

## Análisis del PLAN DE SUR DE MÉXICO (2006)

Zampeta Papadodima

Con la colaboración y supervisión de Laura Waisbrod

Trabajadora Social licenciada de la Universidad de Patras Grecia. Tesis pendiente en la Maestría en Políticas de Migraciones Internacionales, UBA, Argentina

---

### Abstract

The politics of migration nowadays are considered as international issues. The increasing number of migrants –and especially irregular ones- over the last four decades, obligated the governments to develop policies at different levels: bilateral and multilateral, considering the great impact of migration in their international relationships.

The multilateral approach in managing the international migration in North of America, led the governments of México and United States to regard migration as an issue of national sovereignty and created policy changes which affect the status of the migrants with no documents.

This article tries to “read” one of the principal politics of Mexico known as *PLAN SUR DE MÉXICO (2006)*, and interpret through the original document of the plan, the motives of the two governments in the confrontation of the organized crime and the irregular migration.

---

### Introducción

Las migraciones juegan un papel fundamental en las relaciones internacionales y en las políticas exteriores de los países en nivel tanto bilateral como multilateral. En la última década la mayoría de los gobiernos no desarrollan políticas de migración sin considerar

el impacto en sus asuntos interiores; y sin considerar los distintos patrones de migración internacional y las implicaciones externas de sus políticas.

Mármora menciona que las estrategias a nivel internacional incorporan mecanismos de control de los flujos migratorios para la presión, retribución, represalia y negociación. *“Un mecanismo que puede incidir en forma directa en la retención de potenciales migrantes en los países de origen es el de los sistemas de preferencias comerciales hacia dichos países. Por otro lado los acuerdos de integración comercial pueden tener un efecto importante en los movimientos migratorios establecidos. El caso de NAFTA surge como una cuestión de relevancia en términos de sus consecuencias posibles sobre la retención migratoria”*<sup>1</sup>.

El instrumento que implementan los países industrializados- receptores de migración (en este caso EE.UU.) a través del comercio internacional, pretende ir generando progresivamente espacios para influenciar no solo los resultados económicos sino también la esfera geopolítica de los países en desarrollo.

La Política Publica elegida, entre una gama de acuerdos que los dos países firman en una atmósfera de cooperación en la última década, será “El Plan de Acción” entre el Departamento de Seguridad Nacional de Los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos mexicanos.

Esta iniciativa por parte del gobierno estadounidense, aliado de México en este sentido desde el TLCAN 1994, por primera vez en el año 2001 planteó el tema de la seguridad conjunta contra el terrorismo *“para la protección de ambos pueblos”*, tomando sus primeras formas operativas a partir de 2003.

En este artículo, se analiza *El Plan de Acción de México (2006)*, con propósito de interpretar este programa de seguridad conjunta. En el mismo, los gobiernos de ambos estados establecen sus objetivos y objetos: combatir la violencia y la delincuencia fronteriza, siendo delincuentes, traficantes, narcotraficantes e inmigrantes ilegales, los sujetos de este combate.

---

<sup>1</sup> Mármora, L. (1997), pg. 164.

1) Objetivo de este informe es:

- A. Interpretar dicha política a través de su aplicación y desempeño.
- B. Encontrar las herramientas implícitas en su diseño.
- C. Finalmente evaluar brevemente su impacto para las migraciones en el Sur de México.

2) Preguntas:

1. Un programa que en sus diferentes etapas ha establecido la militarización en la región fronteriza con Guatemala, y surgió de una cooperación en nivel bilateral con los Estados Unidos: ¿que etapas establece, objetivos, acciones, medidas de evaluación y cual fue la evaluación social por la sociedad civil mexicana?
2. La terminología que se usa, suele confundir y el debate acerca de la “*seguridad nacional*” después de los atentados de 9/2001 se vuelve más complejo y diverso. ¿Qué términos se utilizan para definir esta política y cuáles son sus alcances evidentes y visibles?...

3) Metodología

La interpretación del Plan se realizará a partir del texto original que formularon los países participantes. En este sentido buscamos los objetivos, metas, actores y términos a partir los cuales se estableció el Plan, con referencias al mismo. Intentamos *leer* atrás de esos términos, lo que plantea implícitamente y lo que se escapa del esquema teórico de la formulación (ciclo) de una política pública.

Las etapas cronológicas que forman nuestra matriz (la matriz analítica), buscan abordar cada punto en profundidad, con coherencia, relevancia, y pertinencia y se analizarán a través de preguntas conceptuales y respuestas que el mismo texto nos ofrece. Finalmente evaluaremos, contrastando con fuentes bibliográficas -informes de la Sociedad Civil- los efectos que no se están considerando para el mejoramiento de los objetivos y la implementación de la política.

Descripción de la problemática

Desde los convenios económicos y estratégicos que firman los gobiernos de los dos países en la última década<sup>2</sup> se expresa la voluntad política de no definir el problema (la migración fronteriza) en sus dimensiones socio- económicas, sino que se incorpora en la agenda de la seguridad nacional.

Las dimensiones coyunturales (como la crisis económica de Centroamerica y las consecuencias migratorias del TLCAN- México), dan lugar a escenarios de “*crimen organizado*” que justifican los “*nuevos*” patrones de migración “*ilegal*”, funcionales al objeto implícito en estos tratados de “cooperación” y al desequilibrio social y económico de los países miembros. Esta desigualdad dicta la dependencia del estado mexicano de la política y presión de los E.E.U.U. para adoptar programas y acciones restrictivas, especialmente en cuanto a la migración.

En el año 2001, el Instituto Nacional de Migración (INM), en el marco de su misión de garantizar la soberanía y seguridad nacional siguiendo los planteamientos de la política exterior estadounidense, instauró el programa *Plan Sur*, vigente hasta principios del 2003, con el objetivo de aumentar la capacidad de control de los flujos migratorios que ocurrían en la zona sur del país

En este marco y como un paso complementario al concepto general contenido en el Plan México, el Plan de Acción (2006) trata de dar una respuesta continua a los altos niveles de criminalidad que se anotan en la frontera Sur de México con Guatemala.

Las maras -grupos de delincuentes- y el narcotráfico, fenómenos crecientes durante los últimos 15 años en la región, estimularon a los dos gobiernos a prevenir y asegurar acciones efectivas y continuas “en el combate” de estos “conflictos”, aunque incorporando otros “problemas” de distinta índole (trata de personas, migración indocumentada...)

La agenda que veremos a continuación - de forma global- se constituyó en un nivel supranacional para tratar de detener el crimen y la violencia fronteriza. Su difusión inmediata a través de los medios de comunicación, y el comienzo de una serie de

---

<sup>2</sup> Ver Planes Antecedentes

críticas tanto por el periodismo como por la sociedad civil (ausente su participación desde una óptica regional y por tanto más holística), inevitable.

### Ciclo de la política pública

#### **1. Agenda**

##### 1. Cuál es el problema público

El **problema público** tiene un espacio y un tiempo concreto.

La Frontera Sur de México se ubica en los límites geopolíticos que separan México de Centroamérica. Alguien esperaría que este plan fuera una iniciativa común entre los tres países fronterizos – México, Guatemala, Belize. Curiosamente no es así. El gobierno de México firmó este plan con otro país fronterizo, pero del lado opuesto: los Estados Unidos.

Por un lado, las olas migratorias centroamericanas de los últimos 15 años en búsqueda de un “sueño americano” que desde los ‘90 sigue vivo. El nuevo régimen internacional de las migraciones, distingue en “legales e ilegales” y crea una percepción de estos últimos como criminales. Por otro lado en esa línea de 1,138 kilómetros, se encuentran grupos de crimen organizado y pandillerismo- las famosas MARAS. La región se caracterizó así como **lugar de alto peligro**, subrayando para los dos países la importancia de una intervención “cooperativa” en la región.

La definición del problema entonces es sencilla:

*Reestablecer el orden a favor de dos conceptos que parecen preocupar mucho los modernos discursos gubernamentales de relaciones exteriores: SEGURIDAD NACIONAL y SOBERANIA ESTATAL.*

Si parece aun incomprensible porque un país limítrofe trata de avanzar sobre la soberanía de otro, en un territorio propiamente no fronterizo y “ayudar” (con su complicidad) a ese gobierno a resolver problemas sociales internos (como el combate contra la delincuencia), la justificación oficial se basa en los intereses y relaciones bilaterales.

El Tratado de Libre Comercio en 1994 y la creación de ASPAN para la seguridad del América del Norte 2005, que firmaron 3 países (EE.UU., Canadá y México), estableció una base de relaciones económicas entre ellos y aseguró la cooperación en el diseño de políticas conjuntas; se ve por tanto como un proceso particular en la corriente de integración regional, tan común hoy en día (MERCOSUR, Asia, Unión Europea etc).

¿Porque la frontera mexicana afecta los intereses estadounidenses?

Porque la entrada de bienes y personas en el territorio mexicano puede circular - teóricamente- libre hacia los Estados Unidos, como asegura el TLC firmado. Los Estados Unidos también tienen que ejercer por tanto su derecho a la seguridad social y la soberanía estatal. Tienen que controlar la entrada de mercancías y personas en su territorio y por eso expanden su frontera para tener mayor control. En este sentido entienden la frontera de México como su propio espacio de “filtro” migratorio para controlar la entrada deseada de centroamericanos que se dirigen al Norte... redefiniendo así las fronteras y sus significados.

¿Qué implica utilizar los conceptos *SEGURIDAD NACIONAL- SOBERANIA ESTATAL* a la hora de hacer una política pública?<sup>3</sup>

Cronológicamente fue en el año 2001 cuando estos conceptos empiezan a ser incorporados al discurso político, asociados a la histórica lucha contra el terrorismo desatada tras los atentados del 11/09/2001.

## 2. Cómo ingresó a la agenda

El problema *ingresó* a través del discurso de la cooperación internacional (“*Cooperemos*” para evitar el “terror”) y las relaciones bilaterales derivadas de un esfuerzo conjunto para la integración regional de los 3 países de América del Norte.

Desde una primera mirada se podría caracterizar como una política proactiva del gobierno de México, al servicio de la seguridad de los ciudadanos de la región. Pero en

---

<sup>3</sup> Ver Anexo Tormentas del Norte

el contexto comercial y político en el cual se formo, se presenta como una situación de emergencia social que debe ser atendida por todos los países del bloque.

En varios casos se menciona, además de la urgencia de proteger los ciudadanos, la necesidad adicional de proteger la cooperación comercial entre los aliados, que nos permite también suponer la implicación de los sectores empresarios para la protección y el fortalecimiento del TLCAN.

### 3. Qué actores y recursos incidieron en la inclusión del problema

El Plan de Acción se firmó por el **Departamento de Seguridad Nacional de Los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos mexicanos**. Como se plantea concretamente en el acta del Plan, es una iniciativa intergubernamental donde:

*“Los gobiernos de los dos países reconocen el valor de los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEFs) como foros locales apropiados para discutir y enfrentar los retos en nuestra frontera común...”*

*“Los Presidentes de México y de Estados Unidos han instruido a sus respectivos gobiernos para trabajar con una nueva visión de la frontera común y de nuestra pertenencia a la comunidad de América del Norte. Este espíritu de cooperación ha quedado plasmado en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, anunciada el 23 de marzo de 2005 por los Presidentes de México y Estados Unidos, y por el Primer Ministro de Canadá”<sup>4</sup>*

### 4. Qué actores no inciden en la inclusión y por qué causas

**Los actores que no participan** en la agenda, son los representantes de los países de expulsión -estados fronterizos al sur de México- para definir la problemática de una manera holística, y la misma sociedad civil que podría plantear analíticamente las necesidades socio-económicas y culturales. Estos sólo aparecen contemplados en algunos planes o programas regionales, abordando en un dialogo *paralelo* el mejoramiento y muchas veces el relevamiento de los efectos del plan.

---

<sup>4</sup> DHS, 2006, <http://www.dhs.gov/>

*La inclusión en la agenda* de esos actores se evitó probablemente para no generar – como sucedió desde el principio- una gran polémica en cuanto a la protección de los derechos de los inmigrantes y la intervención policial en el territorio, por su significado contradictorio con los tratados internacionales que ha firmado México en este sentido (Convención de los Derechos de los Trabajadores y sus familias OIT, Convención Americana sobre D.H., Conferencia Regional de Integración etc.).

### 5. En qué nivel de Agenda Pública se ubica el problema

El crimen organizado es un fenómeno supranacional que afecta los intereses y relaciones entre los países. “La Frontera Común” o “La Tercera Frontera”, como se define la frontera sur de México, es el lugar principal donde este bloque establece políticas preventivas (y represivas) en defensa de sus variados intereses comunes.

## **2. La formulación**

Respetando la estructura de formulación del Plan 2006, el mismo distingue entre unos objetivos generales y algunas metas que estos objetivos persiguen y distintos instrumentos considerados para su consecución.

### 1. Cuáles son los objetivos generales de la política pública?<sup>5</sup>

Los objetivos públicos y discursivos de este plan son: que las corporaciones policíacas y militares de México y de los Estados Unidos compartan información y recursos para descubrir las redes vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado (aquí están incluidos también los inmigrantes ilegales por su participación en actividades de tráfico) y garantizar la seguridad fronteriza regional.

Se hace un énfasis muy fuerte en la necesidad de “compartir para controlar” este espacio fronterizo insistiendo en el discurso de la seguridad de ambos pueblos ya que hay una visión ¡integradora!<sup>6</sup>

### 2. Cuáles son las metas correspondientes a tales objetivos?<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ver Anexo Objetivos

<sup>6</sup> Waisbrod, L (2008)



La teoría de la administración da mucha importancia en concretizar los conceptos de los Objetivos y Metas. Sin embargo,

*“Los términos que usa el Plan (2006) no se pueden considerar objetivos y mucho menos metas. Pareciera ser un decálogo de buenas intenciones. Los objetivos son enunciados que expresan (casi como un deseo) la situación futura a transformar mediante las acciones de intervención que propone la Política Pública [...] Las metas, en cambio son la ubicación de esos objetivos en un determinado tiempo y espacio, una vez implementada la Política Pública, la idea de contar con metas bien claras manifiesta la posibilidad control y evaluación de las mismas. Sin metas bien definidas resulta casi imposible evaluar una política”<sup>8</sup>*

Waisbrod L., (2008) nos facilita un ejemplo alternativo para plantear objetivos y metas posibles según lo que persigue el Plan:

*“A ningún criminal se le habrá de permitir tomar ventaja de la existencia de una línea fronteriza que divide nuestras naciones y jurisdicciones para escapar de la justicia o atentar contra la seguridad de nuestros ciudadanos”.*

**Objetivo:**

Promover acciones de seguridad de manera conjunta entre ambas Naciones a fin de que ningún criminal tome ventaja de la existencia de una línea fronteriza entre ambas jurisdicciones con el objeto de escapar de la justicia o atentar contra la seguridad de nuestros ciudadanos.

**Meta:**

Tener conformada una Unidad Especial de Resguardo de Fronteras compuesta por agentes de ambos ejércitos en el término de los dos años subsiguientes al inicio del Programa, patrullando en forma permanente la “Frontera Común”.

En el objetivo asocia una acción (promover acciones de seguridad) con la situación que se pretende transformar. La meta, en cambio ubica esta acción en un tiempo, espacio y producto concretos una vez implementado el programa, por ende es verificable ¿se creó una unidad especial..., estuvo formada por agentes de ambos ejércitos, se realizó en dos

---

<sup>7</sup> Ver Anexo Metas

<sup>8</sup> Waisbrod, L. (2008)

años y patrullan en forma permanente la frontera común? Además se pueden agregar indicadores de eficacia y de impacto al accionar de esta “unidad especial”.

Esto es solamente un ejemplo para que no confundamos metas, objetivos y otros enunciados.

### 3. Cuáles fueron los términos en que se definió la cuestión<sup>9</sup>

Las declaraciones del Plan, implica de abordar el problema desde un enfoque que se viene desarrollando a partir de los ataques de Septiembre 2001 en EEUU y la lucha anti-terrorista a nivel mundial. Podemos observar que el primer termino pasa del terrorismo al **Crimen organizado**. Segundo termino **La perspectiva de la seguridad nacional**. Si bien se plantea entre dos países independientes la posición hegemónica del hemisferio, las propuestas según sus propios intereses.

El Embajador estadounidense Antonio O. Garza Jr. (2006) añadió:

*“De acuerdo con los términos del Plan de Acción, los Estados Unidos y México responderán de manera conjunta a los incidentes de disparos, de uno al otro lado de la frontera, cuando ocurran y aprehenderán a los fugitivos que traten de cruzar a través del área fronteriza.”<sup>10</sup>*

Por su parte, J. Artola

*“...los términos implican un sellamiento policiaco-militar de la frontera sur que tuvo un impacto permanente en la región fronteriza en cuanto al despliegue y control de mercados y recursos. Porque si la Frontera Sur ocupa un nuevo lugar en las preocupaciones de México y EEUU desde el punto de vista de seguridad, el potencial de recursos naturales de la región, los cuales son de una enorme magnitud, también implica considerar nuevas variables de la problemática (...) el interés económico y geopolítico de utilizar un amplio potencial de recursos naturales, energéticos, culturales y de mano de obra para integrar el Sur-Sureste mexicano al desarrollo nacional y al mismo tiempo*

---

<sup>9</sup> Ver Anexo Términos del Plan

<sup>10</sup> Embajador Antonio O. Garza Jr. México, D.F., Rueda de Prensa, 3 de marzo de 2006

*enganchar la frontera sur y el istmo centroamericano en el tren de la globalización”.*<sup>11</sup>

#### 4. Porqué se priorizó la alternativa establecida<sup>12</sup>

Consecuentemente a las prácticas surgidas a partir del 11/09/2001, se prioriza el argumento de la seguridad, aprovechando la figura del terrorismo, anticipando lo estratégico de estas decisiones. En el contexto de una globalización que evidencia cada vez más una polarización creciente, afianzar un sistema basado en la ideología de “libre comercio” paradójicamente tiende a definir y ejercer mayores controles.

*“Sin embargo, el Plan México es un programa que combina intervencionismo político, económico y militar-aún cuando se presenta como una iniciativa humanitaria para salvar el subcontinente norte americano de una presunta amenaza terrorista o del narcotráfico- y que intenta imponer las metas geopolíticas de EUA en el continente en el 2008.”*<sup>13</sup>

### **3. Adopción**<sup>14</sup>

#### 1. Estrategia de decisión que se adoptó.

La estrategia elegida se podría considerar como *mixta* porque sostiene ideas fundamentales como *soberanía estatal* y *seguridad pública* de los pueblos, pero al mismo tiempo está gestionado sobre esas ideas y apenas aborda la idea central del problema, que es la situación económica de la región y la tolerancia y corrupción de funcionarios estatales que fortalecen las redes ilegales de tráfico en la frontera.

#### 2. A partir de qué instrumento(s) formal(es) se implementó.

El “*Plan de Acción (2006) entre el Departamento de Seguridad Nacional de Los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos*” es el Instrumento Legal Fundacional. Este instrumento contiene una serie de protocolos operativos y de coordinación y en el caso de México también se fortalece

---

<sup>11</sup> Artola J., La Frontera Sur De México, Informe OIM, Agosto 2005

<sup>12</sup> Ver Anexo Alternativa Establecida

<sup>13</sup> Movimiento de Lucha Popular, MLP, Ponencia del MLP al Foro Social Mundial, 25 /01/2008

<sup>14</sup> Ver Anexo Estrategia de Adopción, Espacio Institucional del Plan, Instrumento de Formulación

por la Ley General de Población (04/01/1999), su Reglamento (14/05/2000) y a través del Mecanismo de Enlace Fronterizo (MEF), que es el instrumento gubernamental conjunto para ejecutar los compromisos contraídos por ambos gobiernos en la región.

#### 4. Implementación

##### 1. Qué modelo de implementación se utilizó.

El Plan de acción es un modelo **Top Down**, aunque consiste en una red internacional que abarca a los actores gubernamentales, algo que podría indicarnos la intención de un modelo Policy Networks. En este caso, el modelo parece participativo, inclusivo de los sectores gubernamentales implicados. La red de actores internacionales y agencias es demasiado amplia pero sólo a nivel gubernamental. Se muestra muy difícil repartir poder, jerarquizar funciones y atribuir responsabilidades; aun más en México que es un estado federal.

Se puede observar la ausencia crítica de la sociedad civil y de organismos internacionales por su posible oposición a las medidas del Plan que resultaron restrictivas para los derechos sustanciales de los fronterizos.

Waisbrod L. interpreta esa confusión del modelo (2008)

*“...parece ser más una fuerte iniciativa gubernamental basada en la acción conjunta de ambos gobiernos. Su razón de ser parece ser operativa, ejecutiva, por eso creo se acerca más a un modelo down top, ya que la formulación (como para ser un top down) es bastante difusa (objetivos y metas no están claramente definidas), en cambio, está claro qué es lo que pretenden, sin muchos controles técnicos. Por lo tanto es un plan operativo y su énfasis está puesto en la ejecución.”*

##### 2. Qué factores críticos atravesó o pudo atravesar la implementación de la política.

La perspectiva histórica- estructural en combinación con la mirada humanitaria de los convenios que ambos países han firmado –aunque no ratificado- en nivel internacional permitiría desarrollar una política social como debería ser y no aplicar medidas de control que transforman la frontera en límites de espacios comerciales donde el

desplazamiento de personas se incorpora a la lógica de circulación propia de bienes y servicios.

### 2.1. Tratados internacionales

A pesar de esfuerzos, no se han cumplido las recomendaciones realizadas por la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la situación de violaciones a los derechos humanos de los y las migrantes persisten en la zona.

Parece como prioridad, equiparar su política migratoria con la de Estados Unidos para obtener un mejor trato en sus negociaciones comerciales y migratorias, que en respetar los compromisos internacionales de los derechos de los trabajadores migrantes.

### 2.2. Los niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal)

La participación generalizada de diversas corporaciones de los tres niveles de gobierno en actividades de control y verificación del estatus migratorio, institucionaliza la intervención estatal, en una multiplicidad de instancias para garantizar la eficacia de la implementación<sup>15</sup>:

1. la disponibilidad de los recursos.
2. la programación de las actividades.
3. la claridad de las instrucciones.
4. la fluidez de la comunicación.
5. el alcance de la cobertura territorial.
6. el monitoreo, control y evaluación del proceso de implementación.

El Plan establece dos cinturones que representan una doble barrera de retención. Los 3 gobiernos están obligados a cumplir los objetivos del Plan, sin tomar en cuenta las distintas características de la región.

*“De esta forma, el Plan Sur no está exento de efectos nocivos para la integridad y los derechos de las personas que integran los flujos migratorios, de manera*

---

<sup>15</sup> Waisbrod, L., *Políticas Públicas y Migraciones Internacionales* (notas de clase), Maestría en Políticas de Migración Internacional, Universidad de Buenos Aires, Junio 2008

*muy similar a lo sucedido y criticado por el Gobierno de México y la sociedad en la frontera México-E.U.*”<sup>16</sup>

### 3. Sociedad civil

Para evitar la consulta y opinión civil sobre el grado de legitimidad del Plan México, usan el mecanismo de las “regulaciones”. Varios análisis del Plan México de parte de la sociedad civil (ONG’s, Foros Sociales etc.) demuestran tanto la naturaleza anti-democrática de este tipo de decisiones.

Actores de la sociedad civil confirman que *“es una iniciativa en buena parte promovida por las grandes empresas multinacionales y el ejercito estadounidense, que se suscribe en el marco del ASPAN ... entre ejecutivos que gozan de poca legitimidad, como el carácter semi colonial o vertical de esa "cooperación" bilateral”*.<sup>17</sup>

La evaluación constante que establece el Plan, está dirigida a la evolución de las acciones de control, sin mencionarse las condiciones de detención o expulsión de los inmigrantes ilegales, tampoco la intervención y militarización del espacio de la frontera y sin considerar aspectos socio-culturales específicos.

Desde el punto de vista de los intereses económicos, comerciales y de gobernabilidad regionales, es un Plan bien formulado y programado, tomando en cuenta todos los parámetros para cumplir sus objetivos definidos<sup>18</sup>.

### 4. Capacidades organizacionales efectivas para optimizar la implementación

En el Plan se han desarrollado adecuadamente *las acciones* y una *metodología de trabajo propia*, hacia otras actividades, que se pretende hacer más flexible y dinámica, con acciones más determinadas sin burocratizar los procesos.

La falta de información concreta de las capacidades organizacionales elegidas (equipos de trabajo, oficinas, recursos humanos requeridos), nos hace preguntar las formas que eligieron para optimizar el proceso de implementación. Representando una etapa de un

---

<sup>16</sup> Casillas R., *Semblanza de la frontera sur de México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001, México

<sup>17</sup> Movimiento de Lucha Popular, MLP, *Ponencia del MLP al Foro Social Mundial*, 25 /01/2008

<sup>18</sup> Ver Anexo Aspectos No Planteados En La Materia De La Migración

programa, que como mencionamos sigue hasta hoy, se hace entender que muchos de los recursos y mecanismos ya existentes se mantuvieron y algunos se ampliaron.

Así el Plan de Acción (2006) es el producto de una perspectiva ex –post de un gran proyecto, **El Plan México**, cuyo antecedente encontramos al principio de los '90 y que va fortaleciendo las acciones hacia los objetivos planteados, independientes de un costo inmenso.

*“en 2008... Se iniciará el financiamiento de esta estrategia con una inyección de 550 millones de dólares (de un total de 1,400 millones), una vez aprobada la medida al estilo fase- track en el poder legislativo del vecino país del norte.”<sup>19</sup>*

Esta tendencia se sigue haciendo evidente en la reciente aprobación del “Plan Mérida” (2007-2008), que da continuidad y refuerza significativamente los recursos antes planteados.

## 5. Evaluación

### 1. Plantea de manera explícita estrategias, instrumentos e indicadores de evaluación

El Plan de 2006 establece un diseño de evaluación técnica a través de protocolos y mecanismos operativos para establecer informes de datos de las acciones planeadas.

Se establece así una evaluación interna, sin referirse explícitamente a los instrumentos o indicadores del proceso o plantearse los métodos o el sistema de la evaluación.

### 2. Quién es el evaluador

Los evaluadores de la política serán, como se define en el Plan, los actores de la implementación. Ellos se encargan de la recolección de datos primaria que parcialmente se llevará al campo por los funcionarios públicos de ambos lados.

Su objetivo es registrar y reportar en un determinado período (cada seis meses), y en casos “emergentes” (definidos por ellos mismos), los informes que presentarán en

---

<sup>19</sup> Movimiento de Lucha Popular, MLP, *Ponencia del MLP al Foro Social Mundial*, 25 /01/2008

segundo nivel a los superiores, líderes de diferentes Grupos de Seguridad para el ajustamiento o validación de las medidas implementadas.<sup>20</sup>

Los distintos informes presentados llegan hasta los gobiernos de los 2 países pero ya que su contenido no es difundido, no podemos afirmar si son evaluaciones del Plan o solo recolección de datos, y si esos datos se evalúan por funcionarios especializados.

#### 2b Qué tipos de perspectiva temporal se establece

Podríamos decir que la perspectiva temporal que se estableció es la ex –ante donde se identifican escenarios internacionales de crimen organizado en la frontera y se reconocen riesgos de la ausencia de información o colaboración de los sectores donde se desarrollará la política. Define analíticamente los Grupos de implementación y la jerarquía entre los factores señalados y diseña la gestión de las acciones y del control.

De esta forma se plantea a la vez una evaluación intermedia (la que actualmente, dos años después, sigue haciéndose a través de instrumentos bilaterales para controlar la eficacia del proceso, retroalimentar resultados sobre el cumplimiento de los objetivos planteados y proponer nuevas medidas o complementar las existentes).

*“El 22/10/2008, George W. Bush y Felipe Calderón oficializaron la iniciativa Mérida (podríamos especular su vinculación con la evaluación y aprobación final del Plan 2006) o, más adecuadamente, el plan México. Los objetivos públicos y discursivos de este plan son que las corporaciones policíacas y militares de México y los estados unidos compartan información y recursos para descubrir las redes vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado y garantizar la seguridad fronteriza de ambos pueblos.”*

#### 2c Qué aspectos se evalúan

La evaluación de la política no se puede considerar fuera de la visión estadounidense que busca consolidar un espacio norteamericano incluyendo como socios menores a México y a Canadá.

---

<sup>20</sup> Ver Anexo Evaluador del Plan



*“... la integración de los tres países, la defensa común ya no de las fronteras sino del perímetro, y la agilidad a través de cumbres entre mandatarios, son elementos fundamentales del TLCAN PLUS”<sup>21</sup>.*

En este sentido es un programa de largo plazo y complejo (incorporando y *apoyando* a otros acuerdos) que evalúa cada etapa e implementa continuamente planes complementarios, según la eficacia de las medidas ya existentes.

Esa eficacia de los programas se interpreta según la definición y los objetivos planteados –como indicador principal, la *cifra de detención de “ilegales”, inmigrantes indocumentados detenidos y expulsados del país*. De las acciones cada vez más restrictivas se ve claramente que el objetivo es aumentar los controles migratorios sin evaluar a la vez el impacto de la política planteada.

2d-e Qué instrumentos y estrategias metodológicas están previstos. Cuáles son los indicadores construidos respecto de las metas programadas

A diferencia de los tratados, que estarían sujetos a revisión por los poderes legislativos de los países, las “regulaciones” (anteriormente citadas) son análogas a decretos presidenciales. Por lo tanto, sus textos, casi imposible de obtener, pasan por alto a los congresos de México y los Estados Unidos y al parlamento de Canadá.

La información que se recibe son declaraciones de auto-elogio del gobierno y discursos ya exhaustos, sobre el combate al narcotráfico; no se transparenta nada del contenido. El plan parece realmente no tener- aun su importancia en nivel de política exterior- objetivos que puedan ser explicitados, ni formas para evaluar los objetivos supuestos

Así, la Comisionada del Instituto Nacional de Migración (INM), Magdalena Carral, mencionaba en una comparecencia ante el Senado de la República:

*“Colindar con la primera potencia económica convierte a nuestra frontera sur en el punto formal, colectivo, de inicio de la carrera para llegar a ese mundo imaginado como ideal. Ello conlleva oportunidades y costos para México, aunque todavía no se sabe con certeza como medirlos y administrarlos.”<sup>22</sup>*

---

<sup>21</sup> ver reporte de Miguel Pickard, «El TLCAN Plus también llamado ASPAN, El futuro que las élites prevén para México, Canadá y Estados Unidos», CIEPAC num. 470, 2005

<sup>22</sup> Carral M., *Comparecencia ante el Senado de la República*. Abril de 2005

Esta cita ilustra la dificultad del gobierno mexicano de evaluar un plan tomado sin saber bien como medir sus factores y resultados.

Sin embargo se puede observar de los informes operacionales que los indicadores del Plan son los resultados de las políticas de contención y expulsión. El Instituto Nacional de Migración de México (INM) registra las deportaciones, los operativos en la frontera y las detenciones que estos ejecutan.

Consideramos que el indicador de la eficiencia del programa es el número de delincuentes e inmigrantes detenidos, expulsados o muertos en el territorio fronterizo.

#### Valoración externa del plan

Cada política, aparte de su evaluación propia, se somete en evaluación social de la sociedad y política de la comunidad internacional: los mismos actores que no han sido tomados en cuenta, y que en gran parte son los actores y/o receptores principales de las situaciones y políticas, evalúan el Plan de forma autónoma.

Organismos civiles defensores de los derechos humanos, así como los consulados de Honduras y Guatemala, han documentado abusos por parte de autoridades y civiles, entre los que predominan las lesiones, detención arbitraria, robo, ejercicio indebido de la función pública, intimidación, empleo arbitrario de la fuerza pública, hostigamiento y violación sexual, insuficiente protección de la persona, dilación en la procuración de justicia, tortura, violación al derecho a la igualdad y al trato digno, violación al derecho a la libertad personal, extorsión y amenazas.

En el caso de México, las acusaciones afectan tanto a funcionarios de los diversos cuerpos de policía como a miembros del INM. Aunque en mucho menor medida también se registran denuncias en contra de efectivos del Ejército Mexicano que patrullan ciertas áreas de la frontera para combatir la delincuencia asociada al narcotráfico.

El embajador de Guatemala en México, Rómulo Caballero, demandó un mejor trato para sus conciudadanos. También funcionarios de Nicaragua se han manifestado en un

sentido similar al anterior y aseguran que México se comporta con los centroamericanos como Estados Unidos se comporta con los mexicanos.

El ministro nicaragüense Genaro Muñiz dijo que

*“México ha convertido todo su territorio en una frontera para nosotros ... el actual gobierno (Vicente Fox) está más focalizado en enfrentar el éxodo de personas hacia los Estados Unidos”.*<sup>23</sup>

El gobierno de Belice analizó la posibilidad de pedir ayuda internacional para abordar el control fronterizo de la delincuencia organizada en esa nación.

*“Los acuerdos en materia de seguridad fronteriza entre las tres naciones tendrán que actualizarse e incluir nuevos mecanismos que permitan garantizar el desarrollo de cada una de estas regiones fronterizas... El narcotráfico y la delincuencia organizada no es privativa de una nación, está presente en todas, por lo que urge reforzar las acciones de combate y control, sobre todo en las regiones fronterizas”,* dijo el vice- primer ministro de Belice, Gaspar Vega<sup>24</sup>

Sin embargo,

*“el plan México es un programa que combina intervencionismo político, económico y militar -aún cuando se presenta como una iniciativa humanitaria para salvar “el sub-continente menos desarrollado” de una presunta amenaza terrorista o del narcotráfico- y que intenta imponer las metas geopolíticas de Norte America.”*<sup>25</sup>

Aunque el Plan México tiene como careta la centralidad de México en la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la narcoviolencia y la migración de indocumentados, el plan realmente responde a las presuntas necesidades de la seguridad nacional de EUA y abre las puertas para que agentes y ex soldados del vecino del norte actúen impunemente en el territorio vecino.

---

<sup>23</sup> Al Frente, *Indocumentados Migrantes Sin Protección De México*, 23/10/2004, Honduras

<sup>24</sup> EL Universal, Domingo, 06 de Abril de 2008, <http://www.eldiariodechihuahua.com.mx>

<sup>25</sup> Movimiento de Lucha Popular, MLP, *Ponencia del MLP al Foro Social Mundial*, 25 /01/2008

*“Más de 60% de los 550 Millones de dólares que se van a invertir en este plan para el 2008 va directamente a las fuerzas armadas mexicanas; no es un buen indicador para quienes luchan socialmente por soberanía, justicia y libertad.”<sup>26</sup>*

El ataque a instalaciones estratégicas de Estados Unidos dio lugar a un reflujo de las instancias de gobierno, a un celo extremo en el cuidado de las fronteras, a sospechar de cualquier extranjero que intente incursionar por las tierras patrias. La adopción de este discurso intervencionista *“en defensa de los intereses y la seguridad de la región”*, empieza a ser utilizado para el endurecimiento de las políticas migratorias con el propósito de “sellar” la frontera sur<sup>27</sup>.

Dicho de otra forma, se exagera el Plan Sur en sus objetivos de contención y expulsión y se “justifica” un mayor involucramiento del Ejército, la Marina, la Policía Federal Preventiva y, en general, de todos los posibles cuerpos del orden.

En este contexto militar-conflictivo, la imagen del migrante como delincuente se refuerza con la presencia en la frontera de fuerzas y de grupos armados para combatirle: fuerzas de seguridad estatales y municipales del estado de Chiapas, miles de decenas de efectivos de la Policía Federal Preventiva, Instituto Nacional de Migración, Agencia Federal de Investigación, Policía Fiscal Federal, Centro de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, Procuraduría General de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Salud, más el apoyo de los mandos territoriales de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina Armada de México.

La larga lista de Organismos, Secretarías y Oficinas vinculadas al tema migratorio se caracteriza por escasos recursos, altos niveles de burocracia y finalmente corrupción. Los tratados de derechos humanos que siempre eran la bandera del México en su debate con E.U. para la protección de sus ciudadanos en aquel territorio, quedan fuera de una política caracterizada por *no tener política migratoria nacional y/o autónoma*. Con el apoyo tecnológico, económico y de recursos humanos que anualmente recibe de su

---

<sup>26</sup> Movimiento de Lucha Popular, MLP, 2008

<sup>27</sup> Casillas R., *Semblanza de la frontera sur de México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001, México

aliado vecino, aumenta las expulsiones, detenciones y maltrato de miles de inmigrantes indocumentados.

### Conclusiones

El Plan Sur (2006) es un programa gubernamental para la implementación de acciones y políticas restrictivas en cuanto al control fronterizo. Es un instrumento completo en el sentido de su materia de la Seguridad Social. Los intereses económicos y geopolíticos de la región impiden un mayor control de las partes interesadas. En esas se cuentan el poderío estadounidense y los propios empresarios mexicanos.

Los objetivos y la evaluación oficial del Plan, no están en nuestros alcances. La falta de concreción de metas e indicadores de evaluación, nos orientan hacia otros factores-variables que se quedaron ocultas. Es información confidencial, pero la sociedad mexicana evalúa las acciones del Plan como intervencionistas al transformar la región en peligrosa-conflictiva- belica.

*“Un mayor concurso de policías no garantiza la seguridad nacional ante los profesionales de la violencia, pero sí amplía el margen de abuso y violación de los derechos humanos de los migrantes, e igualmente amplía el espectro de la impunidad ante la dificultad de identificación de los funcionarios y agentes que se separan del marco legal en su actuación pública”<sup>28</sup>.*

El control por tanto no se dirige solo contra los delincuentes-trafficantes sino también contra sus victimas; los propios inmigrantes. La migración en la frontera sur es criminalizada en el momento en el que se considera a los migrantes, con o sin documentos, posibles integrantes de maras o pandillas, o miembros de grupos delictivos que se dedican al tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de personas, trata de personas o terrorismo; bajo estos argumentos los cuerpos de seguridad en la zona fronteriza mexicana limítrofe con Guatemala se ponen en alerta ante las llamadas *nuevas amenazas a la seguridad nacional*.

---

<sup>28</sup> Casillas R., *Semblanza de la frontera sur de México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001, México

La indefensión del migrante, en estas circunstancias, es mayor. Urge que los programas de atención a los migrantes internacionales sean claramente deslindados de los que se refieren a la seguridad nacional y a la lucha contra el narcotráfico, para conseguir la protección máxima de sus derechos fundamentales.

Por lo anterior, es común que se hable del tinte “esquizofrénico” de la política exterior mexicana, muy activa en la defensa y promoción de los derechos de las y los migrantes mexicanos en Estados Unidos y en foros regionales e internacionales.

Esos aspectos alternativos, totalmente omitidos en el Plan 2006, dan ese enfoque público que teóricamente trataría de asegurar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, cumpliendo con el carácter *democrático* de la administración pública. Al contrario el enfoque político-económico del Plan, no llega ni a dejar intuir un Estado de Bien Estar; podríamos decir que fragiliza la seguridad nacional manteniendo por mucho tiempo una región y sus habitantes en alerta de carácter *bélico*.

***¡Cuanto más tiempo dure el conflicto, más va a arraigarse el crimen!***

Mahmud Shah (Responsable de Seguridad en la Provincia Fronteriza Noroeste Pakistán-Afganistán 2002-2006)

Fuentes

- Al Frente, Indocumentados Migrantes Sin Protección De México, 23/10/2004, Honduras, [www.Elheraldo.Hn](http://www.Elheraldo.Hn)
- Armijo N., La Frontera Sur: La Frontera Abierta, [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)
- Artola J., La Frontera Sur De México, Informe OIM, Agosto 2005
- Carral, Magdalena, Comparecencia ante el Senado de la República, 05/2005, México
- Casillas R., *Semblanza de la frontera sur de México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001, México
- Comunicados de Prensa, Estados Unidos y México Anuncian Plan de Acción Conjunto para Combatir la Violencia en Ambos Lados de la Frontera, Embajada de los E.U. en México, 03/03/2006
- Conferencia Regional sobre Migración, Panamá, 1996 /[www.crmsv.org/](http://www.crmsv.org/)

- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos 05/02/1917
- D.H.S., [http://www.dhs.gov/xnews/releases/press\\_release\\_0875.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0875.shtm), 2006
- EL Universal, Domingo, 06 de Abril de 2008, [www.eldiariodechihuahua.com. Mx](http://www.eldiariodechihuahua.com.Mx)
- Garduño, E. Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales, 01-07-03, Frontera Norte
- Mármora L. *Políticas de Migraciones Internacionales*, 1997 Paídos Buenos Aires
- Movimiento de Lucha Popular, MLP, *Ponencia del MLP al Foro Social Mundial*, 25 /01/2008, [http://www.redirmexico.net/plan\\_mexico.htm](http://www.redirmexico.net/plan_mexico.htm)
- Sin Fronteras I.A.P., México y su Frontera Sur, 2005
- Waisbrod L., *Políticas Públicas Y Migraciones Internacionales -notas en la clase y conversaciones personales*, Universidad De Buenos Aires – Facultad De Psicología, 06/2008

## Anexos

### **1. ANTECEDENTES DEL PLAN MÉXICO**

1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN ( NAFTA) 1994.  
Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y servicios con la excepción de personas entre territorios de las partes firmantes (países involucrados).
2. La Conferencia Regional de Migración 1996.  
El proceso de Puebla con iniciativa de México para las migraciones en America Central y de Norte
3. El “Plan Frontera Sur” o “Plan Sur” (de 2001 a principios de 2003).  
El objetivo principal fue la vigilancia y el control de los flujos migratorios
4. Creación de los Grupos Beta para la protección de migrantes en la zona sur de México
5. Creación del Grupo de Alto Nivel y Seguridad Fronteriza (GANSEF) México – Guatemala, desde 2002 y otro con Belice en el 2005
6. Acuerdos internacionales sobre: derechos humanos (Guatemala 2002); protección de mujeres y menores víctimas de la trata y tráfico (Guatemala 2004, El Salvador 2005); repatriación segura y ordenada (Guatemala 2002, 2004 y 2005; El Salvador 2004)

7. Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2005

8. “Propuesta de política migratoria en la frontera sur de México” 2005.

Resultado de los foros públicos realizados en Chiapas y Tabasco

## 2. TORMENTAS DEL NORTE

TORMENTAS DEL NORTE: LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISCURSOS DE SEGURIDAD EN LOS TEMAS DE MIGRACIÓN Y FRONTERAS.

Subordinación de los temas económicos, sociales, comerciales y de derechos humanos al discurso de seguridad: contención, sellamiento.

Se empieza a hablar de la frontera sur de México como la “tercera frontera” de Estados Unidos.

Inclusión de México en el Comando Norte

México y Centroamérica presentan retos y problemas comunes: carencia de recursos, de personal, de infraestructura, desestructuración de políticas, corrupción, desconocimiento, resistencia a reconocer políticamente lo que realmente pasa en esta zona fronteriza. 1

1. Armijo Canto N., La Frontera Sur: La Frontera Abierta, El Colegio de México, 26 /09/2007

## 3. OBJETIVOS DEL PLAN

### A)

“Los gobiernos de México y de Estados Unidos, con una visión de responsabilidad compartida, reiteramos nuestro compromiso para prevenir y enfrentar situaciones en la frontera que constituyen amenazas para la vida y la integridad física de ciudadanos de ambos países....”

“...Con el objeto de ayudar a la prevención de estos incidentes, nuestros gobiernos respaldan las siguientes acciones de cooperación: para prevenir y enfrentar situaciones en la frontera que constituyen amenazas para la vida y la integridad física de ciudadanos de ambos países.”

### B)

.. para trabajar con una nueva visión de la frontera común y de nuestra pertenencia a la comunidad de América del Norte. Este espíritu de cooperación ha quedado plasmado en



la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, anunciada el 23 de marzo de 2005 por los Presidentes de México y Estados Unidos, y por el Primer Ministro de Canadá.

#### **4. METAS DEL PLAN**

- En este contexto, y en pleno respeto a la soberanía de cada país para formular y hacer cumplir sus propias leyes, el Secretario de Gobernación de México y el Secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos están comprometidos para actuar de manera decidida y bajo el principio fundamental de que preservar la ley y el orden a lo largo de la frontera es una responsabilidad compartida que requiere un compromiso mutuo y el mayor nivel posible de cooperación entre los oficiales de las instituciones de seguridad y justicia de cada país.
- Los gobiernos de los dos países reconocen el valor de los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEFs) como foros locales apropiados para discutir y enfrentar los retos en nuestra frontera común.
- A ningún criminal se le habrá de permitir tomar ventaja de la existencia de una línea fronteriza que divide nuestras naciones y jurisdicciones para escapar de la justicia o atentar contra la seguridad de nuestros ciudadanos.
- Ninguna persona, sin importar su calidad migratoria, debería sufrir acciones de violencia criminal.
- Nuestros gobiernos buscan una mejor relación, para prevenir los incidentes de violencia fronteriza, así como para llevar a cabo, con todo rigor, las investigaciones necesarias cuando éstos ocurran.

*Para alcanzar estas metas, ambos gobiernos se comprometen a coordinar y fortalecer los mecanismos y procedimientos entre las agencias federales de procuración de justicia responsables de la ley y el orden de ambos países, para responder a diferentes escenarios que pongan en riesgo la seguridad de todos aquellos que residen, trabajan o viajan por nuestra frontera común*

#### **5. TERMINOS DE LA DEFINICIÓN**

*-“...asegurando al mismo tiempo que el flujo de turismo y el comercio lícitos y la creación de riqueza entre nuestros dos países en esta región vital, asegurando al mismo tiempo que el comercio pueda continuar creciendo con éxito”.*

-“...para proteger a nuestras comunidades fronterizas de los criminales y traficantes”

-“Combatir la Violencia Fronteriza e Incrementar la Seguridad Pública”

## 6. ALTERNATIVA ESTABLECIDA

*“La alternativa de pleno respeto a la soberanía de cada país para formular y hacer cumplir sus propias leyes... para actuar de manera decidida y bajo el principio fundamental de que preservar la ley y el orden a lo largo de la frontera es una responsabilidad compartida que requiere un compromiso mutuo y el mayor nivel posible de cooperación entre los oficiales de las instituciones de seguridad y justicia de cada país”.*

## 7. ESTRATEGIA DE ADOPCIÓN

*“...se comprometen a coordinar y fortalecer los mecanismos y procedimientos entre las agencias federales de procuración de justicia responsables de la ley y el orden de ambos países, para responder a diferentes escenarios que pongan en riesgo la seguridad de todos aquellos que residen, trabajan o viajan por nuestra frontera común”.*

## 8. ESPACIO INSTITUCIONAL

Los gobiernos de los dos países reconocen el valor de los **Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEFs)** como foros locales apropiados para discutir y enfrentar los retos en nuestra frontera común... Estos grupos operativos deben trabajar dentro de la estructura de los Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEFs) para facilitar la coordinación y los requerimientos operativos y se deben coordinar con cada MEF para incluir a los Cónsules Generales o a los principales Cónsules de ambos países en la frontera... todas las agencias de procuración **instituciones de seguridad y justicia de cada país...** Se deben establecer grupos de trabajo **de Seguridad Fronteriza y Seguridad Pública**, liderados por la **Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Nacional**, los mismos contarán con la participación de otras agencias relevantes... Por parte de México, la **Policía Federal Preventiva y los Grupos Beta**; así como otras agencias, podrán ser designadas para participar en este esfuerzo a lo largo de la frontera. Por parte de Estados Unidos, la **Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza** está encargada de administrar, controlar y dar seguridad a la frontera en y entre los puertos

de entrada de Estados Unidos. Los Secretarios de Gobernación de México y de Seguridad Nacional de Estados Unidos deben trabajar para coordinarse con otras **agencias federales** de sus respectivos gobiernos para asegurar una respuesta efectiva a incidentes de violencia y crimen transfronterizos.

## 9. INSTRUMENTO DE SU FORMULACIÓN

- Establecer **protocolos operativos detallados**, expandiendo aún más los programas establecidos en Arizona/Sonora y Laredo/Nuevo Laredo, para facilitar una comunicación inmediata entre los primeros en responder cuando existan incidentes de violencia fronteriza, criminalidad o cruces no autorizados de personal gubernamental.
- Establecer **protocolos operativos escritos**, los cuales serán revisados según sea requerido, pero por lo menos cada seis meses, para una respuesta federal de procuración de justicia en ambos lados de la frontera...
- Cuando sea requerido, asegurar la coordinación bilateral de **investigaciones y acciones** de seguimiento con todas las agencias federales relevantes.
- Las agencias participantes deberían llevar a cabo ejercicios periódicos para garantizar que los **protocolos de coordinación** estén actualizados y consistentes con la ley y normatividad vigente en ambos lados de la frontera.

## 10. ASPECTOS NO PLANTEADOS EN LA MATERIA DE LA MIGRACIÓN

Una serie de variables sociales importantes -sean previstas, no buscadas o no deseadas- no afectan la evaluación del programa y no se toman en consideración, para mejorar la calidad de los programas:

- Con la participación del ejército y policías en tareas migratorias se podría criminalizar fácilmente la migración y se podría generar un ambiente negativo en la sociedad, porque podría asimilar la migración con delincuencia y amenaza a la seguridad nacional. Tendría que plantearse el peligro de crear una situación de mayor riesgo y que podría estimular el desarrollo de actitudes discriminatorias y xenófobas.
- Esta participación de múltiples instancias, de las que se desconoce si han sido adecuadamente capacitadas y que no han dado a conocer sus mecanismos de

coordinación y supervisión, puede vulnerar las garantías individuales de las personas que y su derecho a migrar.

- De igual manera, puede favorecer un ambiente propicio a la corrupción y a la impunidad.
- Desviación de los flujos hacia zonas más inhóspitas con los riesgos consiguientes para la integridad y la seguridad de las personas.
- Al aumentar la dificultad de migrar de manera autónoma o con el apoyo de conductores comunitarios, los migrantes son presas más fáciles de las redes internacionales de tráfico de personas, que se verán fortalecidas por ese programa.
- La deportación de nacionales de países miembros del CA4 a la frontera de México con Guatemala, su entrega en dicha frontera a las autoridades Guatemaltecas para su conducción a las fronteras con sus respectivos países podría en largoplazo-como se evidencia hoy- generar un problema de gobernabilidad en dichos países.<sup>1</sup>

1. Casillas R., *Semblanza de la frontera sur de México*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2001, México

## 11. ESTRATEGIAS DE EVALUACIÓN

- Promover patrullajes apropiados en la región fronteriza conforme sea necesario, asegurándose que la información clave sea compartida con la otra parte cuando sea necesario y permitido. La confidencialidad de esta información debería ser protegida correctamente o conforme a lo estipulado por otros acuerdos.
- Establecer protocolos operativos escritos, los cuales serán revisados según sea requerido, pero por lo menos cada seis meses, para una respuesta federal de procuración de justicia en ambos lados de la frontera.
- Además de los mecanismos operativos ya señalados, ambos gobiernos planean designar un punto de contacto de alto nivel a efecto de recibir reportes periódicos de los mecanismos definidos en este Plan de Acción.
- Estos puntos de contacto de alto nivel deberían ser inmediatamente informados por los líderes del Grupo de Seguridad Fronteriza y Seguridad Pública cuando suceda cualquier incidente de alto impacto, para asegurar una respuesta apropiada y el seguimiento al mismo .

## **12. EVALUADOR DEL PLAN**

- Los MEF para incluir a los Cónsules Generales o a los principales Cónsules de ambos países en la frontera.
- Estos puntos de contacto de alto nivel deberían ser inmediatamente informados por los líderes del Grupo de Seguridad Fronteriza y Seguridad Pública cuando suceda cualquier incidente de alto impacto, para asegurar una respuesta apropiada y el seguimiento al mismo.