, 2010). Por ejemplo, en septiembre de 2010, el gobierno estadounidense otorgó el estatus de asilado humanitario al periodista Jorge Luis Aguirre, director de La Polaka.com, quien logró huir de Ciudad Juárez unas horas después de que fuera ejecutado el periodista Armando “Choco” Rodríguez, y luego de que recibiera una llamada en la que una voz anónima le advertía: “Eres el siguiente”. Aguirre en persona hizo una defensa política (en vez de jurídica) de su caso, el cual presentó al Subcomité de Crimen y Drogas del Senado de Estados Unidos en Washington, durante una audiencia testimonial en marzo de 2009. Muy similar es el caso de Alejandro Hernández Pacheco, el segundo periodista mexicano al que se le ha concedido el asilo. En agosto de 2011, la Corte falló a favor de Hernández Pacheco, quien demostró miedo creíble de persecución por parte de las autoridades federales por denunciar su incapacidad de protegerlo del cártel de Sinaloa. En

2010, el periodista fue secuestrado luego de reportar a las autoridades penitenciarias de Gómez Palacio, Durango, quienes dejaban libres a ciertos prisioneros por la noche para llevar a cabo asesinatos ordenados por el cártel. Horas después de haber sido liberado, la policía federal le dijo que iba a ser llevado a un encuentro con el presidente Felipe Calderón, pero en vez de eso fue llevado a una conferencia de prensa en la que se reveló su identidad en televisión nacional (Martínez-Cabrera, 2011). Otro caso es el de la defensora de derechos humanos Cipriana Jurado, quien pudo demostrar que era perseguida por elementos del ejército mexicano por su activismo en favor de una familia que buscaba justicia para dos de sus miembros —dos mujeres—, reportadas como desaparecidas en el valle de Juárez, en 2009. Se le otorgó el asilo político en junio de 2011 (*Animal Político*, 2011).

En contraste, a mediados de 2011, la Corte no había emitido fallo en dos casos de periodistas perseguidos por bandas criminales: primero, el caso de Ricardo Chávez Aldana, reportero de Radio Cañón, de Ciudad Juárez, quien solicitó asilo político en El Paso, Texas, en noviembre de 2009, luego de recibir amenazas de muerte por exigir al aire una investigación expedita del asesinato de sus dos sobrinos —Diego y Argenis Chávez Luis, de quince y diecisiete años de edad, respectivamente— quienes fueron acorralados junto con otros jóvenes en diciembre de 2009. El otro es el caso del periodista Emilio Gutiérrez Soto, reportero del *Diario del Noroeste*, de Ascensión, Chihuahua, quien solicitó asilo en mayo de 2008 luego de que el ejército allanara su casa y un coronel amenazara con matarlo por sus denuncias acerca de los excesos de militares en el Operativo Chihuahua, que es parte de la guerra contra el narcotráfico. El periodista pasó siete meses en un centro de detención, y solamente fue liberado por la resolución de Obama sobre el “miedo creíble”, la cual le dio la oportunidad de esperar el fallo en libertad.

#### LA DETENCIÓN INDEFINIDA DE QUIENES SUFREN PERSECUCIÓN

En Europa, el endurecimiento de la política de asilo también es una tendencia creciente. La UE empezó a establecer una política común de asilo a partir de los programas de Tampere y de La Haya. La Haya se proponía una política común de repatriación y retorno, y establecía que los migrantes sin derecho de permanecer en la UE debían regresar voluntaria o forzosamente a sus países, y llamaba al consejo a iniciar en 2005 las discusiones encaminadas a crear reglas comunes para que cada Estado miembro repatriara a los migrantes con respeto a su dignidad, pero con miras a salvaguardar la seguridad y el orden público. El objetivo último del Sistema de Asilo Común Europeo —como se definió en Tampere y La Haya, y luego reafirmado en el Programa de Estocolmo— era establecer un procedimiento común y uniformar los estatus de los solicitantes de asilo, lo cual se estableció en dos etapas: la meta de la primera —terminada antes de 2010— consistía en armonizar los marcos legales nacionales sobre la base de estándares comunes; la segunda etapa tenía como meta lograr en 2012 un estándar común de protección y mayor igualdad entre los Estados miembros para proporcionar esta protección.

Comprendía cuatro áreas de trabajo: instrumentos legales, medidas de ejecución y acompañamiento; solidaridad y corresponsabilidad internacional (Council of the European Union, 2008; 2010; European Council, 2004; 1999).

Una piedra angular de la política de asilo comunitaria empezó en septiembre de 2005, cuando la Comisión Europea formuló la Directiva para el Retorno de Inmigrantes Indocumentados, la cual aprobó el Parlamento Europeo en junio de 2008. Dicha directiva impone estándares comunes para la expulsión y prohíbe la adopción de medidas más estrictas que las allí aprobadas (European Parliament, 2008). La directiva establece que una persona que no ha logrado conseguir el estatus de refugiado o asilado, de acuerdo con las convenciones de Ginebra, tiene un periodo de entre siete y treinta días para dejar el país voluntariamente, y si no lo hace, las autoridades migratorias expiden una orden de expulsión que, además, le prohíbe introducirse al país hasta por cinco años. Si la autoridad tiene suficientes razones para creer que la persona puede esconderse, se le ubica en custodia temporal en un centro de detención hasta por seis meses, con posibilidad de extensión de otros doce, sumando un total de dieciocho meses. Esto beneficiaría a los migrantes en nueve países de la UE (donde detienen a los indocumentados indefinidamente), pero perjudicará a quienes se encuentran en países como España, donde la detención no podía ser mayor de cuarenta días, si bien se extenderá hasta por año y medio, de acuerdo con los nuevos estándares europeos (European Parliament and European Council, 2008). Según estos estándares, la orden de detención la otorga un juez “lo más pronto posible” (en un plazo de hasta setenta y dos) después de que se haya tomado la decisión administrativa de deportar a alguien. Niños y familias enteras solamente serán puestos bajo custodia como último recurso y por el menor tiempo posible, y los menores solamente pueden ser deportados si tienen la posibilidad de regresar con sus familias o “a instalaciones de recepción adecuadas” (European Parliament, 2008).

En los hechos, familias enteras son encerradas y mantenidas en condiciones de reclusión. Aunque la Directiva establece que sí pueden tomarse medidas más generosas, la Directiva fue duramente criticada por organizaciones de derechos humanos porque los estándares máximos son muy estrictos, y las organizaciones temían —con fundamento— que la mayoría de los Estados los adoptarían, como Francia, cuya presidencia de derecha promovió el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, e Italia, donde efectivamente el tiempo de detención se extendió de sesenta a ciento ochenta días (European Parliament, 2008).<sup>16</sup>

En Estados Unidos, de 2002 a 2009, el número de migrantes detenidos se ha duplicado, con un incremento de 202 000 en 2002, a un estimado de 442 941 en 2009 (Amnesty International Estados Unidos, 2008; Human Rights First, 2009). Los detenidos, que incluyen a cientos de niños, pueden ser inmigrantes indocumentados, solicitantes de asilo, sobrevivientes de tráfico de personas y residentes

<sup>16</sup> Sobre prácticas de retorno en diferentes países europeos, véase European Union Agency for Fundamental Rights (2010).

legales (Amnesty International Estados Unidos, 2008). Estas personas son detenidas en las fronteras, incluyendo los aeropuertos, y también dentro de territorio estadounidense, donde se detiene a las personas mientras esperan resolución de su juicio de asilo (aunque ya no necesariamente si logran probar el “miedo creíble” decretado por Obama), o por haber cometido una infracción menor, años o hasta décadas antes.

El gobierno no proporciona asistencia legal subsidiada y las condiciones de detención son iguales a las de las personas que cumplen sentencias por ofensas criminales: se les ponen esposas y grilletes, se les da uniformes de prisioneros, solamente pueden ver a amigos y familiares a través de cristales, y no tienen libertad de movimiento dentro de las instalaciones. Asimismo, hay testimonios de inmigrantes que han sufrido tratos y penas crueles y degradantes, así como de personas que han necesitado asistencia médica sin recibirla (Amnesty International Estados Unidos, 2008). Se ha denunciado también que aunque los migrantes son detenidos en centros ubicados cerca de sus lugares de residencia, después son trasladados arbitrariamente a otro centro en algún lugar remoto. De 1999 a 2008, se registraron 1.4 millones de traslados innecesarios (Human Rights Watch, 2009a). Asimismo, un joven haitiano de veintitrés años, con problemas de aprendizaje, murió en un centro de detención al parecer a causa de una convulsión. Estaba en espera de deportación (Gentile, 2008).

Para dar abasto a la demanda de lugares para detención, Estados Unidos ha contratado los servicios de unas trescientas cincuenta cárceles en todo el país. Entre 2005 y 2008, el número de camas en los centros de detención se incrementó en un 78 por ciento (Amnesty International Estados Unidos, 2008). Los centros de detención son un gran negocio para las corporaciones y gobiernos locales en Estados Unidos, pues mientras las primeras hacen negocio con el gobierno federal, los municipios pagan únicamente de uno a cinco dólares por detenido, que hoy ascienden a cerca de medio millón —a principios de los noventa, apenas llegaban a unos cuantos miles (Staudt, 2009).

Asimismo, en las prisiones familiares destinadas a los solicitantes de asilo, como el Hutto Residential Center en Texas, la mitad de los residentes son niños. No obstante, los guardias visten como custodios de prisiones y usan métodos carcelarios, como pase de lista diaria, amenazas de separar a las familias si los niños rompen las reglas, alambres de púas en las paredes, escasos servicios educativos o vacunas para los niños. El capítulo texano de la organización American Civil Liberties Union, conjuntamente con los docentes y alumnos de la Escuela de Leyes de la Universidad de Texas presentaron en 2007 una demanda legal contra estas prácticas y ganaron (Staudt, 2009).

En agosto de 2009, el gobierno anunció una serie de cambios al sistema de detención, entre los que se incluía poner fin al confinamiento de familias en este centro y destinarlo a la detención de mujeres. Las familias serían detenidas en el Berks Family Residential Center en Pensilvania, como parte de un plan para orientar la detención a un perfil civil, en vez de uno penal. Las reformas también incluían el diseño de infraestructura para la detención civil y poner en operación

un panel de expertos cuyas tareas incluyeran la supervisión de asistencia médica adecuada y atención a grupos vulnerables. Se proporcionarán servicios religiosos y recreativos, así como librerías legales y visitas familiares (U.S. Department of Homeland Security, 2009). En octubre de 2010, activistas de derechos humanos aseguraron que los cambios aún no eran perceptibles, y que el problema de raíz seguía siendo el mismo: se detiene a las personas arbitrariamente (Human Rights First, 2010).

Por otra parte, en Canadá la infraestructura de detención no es tan grande como en Estados Unidos o Europa. Tiene tres centros de detención de migrantes, ubicados en Toronto, Montreal y Vancouver, y todos son controlados por el Estado a través de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá. La mayor cantidad de migrantes son concentrados en Toronto (hasta ciento veinte) y Montreal (hasta ciento cincuenta), y el centro de Vancouver, localizado en el aeropuerto, no tiene acceso al exterior y sólo tiene cabida para veintisiete personas. Entre 2006 y 2007, hubo un total de 9261 detenidos en esos centros. Hasta hace algunos años, los migrantes eran detenidos en un hotel cercano al aeropuerto de Toronto, el Celebrity Inn Immigration Holding Centre. Además de estos centros, se encuentra uno en Kingston, donde se detiene a extranjeros considerados potenciales amenazas a la seguridad de Canadá. Los migrantes acusados de ofensas criminales son detenidos en cárceles municipales y estatales. En 2005, un reporte del ACNUR certificó que los detenidos no tenían información sobre su proceso ni acceso a intérpretes, y que existe poca comunicación entre los diversos niveles de gobierno para satisfacer las necesidades de los detenidos. Asimismo, un reporte del Parlamento estableció en 2008 que estaban sobrepoblados, pues el de Toronto había albergado hasta 180 detenidos (Global Detention Project, 2009a).

En cambio, México, después de una larga tradición de asilo, su política de refugio se ha deteriorado enormemente y no es mejor que la de sus socios comerciales. México se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967 hasta el año 2000. No fue sino hasta enero de 2011 cuando se aprobó la Ley sobre Refugio y Protección Complementaria (Secretaría de Gobernación, 2011).<sup>17</sup> Sin embargo, México tenía una política de asilo más abierta antes de estas medidas.

México dio asilo a refugiados de la guerra civil española en los años treinta y cuarenta, a los de las dictaduras militares en Argentina y Chile en los setenta y ochenta, así como a los centroamericanos en los ochenta.<sup>18</sup> Hoy en día, México está cerrando sus puertas a los perseguidos: de 2002 a 2007 México dio refugio a 446 personas de un total de 2127 que lo solicitaron. Esto quiere decir que México sólo aprueba veinte de cada cien solicitudes, muy por debajo de otros países latinoamericanos, como Costa Rica (55/100), Ecuador (47/100) y Venezuela (47/100) (Martínez, 2008). La CNDH emitió en 2007 la recomendación 035/2007 al INM por haber deportado a dos cubanos que aún estaban a la espera de un fallo sobre su

<sup>17</sup> Hasta 2010, el asilo y el refugio se aplicaba, según la Ley General de Población de 1984.

<sup>18</sup> Véase un interesante estudio de los extranjeros en México, incluyendo los refugiados, en Palma (2006).

solicitud de asilo.<sup>19</sup> Asimismo, en octubre de 2009, el gobierno negó asilo a 71 hondureños que solicitaban permanecer en el país por el golpe militar ocurrido en el país centroamericano el 28 de junio, y en el que el presidente constitucional, Manuel Zelaya, fue derrocado por militares encabezados por el teniente coronel René Antonio Herpburn Bueso. El Congreso nombró a su líder Roberto Micheletti como presidente interino (Notimex, 2009).

Como en Estados Unidos y Canadá, los solicitantes de asilo también son detenidos en México. En el caso de este último, la detención se aplica sobre todo para “asegurar” a migrantes centroamericanos y caribeños que se dirigen a Estados Unidos, pero afecta a los solicitantes de asilo, porque muchos de ellos lo son. En México hay cuarenta y siete centros de detención llamados “estaciones migratorias”. Se encuentran en veintitrés estados de la república, pero la mayoría se ubica en estados del sur del país, como Chiapas (10), Campeche, Oaxaca y Veracruz (tres estaciones en cada uno de estos estados), aunque algunas se ubican también en el norte, en estados fronterizos, por ejemplo, en Tamaulipas (4) (Sin Fronteras, 2009). Según Sin Fronteras, esto se debe a “la política del gobierno mexicano de evitar que los migrantes se introduzcan al país y para reducir el costo de expulsarlos a Centroamérica” (Sin Fronteras, 2009: 10). Las estaciones migratorias que más migrantes albergan y que representan mayores problemas son las de Tapachula, Chiapas, e Iztapalapa, en la Ciudad de México. De 2007 a 2009, un promedio de cien mil migrantes fueron detenidos al año (Sin Fronteras, 2009), aunque se ha registrado una disminución considerable respecto de los números de 2004 (215 695 inmigrantes) (CNDH, 2005a).

Una persona que entra al país tiene hasta treinta días para solicitar asilo y mientras espera la decisión es frecuente que permanezca en confinamiento. Desde el 11 de septiembre de 2001, la política de detención y repatriación de solicitantes de asilo se ha intensificado y las ciudades fronterizas fungen como “tapones” en beneficio del país vecino —se detiene a posibles solicitantes de asilo en Estados Unidos—. En 2001, México detuvo y repatrió en Tijuana a cuarenta y nueve iraquíes que buscaban asilo en Estados Unidos, y en 2005 detuvo también en Tijuana a cuatro músicos cubanos que iban a participar en un evento religioso en Estados Unidos y los forzaron a tomar un avión con dirección a la Ciudad de México.<sup>20</sup> En 2001, el 85 por ciento de los solicitantes fueron “asegurados” en centros de detención mexicanos, donde permanecen hasta noventa días, porque es una detención administrativa (aseguramiento) y no un arresto penal, que irónicamente es menor: su límite es de cuarenta horas (96 si se trata de delincuencia organizada). El promedio de detención de los solicitantes de asilo es de entre uno y dos meses, pero la detención puede ir más allá de los noventa días si hay cargos penales en contra del solicitante, si la persona no puede identificarse por no tener papeles, si se necesita más

<sup>19</sup> Véase la recomendación 035/2007 (CNDH, 2007c).

<sup>20</sup> Véase Human Rights First (2003: 4). La CNDH emitió la recomendación 033/2005 por los hechos, pues fueron violatorios del derecho a la libre circulación que garantiza la Constitución dentro del país (véase la recomendación 033/2005, en CNDH, 2005b).

tiempo para conseguirle papeles o si esto es imposible, si no hay itinerarios disponibles para la deportación, cuando un tercer país prohíbe el tránsito de extranjeros, si hay apelación a un fallo de deportación, o si la persona sufre de discapacidad mental o física (Global Detention Project, 2009b; Human Rights First, 2003).

En los centros hay malas condiciones de las instalaciones e insalubridad, sobrepoblación y hacinamiento; falta de áreas para separar hombres, mujeres, menores y familias; negación de derechos (asistencia consular, sobre todo) y deficiencias en la alimentación. Asimismo, hay violaciones al derecho a la justicia y al de la salud (CNDH, 2005a). En casos específicos, un grupo de migrantes centroamericanos denunció que el personal de la estación migratoria de Saltillo, Coahuila, les obligó a practicarse el hisopo rectal bajo la amenaza de detenerlos por más tiempo y pedir a alguien más que se los introdujera. En la misma estación, otro grupo de guatemaltecos denunció que personal de seguridad privada los obligó a desnudarse por completo y a brincar dando vueltas para practicarles una revisión corporal.<sup>21</sup>

Por otra parte, en Europa los países miembros detienen migrantes indocumentados y solicitantes de asilo para deportarlos o para asegurarlos mientras esperan un fallo a su juicio de asilo. Según el Servicio Jesuita para Refugiados Europa, en este continente se detiene a unas cien mil personas al año. Esto, dice, es una contradicción con su propia historia:

En Europa, la negación del derecho a la libre circulación tiene una historia particularmente aterradoramente. Los judíos, los gitanos, los homosexuales y los luchadores de la resistencia fueron encerrados en guetos o “removidos” a campos de concentración. Durante la guerra fría, los países miembros de la Unión Europea criticaban a los países de Europa del Este por rehusar darle a sus ciudadanos el derecho a la libre circulación. De forma cínica, ahora esos mismos países de Europa occidental rehúsan dar libertad de movimiento a personas en necesidad de protección, y peor aún, fuerzan a los nuevos miembros a hacerlo también, a esos mismos países que fueron criticados por hacerlo en el pasado (Jesuit Refugee Service Europe, 2004: 3).

En la medida en que se uniforman los criterios para una política migratoria común en Europa, los así llamados “campos para extranjeros” se han multiplicado a lo largo del Espacio Schengen en los últimos cinco años. Según los mapas elaborados por la organización civil Migreurop, mientras Alemania tenía quince campos en 2005, en 2009 tenía más de cuarenta; Francia duplicó el número pasando de dieciocho a treinta y seis; Italia pasó de diecinueve a veintitrés; España de doce a trece; Malta de tres a ocho, Polonia de treinta y cinco a cuarenta, Portugal de uno a cuatro, y el Reino Unido de catorce a quince (Migreurop, 2009). Las condiciones en estos centros son de grandes limitaciones a los derechos humanos, pues por lo regular los migrantes no saben las razones de su detención; están en condiciones de encarcelamiento y frecuentemente son ubicados en prisiones

<sup>21</sup> Véanse las recomendaciones 063/2007 y 064/2007 (CNDH, 2005a).

para detención criminal; no se les permiten visitas y, si acaso sí, éstas se limitan a una hora por mes; no reciben atención médica adecuada; no tienen acceso a servicios legales; no pueden tener actividades significativas en lo profesional o lo educativo; y son detenidos aunque se sepa que una deportación al corto plazo sea imposible (Jesuit Refugee Service Europe, 2004).

Las condiciones de los centros de detención varían, pero en Europa el principal problema no es necesariamente las condiciones de hacinamiento o higiene, como sucede en México, aunque éstas también existen en países como Italia y Grecia, donde, además, se registra también la política migratoria más represiva y los índices de racismo y xenofobia más altos. En Grecia, se han registrado casos en los que se encierra a más de ochocientos migrantes, incluyendo niños(as) y mujeres embarazadas, en centros con capacidad para cuatrocientas personas (PICUM, 2009b).

Asimismo, un hombre procedente de Bangladesh que pasó un año en la cárcel griega de Piraeus, esperando que las autoridades lo expulsaran, sufrió tratamiento “inhumano” durante su detención, ya que no había tenido acceso al aire libre, asistencia médica o ejercicio, además de que su celda estaba atestada de gente y era antihigiénica. En su apelación contra la decisión original del tribunal de proporcionar una compensación financiera de doce mil euros, el Estado griego argumentó que los “emigrantes irregulares” son responsables de la creciente tasa de criminalidad. Por esta razón y por el orden público, arguye, las condiciones de detención degradantes no constituyen una ofensa grave contra la dignidad humana.

En los centros de detención en Europa es alarmante la detención de menores de edad, pues es frecuente que las familias sean separadas, a menos que los niños también sean detenidos, aunque la recomendación legal y de derechos humanos es que esto se haga sólo como último recurso. Los niños no acompañados son encerrados en celdas de edificios que se ven como prisiones, con personal de custodia con apariencia y comportamiento de celadores. Los niños(as) no tienen acceso a servicios de salud adecuados ni a actividades recreativas o educativas apropiadas para su edad. Esto es principalmente problemático en el Reino Unido, donde, como en el caso de Estados Unidos, las detenciones son provechosas para la industria carcelaria, que ha justificado un incremento de hasta el 60 por ciento en sus plazas (Office of the Children’s Commissioner for England, 2009; PICUM, 2009b).

Mientras que la línea entre la migración forzada y la voluntaria es cada vez más borrosa, la respuesta de los países receptores de migrantes y algunos de los principales expulsores de éstos, como México, es enteramente policiaca y restrictiva, como se ejemplifica en los acuerdos de cooperación en NA y la UE, que, aunque con diferentes objetivos, tienen el resultado común de desterritorializar el resguardo policiaco y militar de las fronteras, así como el endurecimiento de la política de asilo y refugio, ahora fuertemente anclada en el sistema de centros de detención temporal. Estas medidas desconocen totalmente los derechos humanos universales.