

Reflexiones en torno al control migratorio y los derechos humanos en México*

*Yolanda Silva Quiroz***

Resumen: El trabajo aborda la relación entre la política de control migratorio en México y la inclusión de los derechos humanos en la misma. Se exponen los cambios en el marco jurídico así como las acciones de reforzamiento del control en las fronteras a lo largo y ancho del territorio. Además, se argumenta que el énfasis del gobierno es el control a la inmigración mexicana y en menor medida el mitigar los costos humanos, riegos y las violaciones a derechos humanos que sufren las personas en su trayecto hacia Estados Unidos. El ensayo concluye con algunas reflexiones sobre los principios mínimos que la política migratoria requiere, en los cuales los poderes legislativo y judicial tienen un papel fundamental.

Palabras clave: política migratoria, migración de tránsito, derechos humanos, ley de migración, democracia, fiscalización.

Considerations in relation to human rights and migratory policies in Mexico

Abstract: This article discusses the relationship between migratory control Mexican policy and human rights included in that. By examining the legal framework related to migration in México, it shows the reinforcement actions to control the Mexican borders and all territory. Furthermore, the main argument is that the government is focused

* Este trabajo es resultado de la investigación doctoral: Política migratoria mexicana y vulnerabilidad de los centroamericanos en tránsito por México.

** Yolanda Silva Quiroz, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población CIEAP-UAEM, México. Correo electrónico: yosiqui@gmail.com

on the undocumented immigration control and less the protection against the risks and the human rights violations during their journey to the United States. It concludes with some ideas about which are the minimum principles that the migration policy requires, where legislative and judicial powers have a very important role.

Keywords: migration policy, transit migration, human rights, democracy, migration Law, monitoring.

Introducción

Los derechos humanos y el reforzamiento del control migratorio no son posturas antitéticas, pero sólo en la medida que el segundo se realice con base en los primeros. Desde el punto de vista teórico, las situaciones de vulnerabilidad de los inmigrantes indocumentados en un territorio son el resultado tanto de acciones como de omisiones; por un lado, del tipo de políticas de control migratorio que implementan, y por el otro, de la pasividad frente a la responsabilidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de todos los individuos.

Uno de los principios teóricos que orientan esta investigación es el de la responsabilidad de Estado, con base en el cual éstos son responsables sobre lo que ocurre a los migrantes en su territorio desde el momento que han firmado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y las relativas a los derechos humanos en general. Jurídicamente, la responsabilidad de los Estados se define como la protección y garantía de los particulares, quienes, sin tener obligación jurídica de soportarlo, han sido víctimas de una daño no buscado, no querido ni merecido, producido como consecuencia de la acción —u omisión— administrativa del Estado, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta causante (Castro, 2007: 538).

En el marco de los cambios ocurridos en la legislación mexicana sobre las migraciones, profundizar en el estudio del vínculo entre derechos humanos y políticas migratorias exige discutir con cierto grado de detalle lo que ha pasado en este sentido y por qué parece que los cambios legales ocurren en caminos distintos a la práctica de la política. A partir de la revisión documental de los instrumentos normativos

sobre la migración en México, en este trabajo el primer argumento que se sostiene es que el respeto y protección a los derechos humanos de inmigrantes indocumentados en México son únicamente una declaración de principios en la Ley de Migración, que ha carecido de políticas públicas reales y que se fundamentan en el vínculo institucionalizado entre seguridad nacional y migración.

Un segundo argumento que se discute es que los avances en materia legislativa que ha habido en México se invisibilizan debido a la falta de una política migratoria integral, la inexistencia de cambios en el diseño institucional de las autoridades ejecutoras de la política y la falta de vinculación entre los principios democráticos y los derechos humanos en la práctica del control migratorio. Al final se concluye sobre la necesidad de una participación más activa del Congreso y el poder judicial en la fiscalización e implementación de la política de control migratorio en México.

La agenda migratoria del Estado mexicano: ausencia de cambios estructurales

La Ley General de Población (LGP) de 1974 orientó por más de tres décadas las acciones de lo que se pudiera considerar la política migratoria mexicana; un marco legal que se enfocó en reducir el rápido crecimiento de la población con base en la historia demográfica pasada. En la década que se discutió y promulgó la LGP, México presentaba altas tasas de crecimiento poblacional debido a bajas tasas de mortalidad (10.5 muertes por cada mil), ubicado como el país latinoamericano con la tasa más baja; así como el séptimo con mayor tasa de natalidad (43.2 por mil). A partir de lo cual, las proyecciones estimaban que de no regularse el crecimiento poblacional, para el año 2000 habría en el país 135 millones de habitantes (Villagómez, 2009: 11). El tema de la emigración e inmigración internacional fueron excluidas como variables prioritarias, antes bien, sólo se hablaba de la distribución de la población como herramienta del desarrollo.

Con respecto a la inmigración a México, dos factores evidenciaron paulatinamente que la LGP era obsoleta y necesitaba modificarse para

responder a las transformaciones de la dinámica de los flujos migratorios procedentes de Centroamérica y que ingresaban a México: *a)* la llegada de refugiados centroamericanos, y *b)* el incremento de los flujos migratorios indocumentados en tránsito hacia Estados Unidos. A continuación se esboza cada uno de ellos.

a) En la década de 1980, a raíz del conflicto armado en Guatemala, un contingente de guatemaltecos de origen rural llegaron a Chiapas y conformaron campamentos de refugiados; tan sólo en 1984 en ese estado se contabilizaron 45,000 (Kauffer, 2000: 9). Aunque era claro que este grupo de personas eran refugiados en México, cuando ellos llegaron no existía esa figura jurídica. En 1984 México firmó la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, que contemplaba una categoría amplia de refugiado, pero fue hasta 1990 cuando la LGP se reformó y la incorporó al marco jurídico mexicano. A pesar de ello, nunca se les reconoció como tal y sólo se les brindó ayuda a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) creada en 1981 (Kauffer, 2000: 8). La respuesta gubernamental a la llegada de refugiados al sur del país resultó en un Programa de Estabilización Migratoria que en 1996 otorgó documentos conocidos como FM-3 y FM-2 para facilitar la integración de quienes deseaban permanecer en el país (Kauffer, 2000: 11).

b) Los flujos migratorios de centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos a través de México han ocurrido desde hace varios años, pero su magnitud se incrementó desde la década de 1990 “como resultado de la violencia política en Centroamérica y de las condiciones de pobreza y desempleo en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua [...] acentuada con los desastres naturales desde 1998” (Ángeles, 2010: 455-462). En ese contexto fue que en 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración (INM).¹ En 2005 el INM aseguró y alojó a

¹ El Instituto Nacional de Migración fue creado el 18 de octubre de 1993 por decreto del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari. Desde su nacimiento fue constituido como un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Según se estableció en el artículo 2 del decreto publicado el 19 de octubre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*, su objetivo sería: la planeación, ejecución, control, supervisión, y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren a la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

240 mil extranjeros en las estaciones migratorias, cifra que representó un aumento de 59.6% con respecto a 2001 (150,530 eventos de aseguramiento). Las precarias condiciones en las que se desplazan, los riesgos de robo, extorsión, secuestro, violaciones sexuales, pérdida de miembros por caídas del tren entre otros, han sido evidenciadas desde la década de 1990 por organizaciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales (CNDH, 1996; Ruiz, 2004; Foro Migraciones, 2002). La consecuente demanda de respuestas gubernamentales tuvo contestación hasta la reforma de 2008 a la LGP, cuando se descriminalizó la inmigración indocumentada.

La inclusión del tema de la transmigración y el respeto de los derechos humanos de los migrantes en la agenda política nacional ha sido gradual. Para comprender las respuestas gubernamentales al respecto, se deben contextualizar los cambios y continuidades en el marco de los periodos de gobierno del ejecutivo federal. De esta manera se recuperan las coyunturas políticas, económicas y sociales que acontecieron y el rumbo de la política migratoria mexicana.

Periodo 2000-2006

Casi nadie prestó atención a las implicaciones que la política del buen vecino tendría para el país después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, al menos en el tema migratorio. Una de las razones que pudiera esgrimirse es que después de las elecciones federales de 2000, en las que después de muchos años el partido hegemónico perdió la presidencia de la república, el interés político y mediático se concentró en la política interna del país. Algunos académicos y organizaciones sociales alzaron la voz, pero sin eco en las esferas gubernamentales. Frente a las declaraciones del entonces presidente Vicente Fox Quesada, de que los migrantes mexicanos en Estados Unidos eran 'héroes', la élite política evidenció sus antipatías y aversiones personales, pero pocos cuestionaron que el gobierno aceptara sin reparar el discurso de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo que marcó la gestión de los flujos migratorios desde entonces (Castillo y Toussaint, 2009: 79-80; Villafuerte y García, 2007: 32).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la inmigración desde Centroamérica fue vista en México como una presión para los estados y la seguridad de la frontera sur, así como para el sistema de protección estatal de grupos de población vulnerables. La estrategia de protección a inmigrantes se estructuró en torno a la idea de impedir el incremento en su vulnerabilidad mediante el control migratorio más estricto (PND, 2001: 122). Aunque el entonces Comisionado del Instituto Nacional de Migración desmintió la estrategia hecha pública por el secretario de Gobernación sobre la creación de grupos de élite de militares y policías en puntos críticos (*La Jornada*, 2001a, 2001b), el lanzamiento del llamado Plan Sur² fue la prueba de que el gobierno sí pretendía reforzar el control migratorio.

En el periodo 2000-2006 el gobierno federal puso en marcha una serie de acciones y acuerdos en los cuales el control migratorio fue fundamental. Entre ellas cabe mencionar la implementación del Plan Sur (2001), el proyecto de dignificación de las estaciones migratorias (2003), la creación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GASEF) en 2002,³ la firma del arreglo para la repatriación segura y ordenada de extranjeros centroamericanos entre México y Guatemala, el Proyecto de Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur (2003), la publicación del Manual de procedimientos para la expedición de documentación migratoria y consular en las representaciones diplomáticas y consulares (2004), y la publicación de la Ley de Seguridad Nacional (2005).

Con la Ley de Seguridad Nacional se creó el Consejo de Seguridad Nacional y se acordó que el Instituto Nacional de Migración fuera con-

² El Plan Sur comenzó a implementarse en junio de 2001 y terminó formalmente en 2003. Su objetivo fue fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur, para lo cual se establecieron dos cinturones de seguridad: en el primero se colocaron cinco puntos de inspección y en el segundo seis; todos ellos cerca de las principales carreteras y vías del tren, además de inspecciones en rutas marítimas, acciones en las que no sólo participaba el INM, sino también la policía federal y el ejército (INM, 2001).

³ Este es un mecanismo trilateral entre México, Guatemala y Belice, conformado en 2002 con el objetivo de combatir el terrorismo, el crimen organizado y los delitos relacionados con el tráfico de indocumentados y mercancías (De Vega, 2011: 256).

siderado una instancia de seguridad nacional,⁴ por la responsabilidad que tiene de proteger la nación mediante:

La restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas; instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria (DOF, 2005: 9).

Este nuevo carácter del INM representa la institucionalización del vínculo bastante cuestionable entre migración y seguridad nacional, mismo que se reforzó posteriormente con la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005. Acuerdo en el cual los países se comprometieron a incrementar la seguridad de sus países y fronteras, y establecer sistemas de información compartida sobre criminales y terroristas internacionales, incluido el tráfico de personas (Villareal y Lake, 2009: 1).⁵ Sin embargo, hasta este punto, no se había formulado una política migratoria como tal.

⁴ La seguridad nacional fue concebida como el “prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio (DOF, 2005: 9).

⁵ Para mayor información sobre el ASPAN se puede consultar la página: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

Los documentos *México como país de destino* y *México frente al fenómeno migratorio* constituyen los primeros esfuerzos por establecer una postura oficial respecto a la dinámica migratoria en el país. En ellos se señaló la necesidad de que existiera una política migratoria integral de Estado para facilitar y regular la inmigración, así como para orientar las acciones de gobierno en materia de emigración internacional de mexicanos (Consejo Consultivo, 2004). Otros esfuerzos por definir la posición del gobierno para la frontera sur fueron la *Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur* (2005) y *Hacia una política migratoria del Estado mexicano* (2006).

La *Propuesta de política migratoria integral para la frontera sur* fue conformada por autoridades migratorias de todo el país en torno a cuatro líneas estratégicas, con objetivos, programas, proyectos y acciones para mejorar la gestión migratoria en la frontera sur: *a)* facilitación de los flujos migratorios documentados; *b)* protección de los derechos de los migrantes; *c)* contribución a la seguridad de la frontera sur, y *d)* actualización y mejora de leyes e infraestructura (INM 2005: 6). El documento *Hacia una política migratoria del Estado mexicano* también fue diseñado desde la esfera gubernamental. En él se estipularon nuevamente diagnósticos, estrategias, programas y acciones para la gestión migratoria (INM, 2006). Entre los 28 fundamentos que contempla, se planteó la necesidad de que la inmigración indocumentada dejara de ser un delito y fuera considerada una falta administrativa.

No obstante que ya había bocetos de una política migratoria, este tema se dejó a la deriva del tiempo y en el sexenio de gobierno 2000-2006 del presidente Vicente Fox Quesada no se concretó una ley en la materia. Algunas de las razones pueden ser: que las prioridades políticas eran las elecciones federales de presidente de la república; el volumen de la inmigración no se consideraba alarmante; no contemplaban la complejidad del fenómeno migratorio; y los debates por una posible reforma en Estados Unidos siempre tuvo mayor peso. Incluso, puede suponerse que de haber existido en ese momento una propuesta de ley del ejecutivo, ésta difícilmente hubiera pasado al pleno. Los dos factores que pueden soportar esta hipótesis son: un congreso dividido, donde el partido en el poder (PAN) no tenía mayoría en el Congreso; y que la "relación entre los encargados de la política exterior incluido el

presidente y los legisladores fue en general tensa y de confrontación” (Velázquez, 2008: 145).

Periodo 2006-2012

Las prioridades de la agenda pública interior y exterior en el sexenio de gobierno 2006-2012 del presidente Felipe Calderón Hinojosa fueron la seguridad nacional y el combate al crimen organizado; la migración se colocó por añadidura y porque no hubo de otra casi al final. Al ejecutivo lo que le importaba era construir una frontera sur “segura”, que fuera puerta del desarrollo y no puerta de la delincuencia (Jiménez, 2006). Desde el Instituto Nacional de Migración también se acentuó la idea de que la frontera sur era porosa y problemática por la falta de controles eficaces y que ello fomentaba un incremento de las actividades criminales (Torres, 2006). Estas opiniones representaron la continuación respecto al sexenio anterior de la aceptación acrítica del vínculo entre inmigración y seguridad nacional y la metáfora de la amenaza difundida por el gobierno estadounidense después del 9/11.

A principios del sexenio 2006-2012, el discurso oficial respecto a la situación de los derechos humanos de los inmigrantes fue de un respeto irrestricto. Argumento que se sustentaba en las escasas recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que recibían, en los esfuerzos de construcción de estaciones migratorias adecuadas, el brindar alimentos a los migrantes asegurados, así como el otorgarles atención médica (Notimex, 2006). Inclusive en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) el objetivo de la política exterior mexicana fue “el respeto a los derechos y [...] la protección a los ciudadanos latinoamericanos que ingresan al país, muchas veces de manera ‘indocumentada’ y en condiciones lamentables de seguridad” (PND, 2007: 25). Salvo las organizaciones de apoyo a migrantes, ningún político mexicano y mucho menos la Suprema Corte demandó transformaciones institucionales de fondo en materia migratoria.

El Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur que se estableció en el mismo PND tenía como objetivo “facilitar la documentación de los migrantes que tienen como destino temporal o definitivo los estados

de esa región [...], la posibilidad de tener una plena legalidad en la migración y reducir los incentivos a la ilegalidad en este proceso” (PND, 2007: 25). Desde el momento en que la principal estrategia fue la integración de unidades mixtas de policía para garantizar la seguridad de la población (Policía Federal Preventiva y estatales y las fuerzas armadas), es incuestionable que la inmigración indocumentada fue vista también como una amenaza.

Aunque se planteó un plan de trabajo y se incluyó el tema de la inmigración en el PND, no existió un documento, ley u otro ordenamiento jurídico que condensara la postura y las estrategias del gobierno respecto a la migración en sus tres vertientes, como origen, tránsito y destino. Cuando mucho, lo que se dijo oficialmente fue que había una política deliberada del Estado mexicano para detener este flujo, “ya que al ingresar a un país sin autorización, los migrantes ponían en entredicho el Estado de derecho”⁶ (Conapo, 2009: 247). La falta de actualización del marco jurídico mexicano fue la razón por la que la inmigración indocumentada fue considerada un delito en México por muchos años.

En marzo de 2007, por primera vez el legislativo reconoció que la ley criminalizaba a los inmigrantes, su pobreza y sus necesidades económicas, políticas y sociales, al contemplar sanciones por estar en el país sin autorización de la autoridad competente (Cámara de Diputados, 2008). Los legisladores pensaban que la reforma de la Ley General de Población (LGP) solucionaría el problema operativo y presupuestario que el control migratorio significaba para el gobierno. Además, se afirmó que avanzar en la descriminalización era acabar con la doble moral del Estado mexicano respecto al trato que le daba a los inmigrantes y el que se exigía a Estados Unidos para los mexicanos. Al final se logró una de las reformas más importantes a esta ley. Hasta antes de 2008 la Ley General de Población (LGP), en su artículo 103, contempló las penas corporales y pecuniarias al extranjero que ingresara ilegalmente al país, o bien que estuviera en otros supuestos no permitidos en la misma (Ley General de Población, 1974: 8). Con la

⁶ Cuando se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 no existía la ley de migración, el marco jurídico al que se refiere era la Ley General de Población, el único ordenamiento vigente en la época que contemplaba la variable de migración.

reforma de 2008 la pena corporal fue derogada y se fijó una sanción administrativa consistente en una multa de 20 a 100 días de salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal (SMDF). Por lo que respecta al control de los matrimonios, se incrementó la sanción para los mexicanos (de 100 a 500 días de SMDF), con el argumento de que era necesario impedir actos que fungieran como un mecanismo para la trata y el tráfico ilícito de personas.⁷

La reforma a la Ley General de Población publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 2008 fue un gran avance legislativo al despenalizar la inmigración indocumentada, pero resultó insuficiente en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes de tránsito. El análisis de esta reforma permite concluir que no contempló: mecanismos jurídicos para evitar la criminalización, formas de reparación del daño derivado de una violación a sus derechos, y tampoco supuso medios a través de los cuales el inmigrante que resultara víctima de funcionarios del Estado pudiera reclamar y ser protegido. Se dejaron nuevamente vacíos legales en la aplicación de la ley, posiblemente por la poca discusión legislativa sobre los cambios estructurales que se necesitaban.

Es posible que la rapidez con que se aprobó esta reforma en un Congreso dividido haya ocurrido porque lo que se buscaba era una respuesta política y estratégica del gobierno de cara al contexto en ambas naciones. En México, el tema nacional en 2008 era el auge de la guerra contra el narcotráfico iniciada a finales de 2007. En Estados Unidos el candidato demócrata a la presidencia, Barak Obama, prometía una reforma migratoria integral para ganar el voto latino y los representantes de ese país discutían la Iniciativa Mérida.⁸ Como

⁷ La propuesta original de la Cámara de Diputados enviada al Senado sugería la eliminación de este artículo por considerarlo violatorio a los derechos de unidad familiar y garantías individuales. Por las razones mencionadas los senadores decidieron mantenerlo y sólo cambiar el monto de la multa. Sin embargo, no se explicitó ni en la minuta ni en las discusiones del pleno de las cámaras el porqué se le debía incrementar la pena a los mexicanos. Tal parece que desde su concepción los mexicanos son los únicos que podrían hacer un uso “perverso” de esta forma de internación de extranjeros.

⁸ La Iniciativa Mérida es un paquete de asistencia del gobierno estadounidense a México y Centroamérica anunciado en octubre de 2007, con el objetivo de combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado. En ésta, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a proporcionar asistencia a México para: 1) romper el poder y la impunidad de

se recordará, los recursos de la IM pretendían condicionarse a cambio de una reforma judicial en México para impedir que autoridades y fuerzas federales participaran en actos de corrupción y violaciones a derechos humanos.

El mensaje del gobierno mexicano hacia el estadounidense fue claro, la reforma aprobada en el Congreso era un paso hacia el combate a la corrupción en el país. El gobierno afirmó en el comunicado oficial el día de la publicación de la reforma a la LGP, que los abusos y extorsiones de los migrantes se erradicarían; eliminada la criminalización de aquellos, las autoridades ya no tendrían más pretextos para violar derechos humanos (Segob, 2008). Al menos en la ley, la doble moral tantas veces criticada por legisladores de Estados Unidos se terminó y se podría intentar negociar la tan anhelada reforma migratoria.

Los informes especiales de la CNDH sobre secuestros de migrantes en México de 2009 y 2011 evidenciaron la insuficiencia de la LGP y la incapacidad del Estado mexicano de proteger a los inmigrantes. De hecho, los asesinatos de migrantes en 2010 en San Fernando, Tamaulipas, fue un parteaguas en la posición que hasta ese momento había tenido el Estado respecto al fenómeno de la inmigración. Precisamente después de estos lamentables hechos, legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron un proyecto de Ley de Migración el 9 de diciembre de 2010 en la Cámara de Senadores.

Lo que las fuerzas políticas entendieron sobre el “problema” de la inmigración centroamericana orientó el proceso legislativo. En la iniciativa de ley se lee una especie de paranoia sobre el crecimiento exponencial de la inmigración de tránsito en los últimos quince años, “periodo en el cual alcanzó un promedio de 150 mil eventos por año” (INM, 2011: 14). Aunque la inmigración que tenía a México como destino no superaba el 5% de la población, se manifestó la preocupación por los problemas que “una inmigración masiva” podría representar

las organizaciones criminales; 2) reforzar la frontera y los controles aéreos y marítimos; 3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región, y 4) reducir la actividad de pandillas y disminuir la demanda local de drogas. La asistencia ha consistido en proporcionar equipo costoso como aviones y tecnología informática, así como capacitación y asistencia técnica (Ribando y Finklea, 2013: 6-9).

para el mercado laboral del país y se planteó la urgencia de “prevenir y controlar con determinación la migración indocumentada, salvaguardando la integridad y los derechos humanos de los migrantes” (INM, 2011: 14; Cámara de Diputados, 2011).

El resultado fue una Ley de Migración que enarbola al mismo tiempo las banderas de la vulnerabilidad de los migrantes, el respeto de los derechos humanos y la importancia de la seguridad pública, fronteriza y nacional. La misma ley define el tipo de gestión migratoria en el país como “de puertas hospitalarias o de apertura con seguridad”. La hospitalidad se definió como el conjunto de facilidades para el ingreso de extranjeros que representaran inversiones, generación de empleos y fuentes de ingreso (INM, 2011: 19). La seguridad se entiende como la pretensión de “fortalecer los mecanismos para detectar y proteger al país de posibles internaciones con propósitos lesivos a la seguridad nacional, pública o fronteriza” (INM, 2011: 16). Los derechos humanos quedaron establecidos como principios rectores de la ley.

La rebatiña de la inmediatez marcó la Ley de Migración, una ley negociada entre las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión pero sin un consenso con la sociedad civil. En el sector académico y de las organizaciones sociales existe la opinión de que ésta es fuertemente represiva, criminalizadora⁹ y de ninguna forma integra el triple carácter del país: origen, tránsito y destino de migrantes. Aceptando sin conceder que realmente fue ampliamente debatida, políticamente las consecuencias hubieran sido mayores de no haberla aprobado. Frente a un grave problema de secuestros y asesinatos de migrantes era claro que los legisladores no quisieron asumir los costos políticos que tendría para las siguientes elecciones el que hubiesen congelado

⁹ Para la sociedad civil en la ley, aun cuando los derechos humanos son un componente básico del léxico, la iniciativa contenía palabras y expresiones excluyentes; no había claridad en las responsabilidades y competencias de otras instancias de gobierno en relación con el tema migratorio; falta de mecanismos de identificación de víctimas durante el rechazo a los países de origen; inexistencia de mecanismos alternativos al aseguramiento; omisión de la portabilidad de visas para reducir la vulnerabilidad de las personas migrantes; se mantenía el vínculo de la migración con la seguridad nacional, omisión del tema de la migración interna y la no inclusión de sus opiniones para la redacción del reglamento. En http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1056/BOLETIN_PRENSA_27_DE_ENERO_2011.pdf.

la iniciativa. Frente a un problema que de por sí es complejo, mostrar que se hace algo es mejor que no hacer nada.

La revisión del proceso legislativo de la Ley de Migración, el retraso en la expedición de su reglamento, así como los silencios de los otros Poderes de la Unión evidenciaron que existe una estrecha correspondencia entre el diseño político de las instituciones mexicanas con la gestión de la inmigración. Ni el Congreso ni la Suprema Corte hicieron pronunciamientos de fondo en la materia, ni hubo los cambios estructurales en el sistema de justicia penal que requería la ley; ambos poderes son vértebras del Estado, pero su compromiso como contrapesos del ejecutivo no se vislumbraron. Es probable que tal falta de posicionamientos firmes se deba a que el tema migratorio no es un tema prioritario en sus respectivas agendas.

Son variadas las interrogantes que se pueden plantear frente a las acciones u omisiones de los Poderes de la Unión en torno al tema migratorio; una de las cuales puede orientar la crítica no sólo al marco jurídico, sino también hacia la configuración del régimen democrático mexicano. Los Estados que se dicen democráticos están obligados a garantizar que se respeten y protejan los derechos humanos de todos los individuos en su territorio, independientemente de sus características personales o condición migratoria. La vigencia de la democracia en México debe cuestionarse cuando el respeto y protección a los derechos humanos de los grupos más vulnerables se menosprecia, en este caso, de los migrantes centroamericanos indocumentados en tránsito por México y con destino a Estados Unidos.

Los derechos humanos ya se incluyeron en la reforma al artículo primero constitucional, pero es una “victoria” que aún no puede ser festejada en lo que a los inmigrantes de refiere. El gobierno en su conjunto debe abstenerse de violar los derechos humanos de los cientos de miles de indocumentados que ingresan anualmente al país. Ello exige no sólo prevenir que tanto funcionarios como particulares abusen de ellos, sino también que se instrumenten políticas públicas que garanticen el respeto, la investigación, sanción y reparación del daño por violaciones a derechos humanos cometidas en su contra.

Hoy en día es impensable seguir con la inercia del diseño institucional actual y que la retórica de los derechos humanos guíe las accio-

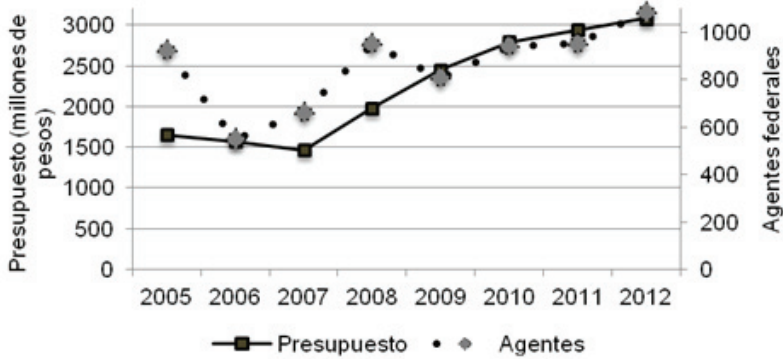
nes del Estado mexicano. No sólo se requiere de un legislativo que sea contrapeso en la agenda político-electoral, sino también de un poder judicial que vaya más allá de las demandas por la armonización legislativa en materia de derechos humanos. La existencia de una política migratoria garantista no es sólo obligación del ejecutivo sino también de los otros poderes. Mientras no haya un papel más activo de aquéllos, lo que seguirá imperando es un régimen de control migratorio donde los derechos humanos en el territorio existen en la norma pero en la práctica son un tema secundario.

El control migratorio en México entre la seguridad nacional y los derechos humanos

En México los derechos humanos son el eje ausente en la implementación de la política de control migratorio; en cambio, lo primordial es el incremento presupuestal y de recursos humanos. Desde 2005 el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Migración y el número de elementos de migración, policía federal y fuerzas armadas participando en las tareas de control y verificación migratoria se han venido incrementando (véase Gráfica 1). Salvo los descensos en el número de agentes del INM en 2006 y 2009, el incremento porcentual de 2005 a 2012 fue de 250 por ciento.

De 2005 a 2012 el incremento en el monto del presupuesto ejercido por el INM fue casi el doble, al pasar de más de 1 mil 650 millones 250 mil pesos a 3 mil 79 millones 740 mil pesos (véase Gráfica 1). Esto es mucho más de lo que ejerció en 2005, cuando el número de eventos de aseguramiento y devoluciones fue el más alto en los últimos 12 años (alrededor de los 240 mil). La mayor parte de estos recursos se destinan a la gestión y el control migratorio (82% de lo ejercido en 2012), mientras que la protección a migrantes y el mantenimiento a estaciones migratorias (incluidas las repatriaciones o retornos asistidos) concentran 11 y 6%, respectivamente (Córdova, 2013: 16). Es posible pensar que el presupuesto indicado sea una subestimación si se considera lo que gastan otras agencias del gobierno que realizan tareas de gestión migratoria (oficinas consulares, la Semar, la Sedena y la ssp).

Gráfica 1. Presupuesto ejercido y agentes federales del Instituto Nacional de Migración, 2005-2012



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el INM; Córdova, 2013; y <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n¶mts=0=L511267>.

En la frontera sur, la estrategia del Estado mexicano en materia de gestión de flujos migratorios documentados se ha centrado en sacar de las sombras a los extranjeros que llegan a trabajar al país sin el permiso respectivo. En 1997 se instrumentó la Forma Migratoria de Visitantes Agrícolas (FMVA), posteriormente la sustituyó la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF), hoy Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF). Se amplió su cobertura a ambos lados de la frontera de tal forma que tanto guatemaltecos como beliceños pueden ahora trabajar en municipios fronterizos de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche; pero además se incrementaron los candados de seguridad¹⁰ en las mismas. En 2000 se otorgaron alrededor de 69 mil FMVA y en 2012 más de 23 mil.¹¹ Este mecanismo indudable-

¹⁰ Desde 2008 se investigan los antecedentes de los solicitante en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), se establecieron cuotas de trabajadores, que el empleador acredite su personalidad jurídica y fiscal ante el INM (Ley de Migración, 2011), se captura información biométrica (rostro, huellas dactilares, iris y firma digital), entre otras (DOF, 2012; Ley de Migración, 2011, artículo 43).

¹¹ La cifra se refiere al número de formas emitidas por año; las cuales no necesariamente hacen referencia a número de sujetos individuales beneficiados con ésta o que la hayan renovado. Debido a que ésta se otorga por oferta de empleo y se cancela una

mente legal de controlar quién y cómo entra al país contrasta con los inexistentes y necesarios programas de trabajadores huéspedes.

Con la nueva Ley de Migración hubo un gran avance en la gestión de estos flujos migratorios. Por ejemplo, se reconocieron algunos derechos y obligaciones para los trabajadores migrantes, entre los que se pueden mencionar: el cambiar de empleador (cosa que no se podía con la FMVA), la adquisición de valores de renta fija o variable, bienes muebles y depósitos bancarios, el trabajar en cualquiera de los estados contemplados en el acuerdo, y la autorización bajo la figura de dependiente económico de llevar a su cónyuge o concubina e hijos. Sin embargo, no se eliminaron los intermediarios o contratistas entre patrones y empleados, así como tampoco se les reconocieron derechos laborales explícitamente a los inmigrantes extranjeros (representación sindical).

Aunque podría objetarse que los derechos de los trabajadores inmigrantes están garantizados por la Constitución, en tanto no se incorporen explícitamente en el marco legal laboral su protección seguirá siendo discrecional. Considérese por ejemplo que no hay estadísticas por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social sobre la defensa de estos trabajadores, procesos de conciliación, cobertura de seguridad social, visitas de verificación de condiciones de empleo, así como de empleadores que se han sancionado. Es decir, se trata de inmigrantes igualmente vulnerables que los migrantes en tránsito porque se les permite el ingreso pero no se sabe cómo se les protege.

Por otra parte, aunque es igualmente legal que el Estado mexicano determine quién y bajo qué condiciones puede ingresar al país, no es justificable democráticamente que los criterios sean selectivos y discriminatorios. La entrada de inmigrantes a México requiere la presentación de alguno de los tipos de visa válidos que emite el gobierno; sin embargo, tal y como opera la actual legislación se incrementa y refuerza la vulnerabilidad de los migrantes en la medida que establecen jerarquías socioeconómicas. Se privilegia la llegada de viajeros 'deseables' (turistas, estudiantes, hombres de negocios) y limita la de migrantes laborales, lo cual es una diferenciación estructural entre el

vez que la relación laboral termina o se da la salida definitiva del extranjero, por lo que al año una persona pudo haber solicitado más de una ocasión dicha forma migratoria.

que tiene los recursos económicos para viajar y el que migra porque no los tiene.

Esta selectividad en los controles inmigratorios se reproduce en las alianzas bilaterales o transnacionales; por ejemplo, en el otorgamiento de facilidades a portadores de visa de Estados Unidos.¹² Esto se suma a los acuerdos de supresión de visas a los nacionales de Canadá, Colombia, Perú, Brasil y Chile; las facilidades a hombres de negocios en el marco del Tratado de Libre Comercio con Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua; así como el ingreso controlado por medio de sistemas tecnológicos como el Programa de Viajeros Confiables, que en el mismo sentido que el Global Entry de Estados Unidos, regula los flujos no laborales.

Aunque en principio el controlar la llegada de extranjeros es legal, lo que hace que estos controles sean problemáticos, desde el punto de vista de los derechos humanos, es que su justificación se encuentra sólo en la seguridad nacional y las amenazas potenciales. Como ha argumentado Ochoa (2014), uno de los principios que justifica a los Estados democráticos es el de la igualdad de todos, nacionales y extranjeros. Por tanto, si se establecen tratos diferenciales según el grupo de nacionalidad¹³ al que pertenezcan las personas, se pone en entredicho este principio. No se trasgrede la igualdad por restringir el ingreso al país *per se*, sino porque la frontera virtual que se erige con los visados preferenciales establece una vulnerabilidad de tipo estructural; porque el inmigrante es catalogado unilateralmente según el grado de peligrosidad que representa. De esta forma, se trata a todos los de afuera —no deseables— como si no merecieran el mismo respeto que los de adentro —deseables— (Ochoa, 2014).

¹² En mayo de 2010 se acordó que todo extranjero con visa válida de ese país pueden viajar a México con fines de turismo, tránsito o negocios sin necesidad de visa mexicana (INM, 2012b: 125).

¹³ El gobierno agrupa a los países en tres: el primer grupo o de nacionalidad libre, no requiere permiso previo para la expedición y admisión (casi todos de la Unión Europea); el segundo grupo o de nacionalidades regular, requiere un permiso previo del consulado mexicano en el extranjero para la expedición e ingreso (países de Asia, África y América), y el tercero o de nacionalidad restringida exige un permiso previo y además una autorización de oficinas centrales (INM) para la expedición de visa e internación para venir a México (Cienfuegos, 2008: 55). En este último están la mayoría de países de Medio Oriente, de la ex Unión Soviética, los Balcanes y Asia.

También merece la pena reflexionar sobre las implicaciones para los inmigrantes de las regulaciones y sanciones a las empresas de transporte internacional de pasajeros. Ellas deben entregar un listado de los pasajeros y tripulantes de manera electrónica antes de la llegada; y quienes trasladen a inmigrantes sin toda la documentación legal son objeto de sanciones que se endurecieron con la Ley de Migración. El incremento en las sanciones coloca a los migrantes en mayores condiciones de vulnerabilidad, ya que es muy probable que al dificultar su ingreso por medios que podrían ser más seguros, se vean obligados a contratar con mayor frecuencia coyotes, traficantes, o viajando clandestinamente en barcos, lo cual incrementará los costos y riesgos. Este tipo de consecuencias “no intencionadas” ya se han documentado en la migración México-Estados Unidos como resultado del incremento de los controles migratorios.

Por otro lado, no queda clara la presencia de los derechos humanos como marco mínimo de actuación en los esquemas de colaboración con los países centroamericanos. En 2002 se conformó el mecanismo trilateral de cooperación llamado Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (GASEF) entre México, Guatemala y Belice en 2005.¹⁴ En las reuniones técnicas de 2003, 2006 y 2008 se establecieron canales de intercambio de información, operaciones policiales coordinadas¹⁵ y capacitación técnica e infraestructura tecnológica, en temas de trata y tráfico de personas, detección de documentos falsos (Presidencia de la República, 2008: 50), antropometría y técnicas de entrevista (INM, 2007: 17). Pero el tema de los derechos humanos no fue eje transversal de las estrategias que parecen ser diseñadas unilateralmente desde México.

¹⁴ Su objetivo es combatir el terrorismo, el crimen organizado y los delitos relacionados con el tráfico de indocumentados y de mercancías (De Vega, 2011: 256).

¹⁵ La acción de control fronterizo que vale la pena subrayar es el llamado “Operativo Espejo”, realizado del 15 al 17 de octubre de 2009 en coordinación con los estados de “Campeche, Chiapas y Tabasco, así como con autoridades guatemaltecas en la zona limítrofe entre México y Guatemala, en el que se efectuaron 647 revisiones para prevenir el tráfico de indocumentados” (Presidencia de la República, 2010: 68). Acciones que se suman a los operativos de vigilancia de la PGR, militares y navales en las inmediaciones del Río Hondo y la entrada de Chetumal en la frontera con Belice (Presidencia de la República, 2010: 69).

En las deportaciones es necesario un papel más activo del poder judicial. Debido a que las expulsiones de inmigrantes ocurrían en la frontera guatemalteca, el reingreso ocurría con facilidad. El gobierno respondió con acuerdos¹⁶ de repatriación para establecer procedimientos, horarios y lugares en Guatemala, Honduras y El Salvador. Si bien el objetivo oficial es garantizar los derechos humanos en los traslados, estos enmascaran una estrategia muy similar a las repatriaciones laterales de Estados Unidos con los mexicanos. Además, el proceso de deportación queda bajo la operación del INM y el poder judicial no ejerce control sobre las resoluciones que emite la dependencia. La Constitución garantiza la seguridad jurídica de todos los individuos en territorio mexicano, pero no hay jueces que garanticen este derecho por completo al centroamericano en tránsito por México.

Al interior del territorio mexicano también se observa una estrategia de control migratorio poco garantista de los derechos humanos de los migrantes. México se comprometió a protegerlos pero al mismo tiempo lo asoció a la seguridad pública. Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos por la Secretaría de Gobernación, el INM y la Policía Federal Preventiva (PFP) han sido las autoridades encargadas del control interno en lo formal, aunque no en términos reales. Alrededor de 10% de los aseguramientos anuales de extranjeros los realizan las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena) y de Marina (Semar). Más importante aún, en el marco de los operativos conjuntos¹⁷ que el

¹⁶ El 13 de junio de 2002 el gobierno mexicano suscribió el Acuerdo para la Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos en las Fronteras de México y Guatemala. El 5 de mayo de 2006 se firmó el Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la república de El Salvador, de la república de Guatemala, de la república de Honduras y de la república de Nicaragua para la Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre. En el marco de éste se firmaron anexos con el gobierno de Nicaragua el 26 de abril de 2007, con Honduras el 21 de noviembre de 2006, 17 de mayo de 2005 y 7 de julio de 2008 con El Salvador. Con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se firmó el 3 de agosto de 2004 el Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación sobre Retornos Voluntarios Asistidos de Migrantes Extranjeros (RVA), con el cual se gestionan documentos de viaje para el rápido retorno a sus países; entre agosto de 2005 y junio de 2006 bajo ese esquema se repatrió a 1,420 migrantes (INM, 2006b: 29).

¹⁷ Los operativos conjuntos y coordinados en los cuales la Secretaría de Seguridad Pública ha detenido migrantes son: Istmo, Tijuana, Tamaulipas, Chiapas-Campeche-

gobierno reportó haber llevado a cabo desde 2007 para combatir la delincuencia organizada, de las detenciones realizadas de personas, entre 61 y 76% son extranjeros indocumentados (ssp, varios años).

La participación de otros cuerpos policiacos en el aseguramiento de extranjeros requiere de un mayor examen por parte del Estado. La Semar y la Sedena no autorizadas legalmente han ejercido detenciones migratorias al amparo de su competencia en materia de seguridad nacional. Policías estatales y municipales continúan deteniendo migrantes y no existe claridad de que realmente en todos los casos se cumplan las formalidades para su participación. Frente a las objeciones de que todas estas dependencias están actuando en términos de la legalidad, sería pertinente regular su participación y prestar atención a las quejas de inmigrantes respecto a violaciones cometidas por policías y militares en su tránsito por el país.

Un gran avance fue la creación del Centro de Evaluación de Control de Confianza del INM.¹⁸ Con éste se demuestra un interés en que los funcionarios cumplan con los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, características que suponen mayores controles migratorios con base en la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos (Ley de Migración, art. 22). La misma ley contempla sanciones administrativas para quienes incurran en conductas contra los migrantes y por mal ejercicio de sus funciones (véase artículo 140 de la Ley de Migración y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas). Los pendientes en este caso son: que se asegure la confiabilidad de los resultados y se separe del cargo a quienes no acrediten la evaluación.

Se ha documentado por ejemplo que el Instituto pide la renuncia de los servidores públicos que incurrieron en malas prácticas en vez

Tabasco, Chihuahua, Monterrey, Atención especial Veracruz, San Luis Potosí Seguro, Cancún, Seguridad en fronteras, Culiacán-Navolato, La Laguna, Sinaloa, Baja California y Sonora (ssp, varios años).

¹⁸ El Centro de Evaluación de Control de Confianza se creó el 25 de febrero de 2011 mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Se creó como un área técnica “encargada de llevar a cabo las evaluaciones periódicas necesarias para comprobar el cumplimiento de los perfiles requeridos en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del Instituto” (artículo primero). Las funciones del Centro se encuentran detalladas en el acuerdo de creación. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5179426&fecha=25/02/2011

de cesarlos de sus cargos e imponer las sanciones de ley. Ello explica que entre 2002 y 2013 se haya cesado a 237 funcionarios, 29 inhabilitados, 5,710 renunciaciones y 1,308 sanciones (Wolf, 2013: 3). Esto no elimina la posibilidad de la reincidencia en la misma o en institución diferente. La renuncia no puede ser la respuesta fácil a un problema que requiere transformaciones estructurales y que tampoco se cambiarán por más cursos de capacitación sobre los derechos humanos que se impartan. La actuación de los servidores públicos es parte de toda una cultura política organizacional que ha operado por décadas.

Otro aspecto que hace pensar en un necesario rediseño del Instituto es la inexistente estandarización de sus procedimientos de actuación. El INM no cuenta con procedimientos, diagnósticos o documentos programáticos autorizados para determinar el número de visitas de verificación migratoria en México, tampoco para las revisiones migratorias en los puntos de entrada oficial y fuera de éstos (ASF, 2014: 10-12). La misma Auditoría Superior de la Federación determinó que si bien hay grupos de protección a migrantes, no existen registros de sus acciones efectivas que permitan evaluar su desempeño real (ASF, 2014: 12). Mismas deficiencias se detectaron en las bases de datos de registros de extranjeros alojados en las estaciones migratorias y deportados.

Al año 2012 el Instituto no contaba con mecanismos para comprobar que la actuación de sus servidores se ajustaba al marco de derechos humanos de los extranjeros. En el periodo 2008-2012 se recibieron 1,203 quejas en contra de sus servidores públicos por presuntas violaciones de derechos humanos de migrantes; 914 se quedaron en el área de quejas, 862 se archivaron por falta de elementos, 46 se declararon improcedentes, 226 aún estaban en trámite y 63 se turnaron al área de responsabilidades, pero se sabe que sólo en cinco casos se aplicó realmente una sanción (ASF, 2014). El incremento de quejas, así como el curso que éstas toman en el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional de Migración deben poner un estado de alerta al Congreso. Lo que está en riesgo con la falta de sanciones efectivas en contra de servidores públicos es el respeto irrestricto de los derechos humanos, consagrados en normativas nacionales e internacionales.

El Congreso aprobó mayores ingresos para control migratorio vía la ley federal de derechos; por ende, podría condicionar la liberación del presupuesto de egresos a la presentación previa de una planeación estratégica e integral de sus operaciones. Es impensable la consolidación democrática de un país donde la gestión gubernamental es discrecional y sin ejes programáticos claros. Es importante, por tanto, preguntarse si tiene algún sentido aprobar más recursos al INM si éste no es capaz de comprobar su utilización. No basta con exigir el cumplimiento presupuestal o las metas de tipo cuantitativo si no se exige al mismo tiempo la planeación previa a la instrumentación de las acciones de control migratorio.

Por otra parte, una evaluación cualitativa permitiría sugerir cambios a nivel operativo de la política migratoria. Nótese por ejemplo que la operación de las estaciones y estancias migratorias del país no ha mejorado sustancialmente. La capacidad máxima de alojamiento de las 47 estancias y estaciones migratorias en 2007 fue de 3,676 personas. En 2012 con 57 instalaciones se pudo alojar a 4,500 extranjeros; una mejora material pero limitada si se considera que se ha dicho que éstas son auténticos reclusorios. Operan con celdas, rejas metálicas, aldabas, cuentan con bases de cemento y candados. Además, en entrevistas con migrantes deportados, se tuvo conocimiento de problemas por falta de mantenimiento, obstrucción de sistemas de drenaje, fugas de agua, filtraciones en techos, insalubridad por falta de agua, olores fétidos, hacinamiento, servicio médico y malas condiciones de cobijas, colchones y enseres de limpieza (CNDH, 2005).

El relato de quien fuera quinto visitador de los derechos humanos para los migrantes de la CNDH es revelador en este sentido, y esas mismas condiciones se mencionan hoy en día en las entrevistas realizadas con extranjeros deportados.

Es casi imposible respirar 40 grados y olores acumulados por días y días sin agua. Más de 80 personas hacinadas en un espacio de 24 metros cuadrados. Es la estación migratoria de La Venta, ubicada en Tabasco [...] “Agua, no hay agua en los baños”. Los baños son espacios sin escapatoria para el olfato [...] Ni una cama. Ni una gota de agua en el baño. Ni una brizna bajo el techo de lámina. Arde el aire (1 de febrero de 2005) (Farah, 2012: 47-48).

Reflexiones para la vigencia de los derechos humanos de migrantes

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la política migratoria del Estado mexicano no puede ser una “muestra tangible de la legislación y de las regulaciones administradas por los departamentos gubernamentales” (Majone, 1994: 346). Ésta debiera ser producto del estudio o reconstrucción racional de argumentos de los diferentes sectores de la sociedad. Los foros de discusión para el diseño del Programa Especial de Migración fue un primer paso. El siguiente es que el resultado refleje las distintas perspectivas sobre el tema, los datos, información y construcciones conceptuales existentes y nuevas, además de herramientas técnicas, modelos y argumentos basados en evidencia y análisis de las implicaciones de las decisiones y posiciones adoptadas (Majone, 1994: 355).

Los derechos de los migrantes están consagrados en la Constitución mexicana, pero se requiere que éstos sean transversales en las políticas de gobierno. La primera condición para ello es que la instrumentación del control migratorio supere la racionalidad de tipo instrumental; pues tal y como está el diseño actual, el migrante “queda despojado de la estructura de su personalidad y neutralizado en el papel de portadores de las acciones que la organización [sociedad] exige” (Habermas, 1987: 437). Este tipo de argumentación racional se encuentra en las justificaciones de que son una amenaza potencial a la seguridad nacional, que varios de ellos se suman fácilmente al crimen organizado, que los únicos culpables de las violaciones a sus derechos son delincuentes, además de ser un problema que debe ser resuelto sólo por el gobierno.

La complejidad del fenómeno migratorio requiere que los decisores de políticas acepten que las prioridades del gobierno ya no son obvias y sus soluciones tampoco pueden ser unilaterales. Hoy, se requieren enfoques, sujetos y acciones capaces de responder a las exigencias que la realidad nos impone; de no hacerlo estamos condenados a seguir reproduciendo errores y a excluir incluso a los mexicanos del goce y respeto de sus derechos humanos. Por tanto, analizar el continuo de discursos en las agendas políticas sobre la migración debe llevar

a las autoridades de los tres Poderes de la Unión a replantear el nexo que se ha institucionalizado entre la inmigración internacional y la seguridad nacional.

Nadie cuestiona que el Estado en uso de su soberanía intente conformar un régimen de control migratorio más estricto, selectivo y distribuido espacialmente en el territorio y más allá de sus fronteras. Lo que se cuestiona es que los derechos humanos parecen avanzar, si acaso lo hacen, más lento que el reforzamiento migratorio a lo largo y ancho del territorio mexicano. Consciente o inconscientemente se busca que sea el medio geográfico o las condiciones sociales imperantes en las rutas de tránsito quienes detengan un flujo de personas que saben que difícilmente podrán detener.

Es un imperativo evitar que los derechos humanos, aunque presentes formalmente, en la práctica sucumban frente al fin último del control migratorio. La línea cada vez más tenue entre la seguridad interna, externa y nacional no puede ser más el pretexto para vulnerar derechos humanos; antes bien estos últimos deben ser el piso mínimo que no debe ser traspasado ni por las tareas de seguridad nacional ni del control migratorio. Una política de control migratorio que opera más allá de este piso mínimo ni siquiera debería ser aprobada y financiada. De existir ya una política de Estado en materia de migración la tarea es asegurarse de que los medios utilizados para hacerla eficiente disminuyan la probabilidad de violar derechos humanos.

Otro principio mínimo de la política del Estado mexicano es la presencia del poder judicial en las tareas de control migratorio. No habría razón para preocuparse por leyes migratorias que por ejemplo amplíen el plazo constitucional de detención, siempre y cuando los jueces examinaran los riesgos, especialmente en los casos en que parece no haber razones para retrasar la deportación. Además, la incursión de los jueces en la implementación de la política migratoria aseguraría que ésta no esté influida por asuntos de orden político que socaven los derechos humanos universales.

Al anterior principio se puede agregar el de la revisión periódica de la política. Existe un órgano de fiscalización del Congreso, sin embargo, una revisión antes de que termine un año fiscal podría ser de utilidad. Las revisiones regulares evitarían conductas deliberadas

y constantes de algunos servidores públicos contra los derechos humanos. Las evaluaciones finales soslayan el hecho de que entre más tiempo pase luego de una violación a un derecho humano es más difícil comprobarlo y más aún implementar correctivos. En el mismo sentido, esta práctica permite pensar en diagnósticos de cómo la Ley de Migración está funcionando a la par de otros marcos normativos. Por último, es necesario que se establezcan mecanismos para que el Instituto y la Secretaría de Gobernación tomen en serio las recomendaciones o evaluaciones periódicas de los órganos fiscalizadores.

Conclusiones

En el presente trabajo se desarrolló la evolución que ha tenido la agenda del gobierno federal respecto a la gestión de los flujos migratorios procedentes de Centroamérica. La actualización del marco jurídico mexicano y sus principales reformas ocurrieron en los últimos años, ya sea como estrategia política para mejorar las relaciones con el gobierno estadounidense o bien por coyunturas que demandaban una respuesta pronta por parte del gobierno. En suma lo que hubo fueron transformaciones paulatinas que aún en la actualidad son insuficientes para responder a las graves violaciones de derechos humanos que enfrentan los migrantes centroamericanos.

Se afirmó también que el control migratorio se ha reforzado y con ello no sólo se ha incrementado el presupuesto del Instituto Nacional de Migración, sino que ha aumentado el número de agentes federales de migración, así como la participación de las dependencias federales de tipo policial que directa e indirectamente ejercen controles migratorios a lo largo y ancho del territorio, sus costas, el mar y en el extranjero.

Finalmente se reflexionó sobre algunas directrices de debate que podrían tomar en cuenta el legislativo y el poder judicial para avanzar en el rediseño institucional de la gestión migratoria del país, la cual hasta el momento recae casi en su totalidad en el ejecutivo federal. La actualización del principio de los pesos y contrapesos que representa

el Congreso y el poder judicial es esencial para poner en práctica los valores de la democracia y garantizar la compatibilidad de los derechos humanos con las medidas de control migratorio y seguridad nacional. En última instancia por lo que se aboga es por el mantenimiento del Estado de derecho y en especial de los derechos humanos en la gestión de los flujos de inmigración internacional en el país.

Bibliografía

Ángeles Cruz, Hugo (2010), “Las migraciones internacionales en la frontera sur de México”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones internacionales*, Los grandes problemas de México, vol. 3, México, El Colegio de México, pp. 437-479.

ASF (2014), “Instituto Nacional de Migración. Informe de la Auditoría de Desempeño”, en Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012. Auditoría Superior de la Federación, GB-015, 12-0-04K00-07-0360. http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0360_a.pdf. (consulta: 10 de abril de 2014).

Cámara de Diputados (2008), *Proceso legislativo del decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población*. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/105_DOF_21jul08.pdf (consulta: 1 de febrero de 2014).

— (2011), *Minuta de las Comisiones Unidas de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios y de Justicia*. En <http://www.huellasmexicanas.org/alejandra/legislacion-migratoria/legislacion-y-politica-publica-migratoria-mexicana/Minuta%20Ley%20de%20migracin%20%20Diputados%2029%20de%20abril%20de%202011.pdf/view>. (consulta: 22 de junio de 2013).

Castillo, Manuel Ángel (2010), “Las políticas y la legislación en materia de inmigración y transmigración”, en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, *Relaciones Internacionales*, vol. III, Los grandes problemas de México. México: El Colegio de México, pp. 247-278.

- Castillo, Manuel Ángel y Mónica Toussaint (2009), *Diagnóstico sobre las migraciones centroamericanas en el estado de Chiapas y sus impactos socio-culturales*.
- Castro, Estrada Álvaro (2007), “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Isaac Augusto Damnsky, Miguel Alejandro López Olvera y Libardo Rodríguez Rodríguez (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, pp. 533-564.
- Cienfuegos, Salgado David (2008), “Sobre el régimen de los extranjeros en México”, en David Cienfuegos Salgado, Manuel de Jesús Esquivel Leyva y Julieta Morales Sánchez (coords.), *Temas de migración y derecho*, México, Fundación Académica Guerrerense/Universidad Autónoma de Sinaloa/Universidad Autónoma de Chiapas.
- CNDH (1996), *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- (2005), *Informe especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. En www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/.../informes/.../2005_migracion.pdf (consulta: 12 de abril de 2014).
- (2009), *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (consulta: de abril de 2012).
- (2011), *Informe especial sobre secuestros de migrantes en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (consulta: 12 de abril de 2012).
- Conapo (2004), *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*, México, Consejo Nacional de Población.
- (2009), *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*, México, Consejo Nacional de Población.
- Consejo Consultivo (2004), *México como país de destino*, Mesa de trabajo 3. II Sesión ordinaria, 27 de mayo de 2004. En <http://>

www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Biblioteca_D/89.destino_final.pdf

- Córdova, Alcaráz Rodolfo (coord.) (2013), *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC.
- De Vega Armijo, Mercedes (coord.) (2011), “Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010”, en Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera, *Centroamérica*, vol. 2, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Acervo Histórico Diplomático.
- DOF (2005), “Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 2005.
- (2012), “Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de noviembre de 2012.
- Farah, Gebara Mauricio (2012), *Cuando la vida está en otra parte. La migración indocumentada en México y Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Foro Migraciones (2002), *Migración: México entre sus dos fronteras, 2000-2001*, México, Foro Migraciones.
- Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa, II*, México, pp. 400-450.
- INM (2005), *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México, Segob-INM-Centro de Estudios Migratorios.
- (2006a), *Hacia una política migratoria del Estado Mexicano*, México, Instituto Nacional de Migración.
- (2006b), *Tercer informe del Programa de Rendición de Cuentas*, enero a noviembre 2006, México, Segob-Instituto Nacional de Migración.
- (2007), *Informe anual de actividades INM*, diciembre 2006-agosto 2007, México, Segob-Instituto Nacional de Migración.
- (2011), *La Ley de Migración*. México, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración.
- (2012b), *Informe de rendición de cuentas de la administración pública federal 2006-2016*, Segob-Instituto Nacional de Migración, Segunda Etapa, México, INM.

- (2001), *Acciones del INM en torno a los atentados en Estados Unidos del 11 de septiembre*. Disco. DC 325.72. M611a2001 (consultado en biblioteca de la UPM).
- Kauffer, Michael Edith F. (2000), “Refugiados guatemaltecos en México: del refugio a la repatriación, del retorno a la integración”, *Migración internacional en la frontera sur de México*, boletín del Conapo, año 4, núm. 12, México.
- Ley de Migración (2011), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2011.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio de 2012.
- Ley General de Población (1974), *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1974, pp. 1-10.
- Majone, Giandomenico (1994), “los usos del análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, pp. 341-366.
- Ochoa, Espejo Paulina (2014), “¿Qué tiene de malo el muro?”, *Nexos*, 1 de abril de 2014. En <http://www.nexos.com.mx/?p=20067> (consulta: el 28 de marzo de 2014).
- PND (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.
- Presidencia de la República (2008), *Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno Federal, presidente Felipe Calderón Hinojosa, México.
- (2010), *Cuarto Informe de Gobierno*, Gobierno Federal, presidente Felipe Calderón Hinojosa, México.
- Ribando Seelke, Clare y Kristin Finklea M. (2013), *U.S-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service.
- Ruiz, Olivia (2004), “Violencia sexual: el caso de las mujeres migrantes centroamericanas en la frontera sur”, en Teresa Fernández (coord.), *Violencia contra la mujer en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- SSP (varios años), *Informes de labores de la Secretaría de Seguridad Pública*, 2001-2012.
- Velázquez, Flores Rafael (2008), “La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿cooperación o conflicto?”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm.1, México.
- Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (2007), “La doble mirada de la migración en la frontera sur de México: asunto de seguridad nacional y palanca del desarrollo”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. V, núm. 2, julio-diciembre, pp. 26-46.
- Villagómez, Ornelas Paloma (2009), “Evolución de la situación demográfica nacional a 35 años de la Ley General de Población de 1974”, *La situación demográfica de México 2009*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 11-21.
- Villarreal, M. Ángeles y Jennifer E. Lake (2009), *Security and Prosperity Partnership of North America: An Overview and Selected Issues*, Congressional Research Service.
- Wolf, Sonja (2013), “Limpiando la casa: ¿cómo sanciona el Instituto Nacional de Migración la mala conducta?”, *Boletín 6*, serie *La gestión migratoria en México*.

Hemerografía

- Jiménez, Sergio Javier (2006), “Lanzan para frontera sur un plan de seguridad”, *El Universal*, secc. Nación, 15 de diciembre de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/146590.html>
- La Jornada* (2001a), “Anuncia Creel Miranda un proyecto para reforzar la vigilancia en la frontera sur”, 19 de junio de 2001.
- (2001b), “Prevé México deportar 250 mil centroamericanos en 2001”, 21 de junio de 2001.
- Notimex (2006), “Reitera INM respeto a migrantes centroamericanos”, *El Universal*, secc. Nación, 4 de mayo de 2006, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/347077.html>

Segob (2008), “Entran en vigor reformas a la Ley General de Población”, comunicado 189, Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, México, 21 de julio de 2008, en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/07/entran-en-vigor-reformas-a-la-ley-general-de-poblacion/>

Torres, Alejandro (2006), “Prevén repatriar este año a 250 mil centroamericanos”, *El Universal*, secc. Nación, 21 de octubre de 2006.