



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO EN DERECHO

“SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS INMIGRANTES EN
CONDICIÓN IRREGULAR EN LA FRONTERA SUR
DE MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A

ALMA COSSETTE GUADARRAMA MUÑOZ



TUTOR PRINCIPAL: D. en D. MANUEL BECERRA RAMÍREZ

Ciudad Universitaria, 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A DIOS:

Poseedor de mil nombres; el alfa y el omega; el cual me ha otorgado dones para conducir mi vida.

A MI MARE:

M. en D. Maria de la Luz Muñoz Sierra;
Cómplice de mis sueños, compañera de mis desvelos, incansable luchadora, guía y ejemplo constante de superación.

A MI PADRE:

M. en D. Adolfo Guadarrama de la O;
Quien con toda intención me sumergió en el mundo Ulpianico con la esperanza, parcialmente cumplida, de ver en lo que hoy me he convertido.

A MI MÁMA CHELITO:

Por inculcarme valores eternos que llevo impresos con tinta indeleble en mi alma, gracias porque por ellos, simplemente soy.

A MI HERMANO:

L.I.A. Adolfo Guadarrama Muñoz;
Milagro de vida, muestra palpable de la existencia de un ser superior, a quien llamo Dios. Aun ante las diferencias existe la coincidencia más grande, fuerte e innegable, la sangre.

A MI SOBRINO ADOLFO:

Muestra de ternura constante, líder de una nueva generación; con la firme esperanza de que se convierta algún día en un investigador, en el buscador de la verdadera luz; el conocimiento.

A MI SOBRINO SEBASTIÁN:

Sin miedo a afirmar, que será el futuro receptor del legado de su abuelo, y ahora su tía; con el deseo constante de que algún día ejerza el ars boni et aequi.

A MI SOBRINA SARA:

Hermosa princesa, esperada por todos y esperanza de todos

**A MI CUÑADA, TIAS, TIOS, PRIMAS,
PRIMOS, SOBRINOS, SOBRINAS:**

Por el siempre apoyo recibido, por la fe constante en mi trabajo y la preocupación manifiesta en la firmeza de mis pasos.

INDICE

ABREVIATURAS	ii
INTRODUCCIÓN	v

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1 Caracterización de la franja fronteriza México/Guatemala	2
1.2 Mayores de edad	5
1.2.1 Origen de la presencia de migrantes en México.....	5
1.2.2 Tipos de migrantes	6
1.2.3 Trabajos que desempeñan los migrantes.....	9
1.2.4 Características de los migrantes.....	10
1.2.5 Consecuencias de la migración	15
1.2.5.1 Efectos positivos	16
1.2.5.2 Efectos negativos	21
1.3 Menores de edad	28
1.3.1 Referentes conceptuales y legales	28
1.3.2 Origen de la presencia de menores migrantes en México	33
1.3.3 Trabajos desempeñados	34
1.3.4 Características	36
1.3.5 Consecuencias	41
1.4 Políticas migratorias	43
1.4.1 México-Guatemala	52
1.5 Perspectiva de los movimientos migratorios en México	73

CAPITULO II**INMIGRANTES INDOCUMENTADOS EN MÉXICO**

2.1 Formas de internación	78
2.1.1 Documentada	78
2.1.2 Indocumentada	84
2.1.2.1 Mayores de edad	84
2.1.2.2 Menores de edad	92
2.2 Traficantes de Indocumentados	93
2.3 Violaciones	112
2.3.1 Mayores de edad	112
2.3.2 Menores de edad	117
2.4 Programas de Protección	120
2.4.1 Mayores de edad	120
2.4.2 Menores de edad	128

CAPITULO III**MARCO JURÍDICO**

3.1 Internacional	133
3.1.1 Tratados Universales	134
3.1.1.1 Aplicables a Mayores de edad	134
3.1.1.2 Aplicables a Menores de edad	149
3.1.2 Tratados Regionales	154
3.1.2.1 Aplicables a Mayores de edad	154
3.1.2.2 Aplicables a Menores de edad	165
3.2 Nacional	166

CAPÍTULO IV**ANÁLISIS JURÍDICO**

4.1 Legislación Migratoria	191
4.1.1 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares	191

4.1.2 Ley General de Población y su Reglamento	199
4.1.2.1 Procedimiento de verificación y vigilancia	212
4.1.2.1.1 Documentados	212
4.1.2.1.2 Indocumentados	221
4.1.3 Acuerdo de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias	225
4.1.3.1 Recepción y Estancia	233
4.1.3.1.1 Mayores de edad	233
4.1.3.1.2 Menores de edad	267
4.1.3.2 Salida	281
4.1.3.2.1 Mayores de edad	281
4.1.3.2.2 Menores de edad	291
CONCLUSIONES.....	295
PROPUESTAS	316
BIBLIOGRAFÍA	340

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Las migraciones han existido a lo largo de nuestra historia, desde el momento mismo en el que el hombre apareció sobre la faz de la tierra, no siendo *de facto* un problema real en su génesis. Sin embargo, debido al crecimiento de la población y al establecimiento de fronteras, dicho fenómeno se convirtió en un conflicto palpable para los diferentes Estados involucrados, ya que al producirse la movilidad se generan paralelamente dos efectos naturales: la sobrepoblación y la despoblación. Por ello, los países en ejercicio de su soberanía impusieron requisitos de entrada o salida, en ocasiones excesivos y absurdos, los cuales derivaron en la violación de las leyes por parte de los integrantes de la sociedad. Así surge la migración en su modalidad indocumentada, la cual en un principio no constituyó un tema que debiera atenderse de inmediato; empero, con el tiempo y debido a diversos factores económicos, se agudizó significativamente al grado de convertirse hoy día en una de las mayores preocupaciones para las naciones de origen, tránsito y destino.

La migración es motivada actualmente por la satisfacción de las necesidades básicas, personales y familiares, sumado al mejoramiento de las condiciones de vida, aunque fundamentada en un derecho inherente al hombre; en razón a ello es, verdaderamente difícil detenerla. La posición de México frente a este proceso social es compleja por ser la vía de salida de un número importante de nacionales hacia EU y Canadá; el destino final de extranjeros con diversos objetivos, y la puerta de entrada para una corriente permanente de transmigrantes. De esta manera, sobre nuestro país se cierne por un lado la presión de los Estados de destino por detener los flujos indocumentados y, por el otro, los reclamos de las naciones de origen por el respeto a los derechos humanos de sus ciudadanos.

Derivado de lo anterior, México adopta una política de contención que termina finalmente por quebrantar las garantías individuales de quienes, sin papeles, intentan

ingresar por su frontera sur; empero no impide que como país de origen formule quejas por el trato que reciben nuestros paisanos. El gobierno mexicano esta obligado a defender a sus nacionales ante las posibles prevaricaciones cometidas por Estados extranjeros; sin embargo, también esta obligado a respetar la integridad y dignidad de los miles de migrantes irregulares que atraviesan sus límites fronterizos.

Ahora tal vez la pregunta sea ¿Por qué preocuparnos en defender los derechos humanos de los extranjeros que cruzan a México transgrediendo la normatividad, y no a los mexicanos? En primer lugar por un principio de humanidad, no podemos olvidar que los indocumentados son personas que buscan sencillamente mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias; no tienen como propósito delinquir o dañar a los miembros de las comunidades de acogida. En segundo lugar, por coherencia, como lo hemos mencionado líneas arriba, México se coloca en una posición irrisoria al demandar respeto por las garantías esenciales de sus ciudadanos ante las violaciones de que son objeto a manos de rancheros estadounidenses, y, al mismo tiempo, permite que autoridades de diferentes órdenes de gobierno vulneren los derechos de quienes se internan a territorio nacional. Finalmente, porque la movilidad es un fenómeno social que esta en constante cambio y como tal se convierte en una fuente real para la ciencia jurídica, la cual requiere ser regulada por estar fundamentada en una necesidad humana que demanda su satisfacción.

En este sentido, el propósito del presente trabajo es analizar la situación jurídica de los inmigrantes irregulares en la frontera sur de México, y proponer mecanismos o instrumentos que permitan asegurar el irrestricto respeto y ejercicio de sus garantías individuales, al tiempo de formular respuestas tangibles las cuales conduzcan a la resolución de los problemas planteados por la migración en México, a fin de lograr su gobernabilidad. La investigación abarca únicamente a los indocumentados quienes tienen por objetivo cruzar nuestro territorio, sin la intención de establecerse en él, para llegar a EU. El estudio esta delimitado en razón a la región, concretamente a las entidades federativas de Chiapas, Tabasco y Campeche. No se incluyó Quintana

Roo porque la problemática en dicha zona es diferente, así como las nacionalidades de las personas y las condiciones en las que se producen los cruces.

Los actores principales de la movilidad han sido por excelencia los hombres y posteriormente con el paso del tiempo las mujeres, pero la situación económica de los hogares y diversos componentes familiares han obligado a los niños y adolescentes a integrarse a este conglomerado, colocándolos en una triple condición de indefensión. Por tanto, con base en el nivel de vulnerabilidad de los sujetos, fue necesario considerar la separación de los adultos y menores; puesto que el desamparo y el nivel de daño sufrido no es el mismo. Luego entonces, esta precisión es importante para determinar los parámetros de atención y defensa en función de la edad, lo cual marca de forma determinante tanto la capacidad para el ejercicio de los derechos, como la cantidad y calidad de protección requerida.

De lo anterior se deriva nuestro interés académico y personal por proteger la integridad de aquellos individuos, particularmente los niños y adolescentes, quienes con la esperanza de seguir un sueño enfrentan un sinnúmero de vejaciones, al tornarse invisibles ante una sociedad insensible a su situación, unas autoridades indiferentes, y un sistema legal que omite protegerlos y propicia que sus garantías fundamentales sean quebrantadas. Así, nos preocupó el hecho de que la normatividad en la materia no procurara el amparo de este tipo de personas, sumado a las lagunas jurídicas existentes dentro del procedimiento migratorio, las cuales dan pauta a la transgresión de los derechos.

De esta manera, el cuerpo del trabajo fue estructurado, tomando en consideración la división previamente mencionada, en cuatro capítulos. El primero denominado Antecedentes, como su nombre lo dice, proporciona al lector una idea de la problemática analizada; en consecuencia se hace una caracterización de la zona fronteriza entre México y Guatemala. Asimismo, se explica el origen de la presencia de los migrantes en suelo mexicano; la clasificación con base en los objetivos personales; los trabajos que suelen desempeñar; las características que poseen, y

las consecuencias para los países de origen, tránsito y destino. Finalmente, se presentan los diferentes tipos de políticas migratorias adoptadas por los Estados, y de manera particular la de nuestro gobierno y el de Guatemala; así como la perspectiva de la migración con base en lo desarrollado.

En el capítulo segundo, nombrado Inmigrantes Indocumentados en México, se expone las diferentes formas de internación de los extranjeros, es decir, quienes ingresan cumpliendo con los requisitos establecidos por la ley y aquellos que no lo hacen. Igualmente, se incluyen los rubros referentes a los traficantes; los tipos de violaciones de que son objeto los migrantes mayores y menores de edad, y los diferentes programas de protección puestos en marcha por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, los consulados, las ONG's, y las asociaciones religiosas.

El tercer capítulo lo titulamos Marco Jurídico, por tanto, en él se analiza toda la reglamentación aplicable a los migrantes; para ello se dividió en dos grandes secciones. La legislación internacional, subdividida a su vez en el estudio de los tratados universales y los regionales junto con sus respectivos órganos de control; además de los organismos y procedimientos existentes constituidos sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas. La normatividad nacional, contempla únicamente las leyes en materia migratoria, desglosadas conforme a la pirámide de Kelsen; en razón a ser numerosas las disposiciones que hacen referencia a los extranjeros.

El Análisis Jurídico es desarrollado en el capítulo cuarto y último, por lo que de manera particular se examina la *Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares*; la *Ley General de Población y su Reglamento*, en el cual se aborda específicamente el procedimiento de verificación y vigilancia utilizado por las autoridades migratorias, tanto para los extranjeros documentados como para quienes no lo están, y el Acuerdo de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, dentro del cual se encuentra las reglas para la recepción, estancia y salida de los sujetos asegurados mayores y menores de edad. La parte final del trabajo se compone por las conclusiones derivadas de la investigación

realizada; las propuestas formuladas con base en los resultados obtenidos, y la bibliografía consultada, clasificada por tipo de fuente.

Debemos decir que para la realización de la investigación utilizamos entre otros métodos el inclusionista y el analítico. Asimismo, nos basamos en la teoría *Ius Communications* de Vitoria, la cual consiste en la libertad que todos los hombres poseen de recorrer el planeta entero y establecerse donde más les plazca por ser un derecho inherente a su persona; la teoría Vatteliana fundada en la prerrogativa de los Estados para cerrar sus fronteras por razones de seguridad nacional; las teorías sobre las migraciones, que nos permitieron entender los procesos de movilidad desde sus inicios hasta la actualidad con el propósito de controlar y orientar los flujos; las teorías de los juristas internacionalistas Arellano García y Contreras Vaca, quienes sostienen la separación entre las figuras de la deportación y la expulsión, clasificándolas y otorgándoles elementos propios de validez, y la teoría sociológica.

Las técnicas empleadas fueron la documental y de campo. Respecto de esta última se ocupó, como instrumentos, la observación no participativa efectuada en la estación migratoria (EM) de Tapachula, y la entrevista semiestructurada, en donde el investigador guía la conversación siguiendo los temas previamente seleccionados, pero se mantiene atento a nuevas preguntas que surjan como consecuencia de las respuestas obtenidas a sugerencia expresa o sutil de los informantes. Los cuestionarios se diseñaron para tres diferentes grupos; las autoridades de la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos, los funcionarios del Instituto Nacional de Migración, y finalmente los indocumentados localizados en caminos de extravío, alrededores del tren o alojados en las EM.

En la realización de la investigación nos encontramos con varios obstáculos, como la escasez de información documental respecto al fenómeno de la movilidad infantil; esto se debe a la falta de interés académico de los estudiosos y a la indiferencia de los gobiernos y sociedades de considerar a los niños y adolescentes como actores independientes dentro de las corrientes migratorias. Al momento de realizar las

entrevistas a los extranjeros detenidos en las EM, el entonces delegado del INM, Mauricio Gándara, trato de impedirnos el acceso a dichos lugares y la aplicación de los cuestionarios; empero, gracias a algunas gestiones pudimos lograr este objetivo. Asimismo, el temor de los migrantes y su estado de clandestinidad constituyó otra dificultad para la formulación de las preguntas deseadas.

No obstante, debemos mencionar que la localización de los individuos de estudio y el conocimiento ahora obtenido de las rutas utilizadas se debe al apoyo proporcionado por los integrantes del Grupo Beta. Igualmente, toda la información recabada y plasmada en el trabajo en relación a los menores indocumentados se logró gracias a la colaboración del DIF estatal de Tapachula, en especial de la Licenciada Karla Zaira Benítez Maldonado, entonces encargada del programa CAMASC, así como del encargado de la Casa de Atención a Migrantes de la capital de Guatemala.

Finalmente, es necesario comprender que la migración tiene un rostro humano, puesto que está conformada por hombres, mujeres, niños y adolescentes, quienes en uso de su derecho esencial de movilidad persiguen un sueño plagado de vejaciones; en consecuencia ni los potentes localizadores, ni las patrullas, los muros, las armas, o las medidas de seguridad más sofisticadas evitarán el fluir de estas corrientes. Tal vez cabe preguntarnos ¿las muertes de indocumentados lograrán que futuras víctimas desistan de intentar la travesía? o ¿ante las muertes los gobiernos reconfigurarán sus estrategias? La respuesta es no evidentemente, luego entonces, las transgresiones a los derechos humanos de este grupo vulnerable continuarán hasta en tanto las sociedades y los gobiernos transiten gradualmente de las medidas restrictivas y discriminatorias a la administración e integración de estos flujos. Lo que nos toca como académicos, desde nuestra trinchera, es investigar y procurar un mejor sistema legal fundamentado en la protección de las garantías individuales de los migrantes independientemente de su *status* migratorio, al privilegiar su naturaleza humana y no su nacionalidad.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

“POR MÁS QUE HAGAS EL MUNDO NO VA A CAMBIAR. ESOS QUE LLAMAS TUS HERMANOS VAN A SEGUIR VINIENDO. CUANDO SUS BRAZOS HAGAN FALTA CRUZARÁN LA RAYA SIN QUE NADIE LOS MOLESTE. TODOS SE HARÁN DE LA VISTA GORDA. PERO CUANDO ESTÉN DE SOBRA, LOS RECHAZARÁN... LOS EXPULSARÁN”.

Carlos Fuentes

1.1 CARACTERIZACIÓN DE LA FRANJA FRONTERIZA MÉXICO/GUATEMALA

La franja fronteriza sur de México con Guatemala cuenta con una superficie de 54,033 Km², conformada por tres entidades federativas y cuatro departamentos respectivamente. Chiapas con 17 municipios fronterizos,¹ es uno de los estados más pobres de la república mexicana, porque tiene una economía débil, basada fundamentalmente en la agricultura,² que atiende especialmente la demanda del mercado internacional en el área de materias primas y productos alimenticios. En consecuencia, su volumen, intensidad y tipos de cultivos, han fluctuado de acuerdo con las necesidades de dicho mercado, obligándolo a la utilización de la fuerza de trabajo campesina, esencialmente bajo la forma temporal, primero con indígenas provenientes del Soconusco así como de comunidades aledañas y posteriormente con la incorporación de guatemaltecos en los cultivos principalmente de café, plátano y caña de azúcar.³

¹ Suchiate, Frontera Hidalgo, Metapa, Tuxtla Chico y Unión Juárez, los cuales colindan a su vez con Ocos, Ayutla, Malacatán, Tajumulco, Sibinal y Tacaná, todos pertenecientes al Departamento de San Marcos. De igual forma Cacahoatán, Tapachula, Motozintla, Mazapa de Madero, Amatenango de la Frontera, Frontera Comalapa, La Trinitaria, Las Margaritas y Maravilla Tenejapa, lindan con Tectitán, Cuilco, La Libertad, La Democracia, Santa Ana Huista, Jacaltenango, Nentón y San Mateo Ixtatán todos parte del Departamento de Huehuetenango; Marqués de Comillas colindante con Ixcán perteneciente al Departamento del Quiché, y por último Benemérito de las Américas y Ocosingo que hacen frontera con Sayaxché y La Libertad del Departamento del Petén.

² El desarrollo agropecuario, en una parte de la entidad chiapaneca sobre todo en la región del Soconusco, fue promovido principalmente por mexicanos e inmigrantes de origen europeo, particularmente alemanes, asentados en la entidad desde fines del siglo pasado.

³ Manuel Castillo, “Jornaleros agrícolas guatemaltecos en la frontera sur”, en *Coloquio sobre políticas de población en la región sur-sureste*, Sociedad Mexicana de Demografía, Oaxaca, Oaxaca, 7-9 de noviembre de 1991, mimeo.

Actualmente, Chiapas es uno de los estados más complejos de la franja fronteriza, no sólo porque en él confluye un mosaico de pueblos indígenas y una diversidad de extranjeros que por distintas razones se han establecido a lo largo de su historia, sino por su pasado histórico y cultural que lo liga inevitablemente con Centroamérica,⁴ convirtiéndolo, junto con su posición geográfica, en el punto estratégico de concurrencia de las tres aristas de la migración:

- La vía de salida de un número considerable de chiapanecos hacia las ciudades del interior o Estados Unidos (EU).
- El destino final de inmigrantes con diferentes objetivos.
- La puerta de entrada para el tránsito de una fluida corriente temporal de guatemaltecos a las fincas chiapanecas, así como de transmigrantes centro y sudamericanos e incluso extracontinentales para quienes representa la penúltima barrera hacia un país lleno de oportunidades y sueños.

La posición de Tabasco y Campeche en el proceso migratorio a lo largo del tiempo ha sido diferente a la de Chiapas, porque las corrientes de indocumentados en principio eran escasas; sin embargo, actualmente se están abriendo paso por sus territorios, aun cuando todavía no alcanzan ni la magnitud ni la continuidad de esta última entidad federativa. La razón de que los contingentes hayan desviado su dirección hacia estos territorios, es porque los operativos de detención son escasos y la presencia de bandas delictivas es casi nula; en consecuencia el ingreso se ve facilitado y la integridad física hasta cierto punto protegida. En cambio, en la población de los municipios fronterizos de ambos estados y el departamento del Petén⁵ con el que lindan, se han empezado a ver los estragos de su presencia, por el clima de inseguridad que empieza a reinar, y particularmente por la contaminación y afectación a la flora y fauna. Concretamente, el Parque Nacional Laguna del Tigre se ha visto deteriorado en su medio ambiente como lo prueban las palabras del entonces Alcalde Auxiliar del Naranjo, Manuel Paz quien dijo: "...los migrantes dejan

⁴ Chiapas formó parte de lo que hoy es Centroamérica hasta 1821 cuando se incorporó a México; en tanto que la región del Soconusco se anexó en 1842.

⁵ Los municipios tabasqueños son Tenosique y Balancán, que colindan con San Andrés y La Libertad, en tanto que los campechanos son Candelaria y Calakmul fronterizos con San José, Flores y Melchor de Mencos respectivamente.

desechos en cualquier lugar, especialmente en la ribera del río; además, hacen sus necesidades fisiológicas en donde les place, lo cual podría provocar epidemias”.⁶ A la declaración anterior se suma la del ex funcionario del CONAP (Consejo Nacional de Áreas Protegidas), Vinicio Montero quien manifestó: “Los inmigrantes son un riesgo para los bosques de Petén... Durante su paso por el referido parque, los ilegales [sic] preparan comida, fuman o hacen fogatas, lo cual ocasiona incendios forestales”.⁷

Los 4 departamentos de Guatemala en comento son: San Marcos,⁸ Huehuetenango,⁹ el Quiché,¹⁰ y el Petén, integrados por 88 municipios¹¹ de los cuales 22 son fronterizos. Sus actividades principales son la agricultura y la ganadería, a excepción del último que es la explotación y comercialización de maderas finas —cedro y caoba—, que se realiza a niveles internacionales. Estas actividades se ven reflejadas en el siguiente cuadro,¹² correspondiente al año 2002, que muestra las áreas en que la población económicamente activa se ubica, así como los niveles de pobreza, pobreza extrema, analfabetismo y experiencia migratoria de las familias.

Departamento	PEA		Pobreza	Pobreza extrema	Analfabetismo	Experiencia migratoria
	Área rural	Área urbana				
San Marcos	86.4%	13.6%	86.7%	61.1%	36%	8.8%
Huehuetenango	85%	15%	78%	37%	47.8%	7.5%
Quiché	83%	17%	81%	37%	56.5%	2%
El Petén	81%	19%	59%	22%	34%	0%

El efecto de la localización de gran parte de la población en el sector agrícola, genera que en los departamentos se presenten niveles elevados de pobreza y pobreza

⁶ Pedro Pop, “Petén: 4 rutas para el tráfico de ilegales”, *Prensa Libre*, Guatemala, domingo 23 de abril de 2000, p. 1.

⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁸ Cuenta con 29 municipios de los cuales únicamente 6 son fronterizos.

⁹ Tiene nueve municipios fronterizos de un total de 21.

¹⁰ Posee un sólo municipio fronterizo de 18.

¹¹ Esto constituye el 50% de la superficie del territorio guatemalteco con 22 departamentos y 331 municipios en total.

¹² Los datos estadísticos fueron obtenidos de la exhaustiva investigación coordinada en 2002 por Jacobo Dardon, los cuales pueden ser consultados en: *Caracterización de la frontera de Guatemala/México*, Guatemala, FLACSO, 2002, pp. 127-209.

extrema que en promedio rebasan el 76.1% y el 39.2% respectivamente, lo cual influye para tomar la decisión de migrar. En este punto cabe destacar la situación del Petén, el cual debido a su riqueza natural le ha permitido desarrollar a sus pobladores una gama de trabajos que hacen que la agricultura y ganadería pasen a un segundo plano, reflejándose en el rubro estadístico de pobreza. Esto explica también su nivel bajo de analfabetismo en *contrario sensu* al Quiché cuyas cifras son las más altas, por la situación económica de sus comunidades y la falta de recursos que proporcionen las condiciones necesarias para impartir educación. Huehuetenango, en comparación con el anterior, tiene una tasa de analfabetismo baja; esto lo atribuimos a su infraestructura la cual activa su economía como en el caso de San Marcos. La experiencia migratoria de las familias en el caso del Petén es nula, no así en el Quiché, que está empezando a vivir el fenómeno como lo demuestran la cifras, o San Marcos y Huehuetenango que alcanzan niveles significativos, al ser paso tradicional de individuos en situación irregular, así como de trabajadores temporales para la siembra y cosecha de cultivos.

1.2 MAYORES DE EDAD

El presente apartado ha sido dividido en cinco puntos que incluyen las causas de la presencia de los migrantes, su clasificación, las características que poseen cuando deciden emigrar, los trabajos que desarrollan y por último las consecuencias positivas y negativas para los países de origen, tránsito y destino. El estudio de cada uno de los puntos, parte de las similitudes que existen entre ambos géneros, dando prioridad a las características propias del varón, para posteriormente establecer las diferencias o particularidades que sobre cada rubro tiene la mujer.

1.2.1 ORIGEN DE LA PRESENCIA DE MIGRANTES EN MÉXICO

Existen diversos autores¹³ que hablan de las causas que producen los movimientos de población; sin embargo, nos adherimos a la clasificación de Humberto Muñoz, para quien la migración se produce por factores que divide en:

¹³ Louis Dollot, por ejemplo, habla de factores de estímulo y rechazo en las naciones de origen y tránsito en: *Les Migrations Humaines*, Francia, Kos-tau, 1971, pp. 24-28.

1. Estructurales. Asociados al lugar de origen, destino y otros condicionantes (vías de comunicación y redes sociales).
2. Individuales. Motivaciones que impulsan a la gente a salir, y cuyo análisis debe implicar:
 - a) Las condiciones del sitio de origen, las cuales estimulan la migración en tres niveles: objetivo (las condiciones de vida en el campo, la tasa de crecimiento demográfico, relación población-tierra, demanda de mano de obra), normativo (las creencias y los valores) y psicosocial (las actitudes y las expectativas de las personas).
 - b) La imagen e influencia de la sociedad de destino sobre la de origen, así como los elementos de atracción.¹⁴

Lo anterior es aplicable también para las mujeres migrantes, pero Carlos Giménez Romero¹⁵ agrega de manera específica la necesidad económica y el hecho de no querer quedarse solas en casa. Desde nuestro punto de vista, debe tomarse igualmente en cuenta el que la mujer busca liberarse del control familiar o huir del maltrato de la pareja y reiniciar una nueva vida. Asimismo, consideramos que las causas descritas deben ser analizadas en conjunto, puesto que se refuerzan mutuamente para que se produzca el fenómeno de la migración; no se presentan de manera aislada o exclusivamente en la comunidad de origen; son una combinación de factores generados tanto en el país de procedencia como en el de acogida, acentuados por elementos como los medios de comunicación y las redes sociales.

1.2.2 TIPOS DE MIGRANTES

A finales de los setenta y principios de los ochenta, los flujos migratorios empezaron a conformarse en el área sur de México, y se consolidaron en la década de los noventa. Actualmente su clasificación obedece al interés particular que persiguen y a la condición vulnerable del sujeto en relación a sus derechos humanos. De esta forma, se observan cuatro tipos de flujos:

¹⁴ *Las migraciones internas en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1974, pp. 18-26.

¹⁵ *Qué es la inmigración*, Barcelona, Integral, 2003, p. 42.

— Trabajadores Agrícolas Temporales. Cada año, desde hace décadas, guatemaltecos acuden a la zona del Soconusco para emplearse temporalmente en trabajos de pizca y limpia en diferentes cultivos, siendo el más tradicional el del café, pero también del plátano, la piña, el cacao y la caña.¹⁶ La presencia de este tipo de migración asume dos modalidades, la de trabajador temporal documentado¹⁷ e indocumentado.¹⁸

— Transmigrantes. El objetivo de esta corriente es llegar a un tercer país (por lo regular EU o Canadá), utilizando a México como puente para conseguirlo. Pueden ser documentados o indocumentados.

— Transfronterizos. Es un contingente constante que involucra a la población fronteriza mexicana y guatemalteca, unida por lazos étnicos, culturales y familiares, quienes a diario realizan actividades comerciales o laborales en un área cercana a la línea fronteriza.

— Inmigrantes Fronterizos. Son personas que se han asentado en la zona fronteriza de forma definitiva o por lo menos prolongada, siendo mayoritariamente de origen guatemalteco y algunos de otros países centroamericanos. Una porción importante de estos residentes fronterizos es indocumentada y se ocupa en los sectores de servicios, pequeño comercio, agricultura, construcción, turismo, entre otros.

Hoy por hoy no existen muchos estudios en torno a la clasificación de las mujeres como sujetos migratorios, de hecho son incluidas dentro de la ya vista. No obstante, Martha Luz Rojas Wiesner y Hugo Ángeles Cruz¹⁹ las han clasificado por su participación en el proceso migratorio de la siguiente forma:

¹⁶ En años recientes se han integrado a este flujo trabajadores de otras nacionalidades como los hondureños, quienes suelen desempeñarse en la cosecha del plátano.

¹⁷ Se interna con un permiso denominado Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas (FMVA), expedido por las autoridades migratorias.

¹⁸ Son contratados a un bajo costo por los administradores de las fincas a través de enganchadores o habilitadores.

¹⁹ “La Frontera de México con Guatemala como Región de Destino de Migrantes Internacionales”, *Ecofronteras*, México, num. 19, agosto de 2003, pp. 15-18.

— Trabajadoras Domésticas. Se trata de jóvenes, menores de catorce años, indígenas, generalmente provenientes del departamento de San Marcos, cuyo fin es ayudar económicamente a su familia. Desarrollan todo tipo de labores domesticas en casas de chiapanecos.

— Trabajadoras Agrícolas. El 85% viene a emplearse contratadas con anterioridad, el 10% busca empleo y solo el 5% viene acompañando al padre o al marido. Las actividades que realizan fundamentalmente son en los cultivos de la región, corte de café, limpieza, abono, selección, y en ocasiones cocinan para los jornaleros. La razón de buscar empleo en México es por la seguridad del trabajo y la paga, además de que les proporcionan comida.

— Trabajadoras Sexuales.²⁰ Se trata de mujeres entre los 18 y 27 años, analfabetas y en su mayoría solteras, aunque existen casadas y en unión libre. La nacionalidad varía, el 73% son guatemaltecas, el 11% salvadoreñas, el 9% hondureñas y el 7% nicaragüenses.

En consecuencia, podemos decir que las mujeres migrantes se dividen en dos grandes categorías; las que llegan a emplearse de forma temporal en alguna de las actividades anteriormente descritas, y quienes atraviesan el territorio nacional con el fin de llegar a EU. Desempeñan diversas actividades no definidas, sólo mientras continúan el trayecto. Su fin es buscar un empleo en EU, aunque un porcentaje mínimo tiene como propósito la reunificación familiar.

²⁰ El periódico *Orbe*, de fecha 31 de marzo de 1992, las clasifica en 4 grupos: a) Semaneras. Las que vienen de Guatemala y El Salvador cada fin de semana; b) Temporeras. Se establecen en los lugares por 3 ó 4 meses buscando emigrar al norte de México o a EU; c) Traileras o “Mujeres del tacón dorado”. Llegan a lugares cercanos a Tapachula y luego se enganchan con chóferes para viajar al DF en donde permanecen dos o tres días con el objetivo de trabajar y posteriormente regresar, y d) Permanentes. Ejercen la prostitución de carrera, es decir, viven de la prostitución, mientras que las demás la ejercen para complementar gastos. Véase: Aura Arriola. *Tapachula “La perla del Soconusco”*, Guatemala, FLACSO, 1995, p. 174.

1.2.3 TRABAJOS QUE DESEMPEÑAN LOS MIGRANTES

Los empleos a lo largo de la frontera México-Guatemala, son muy variados y propios de este tipo de zonas; son desarrollados tanto por los residentes como por quienes no lo son. Hernán Rafael Escobar²¹ menciona los siguientes:

— Tricicleros. Agrupados en cinco sindicatos y favorecidos por la topografía del lugar que es plana; ofrecen uno de los principales medios de transporte interno de personas y de carga, ahorrando combustible y utilizando únicamente la fuerza humana.

— Camareros o llaneros. Son individuos que, por medio de balsas caseras fabricadas con neumáticos de camiones o tractores y unidas con tablones de madera, se dedican a trasladar personas y mercancías de contrabando a través del Río Suchiate. Esta actividad económica se encuentra organizada entre guatemaltecos y mexicanos por medio de turnos de trabajo, cobrando por sus servicios según el número de pasajeros y la cantidad de productos.

— Cambistas. Compran y venden moneda nacional y extranjera; se realiza en las calles del pueblo y puntos estratégicos, como los puentes internacionales.²²

— Narcotraficantes. Es uno de los grandes problemas que aquejan a Tecún Umán, porque son muchos los individuos involucrados que se dedican al contrabando o venta de drogas.

— Coyotes o polleros. En nuestros días es el negocio más floreciente y lucrativo, basado en redes internacionales dedicadas a transportar indocumentados.

— Asaltantes. Están dedicados al robo y en ocasiones amenazan a sus víctimas con armas de fuego para lograr lo que quieren.

A los trabajos anteriores se suman el contrabando de mercancías, a lo largo del río y de ambos lados de la frontera, para lo cual se utiliza a los camareros y a los

²¹ “Radiografía de Ciudad Tecún Umán”, *Voces del tiempo*, Guatemala, núm. 37, enero-marzo de 2001, p. 33.

²² Constituye un riesgo, ya que suelen ser asaltados y asesinados por las cantidades de dinero que manejan.

tricicleros; los restaurantes, comedores, fondas y puestos de venta de comida; los bares y cantinas,²³ y los hoteles, pensiones y hostales.²⁴

De todas las actividades mencionadas, el 90% subsiste gracias a los flujos irregulares que dan vida a la región; los beneficiados son los nativos, los migrantes transfronterizos y aquellos residentes fronterizos que, de alguna forma u otra, se han establecido en el lugar. Los transmigrantes en cambio, como sólo están de paso, permaneciendo algunas horas o pernoctando, no participan de estas actividades, pero sí aquellos que por la necesidad de continuar su camino y sin recursos disponibles, se ven obligados a emplearse en alguna de las áreas arriba mencionadas. Las ocupaciones más frecuentes son: empacadores, cargadores, garroteros, vendedores de mercancías y drogas, meseros, cocineros, lavaplatos o mozos. Por lo que respecta a las actividades de las mujeres, éstas se ubican esencialmente en el trabajo doméstico, el comercio y la prostitución.

1.2.4 CARACTERÍSTICAS DE LOS MIGRANTES

¿Quiénes son los transmigrantes y qué características poseen? Las respuestas a estas interrogantes son fundamentales para conocer y tener claro el objeto de estudio. Por tanto en las siguientes líneas trataremos de despejar las preguntas aludidas.

La nacionalidad es el punto de partida para determinar de dónde vienen los indocumentados. Para tal efecto y ayudándonos de las estadísticas proporcionadas por el Instituto Nacional de Migración (INM), podremos determinar esta variante. A continuación se muestran dos cuadros que indican las cifras de extranjeros repatriados por la delegación regional del estado de Chiapas; el primero corresponde al año 2002 y el segundo de enero a noviembre del 2003.

²³ Existen 32 comercios de este tipo únicamente en las proximidades del río Suchiate, con 200 prostitutas de diferentes nacionalidades, incluyendo mexicanas, entre las que se encuentran menores que son explotadas y abusadas por los propietarios.

²⁴ Es uno de los negocios más rentables, ya que muchas personas asentadas en las cercanías del río Suchiate o de las vías del ferrocarril, les rentan cuartos a indocumentados para que pernocten por una o dos noches.

RESUMEN DE REPATRIACIONES DE EXTRANJEROS INDOCUMENTADOS POR LA DELEGACIÓN REGIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS ²⁵														
2002														
Nación	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total	%
Guatemala	2,489	2,320	2,594	3,598	3,635	3,473	3,324	2,035	3,089	2,315	2,223	1,796	32,891	57%
El Salvador	614	624	685	821	879	859	1,350	673	971	674	450	431	9,031	16%
Honduras	1,344	1,187	1,064	1,546	1,587	1,581	1,824	1,031	1,408	1,106	706	549	14,933	26%
Nicaragua	46	56	40	61	36	58	92	50	117	46	26	20	648	1%
Total	4,493	4,187	4,383	6,026	6,137	5,971	6,590	3,789	5,585	4,141	3,405	2,796	57,503	100%

RESUMEN DE REPATRIACIONES DE EXTRANJEROS INDOCUMENTADOS POR LA DELEGACIÓN REGIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS														
2003														
Nación	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total	%
Guatemala	2,924	3,433	3,235	2,611	3,811	4,205	3,890	4,530	3,573	3,325	3,218		38,755	56%
El Salvador	772	786	821	689	1,299	1,274	1,294	1,253	1,173	932	1,343		11,636	17%
Honduras	1,131	1,099	1,377	915	2,157	2,020	2,314	2,367	1,757	1,746	760		17,643	26%
Nicaragua	58	54	90	25	60	44	72	61	61	63	41		629	1%
Total	4,885	5,372	5,523	4,240	7,327	7,543	7,570	8,211	6,564	6,066	5,362		68,663	100%

Del análisis de los cuadros se puede concluir que Guatemala es el país de origen con el mayor número de repatriados (por su cercanía con México), seguido de Honduras, El Salvador y en menor medida Nicaragua.²⁶ Se observa también que, durante el 2003, la cifra total de asegurados se incrementó un 17.49% en comparación con el año anterior. Es necesario tomar en cuenta que las estadísticas del Instituto consideran únicamente el número de detenidos. Una persona puede haber cruzado varias veces la línea fronteriza en un periodo determinado, registrándose en consecuencia su arresto en más de una ocasión. Por consiguiente, el número real de no nacionales que cruzan a México no se puede determinar

²⁵ Los datos mostrados corresponden a los extranjeros asegurados tanto en Chiapas como en otras delegaciones regionales.

²⁶ Los sudamericanos y los extracontinentales detenidos en la zona son trasladados al DF para su correspondiente expulsión; por ello no aparecen en las estadísticas.

directamente. No obstante, estos datos sirven de referente para determinar si el incremento de indocumentados asegurados coincide con los operativos implementados de manera intensa en la zona, o si el descenso en las cifras concuerda con una baja en el número de revisiones. Asimismo, puede existir una relación con el comportamiento propio del flujo.

El género, la edad, el estado civil, la ocupación y la escolaridad, son otras características indispensables que debemos conocer, y para ello nos valdremos de los registros proporcionados por la orden de los scalabrinianos.²⁷ La muestra consiste en 2,473 personas atendidos solamente en el albergue Belem ubicado en Tapachula, durante el periodo comprendido entre el primero de enero y el 31 de octubre de 2003, y cuyas cifras presentamos a continuación:

CATEGORÍA	CANTIDAD	PORCENTAJE
NACIONALIDAD		
Guatemaltecos	1,471	59%
Hondureños	357	14%
Nicaragüenses	239	10%
Salvadoreños	61	2%
Sudamericanos	129	5%
Otros	216	9%
GÉNERO		
Hombres	2,177	88%
Mujeres	296	12%
EDAD		
Mayores	2,234	90%
Menores	239	10%
ESTADO CIVIL		
Solteros	1,563	63%
Casados	630	25%
Unión Libre	280	11%

²⁷ Los scalabrinianos son una orden religiosa que posee albergues ubicados en las zonas fronterizas en todo el mundo, principalmente en América Latina. Están dedicados a apoyar, proteger y auxiliar a los migrantes en su peregrinar. *Vid infra*, p. 145.

CATEGORÍA	CANTIDAD	PORCENTAJE
RELIGIÓN		
Católico	1,550	62%
No católico	923	37%
MEDIO DE RESIDENCIA ANTERIOR		
Campo	666	27%
Ciudad	1,807	73%
ESCOLARIDAD		
Primaria	1408	57%
Secundaria	660	26%
Superior	94	4%
No tiene	311	13%
FAMILIA EN EU		
Si tiene	1,430	58%
No tiene	1,043	42%

El género es una particularidad básica para estudiar el ingreso de migrantes a México. Al principio de un movimiento de población es característico que los pioneros sean del sexo masculino, en particular cuando se trata de movimientos en gran escala o de carácter temporal. Esto se observa en el cuadro anterior, donde es más elevado el porcentaje de varones (88%) en relación con las mujeres (12%). Por tanto, los hombres siguen siendo el motor primario; sin embargo, la participación de las mujeres dentro de las corrientes migratorias está cobrando mayor relevancia, aun cuando todavía no llegan a representar la cuarta parte de dicho movimiento. En consecuencia, probablemente exista un incremento en el número de violaciones debido a que el grado de vulnerabilidad es diferente en razón del género; luego entonces, se requiere contar con controles migratorios eficaces que cumplan con sus objetivos pero que al mismo tiempo respeten los derechos fundamentales de los seres humanos.

La edad permite determinar el momento durante la trayectoria de vida en el que los individuos tienden a migrar; aun cuando en el cuadro de arriba sólo se establece que el 90% son mayores de edad, sin hacer mención exacta de ésta. Son los sujetos

entre los 19 y 39 años quienes deciden dejar sus lugares de residencia con mayor frecuencia. Si tomamos como referente esto y lo equiparamos cronológicamente con los hechos históricos ocurridos en cada uno de los países de emigración, como el caso de El Salvador con las guerrillas, entonces se refuerza esta afirmación, ya que los jóvenes al no contar con espacios de trabajo debido a los conflictos internos (llámese económicos, sociales o culturales) buscan en el exterior opciones de vida inexistentes en sus naciones de origen.

El estado civil varía, pero los solteros son quienes más suelen abandonar sus casas en busca del sueño americano, quizás porque la falta de responsabilidades conyugales se convierte en un factor que los alienta a salir para ayudar económicamente a la familia nuclear o para buscar recursos económicos que les permitan contraer matrimonio. Los casados representan sólo el 25%, probablemente por los compromisos familiares que los unen a su lugar de procedencia, mientras el 11% restante corresponde a los hombres que viven en unión libre. En el caso de las mujeres los porcentajes son similares como lo muestra la investigación coordinada por Ida Pierotti,²⁸ en la cual se obtuvo los siguientes resultados: las solteras son la mayoría, es decir el 51%; las casadas, en relación con los hombres, tienen 8 puntos abajo; la cifra se incrementa cuando se trata de las mujeres que viven en unión libre quienes alcanzan el 28%, mientras que las madres solteras representan solo el 2.9%.

La escolaridad, es decir los estudios realizados por los indocumentados en sus respectivos lugares de nacimiento, nos dan cuenta de los trabajos en los cuales se pueden ubicar una vez que se encuentran en el sitio de destino. De acuerdo con las estadísticas presentadas, sólo el 4% de ellos tiene un nivel superior, lo cual no significa necesariamente una carrera universitaria, pueden ser estudios de preparatoria o técnicos. El 26% cuenta con estudios de secundaria, mientras que el 57% con nivel primaria (esto no implica haber concluido los estudios). El 13%

²⁸ *Contribución a la Reflexión sobre el Fenómeno de la Migración Femenina en Guatemala*, Guatemala, Movimondo, 1998, p. 21.

restante, no tiene ningún nivel educativo, pero no indica que no sepan leer o escribir. Estos porcentajes se confirman con algunos estudios realizados en los cuales se menciona que entre el 14% y 30% de los migrantes son analfabetos y en promedio el 90% no habla inglés; niveles de educación inferiores al promedio mexicano.²⁹ En consecuencia los extranjeros se ubican en áreas que requieren poca preparación formal.³⁰

Respecto a su medio de residencia anterior, encontramos que, antes de tomar la decisión de migrar, los individuos habitaban áreas urbanas, como lo corrobora el 73% presentado. Las teorías³¹ anteriormente sostenían que eran los más pobres o quienes vivían en extrema pobreza quienes solían emigrar; en la actualidad tales propuestas son obsoletas, aun cuando no se descarta su participación en una cantidad no significativa. La realidad muestra que quien emigra posee los recursos suficientes para emprender el camino por cuenta propia o con un coyote. El porcentaje restante, 24%, corresponde a los sujetos procedentes del área rural.

Finalmente, en relación a si el migrante cuenta con familia en EU o no, el 58%, manifestó contar con alguien, mientras que el porcentaje restante declaró no tener ningún contacto. Este rubro es de suma relevancia, ya que gracias a las redes sociales de apoyo, las personas resuelven salir, pero debemos tener claro, que la relación con la nación receptora no se establece únicamente con familiares, puede ser un amigo o conocido, o bien un pariente del compañero de viaje; de esta forma se constituyen como un medio de comunicación que facilitará la entrada e instalación en dicho Estado.

1.2.5 CONSECUENCIAS DE LA MIGRACIÓN

En toda investigación es importante conocer las consecuencias que produce el fenómeno en estudio; por lo tanto en este apartado se analizará cómo las corrientes migratorias afectan a los países de origen, destino y tránsito, tomando en cuenta los

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

³⁰ *Ibidem*, p. 21.

³¹ Véase: Louis Dollot. *Op. cit.*, p. 27.

aspectos tanto positivos como negativos. Esto resultará beneficioso al momento de formular las soluciones que tengan como objetivo contrarrestar los efectos nocivos, así como fomentar y mejorar los aspectos positivos que el proceso genera.

1.2.5.1 EFECTOS POSITIVOS

Es difícil imaginar que existan consecuencias positivas para las naciones involucradas en el fenómeno migratorio; sin embargo, esto no es así, existen y son muchas. De hecho, si ponemos en una balanza los efectos positivos y los negativos, descubriremos que son más los primeros que los segundos, y que en realidad quien más pierde, son los que pensamos que más ganan: los migrantes. Por ello empezaremos a desarrollar la presente sección a partir de los Estados de destino, para continuar con los de tránsito y finalmente concluir con los de origen.

En los lugares de recepción es en donde menos se quieren ver los beneficios que producen los movimientos migratorios, a pesar de ser muchos. Carlos Giménez Romero menciona que la sociedad receptora se ve favorecida de tres formas: demográfica, económica y culturalmente.³² Estamos de acuerdo con el autor, porque desde el punto de vista demográfico el país de acogida se ve beneficiado con el aumento de individuos, pero ¿cómo un incremento de este tipo puede favorecer a una comunidad? El beneficio se manifiesta a través de la relación existente entre la población activa e inactiva, volviéndose positiva al ser mayor el porcentaje de la primera, lo que se refleja en la riqueza del Estado. Sabemos que cuando la población inactiva es mayor a la activa, significa un balance negativo en la economía, porque los nacionales inactivos (ancianos o niños) no pueden contribuir a su crecimiento. Luego entonces, al arribar los indocumentados, sujetos en edades productivas, provocan que el saldo en la citada balanza demográfica se modifique, recargándose hacia la población activa, lo cual favorece, a su vez, al gobierno receptor, cuya economía se estabilizará y tenderá a un desarrollo paulatino.

³² *Op. cit.*, pp. 56-60.

Cuando el autor habla de que existe un impacto económico positivo en la sociedad de destino, se refiere a la incorporación de los indocumentados como mano de obra en diferentes áreas del mercado de trabajo, quienes influyen en el mantenimiento de varios sectores de empresas que de otra forma cerrarían. Dicha incorporación genera automáticamente un incremento palpable en las tasas de crecimiento económico. De igual forma, un aspecto que no ha sido considerado por algunos estudiosos, es el hecho de que los inmigrantes se han vuelto creadores de empleos, y es que con el paso del tiempo, aquellos que ingresaron de manera irregular y que lograron obtener su residencia a través de amnistías o programas de regularización, han emprendido negocios que ahora, además de contribuir con la economía, son fuentes de trabajo, no sólo para otros connacionales sino también para los ciudadanos de dicho país. Asimismo, está la consecuencia inmediata que se produce cuando se vive en un Estado que no es el propio, al comprar diversos productos, que generan demandas y ganancias para los nativos.

Socialmente, existen también beneficios, ya que el fenómeno migratorio supone nuevas costumbres, lenguas, creencias, formas de ser y vestir, entre otras cosas; es decir, la diversidad cultural enriquece a la comunidad que la experimenta. Pero ¿la diversidad cultural realmente favorece a la nación de acogida? Sí, porque el intercambio cultural entre personas siempre supone un crecimiento humano; Giménez Romero menciona cinco razones importantes:

1. Supone satisfacción y disfrute por la vivencia.
2. Incrementa las opiniones de las personas una vez que se han abierto a las diferencias.
3. Otorga la posibilidad de conocer otras estrategias de vida, lo cual implica mayor probabilidad de adaptación al contexto en el que vivimos.
4. Brinda un espejo donde podemos mirar y asumirnos críticamente, no como el centro del mundo sino como un conjunto fascinante de las formas del ser.
5. Permite hacernos una idea más cabal de la naturaleza humana, empresa imposible si sólo contamos con una parcelita de esa humanidad.³³

³³ *Idem.*

Las consecuencias positivas en los países de tránsito son casi imperceptibles, porque están condicionadas por el tiempo. En este sentido también pueden ser demográficas, económicas y sociales; en el primer caso el efecto se aprecia con el aumento de la población activa en comparación con la inactiva, lo cual produce un crecimiento momentáneo en la economía de las entidades federativas o departamentos fronterizos. Mencionamos un beneficio relativo porque el mismo está subordinado al tiempo de estancia de los inmigrantes, quienes a su vez dependen de los medios de transporte y el dinero, los cuales influyen de manera importante en la decisión de continuar su viaje. Asimismo, estos beneficios pueden ser estables y permanentes dependiendo de la dirección y el comportamiento del flujo migratorio.³⁴

Económicamente se ven favorecidos por la existencia de mano de obra barata en sectores primarios de la economía nacional como la manufactura, la agricultura y el comercio, gracias a lo cual se da un desarrollo gradual. Asimismo, se observa un incremento en el número de establecimientos comerciales, hoteles, posadas, renta de cuartos, bares, fondas, prostíbulos, entre otros, abiertos con el fin de cubrir la demanda en servicios que los indocumentados requieren, creando a su vez una riqueza interna en el núcleo de las familias y en las arcas de los municipios. Prueba de lo dicho es el crecimiento económico que Tecún Umán ha experimentado en los últimos años, modificando su actividad productiva, de la agricultura y la ganadería al comercio y a la prestación de servicios.

Concretamente en la población nativa el efecto es palpable de tres formas: primero con el establecimiento de alguna forma de comercio y prestación de servicios; en segundo lugar, la ocupación de mano de obra barata y temporal, que les ahorra pagos que en otras circunstancias debieran hacer, como un salario justo, aguinaldo, horas extras, seguro social y las demás prestaciones marcadas por la *Ley Federal del Trabajo*, y por último, con el aumento en el ingreso familiar, lo cual les da un

³⁴ Mientras no exista cambio en la dirección ni en el comportamiento del flujo migratorio, los beneficios se mantendrán estables y constantes, pero cuando se produzca una variación en intensidad o destino, entonces habrá un descenso inevitable en estos. Ejemplo de ello se puede ver actualmente en la zona fronteriza sur, donde las corrientes migratorias forman ahora una U imaginaria en la región de Guatemala; llegan al Departamento de San Marcos y luego se desvían hacia el Quiché y Petén, con el propósito de cruzar por Tabasco y Campeche.

poder adquisitivo que anteriormente no tenían. A nivel municipal, la utilidad se manifiesta como resultado de todo lo anterior, ya que al acrecentarse la productividad, disminuye la deuda en la balanza de pagos y al mismo tiempo crece la riqueza, evidenciándose en servicios para la comunidad y en obras de infraestructura.

Finalmente, el beneficio social se muestra a través del intercambio cultural, que como hemos dicho genera un crecimiento en el ser humano,³⁵ a pesar de que la estancia sea temporal. Gracias a la convivencia, podemos conocer a través de un nacional de otro Estado, sus costumbres, creencias, gastronomía e incluso comprender determinados aspectos que los caracterizan. Un ejemplo es el uso del chipilín o chipile, planta originaria de México, El Salvador y Guatemala,³⁶ cuyo empleo gastronómico es distinto,³⁷ empero la cercanía de los pueblos ha permitido enriquecer sus cocinas.

Las consecuencias positivas en las naciones de origen, según Carlos Giménez, se engloban en tres grandes grupos; el alivio que produce la salida, el envío y utilización de remesas, y la innovación inducida desde el lugar de destino o por el retorno.³⁸ Estamos de acuerdo con el autor, sin embargo advertimos, que los efectos están enfocados esencialmente al migrante, generando una perspectiva limitada, que se aprecia también en otros autores.³⁹ Particularmente consideramos que este análisis debe abarcar a todos los actores favorecidos, es decir, el indocumentado, su familia, sus connacionales y su país, permitiéndonos tener una visión objetiva y apegada a la realidad. Lo comparamos con una piedra que lanzamos al agua, lo que se observa son las ondas que se forman y se extienden por el impacto, esto es exactamente lo mismo que pasa en los sitios de procedencia; los inmigrantes dejan caer las remesas

³⁵ *Vid supra*, p. 17.

³⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición, España, Espasa Calpe, 2001, p. 532.

³⁷ En Guatemala el chipilín es utilizado para la elaboración del tamal, en tanto que en Oaxaca además, es usado para preparar el mole amarillo.

³⁸ *Op. cit.*, p. 51.

³⁹ Véase: Álvaro Monroy. *La vulnerabilidad del migrante guatemalteco*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1999, p. 19. En esta obra se mencionan como consecuencias: la mejora económica y el envío de remesas, el intercambio cultural, las mejores oportunidades de vida, la valoración de la propia riqueza cultural, la construcción de redes sociales, y la presencia de la iglesia junto a los migrantes.

y las ondas que se forman son los beneficios que han de alcanzar a otros compatriotas, incluyendo a su propia población. Sin embargo, el secreto en los envíos está en saber dejar caer la piedra, tomando en cuenta su tamaño y tipo, para que las ganancias verdaderamente puedan llegar a una mayoría.

En este sentido, el resultado inmediato y manifiesto en el extranjero, es la mejora económica, producto del esfuerzo laboral realizado en el Estado que le dio acogida, el cual se vuelve notorio a través de la adquisición de cosas que en otro momento no hubiera podido adquirir, generando un bienestar a mediano plazo. Esta situación acarrea un efecto colateral que se traduce en mejores oportunidades de vida, ya que al poseer un poder económico, se asegura la existencia a través de la inversión y la atención médica.

Otra consecuencia es el intercambio cultural, que en principio no es perceptible por el indocumentado, porque al vivir por un periodo de tiempo más o menos prolongado en un lugar que no es el propio, el sujeto va adoptando costumbres, modismos, formas de hablar y hasta creencias que las hace propias; en cambio, para su entorno social de origen, esta situación sí es visible, porque no han tenido la oportunidad de dicho contacto. Sin embargo, el migrante conforme va pasando el tiempo en su país, toma conciencia de ciertas actitudes, frases e incluso vestimenta que anteriormente no utilizaba, las cuales han enriquecido su persona; sin embargo dicha riqueza es relativa, convirtiéndose en un arma de doble filo, porque puede ser aceptada y hasta adoptada por la sociedad, o en caso extremo, rechazada al grado de la agresión por miedo o desconocimiento del contexto cultural que generó dichas características.

Sumamos a lo anterior la innovación, que no es otra cosa que las habilidades o conocimientos que el individuo obtiene en el sitio de destino por la realización de alguna actividad determinada, la cual puede ser inducida desde dicho lugar o bien manifestarse con el retorno al poner en práctica las destrezas adquiridas a través del establecimiento de diferentes tipos de negocios. Finalmente, el indocumentado padece diversos sentimientos producto de su experiencia migratoria, como la

valorización de su riqueza cultural, que anteriormente no apreciaba o de la cual se avergonzaba. Ésta es resultado de las comparaciones entre la cultura vivida y la propia; presentándose en dos momentos, cuando el sujeto se encuentra en la nación receptora o bien cuando regresa a casa. También están los sentimientos de solidaridad; ejemplo de ello son las redes sociales que se han tejido a lo largo de diversas fronteras, y cuyo fin es auxiliar a otros indocumentados en su travesía.

Los miembros de la familia del migrante son beneficiarios directos de los resultados positivos de los movimientos de población gracias a las denominadas remesas; envíos de dinero que permiten mejorar su economía y elevar su calidad de vida, las cuales se han convertido en un tema primordial no sólo para ellos sino también para sus Estados. En el caso de los connacionales, los beneficios se hacen evidentes de diversas formas, por ejemplo a través de las redes sociales, que como mencionamos, les abren las puertas para que puedan emigrar. Además, con el retorno del inmigrante, ya sea de manera definitiva o temporal, se les favorece de igual manera, ya que en el primer caso en donde generalmente empieza algún negocio, significa la posibilidad de empleo para otros ciudadanos, mientras que en el segundo supuesto, se expresa por medio de la fuente de ingresos que dejan las compras realizadas durante sus visitas. Esto mismo ocurre con las remesas que reciben los familiares, generando una riqueza relativa para los comerciantes. A nivel país se produce un alivio por la salida de los nacionales, la cual ha sido utilizada como válvula de escape para amortiguar las presiones sociales. A mediano plazo, el beneficio se aprecia en el aspecto monetario, gracias al número de divisas que entran a las arcas del gobierno por este concepto, las cuales provocan un crecimiento económico importante, sólo comparable con el del producto interno bruto, reflejándose a su vez en una disminución en la balanza de pagos y en obras de infraestructura para la comunidad.

1.2.5.2 EFECTOS NEGATIVOS

Cuando se habla de las consecuencias negativas de las migraciones, generalmente se hace especial énfasis en aquellas producidas en las naciones de recepción,

porque son las que de manera inmediata se ven afectadas, mencionando con menor frecuencia las de los Estados de origen, y casi nunca las de los países de tránsito. Por ello consideramos importante examinar aquellas enunciadas por autores como Mario Geremia,⁴⁰ para determinar cuáles se originan en cada territorio involucrado. Entre dichos efectos constan: la desintegración familiar y comunitaria, el desarraigo, la pérdida de identidad, valores y costumbres, el anonimato e individualismo, la promoción del consumismo, la pérdida de la autoestima, el desequilibrio psicológico, el no acceso a servicios básicos (salud, alimentación, vivienda, educación, etc.), la pobreza, el desempleo, la desigualdad, la exclusión social y marginación, la discriminación, el racismo, la violación de los derechos humanos, la violencia, el maltrato, el abuso contra la mujer, la prostitución, la explotación infantil, el vandalismo, el contrabando, la delincuencia, la falsificación de documentos, las enfermedades y la contaminación.

En este sentido, los lugares de destino, se ven afectados en primera instancia con un aumento no planeado en su población, que desencadena, aparte de la sobrepoblación, una serie de consecuencias negativas colaterales como el rechazo de la comunidad oriunda hacia la extranjera manifestada a través de la exclusión social, permitiéndonos hablar de dos vocablos más con los que está ligados y que representan sus excesos: el racismo y la xenofobia. Es importante notar que estas manifestaciones-efecto no se dan únicamente entre los nativos, existen igualmente entre los miembros de la población inmigrada, circunstancia que va generando un clima de hostilidad, violencia e inconformidad hacia el interior de los barrios.⁴¹

La pobreza y el desempleo son también atribuidas a la migración, aun cuando hay autores⁴² para quienes en realidad representan únicamente mitos causados por circunstancias y hechos coincidentes con las corrientes migratorias, siendo las políticas y los factores económicos los auténticos generadores de la pobreza. En el

⁴⁰ Véase: *Las migraciones en Guatemala*, en: *Sueños, veredas y fronteras. Reflexiones sobre el fenómeno migratorio*, Guatemala, CAM, 2002, p. 16. De igual forma se puede consultar a Carol Girón. *Cuaderno de estudio. El fenómeno social de la migración*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, núm. 3, Agosto de 2000, p. 4.

⁴¹ Los migrantes tiende a establecerse en barrios donde habitan personas de la misma nacionalidad.

⁴² Véase: Louis Dollo. *Op. cit.*, p. 27.

caso del desempleo, descartan la posibilidad de que los extranjeros sean la razón de su existencia, porque dicen, sólo vienen a ocupar puestos no deseados por los nacionales.⁴³

Todo lo anterior ha desencadenado a su vez, diversos delitos que podemos llamar propios de las zonas fronterizas porque son una constante en estos territorios, como: la formación de mafias de contrabando, especialmente de aparatos electrónicos, ropa de saldos y segunda mano, bisutería y artículos personales, vehículos, entre otros; la explotación infantil, problemática en la cual los menores migrantes son utilizados por organizaciones delictivas para realizar diferentes trabajos; la prostitución, en especial de mujeres que hacen de este oficio su *modus vivendi*, en ocasiones voluntariamente y en otras obligadas por las circunstancias;⁴⁴ la falsificación de documentos, delito común y necesario una vez que el indocumentado arriba al sitio de destino para poder trabajar; el tráfico y la trata de personas en sus últimas etapas, la internación e instalación;⁴⁵ la formación de bandas de delincuencia en especial las juveniles, y es que sobre este rubro sólo basta abrir las páginas de cualquier diario estadounidense o centroamericano para darnos cuenta que es de los ilícitos más publicitados.

La problemática en las naciones de origen contrasta con la de los Estados de acogida. Existe una disminución de la población que afecta la relación entre la económicamente activa e inactiva, es decir el número de adultos jóvenes sufre un descenso importante en comparación con el aumento de niños y ancianos; esto provoca que el nivel de vida tienda a descender y la migración a intensificarse, produciendo un estancamiento y desintegración en las comunidades que con el tiempo se convertirán en pueblos fantasmas. Esta situación da cuenta no sólo de los escasos empleos remunerados traducidos en condiciones precarias de vida, que se

⁴³ Los empleos son generalmente de albañiles, jornaleros, panaderos, plomeros, soldadores, entre otros, los cuales no requieren de ninguna calificación ni del uso perfecto del inglés. El mito de que el desempleo es generado por migrantes, se comprueba falso con la reconstrucción de la ciudad de New Orleans, devastada por el huracán Katrina, en la que participaron, además de los propios pobladores, latinos y negros.

⁴⁴ En ocasiones bandas de coyotes obligan a las mujeres a prostituirse una vez que cruzan la frontera como una forma de pagar el viaje realizado, al grado de mantenerlas como esclavas.

⁴⁵ *Vid infra*, p. 99.

reflejan en la decisión de escapar a la situación de pobreza en que viven los nacionales, sino también por lo que hace a los gobiernos, en la incompetencia y falta de estrategia económica para cubrir la demanda de trabajos y de necesidades básicas de los gobernados, actuando la migración como el catalizador ideal frente a estos conflictos.

Entre los delitos que proliferan en los países de origen están: el contrabando de diversos productos enviados por distintas mafias para comercializar y el tráfico y la trata de personas en sus primeras etapas de contacto y reclutamiento.⁴⁶ Sin embargo, los efectos negativos trastocan al mismo tiempo a los familiares del indocumentado, al sufrir una transformación que marcará un antes y un después de la migración. Especialmente en los hijos menores se gestan sentimientos de abandono, porque son quienes directamente sufren la pérdida física de alguno de los padres, lo que conlleva en ocasiones el menoscabo de valores así como trastornos psicológicos sobre todo en aquellos cuyas personalidades aun no están formadas. El maltrato físico y verbal se produce generalmente de la madre hacia los hijos o bien del individuo o individuos encargados de ellos. Finalmente todos estos factores desencadenan la desintegración familiar, el incremento en las tasas de divorcio y el desarraigo hacia la tierra de origen.

Respecto a los Estado de tránsito, cualquiera podría pensar que por ser sitios de paso, las consecuencias serían positivas o no tan intensas; empero, la realidad dicta otra cosa, basta con visitar Tijuana, Tapachula o la Tijuanita, como actualmente se le denomina a Ciudad Tecún Umán, centros de reunión de migrantes y de una gama de conflictos, tanto nacionales como internacionales. La afectación de estos lugares se aprecia con la formación de centros de población flotante en los extremos marginados de las ciudades fronterizas. Pero ¿cómo centros de población flotante, si se supone que son de paso? Las poblaciones flotantes son una muestra clara del fracaso de la migración, concretamente en México se pueden observar los asentamientos irregulares en la ribera del río Suchiate y en los alrededores de la

⁴⁶ *Vid infra*, p. 116.

estación central del tren, en Tapachula. Dichos asentamientos se forman cuando los indocumentados son deportados por las autoridades migratorias a países de los cuales no son nacionales, cuando quedan varados por falta de recursos económicos para continuar el viaje o al ser abandonados por los coyotes a mitad del trayecto. Estas comunidades definitivas o temporales provocan malestar en el resto de los ciudadanos por las condiciones insalubres en que coexisten.

La discriminación, exclusión social, racismo y xenofobia, están presentes particularmente en los poblados fronterizos porque es más aguda la alteración de su *modus vivendi* en relación con el resto de la República mexicana. Esto lo comprobamos gracias a las entrevistas informales realizadas a diferentes sectores de la sociedad durante la investigación de campo. El resultado fue que los sujetos entrevistados sentían un rechazo hacia los extranjeros, especialmente hacia aquellos que pertenecían a la Mara Salvatrucha (MS), porque directa o indirecta se habían visto perturbados por ellos. De igual forma el entorno ecológico se ve afectado por la contaminación,⁴⁷ como lo observamos en los alrededores de la estación del tren que se encuentra llena de basura y de olores putrefactos, así como a los lados de las vías, en la ruta que recorre y en los caminos de extravío en donde claramente se puede ver todo tipo de desperdicio que difícilmente un lugareño podría tirar.

Finalmente, la última consecuencia se da hacia el interior de las familias residentes en los Estados de tránsito, pero no nos referimos a las oriundas del lugar, sino a aquellas que son producto de la unión entre un nacional y un indocumentado. Este tipo de familias, actualmente son olvidadas por las normas jurídicas, sin embargo, no por eso dejan de existir y ser afectadas por una serie de disposiciones tendentes a disolverlas, mediante la separación de uno de los progenitores, de ambos o de los hijos.⁴⁸ Esta situación hace que los integrantes experimenten sentimientos de

⁴⁷ *Vid supra*, p. 4.

⁴⁸ En España los hijos nacidos en el extranjero de familias magrebíes, cuando alcanzan la mayoría de edad son regresados a Argelia, a pesar de que los padres ya hayan obtenido el permiso de trabajo o residencia correspondiente. Véase: Cristóbal Fabrega. *Protección jurídica del menor migrante*, Madrid, Colex, 2001, p. 155.

rechazo y hasta odio hacia la figura separatista,⁴⁹ inseguridad constante por la condición irregular de uno de los miembros, o maltrato verbal y físico por parte de autoridades, de la sociedad receptora y ocasionalmente de los paisanos.

En la persona del migrante los efectos negativos se perciben tanto en los países de tránsito como en los de acogida. El sujeto experimenta la desintegración familiar como resultado de su decisión de migrar, independientemente de su rol de padre, madre o hijo, porque su ausencia va a vulnerar la unión del núcleo familiar. La pérdida de la identidad y costumbres es palpable mientras más prolongado sea el tiempo que pasa fuera, lo cual le hace olvidar sus orígenes culturales y adoptar los de la comunidad de recepción. Este menoscabo lleva aparejado algunas veces la de valores tanto morales como religiosos, los cuales se vuelven obsoletos ante una sociedad “avanzada” que hace ver la moral y la religión del individuo, como retrógradas y anacrónicas.

La salud del indocumentado sufre un deterioro silencioso sólo perceptible con el paso del tiempo, secuela de una inadecuada atención médica, ya sea por no contar con los recursos necesarios, o no acudir a las instituciones especializadas por miedo a la deportación, lo que le acarrea consecuencias graves, muchas veces irremediables. La discriminación racial es un factor al que se enfrenta el migrante desde que cruza la línea fronteriza; de menor a mayor intensidad lo va acompañando a lo largo de su trayecto hasta el Estado receptor, en donde tiene que lidiar día a día de una manera u otra con sus diferentes formas de manifestación, especialmente si se es moreno o indígena.

El desempleo es otro efecto, pero ¿cómo el desempleo, si se supone que el indocumentado sale de su tierra precisamente por esa razón? Es cierto que la mayoría de las personas tienen asegurado un trabajo remunerado en el lugar de destino, o al menos una posibilidad real gracias a parientes o conocidos; empero, dicha certeza puede no cumplirse o ser temporal a causa de diversas situaciones

⁴⁹ En el caso concreto de México, es el gobierno a través del Instituto Nacional de Migración y sus agentes.

que influyen para que ello ocurra, como el despido. Debemos recordar que, debido a la cantidad importante de trabajadores irregulares que llegan a EU, son los patrones quienes se pueden dar el lujo de contratar a aquellos que representen un bajo costo y una alta calidad en el trabajo; estas premisas condicionan el empleo supuestamente seguro. El extremo a la situación planteada es la explotación laboral que, como se sabe, es una de las razones por las que los empleadores prefieren a los sujetos “sin papeles”, de los cuales se aprovechan por su ignorancia y necesidad al pagarles un salario por debajo del establecido y al no proporcionarles seguridad social.

Sobre el indocumentado, especialmente los varones por su rol social de proveedores, se cierne una fuerte presión social y psicológica. La primera originada por la necesidad de obtener los ingresos suficientes para mantenerse y mandar los anhelados dólares a sus familiares quienes se quedaron en casa esperanzados en la promesa de una mejor forma de vida derivada de la partida de su ser querido; y la segunda, manifestada en la inseguridad personal, evidente e inevitable en todo individuo en condición irregular, causada por el temor fundado en la incertidumbre de ser deportado y desaprovechar la oportunidad del sueño americano, lo cual significaría perder el dinero invertido en el viaje y regresar como un fracasado.

Finalmente, en el caso de las mujeres indocumentadas, además de lo referido, debemos agregar el abuso hacia su persona visible de diversas formas: el sexual recae en aquellas que se aventuran a cruzar la frontera en compañía de coyotes o amigos, quienes les cobran el viaje con favores sexuales; el laboral es el más común como en el caso de los hombres, por la ignorancia sobre las condiciones de trabajo, al cubrir jornadas inhumanas y pagarles salarios por debajo del mínimo, y finalmente el físico y verbal proveniente de diferentes actores como los traficantes, los patrones e incluso de sus mismas parejas, quienes mediante la agresión amedrentan a las mujeres para lograr un determinado comportamiento o bien demostrar su superioridad o machismo.

1.3 MENORES DE EDAD

El análisis de los actores de la migración, como ya lo establecimos, no es exclusivamente de género sino también de edad, y prueba de esto son las niñas y mayormente niños y adolescentes indocumentados, que se pueden observar trabajando del lado mexicano, principalmente en los parques de Tapachula. Esta situación, por de más preocupante, encierra en sí misma una triple vulnerabilidad, como lo veremos en los siguientes apartados, en los cuales trataremos temas como el origen de su presencia en México, las actividades que desarrollan, las características que poseen y por supuesto las consecuencias que su decisión origina.

1.3.1 REFERENTES CONCEPTUALES Y LEGALES

¿Quién debe ser considerado como menor? Desde el punto de vista jurídico, las personas son clasificadas por su capacidad para ser sujetos de derechos y obligaciones, en mayores y menores de edad. Estos últimos son definidos como los individuos de menos de 18 años que cuentan con la capacidad de goce más no de ejercicio;⁵⁰ en este sentido la edad se convierte en la línea divisoria entre un *status* y otro. No obstante, este periodo esta compuesto por etapas que requieren de diversos grados de cuidado y protección como acertadamente nuestra *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* lo consagra en su artículo 2 que dice: “Para los efectos de esta ley, son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos”. Existen también otras legislaciones que distinguen entre niños y adolescentes dándoles un trato diferente, justificado en el nivel de desarrollo, necesidades y autonomía; es el caso de la española al establecer la duración de cada una de ellas.⁵¹ Esta precisión es importante para determinar los parámetros de atención y defensa, con base en los grados de maduración que van a variar en

⁵⁰ La primera es un atributo de la personalidad que se adquiere con el nacimiento y se pierde con la muerte en virtud de la cual una persona puede ser titular de derechos y obligaciones. La segunda es la aptitud que requieren los individuos para ejercitar por sí mismos sus derechos y cumplir sus obligaciones; se adquiere con la mayoría de edad o la emancipación, y se pierde junto con las facultades mentales ya sea por locura, idiotismo, imbecilidad o muerte. Véase: III, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, p. 397.

⁵¹ Artículo 21 de la ley 8/95 del 27 de julio.

función de la edad y el crecimiento, lo que marcará de forma determinante tanto la capacidad para el ejercicio de los derechos, como la cantidad y calidad de amparo que puedan requerir de los poderes públicos.⁵²

La relación de los niños y adolescentes con el fenómeno migratorio ha cobrado importancia en los últimos años debido, desgraciadamente, a su aumento en las corrientes de movilidad humana, lo que ha obligado a su estudio. Para ello es necesario distinguir a dos tipos de menores en razón a su nacimiento, los nacionales⁵³ y los extranjeros. Estos últimos podemos clasificarlos a su vez, de acuerdo con su forma de ingreso al territorio, en: documentados (aquellos que han cumplido con los requisitos de entrada fijados) e indocumentados (los que ingresaron al país sin contar con la documentación requerida). No obstante, en atención a la problemática que viven los niños y adolescentes afectados por el fenómeno migratorio en relación al lugar en el cual se encuentre, la hemos dividido en:

a) Menores que se quedan en el lugar de origen. Responden de diversas formas ante el proceso migratorio; para algunos es una experiencia traumática y para otros es sólo estresante.⁵⁴ Esto se debe en parte a los mensajes que reciben del exterior, especialmente de maestros, funcionarios, médicos y otros profesionales que interactúan con ellos, quienes interpretan equivocadamente la separación de los padres, al considerarlos despreocupados o insuficientemente unidos a los hijos. Por tanto, la respuesta psicológica del niño o adolescente se verá alterada al dudar del afecto de sus padres o de que quieran lo mejor para él. El problema se agrava cuando los menores permanecen con parientes que los desatienden o incluso abusan de ellos; o cuando sienten incertidumbre acerca de su propio futuro. Asimismo, la escasa o nula comunicación con sus progenitores es un factor que los

⁵² Cristina Elías. *La protección del menor inmigrante desde una perspectiva constitucional*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2002, p. 92.

⁵³ De acuerdo con la Constitución en su artículo 30 son considerados nacionales: a) Los nacidos en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; b) Los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional; c) Los nacidos en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y d) Los nacidos a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

⁵⁴ Carola Suárez-Orozco y Marcelo Suárez-Orozco. *La infancia de la inmigración*, Madrid, Morata, 2003, p. 121.

orilla a seguirlos. Por ello, es importante que los padres planeen la separación, para que los hijos tengan certeza de su suerte; además sería deseable mantener un diálogo constante que les recuerde con frecuencia la reunificación prevista.⁵⁵

b) Menores en el territorio de destino. La problemática se ramifica en dos direcciones. La primera comprende a los hijos de migrantes nacidos en el Estado de destino, quienes son considerados nativos del lugar. Empero, debido a sus raíces, se ven enfrentados por un lado al reconocimiento y adopción de la cultura de sus familias y por el otro al rechazo, racismo y xenofobia de la sociedad receptora, lo cual los obliga a optar por cierto tipo de identidad,⁵⁶ en la que la experiencia escolar se convierte en factor determinante.⁵⁷ La segunda rama abarca a los niños y adolescentes no nacidos en el territorio de destino, pero radicados en él; ellos pueden desarrollar rápidamente nuevas destrezas lingüísticas (aprender el idioma) y competencias necesarias para desenvolverse en la nueva sociedad. Los progenitores los animan a adquirir estas habilidades y, al mismo tiempo, les piden que no olviden su cultura.⁵⁸ Los menores suelen mostrarse reacios a usar su lengua materna en público y buscan desesperadamente llevar ropa de moda que no llame la atención por diferente. Esta rápida absorción, también puede provocar tensiones hacia dentro del sistema familiar, y si éstas existían antes de la migración, frecuentemente se verán exacerbadas; en consecuencia, los niños y adolescentes albergarán sentimientos de vergüenza y rechazo hacia sus raíces, que los llevarán al abandono del hogar.

El tiempo compartido entre los padres e hijos es fundamental para evitar una ausencia física y psicológica, la cual pueda derivar en menores orillados a tomar decisiones sobre sí mismos que aún no les competen. El resultado de este vacío los puede hacer hipersensibles o deprimidos y susceptibles de ser atraídos por el

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 122-124.

⁵⁶ Puede ser de tres formas; étnica en la que incorpore aspectos de la cultura de origen y la receptora; de una asimilación total e identificación completa a la cultura de destino, o bien, que emerja como una identidad opositora.

⁵⁷ Carola Suárez-Orozco y Marcelo Suárez-Orozco. *Op. cit.*, p. 179.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 156.

señuelo de estructuras familiares alternativas como las bandas.⁵⁹ En este sentido, la adaptación del niño o adolescente va a depender del modo en que experimente la separación, las condiciones sociales del sitio de origen y la recepción de la comunidad de destino. En *contrario sensu*, el rechazo de la sociedad receptora constituirá un obstáculo que les impida acceder a un futuro digno en igualdad de condiciones con los nacionales.

c) Menores en tránsito. Viajan de dos formas; acompañados ya sea de sus familiares, conocidos o de un coyote; y no acompañados, sin que esto implique viajar literalmente solo. El no acompañamiento se refiere al hecho de que el adulto, ya sean los padres, el sujeto que ejerce la patria potestad o el encargado de su custodia, no están con él; así lo define el ACNUR en su informe de febrero de 1997 al mencionar que es “la persona menor de 18 años que está separado de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre se haga cargo de él”.⁶⁰ De tal suerte, la autoridad paterna, materna y la cohesión familiar se ven destruidas por la migración.

Como podemos observar, el estudio de los menores es un tema complejo dada su vulnerabilidad. Es consecuencia de las condiciones económicas y sociales que viven los adultos, transmitida e influenciada por los medios de comunicación que la agravan. Nuestro dicho puede ser ejemplificado a través de la anécdota siguiente: “Un periodista se encontraba en el norte de África haciendo un reportaje sobre la inmigración y preguntando a los niños qué querían ser de mayores, estos le contestaron que inmigrantes para trabajar”.⁶¹ Lo anterior da cuenta no sólo de una identificación con los padres o adultos conocidos, sino también de una necesidad básica insatisfecha. Ante ese hecho es claro que el flujo de menores indocumentados seguirá existiendo y quizás aumente gradualmente en las próximas

⁵⁹ *Ibidem*, p. 132.

⁶⁰ ACNUR. *Protegiendo a los Refugiados*, España, Fundación Galileo, 1997, <http://www.acnur.org/paginas/index.php>.

⁶¹ Citado en: Cristina Elías. *Op. cit.*, p. 47.

décadas. Por tanto se requiere flexibilizar los mecanismos que hagan más efectivas y rápidas las medidas protectoras de las instituciones.

No obstante, para posibilitar lo anterior, es imprescindible destruir varios mitos, luego de lo cual podremos analizar la situación de los niños y adolescentes migrantes más claramente, despojados ya de prejuicios que lejos de aportar soluciones reales oscurecen su estudio, como los siguientes:

— La mayoría de los menores no eran niños de la calle en sus países de origen; es en el de destino donde se vuelven víctimas de un proceso de exclusión social, que los obliga a vivir ahí. Es necesario distinguir y establecer quiénes son menores en situación de o en la calle, y quiénes están en riesgo de serlo. En este sentido, los primeros trabajan vendiendo en los cruceros pero conservan los nexos familiares, pasando la noche en sus casas; los segundos, habitan totalmente en la calle y han roto todo contacto con su grupo nuclear, mientras que los últimos son los que en cualquier momento pueden salir a ella por la situación económica de los padres.⁶²

— Los actos delictivos cometidos por los niños y adolescentes son magnificados por los medios de comunicación. Este tipo de delincuencia se caracteriza por ser de baja intensidad;⁶³ es secuela directa de la desprotección absoluta en que se encuentran y del incumplimiento legal de los organismos públicos. A pesar de esto, cuando ellos infringen la ley, son castigados con todo rigor, y la sociedad y las instituciones los responsabilizan como causantes y no como víctimas.⁶⁴ Por tanto, es inadmisibles sostener que los menores migren para volverse infractores voluntarios, ya que su propósito original es ganar dinero para enviarlo a sus familias, mejorar sus niveles de vida, o reencontrarse con los padres. La falta de coordinación y voluntad política los hace carne de mafias que los obligan a prostituirse y a cometer diversos tipos de delitos.⁶⁵

⁶² Aura Arriola. *Op. cit.*, p. 149.

⁶³ Los ilícitos no se consideran graves.

⁶⁴ Cristina Elías. *Op. cit.*, p. 75.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 87.

1.3.2 ORIGEN DE LA PRESENCIA DE MENORES MIGRANTES EN MÉXICO

El caso de los niños y adolescentes indocumentados es diferente al de los adultos, debido a que los motivos de los primeros, en realidad, están supeditados a la voluntad de quien ejerce la patria potestad. En este sentido podemos decir que las causas que orillan a los menores a convertirse en migrantes son dos: en primer lugar, la reunificación familiar, en la que generalmente el padre o la madre emprenden la aventura por lograr el sueño americano y dejan a sus hijos encargados con un familiar o vecino; una vez instalados en el Estado de destino, mandan por ellos, pagándole la mayoría de las veces al mismo pollero que los cruzó a ellos. La segunda, es la situación familiar que viven los niños o adolescentes, ya sea por el abuso (físico, sexual o psicológico) de que son objeto, o por la situación económica de su núcleo, lo que los obliga, voluntaria o involuntariamente, a abandonar la escuela y a trabajar. Entonces comienzan a considerar la emigración como una solución que les permitirá escapar de las vejaciones o contribuir con el gasto. Lo anterior es fomentado por las conversaciones con otros menores o con adultos, sobre las oportunidades de trabajo y bienestar.

La presencia de los niños y adolescentes indocumentados en México obedece a tres razones:

- La búsqueda de trabajo. Son primordialmente los menores guatemaltecos, de los departamentos fronterizos, quienes cruzan la línea divisoria para emplearse en los campos mexicanos o en las ciudades chiapanecas en compañía de los padres o solos.⁶⁶
- La necesidad de transitar a EU o Canadá.
- El desamparo de coyotes y autoridades. Los primeros no cumplen el trato y abandonan a los niños y adolescentes sin importar los peligros de la calle, en tanto que los segundos los dejan varados en las EM o albergues del DIF donde

⁶⁶ Es el caso de Andrea (nombre ficticio utilizado para identificar a esta menor; sin embargo, su persona e historia son reales. Fue entrevistada para esta investigación el domingo 30 de noviembre de 2003 en la plaza principal de Tapachula), guatemalteca de 15 años, originaria de ciudad Tecún Umán que fue invitada por su prima para emplearse como sirvienta en una residencia tapachulteca. Su labor es prácticamente de tiempo completo de lunes a las primeras horas del domingo, el resto del día lo tiene libre, y solamente una vez al mes o en ocasiones cada dos meses regresa a su pueblo a visitar a su familia.

permanecen por largos periodos mientras los consulados los reconocen como nacionales o ubican a sus familiares.⁶⁷

Con lo anterior nos podemos dar cuenta de que los menores padecen una triple situación de vulnerabilidad debido a su extranjería, a la falta de documentación y sobre todo a su minoría de edad, lo cual los coloca en una total indefensión y desamparo ante los abusos de las autoridades, las pandillas, los traficantes de drogas, los coyotes y los tratantes de personas.

1.3.3 TRABAJOS DESEMPEÑADOS

Los trabajos desarrollados por los niños y adolescentes inmigrantes en la frontera sur de México son variados, pero enfocados principalmente a empleos temporales en la calle, lo cual obedece a dos razones: la meta personal (llegar a EU) y la edad, que se convierte en una limitante para conseguir una ocupación estable. Al respecto, Gabriel García Reyes Retana hace una clasificación de sus actividades de la siguiente forma:

- Cargadores de equipaje y objetos varios, ofreciendo servicio a las personas que cruzan el puente.
- Mendicidad, solicitando dádivas a los usuarios de los puertos y el puente, ya sea en pesos, quetzales o dólares.
- Guías, para señalar a los usuarios los lugares donde deben realizar cada trámite en los puertos.
- Robo a transeúntes del puente.
- Prostitución infantil en horario nocturno.
- Ambulantaje, consistente en venta de productos sobre el puente, ya sean de origen lícito o robado.
- Contrabando de mercancías, siendo utilizados para sistema hormiga.
- Narcotráfico, en el mismo sistema hormiga.

⁶⁷ Es el caso de Jorge (Nombre falso utilizado para cubrir la identidad de la fuente, la historia del menor de entonces 13 años es verídica. La entrevista se realizó el día 7 de diciembre de 2003 a un costado de la plaza municipal de Tapachula) originario del centro de Guatemala, que al no quererlo su familia decide viajar a EU en busca de trabajo y de una esperanza de vida; no obstante, al cruzar el río Bravo la Border Patrol lo atrapa y lo deporta a la frontera de Guatemala, que vuelve a cruzar, pero esta vez con más éxito; llega a Texas, donde no le es difícil conseguir empleo debido a que su corta edad provoca en los adultos misericordia para ayudarlo; de esta forma permanece allí por espacio de un año hasta que las pandillas se cruzan en su camino y, producto de una pelea, la autoridad migratoria lo atrapa y por segunda ocasión lo deporta a Guatemala, pero cruza por última vez la línea fronteriza para instalarse en Tapachula, donde actualmente vive, en el kiosco de la plaza principal.

- Venta de drogas en puertos y puentes fronterizos.
- Pandillerismo con fines delictivos.
- Informadores de actividades ilegales en el puente, siendo utilizados por las autoridades fronterizas de cada Estado.
- Consumo de drogas, inhalantes, bebidas alcohólicas, tabaco comercial, entre otros.⁶⁸

Sobre las categorías anteriores debemos comentar que se refieren a menores residentes en el puente fronterizo Talismán-El Carmen, es decir, a transfronterizos quienes viven de algún lado de la frontera y las actividades las realizan del otro; así como a visitantes locales, que cuentan con un pase temporal. Sin embargo, esta clasificación es también aplicable en algunos casos a los niños y adolescentes indocumentados que en nuestra investigación de campo encontramos en Tapachula y en otras ciudades de paso cercanas, como Unión Juárez. De manera más específica, en el informe de CAMASC⁶⁹ correspondiente al año 2003, se dio a conocer que las principales ocupaciones desarrolladas por los menores en situación irregular eran la prostitución, seguida de los boleros, empacadores, cangureros,⁷⁰ limpia parabrisas y malabaristas.

A partir del estudio de campo realizado y teniendo como referente los dos condicionantes mencionados líneas arriba, podemos clasificar las actividades de los niños y adolescentes indocumentados en:

a) Delincuencia y pandillerismo. Encontramos los robos a transeúntes y en ocasiones a casa-habitación; el narcotráfico en su modalidad de hormiga (los menores son utilizados para trasladar drogas en pequeñas cantidades a través del río Suchiate); la venta de drogas al menudeo en horario nocturno en la plaza municipal; el contrabando de mercancías también por el sistema hormiga; y el pandillerismo, que recluta a jóvenes entre 11 y 15 años para acrecentar su poderío. Las actividades

⁶⁸ “Los derechos humanos de los menores centroamericanos residentes en el puente fronterizo Talismán, Tuxtla Chico, Chiapas-El Carmen, San Marcos, Guatemala”; en: *Segundo Certamen de Ensayo sobre derechos humanos de las niñas y niños*, México, CDHEM, 1999, p. 111.

⁶⁹ Casa de Atención a Menores y Adolescentes en Situación de y en la Calle. Es un proyecto impulsado por el DIF de Tapachula que atiende a menores migrantes. *Vid infra*, p. 129.

⁷⁰ Los cangureros son niños y adolescentes que se dedican a vender dulces principalmente. Reciben ese nombre porque portan una bolsa amarrada a la cintura que coloquialmente se llama “cangurera”.

mencionadas son desarrolladas principalmente por niños y adolescentes varados o establecidos definitivamente en México y que han sido atrapados por estas mafias.⁷¹

b) Prostitución. Se realiza a lo largo de la zona fronteriza y especialmente del lado mexicano en horarios nocturnos. El escenario son las cercanías de la plaza principal y las zonas marginadas en donde los menores venden su cuerpo para mantenerse o continuar su viaje. Algunos han establecido su residencia en Tapachula y otros han intentado cruzar el río Bravo más de una vez sin éxito siendo deportados a la frontera de Guatemala con México. Lo alarmante de esta ocupación es la cantidad de involucrados que no cuentan con el conocimiento ni la protección suficiente para sostener relaciones sexuales seguras, por lo que corren el riesgo de contraer enfermedades como el VIH/SIDA.

c) Ambulantaje. Está constituido por los cangureros, boleros, empacadores, limpia parabrisas y malabaristas, cuyas edades fluctúan entre los 10 y 13 años. Desempeñan su trabajo en la plaza municipal y en las esquinas aledañas a la misma; por tanto hablamos de residentes temporales o definitivos.

d) Mendicidad. Es ejercida por aquellos que han sido abandonados o que han huido de sus casas. Las edades varían entre los 5 y hasta 11 años; están dedicados a solicitar monedas a los transeúntes para comprar comida, drogas o continuar su viaje. Se ubican en los alrededores de la plaza de Tapachula.

1.3.4 CARACTERÍSTICAS

Debido a que la información sobre los niños y adolescentes migrantes en territorio nacional es escasa, para la elaboración de este apartado nos apoyamos en las estadísticas proporcionadas por el INM, así como en los datos reportados en el informe CAMASC del año 2003. La finalidad es conformar un perfil, el cual nos permitirá conocer las particularidades de los menores, para reflejarlo al momento de

⁷¹ Los datos han sido obtenidos de la observación no participativa realizada del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2003 en Tapachula, Unión Juárez y Puerto Madero, Chiapas.

proponer soluciones ante las situaciones que viven, ya que sólo aproximándonos a su realidad y su sentir, podremos lograr su protección.

La nacionalidad de los niños y adolescentes es determinada a continuación por medio de dos cuadros en los que se puede observar por mes, el número y lugar de procedencia de los sujetos asegurados por la autoridad migratoria en la Delegación Regional de Chiapas, correspondiente al año 2002 y al periodo de enero a noviembre de 2003.

ASEGURAMIENTO DE MENORES EN CHIAPAS POR NACIONALIDAD DURANTE EL AÑO 2002													
Nación	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Guatemala	93	99	129	293	152	140	133	86	138	102	150	158	1,673
Honduras	47	29	31	66	31	56	55	31	35	46	50	51	528
El Salvador	15	12	36	22	24	30	53	14	45	25	32	39	347
Nicaragua	1	6	2	7	1	3	2	1	10		2	2	37
China			1										1
Irak			1										1
Perú			1										1
Colombia	1												1
Rumania		6											6
Argentina		2											2
Ecuador					1	1			1	1	3		7
EU	14	6	2	2				2	3			1	30
Total	171	160	203	390	209	230	243	134	232	174	237	251	2,634

ASEGURAMIENTO DE MENORES EN CHIAPAS POR NACIONALIDAD DURANTE EL AÑO 2003													
Nación	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
Guatemala	189	187	161	168	298	331	229	325	189	221	210		2,508
Honduras	53	45	33	57	113	129	126	93	60	68	53		830
El Salvador	44	32	25	31	62	72	57	36	22	23	25		429
Nicaragua	1	2	5		2	1	5	2	3	1			22
Ecuador				1	1	2							4
EU									3		2		5
Total	287	266	224	257	476	535	417	456	277	313	290		3,798

Del análisis comparativo derivado de los cuadros, se observa un incremento del 38.37% en el número de asegurados y se infiere que son los guatemaltecos quienes más tienden a migrar, lo cual se puede deber a la cercanía con nuestro país. Sin embargo, no todos los capturados tienen como fin llegar a EU; algunos son residentes definitivos o temporales cuyo hogar son las calles tapachultecas, y otros, la minoría, son transfronterizos que trabajan del lado mexicano sin documentos. En orden numérico, seguirían los hondureños y salvadoreños que durante estos periodos tuvieron un incremento del 9.31% y 3.19% respectivamente en comparación con el año anterior, cifras inferiores al 26.20% de los guatemaltecos; en contraste, los nicaragüenses presentan un descenso del -0.34%, aun cuando su presencia es constante en los dos años. Hasta aquí, las nacionalidades son coincidentes con las de los adultos, lo cual indica, por un lado, una preocupación de los padres por lograr la reunificación familiar, y por otro, que las causas que fuerzan a los mayores de edad a emigrar ahora también obligan a los menores.

Durante el 2002, a diferencia del año siguiente, existió una mayor variedad de niños y adolescentes asegurados (peruanos, colombianos, argentinos, ecuatorianos, estadounidenses, chinos, iraquíes y rumanos), pero llama particularmente la atención los extracontinentales, lo cual conduce a pensar en una banda de traficantes que pretendió trasladarlos a EU. Esta idea se sustenta en la dificultad para un menor de viajar solo, especialmente cuando se trata de pasar de un continente a otro, lo que hace necesaria la guía de alguien para llegar hasta México. Resulta paradójica la detención de los 35 estadounidenses en Chiapas en los años mencionados, sobre todo si se considera que ellos tienen lo que los otros anhelan, la ciudadanía, entonces ¿cómo explicar su presencia? La respuesta sólo puede ser por dos razones, escapar del hogar o ser víctimas del secuestro o la trata de personas.

Las cifras de niños y adolescentes detenidos por el INM aparentemente no son significativas si las comparamos con las de los adultos. Engañosamente podríamos creer que las soluciones dependerían de simplemente dejar pasar el tiempo o del aumento en los operativos, empero esto no es así. Recordemos, las estadísticas sólo

reflejan a los capturados en Chiapas, sin tomar en cuenta a los aprehendidos en los demás estados fronterizos ni a los no asegurados; esto transforma la pequeña muestra en un espejismo porque encubre una realidad que podría alcanzar los niveles de movilidad de los adultos. Igualmente los datos constituyen un riesgo para los menores porque al hacerlos invisibles aumenta su grado de indefensión.

Para determinar qué género tiende a emigrar más, elaboramos el siguiente cuadro:⁷²

Mes	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Enero	0	3	3
Febrero	0	0	0
Marzo	3	1	4
Abril	2	3	5
Mayo	1	0	1
Junio	8	9	17
Julio	4	4	8
Agosto	19	5	24
Septiembre	6	4	10
Octubre	7	3	10
Total	50	32	82
Porcentaje	60.97%	39.02%	100%

Es indiscutible, como en el caso de los mayores de edad, que los varones sean quienes con mayor facilidad tomen la iniciativa de migrar; éstos representan el 60.97% contra el 39.02% de las mujeres, lo cual hace una diferencia del 21.95%. El incremento de las niñas y adolescentes en los flujos migratorios implica un peligro mayor para ellas, si se considera que además de extranjeras, indocumentadas y menores, son mujeres.

Otro elemento que nos permite determinar el perfil de los niños y adolescentes es la edad, la cual varía. La Encuesta Nacional sobre Emigración de Guatemaltecos arrojó la siguiente información: el 31.8% corresponden a personas de 0 a 14 años, el 52% a

⁷² Datos proporcionados por CAMASC.

migrantes entre 15 y 49 años y sólo el 16.2% a mayores de 50 años.⁷³ Luego entonces, los datos revelan que los sujetos migran desde que están en el vientre de la madre y hasta los 18 años, cuando logran la emancipación. Durante esta etapa su voluntad depende de quien ejerce la patria potestad. Pero, ¿a partir de qué edad los menores por voluntad propia toman la decisión de salir de su lugar de origen? Cristóbal Francisco Fabrega Ruiz indica que es entre los 16 y 18 años, aunque se detectan a partir de los nueve.⁷⁴ Estamos de acuerdo con el autor porque pudimos corroborar sus resultados en la observación no participativa que se realizó en los albergues del DIF, en los refugios de migrantes a cargo de los scalabrinianos, en las EM, y en los alrededores del ferrocarril.

Respecto al estado civil, la Licenciada Karla Zaira Benítez Maldonado entonces encargada del programa CAMASC, nos manifestó que todos los niños y adolescentes entregados en custodia son solteros debido a la edad. A pesar de esto, debemos de considerar el porcentaje en etapa adolescente que mantiene algún tipo de unión informal, particularmente aquellos que pertenecen a las bandas como la MS o el Barrio 18. En cuanto a la ocupación, los menores hasta antes de emigrar eran estudiantes y realizaban actividades de apoyo para sus casas, como los empleos de medio tiempo o las labores domésticas.

En la actualidad no existen reportes que demuestren el grado de escolaridad de los niños y adolescentes indocumentados; sin embargo, podemos decir que la mayoría cuenta con nivel primaria, y sólo una minoría con nivel secundaria, sin que ello signifique necesariamente haber concluido, esto arroja un porcentaje alto de analfabetismo, lo cual no implica que no sepan leer o escribir. La base para esta afirmación es la situación hacia el interior del núcleo familiar, una gran parte de los menores proviene de familias humildes con escasos recursos económicos, disfuncionales o golpeadoras que provocan el abandono de los estudios desde una temprana edad para contribuir con el gasto familiar.

⁷³ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Encuesta nacional sobre emigración internacional de guatemaltecos*, Guatemala, núm. 15, 2002, p. 45.

⁷⁴ *Op. cit.*, p. 74.

1.3.5 CONSECUENCIAS

Las secuelas que deja la migración en los menores marcan sus vidas de manera más profunda que en los adultos, porque sus personalidades aún no están formadas. La comprensión del bien y el mal es escasa ya que se basa sólo en lo emocional. Por ello, dichos efectos son imperceptibles hasta la edad madura, cuando se empieza a tomar conciencia de la vida; sin embargo, para entonces ya es demasiado tarde, como veremos a continuación.

Sabemos que algunas de las consecuencias de la migración irregular en los mayores de edad son: insatisfacción, miedo y perplejidad; impedimentos para rentar un cuarto o abrir una cuenta bancaria; imposibilidad o dificultad para acceder a los servicios públicos, invisibilidad, y situaciones de vulnerabilidad y explotación.⁷⁵ Si traspolamos dichos efectos a los niños y adolescentes, entonces tendríamos que el miedo se haría más evidente por el enfrentamiento a una cultura, tradiciones y modos del ser totalmente desconocidos que complican la comunicación, especialmente si provienen de comunidades indígenas. La insatisfacción es más intensa por la imposibilidad de alcanzar las metas y el bienestar imaginado en el país de destino, lo cual ocasiona depresión, no sólo por haber emigrado, sino por la situación de no contar con techo y comida seguros.

Para un hombre indocumentado, es complicado rentar un cuarto o abrir una cuenta bancaria, guardar o enviar dinero. ¿Qué pasa si en vez de adulto, la persona es un menor? La respuesta, doblemente imposible, porque aparte del dinero, es necesario contar con la capacidad de ejercicio que lo habilite para realizar cualquier tipo de contrato jurídico, llámese mercantil, laboral o civil. El niño o adolescente al carecer de dicha facultad se ve obligado a vivir en las calles ante el peligro de ser robado, asaltado o violado. Lo mismo sucede con las cuentas bancarias o transacciones similares, en las cuales se exigen además de los documentos de identificación, aquellos que acrediten la legal estancia. Esta situación lleva aparejada la

⁷⁵ Carlos Giménez. *Op. cit.*, p. 107.

imposibilidad de acceder a servicios públicos, lo cual genera un deterioro en su salud y provoca la aparición de enfermedades oportunistas por la falta de atención a tiempo.

Sumemos a lo dicho la interrupción temporal o definitiva de la educación escolar, que sucede al principio del proceso migratorio y repercute con los años en la vida de los menores. Sabemos que la educación es fundamental en nuestros días para la adquisición de un empleo (ya no digamos bien remunerado), que permita cubrir las necesidades básicas del individuo. Luego entonces, si los niños y adolescentes abandonan sus estudios con el objetivo de migrar esperanzados en una mejor forma de vida en otra nación, las ventajas, con el paso del tiempo y por su normal crecimiento se verán reducidas a nada por la falta de preparación. Los trabajos que en un momento les fue fácil conseguir al haber inspirado sentimientos de compasión o misericordia, desaparecerán gradualmente, y únicamente les quedarán las habilidades desarrolladas, que no corresponderán a un oficio. Por ende, las posibilidades de mejorar sus vidas y reanudar sus estudios estarán cada vez más lejanas. Ante esta circunstancia, surge en el sujeto un resentimiento social hacia la comunidad de acogida, por la desigualdad de oportunidades y la dificultad de alcanzar las metas trazadas; entonces, asume una actitud de agresión hacia sí mismo mediante el consumo de inhalantes, drogas o alcohol, o bien hacia los demás, tornándose un delincuente. Los actos delictivos, si bien en principio sirvieron como instrumento de sobrevivencia (entre los 9 y 14 años) ahora, entre los de 15 y 18 años, se convierten en un medio habitual para conseguir una supuesta justicia social.

La discriminación social y cultural no la resienten tanto los menores como los adultos, debido a su inocencia; sin embargo, cuando éstas se vuelven notorias (entre los 15 y 18 años), se generan sentimientos de odio, violencia y venganza.

Otro efecto es la separación temporal que se produce desde el momento en que los niños y adolescentes abandonan la familia, ya sea por voluntad propia u obligados por los progenitores; empero cuando se vuelve definitiva, conduce a la

desintegración del núcleo familiar, como en el caso de aquellos que no están acompañados. Es aquí cuando experimentan sentimientos de abandono y de rechazo, por lo que su necesidad de pertenencia es satisfecha a través de las “familias alternativas”, es decir, las bandas, como la MS y el Barrio 18, las cuales ofrecen solidaridad, protección, apoyo, disciplina, acogida, pero sobre todo identidad y cohesión en la etapa más turbulenta del desarrollo humano, la adolescencia. Las pandillas brindan una salida falsa que durará hasta la madurez o la muerte.

La explotación laboral y sexual es mucho más marcada y sufrida en los menores, quienes por su condición no están en capacidad de defenderse, convirtiéndose en esclavos de los abusadores, llámense patronos o padrotes. Esto lleva al anonimato, producto de la invisibilidad vivida frente a una sociedad insensible a su situación, unas autoridades indiferentes y un sistema legal que omiten protegerlos y propician que sus derechos sean vulnerados.

1.4 POLÍTICAS MIGRATORIAS

La gobernabilidad sobre la migración depende en gran parte del acierto con que actúe la autoridad; sin embargo, ésta se debilita cuando las normas por aplicar carecen de realismo, es decir, en lugar de solucionar una situación generan nuevos y peores problemas al ser empleadas. En este sentido, es necesario pasar del mero contragolpe policial a la elaboración de estructuras y políticas eficaces que superen el alarmismo y la improvisación.⁷⁶

Para lo anterior es forzoso comprender que este fenómeno social no se resuelve reformando leyes o creando otras, lo importante es estructurar una política sólida que perdure por varios sexenios, la cual debe considerar:

- a) La intencionalidad, es decir, el objetivo explícito para el que fue formulada (retención, promoción, regulación, recuperación e incorporación).
- b) Los objetivos específicos que configuran las actividades sobre las que se va a centrar.

⁷⁶ Lelio Mármora. *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, OIM-Paidós, 2002, p. 52.

- c) Las estrategias fundamentadas en un contexto real (fijar la población a su lugar de origen, generar migraciones a partir de una comunidad establecida, intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación, recuperar nacionales, o bien incorporar al extranjero a la sociedad receptora).
- d) Los patrones de movilidad sobre los cuales actúa.
- e) Los programas y las acciones que permitan su ejecución.⁷⁷

Existen diversos autores que se refieren a las políticas migratorias como Jordi Bonet Pérez,⁷⁸ Peter Peek y Guy Standing⁷⁹ y Lelio Mármora. Sin embargo, nos adherimos a este último quien las clasifica en cinco tipos, cada una dirigida a una población objeto determinada:

1. Políticas de Retención

Son las medidas macroeconómicas que podrían dar respuesta de fondo a los desequilibrios estructurales entre las economías de los países. Actualmente, aquellos con más riquezas ofrecen remuneraciones atractivas, facilidades de trabajo, mejor nivel social y condiciones de vida; mientras que los menos favorecidos, expulsan sus recursos humanos por no contar con esas determinantes.⁸⁰ Los estudiosos del tema han propuesto, en resumen, lo siguiente:

— La modificación de las relaciones comerciales entre los Estados, en la que los ricos, ofrezcan preferencias en el intercambio de productos y servicios lo suficientemente abiertas, fluidas y libres de barreras, para permitir a aquéllos con mayor desventaja desarrollarse al punto de evitar los flujos migratorios.⁸¹

— La inversión externa directa y la asistencia como generadoras de desarrollo en las naciones expulsoras.

— Los programas internos para el desarrollo nacional, que impulsen las pequeñas empresas, las áreas rurales y las zonas fronterizas;⁸² así como los planes de

⁷⁷ *Ibidem*, p. 99.

⁷⁸ *Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes. Análisis desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003.

⁷⁹ *Políticas de Estado y Migración. Estudios sobre América y el Caribe*, México, El Colegio de México, 1989.

⁸⁰ Lelio Mármora. *Op. cit.*, p. 180.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 184-189.

⁸² Algunos proyectos son: el establecimiento de libre comercio en la región, la instalación de fábricas con libre importación de piezas, la repatriación de beneficios y salarios baratos, entre otros.

retención de sectores específicos de la población (personal calificado) y la utilización de las remesas como generadoras de actividades productivas.⁸³

2. Políticas de Promoción

Tienen por objeto atraer o expulsar personas, ya sea en forma masiva o selectiva, voluntaria o forzosa, por tanto se clasifican en:

2.1 Programas de promoción inmigratoria. Encontramos dentro de éstos:

2.1.1 Los recursos humanos calificados. Radica su importancia en las características cualitativas más que cuantitativas de los migrantes, de tal manera que todos los países de destino, aún los más restrictivos, están abiertos para recibir estos contingentes.

2.1.2 Los inmigrantes con inversión de capital. Se diferencian del anterior no en la calificación laboral del sujeto, sino en el capital que puede aportar.

2.1.3 La colonización. Tiene como fin el asentamiento de población en proyectos generalmente agrícolas.⁸⁴

2.1.4 Las migraciones laborales. Cubren la demanda o requerimiento insatisfecho de trabajadores en el Estado de recepción. Se dividen en dos rubros:

2.1.4.1 Temporales. Son canalizadas con fines específicos (actividades rurales, industriales, de construcción o de determinados servicios) por medio de instrumentos legales que establecen sus condiciones por un tiempo determinado.

2.1.4.2 Selectivas. Es desconocida su duración pero no indefinida.⁸⁵

Actualmente ambos programas se encuentran vigentes en todo el mundo,⁸⁶ y su aplicación es considerada por muchos gobiernos como una de las alternativas de manejo adecuado de las corrientes migratorias internacionales.⁸⁷

⁸³ Lelio Mármora. *Op. cit.*, p. 183.

⁸⁴ Como ejemplo podemos citar a la ex Unión Soviética, que desarrolló esta política con el objetivo de expandir su territorio hacia el este, en los Urales, Liberia y la región de las estepas asiáticas.

⁸⁵ A este tipo de trabajadores se les ha denominado temporarios para diferenciarlos de los temporales.

⁸⁶ Es el caso de programas temporales como el de Estados Unidos, "H2", o el que estuvo vigente en México en la década de los cuarenta, cincuenta y principio de los sesenta, llamado "Bracero". En los temporarios están el de Alemania denominado "Gastarbeuter".

⁸⁷ Lelio Mármora. *Op. cit.*, pp. 244-229.

2.2 Los programas de fomento emigratorio. Estimulan la partida de individuos desde un territorio determinado. Se dividen en:

2.2.1 Forzosos. Se han aplicado tanto a nacionales como a extranjeros, quienes han salido bajo la figura jurídica de la deportación o exilio.

2.2.2 Voluntarios. Promueven y facilitan el traslado a través de diferentes mecanismos que se ponen a disposición de los potenciales emigrantes con el objetivo básico de descomprimir los mercados de trabajo cuando la oferta supera la demanda.⁸⁸

3. Políticas de Regulación

Están dirigidas a incidir sobre los flujos migratorios establecidos, con estrategias que van desde la apertura hasta la restricción, pasando por la selectividad.

3.1 Apertura migratoria. Facilita la libre circulación de las personas a través de las fronteras. No obstante, aquellas condiciones jurídicas que permitían ejercer el *ius peregrinandis* pasaron de ser la norma general de movimiento por el mundo, a constituirse en la excepción para las actuales políticas.⁸⁹ En nuestros días son tres los tipos de programas que permiten seguir hablando de apertura:

3.1.1 La reunificación familiar. A partir de su contenido humanitario, se destaca su carácter funcional, en el que la migración familiar cumple un papel importante socialmente, porque se transforma en vehículo para la integración; desde el punto de vista cultural, permite amortiguar los impactos entre el individuo y el medio receptor; y, en cuanto al aspecto económico, la información y mecanismos de acceso a los mercados de trabajo que brinda la familia son cruciales para la inserción laboral del sujeto.

3.1.2 Los refugiados. Con base en un claro fundamento de protección y asistencia humanitaria, la apertura hacia los refugiados u otro tipo de migrantes forzosos, ha persistido como política vigente en diferentes partes del mundo.

3.1.3 La libre circulación en los espacios de integración. Por medio de la inclusión de la variable migratoria, los países involucrados en este proceso, logran la plena

⁸⁸ *Ibidem*, p. 249.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 259.

utilización de los recursos humanos a través de su libre movilidad entre los diferentes mercados de trabajo transnacionales. La integración territorial facilita el desplazamiento de individuos al simplificar los requisitos de entrada. Se entiende por circulación de personas no sólo el traslado a través de una frontera desde una nación a otra, sino también, todos aquellos factores que permiten el asentamiento legal de un inmigrante en su nuevo medio, o aquellos que lo acompañan en su proceso de retorno.⁹⁰

3.2 La restricción migratoria. Tiene como propósito impedir la entrada a un territorio a través de diferentes acciones de control que pueden derivar en otras, como el castigo o la expulsión del indocumentado. Giran sobre un permanente juego entre dos tipos de intereses: los de los Estados y los de los migrantes, es decir, el derecho de los gobiernos para determinar quién entra, sale o permanece en su territorio, y el de los individuos o colectividades para desplazarse y trabajar de acuerdo con su voluntad. Diferentes argumentos han sido la base para su ejecución, entre los que se pueden mencionar: la saturación de los mercados de trabajo, la presión sobre los servicios públicos, la seguridad frente a problemas como el narcotráfico o el terrorismo internacional, entre otros; a partir de éstos el control migratorio se orienta hacia la prevención del delito, con lo que surge inevitablemente el problema de la diferenciación entre el migrante laboral y el delincuente o terrorista.⁹¹

De tal forma que la restricción ha sido condicionada por razones étnicas⁹² o políticas⁹³ que han servido de argumento para prohibir la entrada a un territorio.⁹⁴ Todas estas medidas han dado lugar al fenómeno del “migrante indocumentado” y las autoridades se han visto obligadas a ejecutar diversas acciones basadas en un estricto control de dos tipos:

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 162-268.

⁹¹ Guatemala en 1936 impidió la entrada de asiáticos, negros, gitanos, árabes, armenios, griegos, hindúes, búlgaros, y rusos. En el mismo año, México reguló la admisión de extranjeros de acuerdo al grado de asimilación racial y cultural. Véase: Lelio Mármora. *Op. cit.*, p. 287.

⁹² México prohibió la inmigración china en Baja California, Sonora y Sinaloa. Véase: *Idem*.

⁹³ México, en principio, negó el ingreso a refugiados centroamericanos con base en el peligro ideológico que representaban, al contaminar políticamente las zonas fronterizas y las ciudades. Véase: *Idem*.

⁹⁴ Véase: *Idem*.

— Fronterizo. Plantea la hipótesis de que, con el aumento de la vigilancia en la frontera, se reduce el número de indocumentados. Al respecto, analistas del fenómeno como Wayne Cornelius, refutan esta idea; argumentando que dichos mecanismos están condenados al fracaso porque no se dirigen a las causas fundamentales del fenómeno, es decir, al desequilibrio económico entre los países de acogida y los de procedencia.⁹⁵

— Residencial. Se ejecuta a través de distintos canales ya sea por medio de redadas en la vía pública, en los alojamientos frecuentemente utilizados por los indocumentados, o bien, en los lugares de trabajo. En este rubro persiste una discusión sobre qué sujeto debe ser priorizado en ese control; el extranjero o quien lo aloja o lo emplea. La segunda es la más aceptada, tanto por sus posibilidades de éxito como por el tratamiento menos lesivo al migrante en función de sus derechos básicos.⁹⁶

4. Políticas de Recuperación

El principio básico de estas políticas es la valorización del emigrante como recurso humano necesario para su nación, recuperándolo a través del retorno físico o el posible aporte a la sociedad. Están conformadas por los programas siguientes:

4.1 De retorno. Plantea algunas cuestiones como determinar el verdadero motivo del individuo para salir, prestarle ayuda para superar los problemas que le impiden regresar y auxiliarlo para asegurar su satisfactoria reintegración.⁹⁷ En este sentido, las estrategias se enfocan a:

- La asistencia del repatriado voluntario.
- La identificación de los puestos de trabajo disponibles en el Estado de origen y la consecuente promoción del retorno de la persona adecuada.
- El regreso de emigrantes y su posterior reinserción laboral.⁹⁸

⁹⁵ *Ibidem*, p. 290.

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 297.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 302.

En algunas situaciones la repatriación es promovida por el país de origen con el objetivo de recuperar capital humano a través de la orientación, la información, la ayuda de emergencia, y de manera más activa, la reinserción laboral con el autoempleo o el apoyo para la formación de pequeñas empresas.⁹⁹ Sin embargo, algunos autores consideran que a pesar de que los gobiernos de una u otra forma están de acuerdo con la llegada de sus ciudadanos, no lo están con la idea de que ésta sea masiva, por los problemas económico-laborales internos y el impacto de las remesas en sus economías. En otros casos, la iniciativa proviene de las naciones de destino, los cuales facilitan el retorno como forma de descompresión de sus sociedades y mercados de trabajo, para lo cual utilizan los incentivos económicos, los cursos de capacitación laboral, o el desarrollo de proyectos en los lugares de procedencia una vez que los migrantes han regresado.¹⁰⁰

4.2 De vinculación con la población emigrada. Tienen como objetivo establecer y fortalecer los vínculos entre los nacionales residentes en el extranjero y la sociedad de origen. Parten del supuesto de que la emigración representa no sólo pérdidas sino también beneficios para los países, siempre y cuando sean aprovechados en sus aspectos positivos.¹⁰¹ De tal forma que estos programas están formados por dos aspectos básicos:

a) Los motivacionales, orientados a incentivar las conductas de los emigrados para que adopten decisiones que beneficien al Estado, a partir de cuatro diferentes acciones:

— La participación electoral a distancia, es decir que el individuo pueda elegir a los candidatos de su país al estar en el exterior, lo cual lo vincula con el quehacer nacional y le permite contribuir en la consolidación de la democracia.

— El otorgamiento de la doble nacionalidad, propicia un vínculo psicológico más fuerte de los paisanos hacia su lugar de nacimiento, manteniéndolos involucrados con el acontecer nacional.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 305.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 301.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 316.

— Una política educativa bicultural válida tanto para el Estado de recepción como para el de origen, basada en el reconocimiento y revalidación de estudios realizados en el exterior, así como en la difusión de la cultura y la realidad del lugar de procedencia entre los emigrados.¹⁰²

b) Los operacionales, encargados de proveer los canales necesarios para que las decisiones de los migrantes brinden beneficios a su comunidad; algunos de sus programas son: la cooperación científica, técnica y tecnológica, la empresarial, la humanitaria y los flujos económicos privados.¹⁰³

5. Políticas de Incorporación

Es en la década de los setenta, cuando las políticas de integración fueron adoptadas por gran parte de los países de destino; éstas tenían como propósito principal la participación de los migrantes en las áreas social, cultural, política y económica.¹⁰⁴

Entre los programas que abarcan están:

5.1 La inserción sociocultural. Sus objetivos pueden ir desde el integracionista asimilatorio hasta el de una participación activa e igualitaria del no nacional. El primero intenta borrar la cultura del individuo y asimilarlo a la sociedad predominante creando de esta manera un esquema basado en el crisol de razas integrado a la cultura de acogida (tuvo mucho auge durante las migraciones masivas cuando las sociedades receptoras se sintieron amenazadas por las costumbres, hábitos y creencias de los forasteros). Si bien esta concepción aún predomina en muchos Estados de atracción, el creciente debate sobre el multiculturalismo, la polietnia y las alternativas de integración del extranjero han ido determinando cambios sustanciales en las expectativas y políticas de los diferentes gobiernos al grado de admitir una inserción en la cual el migrante mantiene y practica sus propias costumbres.¹⁰⁵ Estos programas incluyen además los siguientes aspectos:

¹⁰² *Ibidem*, pp. 319-322.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 320.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 325.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 333.

5.1.1 Educativo, tienen una perspectiva multicultural al aparecer el bilingüismo como un instrumento de integración activa.¹⁰⁶

5.1.2 Cultural, parte del presupuesto de que una recuperación y consolidación de la cultura de origen del inmigrante constituye el mejor camino para convertirlo en un elemento enriquecedor de la sociedad receptora.

5.1.3 Político, otorga al no nacional atributos similares a las del nativo con el fin de lograr su incorporación a la vida institucional del país; con ello se fomenta su nacionalización, ya que la misma implica la posibilidad u obligación de voto. Esta idea se funda en objetivos electorales y en el principio de no marginar de la vida política y democrática a miles de personas que no cuentan con la ciudadanía.¹⁰⁷

5.2 Regularización de los indocumentados. En las últimas décadas, son varios los Estados que han recurrido a las regularizaciones masivas de extranjeros en situación irregular, como una forma de ejercicio de sus políticas de migración internacional. Las regularizaciones se han dado como respuesta al incremento de los flujos indocumentados, observable en todos los países de acogida del mundo. Si los programas de regularización tienen como objeto principal legalizar una migración irregular, deben partir del hecho de que en ella están involucrados también los Estados de origen, por un lado, y los diferentes sectores de la sociedad de destino por otro.¹⁰⁸ Así estos programas deben de considerar dentro de sus objetivos el control y conocimiento de los indocumentados; su integración a la comunidad; la mejora de su condición social; la búsqueda de la transparencia en los mercados de trabajo; y la respuesta a los fines de las políticas internacionales.¹⁰⁹

5.3 Inserción socioeconómica. Son acciones orientadas a incorporar adecuadamente al migrante y su familia al contexto sociolaboral del lugar de llegada a través de dos

¹⁰⁶ Pueden observarse programas específicos de este tipo en Australia, Suecia y Canadá.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 334 y 335.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 339.

¹⁰⁹ *Idem*.

estrategias: la acción positiva¹¹⁰ basada en la voluntad de las empresas, las cuales se comprometen a contratar personal representativo de las minorías, especialmente afroamericanas e hispanoamericanas, y publicar sus resultados; el control se ejerce con la presión del gobierno y la opinión pública; y la acción afirmativa¹¹¹ destinada a restablecer la igualdad real entre los blancos y el resto de los grupos étnicos y raciales; se encuentra bajo el control de los jueces.¹¹²

Finalmente, los flujos migratorios van a seguir ocurriendo, porque siempre han existido y porque son la consecuencia natural de los desequilibrios económicos entre las naciones. En este sentido, el progreso compartido que implica la justicia distributiva entre las regiones del mundo en relación con los recursos humanos y materiales, y los beneficios generados por éstos, se convertirían en una solución parcial. En esta perspectiva, la problemática de las corrientes migratorias internacionales deberá dejar de ser motivo de decisiones políticas unilaterales, para llevarse al campo del acuerdo y del consenso entre los Estados; sólo la colaboración y una acción decidida y programada, permitirá satisfacer los intereses de los desprotegidos y de los gobiernos, al tiempo de brindar una solución equitativa al fenómeno. Para esto se requiere de cada vez más respuestas institucionales encaminadas a regular los movimientos de población en función de una relación positiva con el desarrollo, expresada más por la cooperación que por el conflicto, por la solidaridad en lugar de la intolerancia, y por el crecimiento económico en vez del estancamiento o deterioro.¹¹³

1.4.1 MÉXICO-GUATEMALA

La posición de México por varios años se basó en el pensamiento de que los flujos inmigratorios eran un hecho transitorio que no llegaría a constituir un fenómeno social de alcances mayores, así que permitió que continuaran y engrosaran sin prestarles atención, al no causar conflictos internos, ni presión por parte de EU.¹¹⁴ En

¹¹⁰ Implementada en EU.

¹¹¹ Aplicada en Canadá.

¹¹² *Ibidem*, pp. 354 y 355.

¹¹³ *Ibidem*, p. 378.

¹¹⁴ Jorge Bustamante. *Migración internacional y derechos humanos*, México, UNAM, 2002, p. 393.

consecuencia, durante los primeros años sólo hubo un trato individualizado a los infractores de la *Ley General de Población (LGP)*; sin embargo, cuando el flujo aumentó, las medidas se hicieron más severas ante un suceso que para algunos se tornaba masivo; el resultado fue un reforzamiento de las prácticas de control, detención y expulsión de migrantes por parte del gobierno, acompañado de un incremento en las violaciones de derechos humanos.¹¹⁵

A raíz de esta posición de contención, el Congreso mexicano aprobó en octubre de 1996, diversas modificaciones a la LGP que permitieron establecer puntos de verificación en todo el país con el fin de pedir documentos a cualquier sospechoso de ser indocumentado.¹¹⁶ Asimismo, tomando como pretexto el levantamiento guerrillero local, ampliaron las atribuciones de los cuerpos policíacos y militares en materia de vigilancia y control migratorio, lo que les permitió entender y aplicar la ley a su libre arbitrio. De esta forma, se fue construyendo una muralla, imaginaria, en la frontera sur como consecuencia de la militarización.¹¹⁷ Esto generó una situación de incertidumbre no sólo para la comunidad migrante, sino también para la sociedad chiapaneca que se vio amenazada en su seguridad y garantías fundamentales. El Comité de Chihuahua Pro Defensa de Derechos Humanos afirmó que en entidades donde han intervenido elementos castrenses en labores policíacas, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, “se ha reportado un alto índice de violaciones a las garantías individuales como desapariciones, torturas y detenciones ilegales”.¹¹⁸

Esta política fue adoptada por Guatemala desde finales de los noventa y principios del 2000, como una medida de recorrer el sellamiento de la frontera y detener de manera más efectiva las corrientes migratorias.¹¹⁹ No obstante, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EU, 11 de marzo de 2004 en España y 7

¹¹⁵ Manuel Castillo. *Las políticas migratorias de México y Guatemala en el contexto de la integración*, en: Philippe Bovin (coord). *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, CIESAS y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997, p. 208.

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ Mario Monteforte. *La frontera móvil*, México, UNAM, 1996, p. 186.

¹¹⁸ Rubén Villalpando. *Se suman a las BOM miembros del Ejército*, México, La jornada, 2000, <http://www.jornada.unam.mx/2000/sep00/000910/020n3gen.html>.

¹¹⁹ IIDH, “Seminario taller: Hacia una estrategia regional de protección de los derechos de las poblaciones migrantes”, Costa Rica, 25-27 de febrero de 2003, p. 1.

de julio de 2005 en Inglaterra, provocaron un repunte en las medidas de inspección, por parte de distintos Estados en contra de la población extranjera, a la que consideraron un peligro para la seguridad nacional y regional, ya que la identificaron como fuente de delincuencia y terrorismo potencial.

Actualmente, la posición “discursiva” del gobierno mexicano acerca del fenómeno migratorio se basa en razones socioeconómicas y no en medidas de corte policiaco. Empero, en la *praxis*, se puede observar que sus controles hacia los transmigrantes, además de ser rigurosos, son violentos aunque permisivos con los trabajadores agrícolas. En consecuencia, esta doble moral se manifiesta por medio de su actuación en el escenario internacional, ya que por un lado protesta por las muertes de connacionales a manos de rancheros estadounidenses,¹²⁰ al exigir respeto a sus derechos humanos; y por el otro, agentes federales, estatales y municipales mexicanos incrementan los operativos para capturar centroamericanos que entran por la frontera sur en condición irregular, la mayoría de las veces violando sus garantías fundamentales.

Tal dualidad se ha mantenido y reafirmado desde que EU modificó la concepción histórica de considerar a nuestro país como parte de Centroamérica, ubicándolo estratégicamente en el norte gracias al Tratado de Libre Comercio, lo que le permitió transferir, en parte, a Centroamérica la función de México de ser su “patio trasero”, al tiempo que aseguró sus fronteras mediante la firma de convenios internacionales utilizados para someter la voluntad de los Estados de tránsito.¹²¹ De esta manera, México quedó englobado materialmente dentro de los intereses geoestratégicos de EU dejando a nuestra soberanía nacional subordinada desde una perspectiva pragmática, a la doctrina de seguridad de Estados Unidos; con ello nuestra supuesta autonomía respecto a la política de control de las regiones fronterizas, así como la

¹²⁰ El movimiento *Minuteman* está integrado por ciudadanos voluntarios de estados fronterizos quienes, armados con pistolas, binoculares, equipos de radiocomunicación y lámparas de alto poder, se dedican a detectar migrantes que intentan alcanzar el sueño americano. Véase: Martín Takagui y Hugo Chávez. *Amenaza Minuteman a Inmigrantes*, México, Notimex, 2005, <http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloid=1578055>.

¹²¹ Héctor Rodríguez. “No todos los coyotes son de la misma loma”, *Voces del tiempo*, Guatemala, num. 37, enero-marzo de 2001, p. 29.

política de relaciones exteriores con Centroamérica y el Caribe, se relativizan al estar limitadas por dicha subordinación. Desde entonces, la frontera sur, por su posición geográfica, se convirtió en un punto estratégico que orbita dentro de la seguridad nacional estadounidense.¹²²

Por esta última razón, el gobierno mexicano está forzado a acabar con la entrada de indocumentados; para ello, ha adoptado diversos programas que hasta el momento no han logrado mantener el equilibrio entre la “facultad soberana” de decir quién entra, sale o permanece en su territorio y el respeto a los derechos humanos. A partir de lo anterior se han puesto en marcha:

OPERATIVO	FIN	AUTORIDAD
Plan Sur	- Detener el tráfico de drogas, personas, contrabando de armas y vehículos robados en sentido norte-sur.	Ejército y corporaciones policiacas. ¹²³
Mojado	- Deportaciones masivas.	Instituto Nacional de Migración.
Río Grande	- Atajar la migración ilegal y a los delincuentes. - Facilitar la entrada de extranjeros que cumplan con los requisitos.	Conjuntamente con autoridades de EU. ¹²⁴
Interferencia	- Detener a migrantes, obligándolos a depender de los coyotes.	Conjuntamente con autoridades de EU. ¹²⁵
B.O.M. (Bases de Operación Mixtas)	- Detener a individuos en situación irregular.	Ejército Federal, Policía Federal Preventiva, Policía Judicial Federal y Estatal, y corporaciones policiacas chiapanecas. ¹²⁶
Coyote	Detectar y detener a los polleros e indirectamente a inmigrantes.	Conjuntamente con autoridades de EU y Guatemala. ¹²⁷

¹²² Juan Manuel Sandoval. *La región fronteriza sur de México en la perspectiva de la seguridad nacional estadounidense*, en: Philippe Bovin (coord). *Op. cit.*, pp. 159-161.

¹²³ BBC. *El desafío en la frontera sur*, México, 2001, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_1426000/1426334.stm.

¹²⁴ “EE.UU. aumenta acciones contra inmigrantes ilegales”, *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de agosto de 1997.

¹²⁵ Margarita Campuzano, “La migración a Estados Unidos”, *Letras Libres*, México, núm. 17, mayo de 2000, p. 35.

¹²⁶ Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Migración.

¹²⁷ IIDH, *Op. cit.*, p. 9.

Además se ha incluido la creación de grupos especiales a través del INM, como el denominado Grupo Especial “Cisne”, establecido a finales de febrero del año 2000, como una forma de combatir la ola de migrantes en el sur de nuestro país. Su finalidad es la captura de centroamericanos en estaciones ferroviarias, terminales de autobuses, hoteles, restaurantes, bares y centros de diversión en Talismán, Ciudad Hidalgo, Comitán, Comalapa y Tapachula. Desde entonces la agrupación ha logrado importantes aseguramientos de indocumentados.¹²⁸

Con todo lo anterior, podemos afirmar que México maneja una política de regulación restrictiva tanto en el control fronterizo, demostrado con los resultados de las medidas encaminadas en ese sentido, así como en la residencia de los inmigrantes. Muestra de esto último es la modificación de las disposiciones a la *Ley General de Población*, que agrega el capítulo X, referente al procedimiento de verificación y vigilancia de extranjeros en el territorio nacional,¹²⁹ y cuya intención es facultar a la autoridad migratoria para realizar, entre otras diligencias, visitas de inspección que pueden derivar en la expulsión del sujeto en caso de irregularidad.

La contraparte a la política mencionada es la apertura, que se demostró con la introducción de la figura jurídica del refugio en la *LGP*¹³⁰ y con las facilidades otorgadas por las normas para lograr la reunificación familiar,¹³¹ no así en el tema de la libre circulación en espacios de integración. Al respecto, México ha impulsado el Plan Puebla-Panamá (PPP) en el que participan ocho países centroamericanos.¹³² El

¹²⁸ María Peters, “Cacería de ilegales”, *Prensa Libre*, Guatemala, 19 de mayo de 2000.

¹²⁹ La reforma fue aprobada el 29 de octubre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de noviembre del mismo año.

¹³⁰ Derivado de los conflictos armados en Guatemala, una parte de su población migró a México en busca de protección y bienestar. Este hecho obligó al gobierno mexicano a implementar diversas medidas como la modificación de su ley migratoria. Empero, en 1996, con la firma de los tratados de paz entre la guerrilla y el gobierno, comenzó el proceso de repatriación voluntaria, con el cual la mayoría de los refugiados guatemaltecos regresaron a sus lugares de origen, y otros se quedaron en México al adquirir la nacionalidad.

¹³¹ La Ley General de Población (*LGP*) considera la reunificación familiar cuando el extranjero contraiga matrimonio con mexicano o que tengan hijos nacidos en el país. De manera más específica, consagra la categoría de inmigrantes familiares para aquellos que sean cónyuges o parientes consanguíneos de algún mexicano, inmigrante o inmigrado (Artículo 39 y 48 fracción VII).

¹³² Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y México. Este último incluye nueve entidades federativas del sur y sureste que son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

propósito de este plan es fortalecer la integración regional e impulsar los proyectos de desarrollo social y económico, en el que se incluye la construcción de carreteras y ferrocarriles, el desarrollo de las industrias de petróleo y energía eléctrica, y la creación de una gran zona de libre comercio. Sin embargo, en lo referente a la libre circulación de personas, no existe mención alguna, únicamente promueve una iniciativa denominada “Sistema de información estadístico sobre las migraciones”,¹³³ que busca establecer un método de información y registro para mejorar la comprensión de este fenómeno entre los Estados signatarios.

Por lo anterior, se espera, como en el caso del TLC, que la “integración” sea exclusivamente comercial y permita el libre tránsito de bienes y servicios y de cierto tipo de individuos (inversionistas o empresarios), restringiendo el paso al resto de la población. Éstas son dos de las razones por las que existen voces en contra, además de la inconformidad por la necesidad de militarizar la región como resultado de la libre movilidad humana; la afectación a la biodiversidad a causa de la extracción indiscriminada de riqueza por parte de las corporaciones multinacionales, y la creación de maquiladoras en las zonas de libre comercio que provocarían que los campesinos se vean empujados a dejar sus tierras para convertirse en mano de obra barata de las propias industrias.¹³⁴

Dentro de las políticas de recuperación de emigrantes, concretamente en los programas de retorno, el Instituto Nacional de Migración no tiene en funcionamiento actualmente ningún tipo de programa que considere la asistencia humanitaria urgente ni la incorporación o inserción de retornados voluntarios o forzosos a las comunidades de origen.

En cuanto a los programas de vinculación con las poblaciones emigradas, éstos han tenido gran auge en años recientes, como lo demuestran las reformas a la ley respecto a la no pérdida de la nacionalidad, que permite a los mexicanos por

¹³³ Ida Pierotti, *Op. cit.*, p. 10.

¹³⁴ CIEPAC. *El Plan Puebla Panamá (PPP)*, México, 2004, www.ciepac.org/ppp.htm.

nacimiento conservarla al adquirir otra; o en el rubro de participación electoral, con la aprobación reciente del voto en el extranjero. Respecto a la comunicación con los contingentes de emigrados, se ha actuado gracias al proyecto denominado “comunidades mexicanas”, cuya meta es mejorar e incrementar las relaciones con la población emigrante, mediante la promoción de planes que conlleven beneficios. En política educativa también se han tenido avances con el Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM), que pretende asegurar la continuidad y equidad de la educación básica para niños y jóvenes que cursan una parte del año escolar en México y otra en EU. Asimismo, se cuenta con el programa denominado “Paisano”,¹³⁵ cuyo fin es facilitar y dar seguridad a la entrada de mexicanos y extranjeros, a través de la coordinación de acciones entre diversas dependencias. El propósito es brindar información precisa y atención eficiente en trámites y recepción de quejas.

El gobierno mexicano no ha tenido una política de promoción emigratoria forzosa ni de nacionales ni de extranjeros, aun cuando a lo largo de nuestra historia se han presentado exilios y expulsiones;¹³⁶ inclusive, estas últimas se hallan consagradas en el artículo 33 de la Constitución. En *contrario sensu*, la emigración voluntaria, ha estado presente con mayor fuerza a partir del gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), y se considera desde entonces como “algo que había que alentar o preservar porque aliviaba las presiones sobre el gobierno y la sociedad que producían la pobreza, el desempleo y la injusta distribución de la riqueza, sobre los sectores de la población y sobre las regiones del país de donde provenían los migrantes que se iban a buscar trabajo a Estados Unidos”.¹³⁷ Nos referimos a los Convenios de Braceros,¹³⁸ cuyo objetivo fue el reclutamiento y empleo de

¹³⁵ En este programa considerado como de retorno, es necesario tomar en cuenta que no toda la población a la que va dirigida tiene como propósito la repatriación voluntaria; la gran mayoría son solo visitantes temporales.

¹³⁶ Entre 1910 y 1920 se produjo el mayor número de exiliados mexicanos pertenecientes a diferentes facciones como zapatistas, villistas, científicos, porfiristas, entre otros. Véase: Victoria Lerner. *Estados Unidos frente a las conspiraciones fraguadas en su territorio por exiliados de la época de la revolución*, México, UNAM, 2004, http://www.ejournal.unam.mx/historia_moderna/ehm19/EHM01904.pdf. En el rubro de expulsiones, el caso más reciente es el de dos jóvenes españoles deportados de México por haber participado en una manifestación de exbraceros. Véase: *Dos españoles expulsados por manifestarse*, México, Radio Frecuencia, 2004, <http://acp.sindominio.net/article.pl?sid=04/08/27/0015242>.

¹³⁷ Jorge Bustamante. *Op. cit.*, p. 39.

¹³⁸ Vigentes desde 1942 hasta que EU los concluyó el 30 de mayo de 1963.

ciudadanos mexicanos para cubrir las necesidades de mano de obra en los campos agrícolas y en los ferrocarriles estadounidenses.

Empero, estos convenios fracasaron porque las autoridades de ambas naciones encargadas de vigilar que se cumplieran las condiciones bajo las cuales se habían pactado, no lo hicieron, al grado que la situación de trabajo de los braceros no logró distinguirse de la de los indocumentados quienes se empleaban en las mismas fincas.¹³⁹ Además de que una vez concluido el acuerdo, el descuento del 10% hecho por patrones al salario del migrante en bancos designados por el gobierno mexicano, no les fue regresado por ignorancia o porque no lo reclamaron en su momento. Actualmente, estos adeudos han adquirido el rango de deuda pública porque fueron firmados con base en el artículo 133 constitucional por el poder ejecutivo y ratificados por el Senado de la República.¹⁴⁰

Frente a esta situación existen opiniones a favor y en contra sobre la viabilidad real de este tipo de convenios. Un ejemplo de las voces que se alzan en contra, es la del ex-presidente López Portillo, quien manifestaba que “los convenios de braceros lo único que hacen es aislar el problema sin resolverlo en cuanto al fondo”.¹⁴¹ Otra postura en este sentido, es la del ex-presidente de El Colegio de la Frontera Norte, Jorge Bustamante, quien se opone porque:

- El gobierno los usó como una válvula de escape para aliviar las presiones provenientes del desempleo en el campo y las condiciones de extrema pobreza.
- La responsabilidad de cumplir con la protección de los mexicanos en el extranjero fue evadida por las autoridades y la sociedad civil que se mostraron indiferentes ante las condiciones de abuso y discriminación sufridas por los connacionales.
- El trabajo de los braceros fue sacrificado.¹⁴²

¹³⁹ Manuel García y Griego y Mónica Vere. *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, Porrúa, 1988, p. 72.

¹⁴⁰ Jorge Bustamante. “El Marco Jurídico de la Migración y de los Derechos Humanos de los Migrantes”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 37, mayo de 2003, p. 3.

¹⁴¹ SPyP. *Indocumentados*, México, núm. 44, diciembre de 1980, p. 12.

¹⁴² Jorge Bustamante basa su opinión estrictamente en la experiencia de los convenios firmados entre México y EU, por ello agrega a los elementos mencionados la posición de los trabajadores agrícolas en el ámbito jurídico,

Entre las posturas a favor podemos mencionar la del Doctor José Juan De Olloqui y Labastida, para quien el convenio es una fórmula compartida de solucionar y controlar la emigración de nacionales a EU, como se menciona en la siguiente cita:

Desde hace treinta años, vengo insistiendo en que la única solución a corto plazo es un *acuerdo o convenio de braceros*,... en los Estados Unidos lo que ha limitado en parte el crecimiento de su economía y competitividad con algunos países, no ha sido la falta de capital, de tecnología o de capacidad gerencial, sino que el cuello de botella,... han sido los problemas relativos a mano de obra.¹⁴³

Particularmente, compartimos la visión de Bustamante, en el sentido de que los convenios de braceros fueron utilizados como una salida falsa, a través de la cual el gobierno estadounidense ganó en mano de obra barata, el mexicano alivió sus presiones sociales, pero los braceros perdieron al trabajar en condiciones precarias y al descontarles el 10% aplicado a sus salarios para asegurar su regreso, sin poder, hasta la fecha, recuperarlo.¹⁴⁴ No obstante, no concordamos con quienes dicen que este tipo de programas son inconvenientes porque aíslan el problema. Aquí nos adherimos a la posición del Doctor De Olloqui; si tales proyectos son encuadrados dentro del marco de una clara política migratoria podrían tener resultados satisfactorios. El fracaso por la mala administración y control de los convenios firmados con el gobierno estadounidense, no implica que no funcionen; hay que distinguir entre la corrupción que originó ese desenlace específico y la factibilidad de éxito de programas similares como una forma de dirigir las corrientes migratorias al satisfacer tanto los intereses de los Estados involucrados como los de los migrantes.

Por ello pensamos que la idea sigue siendo atractiva, siempre y cuando en su diseño y aplicación se tomen en cuenta aspectos como:

- La corrección de los errores cometidos en el pasado.
- El ejercicio de un verdadero control sobre la emigración.

es decir, el problema en la aplicación de acuerdos bilaterales de este tipo, que son de competencia federal, y la ley laboral que es de ámbito local.

¹⁴³ José De Olloqui (comp). *Estudios en torno a la Migración*, México, UNAM, 2001, p. 11.

¹⁴⁴ Actualmente el gobierno mexicano para solucionar la deuda con los exbraceros ha conformado un fideicomiso para cubrir a mediano plazo el adeudo.

— El planteamiento de los convenios como una línea de acción y no como eje dentro de las políticas migratorias.

Dentro de los programas de promoción inmigratoria, México ha tenido especial interés en aquellos dirigidos a la inversión de capital y a la selección de recursos humanos calificados; empero, ha puesto poca atención en las migraciones temporales, especialmente de guatemaltecos en la región sur; por consiguiente, el gobierno de Guatemala ha formulado varios reclamos ante las violaciones de derechos humanos de sus nacionales. A raíz de esto, nuestro gobierno emprendió diversas acciones como la credencialización de visitantes agrícolas (FMVA),¹⁴⁵ lo cual agilizó el control de los ingresos y salidas a través de un código de barras. Asimismo, permitió realizar entradas múltiples con libre tránsito en Chiapas y les brindó seguridad jurídica a los portadores frente a cualquier autoridad. A estas acciones se une la creación de un grupo *ad-hoc* sobre trabajadores temporales guatemaltecos, en el marco de las reuniones bilaterales.¹⁴⁶

México no cuenta con una política de incorporación de extranjeros a la sociedad. Una de las razones es porque no existen grupos minoritarios definidos de inmigrantes; por lo tanto, existe una asimilación, la cual obliga al no nacional a integrarse a la comunidad sin participar en ella.¹⁴⁷ Esto se puede apreciar en los ámbitos educativo, cultural y político, en los que no hay estrategias específicas para la inserción en estos campos. En el primero, hay programas de educación bilingüe pero en un número reducido por parte de la iniciativa privada; por parte del gobierno, únicamente están enfocados a los grupos indígenas; en cuanto al tema cultural, se desconoce la aplicación de algún plan, y finalmente, en el plano político, si bien es cierto que los extranjeros gozan de las mismas garantías individuales que la Constitución otorga a los mexicanos, cierto también es que estos derechos están limitados en diferentes

¹⁴⁵ Inicio en agosto del 2002.

¹⁴⁶ *Vid infra*, p. 65.

¹⁴⁷ Es el caso de los miles de españoles exiliados que se establecieron en México cuando el régimen dictatorial de Franco los obligó a salir de su país.

áreas,¹⁴⁸ como la posibilidad de votar o ser votados. En programas de regularización para migrantes, México ha puesto en operación varios de manera intermitente, como el que estuvo vigente durante todo el 2004, para los no inmigrantes que por distintos motivos no tenían la documentación vigente y en regla.¹⁴⁹ Respecto a la inclusión socioeconómica, nuestro país a diferencia de otras naciones, no cuenta con medidas como la acción afirmativa o positiva; luego entonces, no hay estrategias claras que consideren la inserción de los extranjeros en la vida económica del Estado.

En las políticas de retención, el éxito en la aplicación unilateral de los programas para detener los recursos humanos orientando sus capacidades y habilidades no basta; es necesario destruir la barrera generada por el desequilibrio entre las economías débiles y fuertes. En este sentido, la política migratoria de México, dada su ubicación geográfica, debe estar orientada no sólo a contener a la población susceptible de emigrar, sino también a la de aquellos países expulsores. Frente a esta dicotomía, se han firmado 11 tratados¹⁵⁰ comerciales con naciones de diferentes continentes, de los cuales 8 son Estados americanos, sin incluir el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que impulsa el gobierno de EU con el fin de crear una zona de libre comercio en el Norte, Centro y Sur del Continente. El ALCA operará

¹⁴⁸ *Vid infra*, pp. 167-169.

¹⁴⁹ Durante este período se regularizaron 4,356 extranjeros, de los cuales el 49.5% fueron hombres y el 50.5% mujeres. Véase: INM. *Regulación Migratoria*, México, 2004, www.inm.gob.mx/estadisticas/2004/regulacion.

¹⁵⁰ En América los tratados son: el Acuerdo de Complementación Económica México-Uruguay, firmado el 29 de diciembre de 1999 en Montevideo; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (EU-Canadá-México), firmado el 17 de diciembre de 1992 en México, Ottawa y Washington, vigente desde el 1 de enero de 1994; el Tratado de Libre Comercio de México-Bolivia, firmado el 10 de septiembre de 1994 en Río de Janeiro y en vigor desde el 1 de enero de 1995; el Tratado de Libre Comercio México-Chile, firmado el 17 de abril de 1998 en Santiago de Chile y vigente desde agosto de 1999; el Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica, firmado el 5 de abril de 1994 en la ciudad de México y en vigor desde el 1 de enero de 1995; el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (México-Colombia-Venezuela), firmado el 13 de junio de 1994 en Cartagena de Indias y que entró en vigor el 1 de enero de 1995; el Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua firmado el 18 de diciembre de 1997 en Managua y vigente desde el 1 de junio de 1998; el Tratado de Libre Comercio México-Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), que se firmó ad referendum el 29 de junio de 2000 en la Ciudad de México y vigente desde enero de 2001 (no tiene referencia al fenómeno migratorio). Con países del continente Europeo son sólo dos: el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea que entró en vigor el 1 de julio de 2000 y el Tratado de Libre Comercio México-Asociación Europea. Finalmente con Asia y Medio Oriente únicamente es uno, el Tratado de Libre Comercio México-Israel firmado el 10 de abril del 2000 en la ciudad de México y vigente desde el 1 de julio de 2000.

de manera similar al TLC, y por supuesto, estará restringida la libertad de movimiento para las personas.¹⁵¹

El gobierno mexicano, junto con los demás países de origen de emigrantes, debe tomar en cuenta que las políticas para retener a su población no pueden ser unilaterales sino multilaterales. Por tanto, la unión de esfuerzos requiere de la cooperación económica mediante la inversión externa y el impulso de mecanismos de desarrollo que puedan ayudar a crear las condiciones que mejoren la competitividad y abran oportunidades de inversión, al tiempo que permitan habilitar el capital local al incentivar las exportaciones. Para lograr esto, es necesario que las naciones expulsoras diseñen programas dirigidos a la retención de sectores específicos, como los recursos humanos calificados, y que creen las condiciones para la elaboración de productos que puedan venderse a los Estados desarrollados con el fin de promover el desarrollo local. Aquí es donde la utilización de las remesas surge como una posible herramienta para encauzar los objetivos de estas políticas, con planes orientados a sacar el mayor provecho a este tipo de recursos para las familias de los emigrantes.¹⁵²

Asimismo, como una forma de combatir el fenómeno de la inmigración, se ha implementado el Programa de Desarrollo Fronterizo (PRODEFRO), vigente desde 1995, cuya intención es alcanzar un desarrollo sostenible para la región sur, basado en cuatro ejes principales: mejora y desarrollo de infraestructura; ejecución de proyectos que involucran el crecimiento económico productivo; impulso a las comunidades, y conservación del ambiente y sitios arqueológicos.¹⁵³ No obstante, desde su creación y hasta la fecha no se han tenido grandes avances en el cumplimiento de sus objetivos, de hecho se desconocen sus logros.

¹⁵¹ CRM. *Incertidumbre, Azar e Inequidad, Informe sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción en los Países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración*, México, Marzo de 2001, p. 10.

¹⁵² Como ejemplo mencionamos el Programa Nacional de Fondos Comunitarios implementado en Guatemala. Su objetivo es convertir a sus migrantes y ciudadanos residentes en socios del fondo, y posteriormente en agentes financieros. Véase: OIM. *Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Programa Nacional de Fondos Comunitarios para Guatemala: Inversiones Conjuntas entre Vecinos y Migrante*, Guatemala, num. 11, 2002.

¹⁵³ Jacobo Dardon. *Op. cit.*, p. 329.

Nuestro país ha formado parte de diversos organismos con miras a lograr la gobernabilidad de la migración como:

a) Proceso Puebla. Es resultado de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II, efectuada en Puebla en febrero de 1996, de la cual nace la primera Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) conocida también como Proceso Puebla, el cual representa un mecanismo de diálogo multicultural, que permite la reflexión y la coordinación política entre los Estados miembros que comparten desde distintas perspectivas el fenómeno de la migración forzada por razones económicas.¹⁵⁴ Entre los principales propósitos de este organismo están:

— La consolidación de un diálogo multilateral, que permita la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre naciones que comparten una problemática regional en materia migratoria.

— El intercambio de la información y el conocimiento sobre el fenómeno de la migración internacional.

— La cooperación entre los gobiernos para el tratamiento de las cuestiones migratorias desde una perspectiva regional.

— La articulación de los organismos responsables para la ejecución de políticas migratorias, indispensable para la administración del fenómeno social.¹⁵⁵

No obstante, a pesar de que la CRM se ha convertido en un foro importante de discusión en torno a las condiciones y efectos que produce la movilidad humana para los Estados parte de dicho organismo, actualmente enfrenta diversos obstáculos que imposibilitan el cumplimiento de sus ideales. Algunos de ellos son:

— La divergencia de competencias de las instituciones y agencias gubernamentales formalmente encargadas del manejo de las cuestiones migratorias, lo cual ha limitado el diálogo entre los países.

¹⁵⁴ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Evolución de la protección jurídica de los trabajadores migratorios en el derecho internacional*, Guatemala, núm. 4, 2001, p. 63.

¹⁵⁵ OIM. *El Proceso Puebla: Principales logros y desafíos*, El Salvador, Gobierno de El Salvador, 2000, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3940.pdf>.

— La incuestionable asimetría de poder entre las naciones y el contraste en recursos operativos que impiden la armonía y la flexibilidad del proceso, el cual requiere una participación equitativa.

— La necesidad de una continuidad en la ejecución de los acuerdos, interrumpido por los frecuentes cambios de administración, lo cual origina demoras en las negociaciones y propicia un recomienzo para el diálogo.¹⁵⁶

b) Grupo Binacional México-Guatemala sobre asuntos migratorios. La relación entre México y Guatemala ha sido de tensión fluctuante, entre la proximidad y la distancia, como lo señala Castillo.¹⁵⁷ De esta forma, cuando Guatemala ha tenido regímenes democráticos (1944-1954), el trato ha sido de cooperación, comprensión, y amistad; por el contrario, cuando ha caído en manos de dictaduras militares, se ha tornado tensa y hostil. No es sino hasta el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1985), que las relaciones se modificaron y reestablecieron.¹⁵⁸

Lo anterior se reflejó en el Grupo de Trabajo Binacional México-Guatemala creado en 1986 bajo la tutela de los cancilleres respectivos; en su segunda reunión, el 18 de agosto de 1989, se estableció un grupo de trabajo sobre asuntos migratorios, ratificado el 20 de abril de 1990. Su fin fue abocarse a estudiar las medidas para la integración de la cooperación binacional en materia migratoria en torno a tres temas fundamentales: flujos documentados, indocumentados y corrientes de indocumentados de terceros países. Asimismo, ha buscado intercambiar información; coordinar esfuerzos para el combate de figuras delictivas que graviten sobre los migrantes; propiciar medidas que prevengan su explotación por grupos delictivos organizados; difundir normas y controles migratorios, y asegurar el respeto a los derechos humanos de inmigrantes. Algunos de sus resultados obtenidos es la

¹⁵⁶ Véase: Manuel Castillo. “The Regional Conference on Migration. Its evolution and current security context: the war on terrorism and human rights”; en: *Studi Emigrazione*, año XXXX, num. 149, marzo 2003, pp. 81-97.

¹⁵⁷ Manuel Castillo. “La vecindad México-Guatemala: una tensión entre proximidad y distancia”; en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, volumen 14, núm. 1, enero-abril 1999, pp. 193-218.

¹⁵⁸ Aura Arriola. *Op. cit.*, p. 109.

construcción de la carretera que conecta el Ceibo con Lagunitas a fin de promover el desarrollo económico y turístico en la región.¹⁵⁹

c) El Grupo Binacional México-Belice. Es el mecanismo más importante de diálogo y cooperación bilateral entre México y Belice. Desde su creación en abril de 1990 ha llevado a cabo 5 reuniones,¹⁶⁰ la última en Ciudad de Belice, encabezada por los Cancilleres Luis Ernesto Derbez y Godfrey Smith, respectivamente.¹⁶¹ Entre los aciertos de este grupo podemos mencionar la construcción del nuevo puente internacional que une a las dos naciones; la revisión de los temas correspondientes a las áreas de seguridad fronteriza, migración y consular; el acuerdo para supresión de visas en pasaportes diplomáticos, y la creación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEF).¹⁶²

Con todo lo expuesto, podemos apreciar que, si bien México ha implementado políticas de incorporación, recuperación, promoción y retención, es en las de regulación, y particularmente restrictiva, donde ha puesto mayor énfasis, por lo que los migrantes hablan de una nueva frontera, antes invisible, la que divide México de Guatemala, y que para los centroamericanos se ha convertido en lo que para los mexicanos es la de Estados Unidos: una barrera casi infranqueable. De esta forma, al imaginariamente recorrerse el “muro” de la frontera de Estados Unidos al sur de México, Guatemala se convierte no sólo en receptor, sino en el destino final de los centroamericanos. De ahí que este país haya expuesto en diversas ocasiones a EU que, en lugar de gastar en tecnología para cuidar las fronteras, intensifique los programas para evitar el flujo de indocumentados.¹⁶³ Empero, ¿cuál es la política migratoria de Guatemala? La ONG Médicos sin Fronteras, da respuesta a esta pregunta:

¹⁵⁹ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México sobre asuntos migratorios*, Guatemala, núm. 10, 2002, p. 3.

¹⁶⁰ En noviembre de 1993 y 1995, y en enero de 1998, 2003 y 2005. Véase: *Grupo Binacional*, México, Embajada de México en Belice, 2003, <http://www.embamexbelize.gob.mx/Pol%EDtica%20Exterior/MexyBel.htm>.

¹⁶¹ SRE. *V reunión binacional*, México, 2005, http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2005/enero/b_014.htm.

¹⁶² *Idem*.

¹⁶³ Oneida Najarro, “Pedirán mejor trato”, *Prensa Libre*, Guatemala, 21 de marzo de 2000.

— Es una política restrictiva e incluida dentro de la agenda doméstica de seguridad nacional y orden público, que otorga facultades discrecionales a la policía.¹⁶⁴

— Ha adoptado medidas policíacas, más que humanitarias con las que se propicia la violación de derechos humanos.

— Está fundada en la presión de EU hacia México y Guatemala, lo que se refleja en los financiamientos recibidos¹⁶⁵ para operativos de detención y expulsión de migrantes.¹⁶⁶

La afirmación de esta organización, se puede comprobar con los innumerables operativos puestos en marcha por el gobierno guatemalteco, entre los que podemos citar:

— Las revisiones en diferentes hoteles de la zona uno, con la colaboración de la Policía Nacional Civil, el Ejército, el Departamento de Narcóticos y la Dirección General de Migración (DGM), con el fin de buscar drogas e indocumentados.¹⁶⁷

— El operativo Coyote, dirigido por la DGM en coordinación con la Policía Nacional Civil,¹⁶⁸ cuyo propósito es detener a los responsables del tráfico de personas.¹⁶⁹

— Las detecciones de trabajadoras sexuales migrantes,¹⁷⁰ tanto en la capital como en las zonas fronterizas, llevados a cabo por agentes de migración, la Policía Nacional Civil y el Departamento de Antinarcóticos.¹⁷¹

— El operativo Encrucijada Internacional, operado por el gobierno de EU en 12 Estados entre los que está incluido Guatemala; éstos colaboran conjuntamente

¹⁶⁴ Ejemplo de ello es la instalación de retenes para la detención de migrantes.

¹⁶⁵ El gobernador del Petén en una entrevista expresó que “en este esfuerzo de combatir el tráfico de migrantes ha recibido ofrecimientos de apoyo por parte del gobierno de USA...”. Véase: “Tras la pista de los traficantes de ilegales”, *El Periódico*, Guatemala, 23 de mayo de 1998.

¹⁶⁶ Médicos sin fronteras. *Alivio de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales sin papeles en la frontera entre Guatemala y México*, Guatemala, abril-septiembre de 2001, p. 22.

¹⁶⁷ Julio Lara, “51 Ilegales capturados en operativo”, *Prensa Libre*, Guatemala, 21 de agosto de 1999.

¹⁶⁸ En áreas fronterizas donde no hay puestos de migración, la Policía Nacional Civil realiza la intercepción sin que haya una solicitud de apoyo por parte de la Dirección General de Migración; esto da pauta a arbitrariedades que transgreden aún más la condición de los migrantes.

¹⁶⁹ MENAMIG. *Diagnostico nacional sobre procedimientos de intercepción, detención, deportación y recepción de migrantes en Guatemala*, Guatemala, 2002, p. 31.

¹⁷⁰ Su intercepción y captura se realiza con la pura presunción de un trabajo ilícito, por encontrarse en bares y determinadas calles.

¹⁷¹ MENAMIG. *Op. cit.*, p. 31.

mediante el intercambio de información y la detección y detención de los extranjeros en situación irregular, realizado por los agentes de cada país.

En este mismo sentido, el gobierno guatemalteco ha reformado las leyes con el fin de complicar el paso a los indocumentados por su territorio; ejemplo de esto es la reciente reforma a la *Ley de Migración* y su Reglamento, en la cual se afecta el trabajo de organizaciones civiles y la iglesia que protegen, orientan y auxilian a migrantes, etiquetándolas como traficantes y sancionándolas con la cárcel en caso de que continúen con sus actividades humanitarias sin la autorización de la Dirección General de Migración, que a su vez tendrá derecho de ingresar a dichos centros con el fin de establecer la situación migratoria de los albergados y tomar las medidas correspondientes.¹⁷² De esta manera, podemos confirmar que la política de regulación guatemalteca es restrictiva, ya que en las estrategias de apertura, la categoría de refugiado es accesoria, porque no está considerada en la ley sino en su reglamento;¹⁷³ además no existen planes sobre refugiados, aun cuando esta nación por décadas sufrió este fenómeno social. La reunificación familiar es una figura jurídica decorativa, porque en la práctica está limitada exclusivamente a familiares extranjeros (cónyuge, hijos y padres) de los nacionales,¹⁷⁴ sin considerar a los de los residentes temporales o permanentes.

En cuanto a la libre circulación en espacios de integración, en 1991 Guatemala junto con Nicaragua, Honduras y El Salvador, firmaron el Protocolo de Tegucigalpa, en donde se establecía la creación del llamado Sistema de Integración de Centroamérica –SICA- que se convirtió en el nuevo marco jurídico-político en todos los ámbitos de integración de las naciones mencionadas, el cual sucedió en importancia a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).¹⁷⁵ Al mismo tiempo, en la reunión de presidentes centroamericanos en Puntarenas, Guatemala

¹⁷² Art. 96 del Reglamento de la Ley de Migración guatemalteca.

¹⁷³ El reglamento es una norma que complementa o amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquél está subordinado a ésta. Véase: *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4ª edición, México, Porrúa, 1991, p. 2751.

¹⁷⁴ Art. 21 de la *Ley de Migración* guatemalteca.

¹⁷⁵ Ronel Estrada. *Necesidades de la creación de un pasaporte único centroamericano como instrumento para la integración de Centroamérica y sus efectos en el control de la inmigración*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1998, p. 17.

junto con los demás países participantes acordaron adoptar un pasaporte único de identificación:

Convencido de la necesidad de regular y ordenar los flujos migratorios en, hacia y desde el área,... acuerdan instruir a las autoridades nacionales respectivas para que coordinadamente tomen medidas orientadas a: a)... b) Eliminar las visas en pasaportes diplomáticos y oficiales y establecer una visa múltiple para comerciantes, empresarios, profesionales y otras categorías, c) establecer un formato común para los pasaportes y documentos migratorios.¹⁷⁶

Con la adopción del documento de identidad CA-4, el primero de abril de 1993, los ciudadanos de los Estados firmantes adquirieron la libertad para entrar, salir o permanecer en el territorio de cualquiera de las demás naciones, con algunas restricciones como la temporalidad.¹⁷⁷ A pesar de esto, en 1998, en el marco de los compromisos asumidos por Guatemala de evitar la migración hacia el norte, implementó una restricción unilateral al CA-4, que limitaba el tránsito hacia su frontera con México de los hondureños, salvadoreños y nicaragüenses,¹⁷⁸ pero fue derogada ante los reclamos de los gobiernos vecinos. En octubre de 2000, la Dirección General de Migración presentó una iniciativa de cambio con el propósito de reducir aún más la cobertura de movilidad territorial, sin embargo su iniciativa no tuvo consenso en la OCAM.¹⁷⁹

Se une a este protocolo, el Plan Puebla-Panamá,¹⁸⁰ que como vimos privilegia la movilidad de bienes y servicios así como de cierto tipo de personas; por tanto la supuesta apertura en realidad es ficticia, porque está condicionada y subordinada a los intereses de terceros países. A estos comentarios sumaremos los que corresponden a la política emigratoria guatemalteca, la cual no se ajusta ni a la naturaleza ni a la dimensión del fenómeno social.¹⁸¹ Si comparamos tal política con la practicada por México hace años, cuando permitió con indiferencia que la

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 56.

¹⁷⁷ En El Salvador y Nicaragua el permiso de permanencia es de hasta 90 días, en Honduras de 30 y en Guatemala sólo de 15.

¹⁷⁸ Médicos sin fronteras. *Op. cit.*, p. 5.

¹⁷⁹ MENAMIG. *Op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁰ Ida Pierotti. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁸¹ Mario Monteforte. *Op. cit.*, p. 192.

inmigración y la emigración crecieran, podemos entonces vislumbrar un incremento en los conflictos internos y un desgaste en sus relaciones tanto con EU como con los Estados de origen de los transmigrantes. Dentro de este tema de promoción emigratoria sobresalen los programas de trabajadores temporales Guatemala-México, patrocinados por la OIM, cuyo fin es la creación de mecanismos aptos para resolver problemas relacionados con estos procesos. A pesar de esto, los programas inmigratorios son los que tienen una mayor prioridad para el gobierno guatemalteco, especialmente aquellos que se refieren a la inversión de capital o a la entrada de recursos humanos calificados.

En políticas de incorporación, Guatemala no cuenta con ningún tipo de acciones, a excepción, como en el caso de México, de los programas temporales de regularización de extranjeros aplicados por las autoridades correspondientes. Por el contrario, derivado de la situación vivida en esta nación, las políticas gubernamentales de recuperación de población guatemalteca desplazada y emigrada son más numerosos, especialmente aquellos de carácter humanitario y emergente.¹⁸² Organismos internacionales como la OIM, han propuesto planes de acción para el manejo de las migraciones internas e internacionales, tal es el caso del PPMIMII (Plan de Acción para el Manejo Integral de las Migraciones Internas e Internacionales), en torno al cual giran seis programas¹⁸³ administrados en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, diversas instituciones del gobierno y organizaciones civiles relacionadas con el fenómeno.¹⁸⁴

El apoyo gubernamental proporcionado a los proyectos mencionados ha relegado a un segundo plano la vinculación con las poblaciones emigradas. Asimismo, no hay iniciativas enfocadas a la doble nacionalidad, educación bicultural o participación

¹⁸² Podemos mencionar entre este tipo de programas los siguientes: Fondo de Reinserción Laboral y Productiva para la Población Repatriada (FORELAP), Sistema Nacional de Información sobre Población Desplazada y Fondo para la Atención Emergente a Repatriados, Refugiados, Desplazados y Retornados (FONEMER).

¹⁸³ Asistencia a guatemaltecos en el exterior; asistencia humanitaria a guatemaltecos retornados; desarrollo local para la prevención de migraciones; protección de los derechos humanos de los migrantes; reinserción de guatemaltecos retornados, y educación, difusión y sensibilización en torno al fenómeno migratorio.

¹⁸⁴ OIM. *Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Plan de Acción para el Manejo de las Migraciones Internas e Internacionales (Documento de Trabajo)*, Guatemala, num. 1, 2001, p 38.

electoral. Finalmente, en materia de retención, Guatemala ha implementado diversas estrategias a través de FONAPAZ (Fondo Nacional para la Paz); ejemplo de éstos son los estudios de pre-inversión (EPI), el programa solidario con las aldeas del área Ixil, y el apoyo a la cooperativa Ixcán grande, entre otros. Igualmente, esta política ha sido ratificada con la incorporación de diversos tratados internacionales a la legislación interna; es el caso del convenio firmado con EU el 10 de marzo de 2005 por su entonces presidente Óscar Berger.¹⁸⁵

Como una forma de contrarrestar el fenómeno migratorio, Guatemala ha formado parte de diferentes órganos regionales como el Proceso Puebla, el Grupo Binacional México-Guatemala o la OCAM (Organización Centroamericana de Migración).¹⁸⁶ Esta última fue creada en la primera reunión regional de Directores Generales de Migración convocada por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en San José de Costa Rica, los días 4 y 5 de octubre de 1990. Su objetivo fundamental es adoptar decisiones y acciones de carácter regional,¹⁸⁷ orientadas a perfeccionar los sistemas migratorios en Centroamérica y a facilitar el tránsito de nacionales entre los diversos Estados, para contribuir en el proceso de integración, así como para coadyuvar a preservar la integridad territorial.¹⁸⁸

Por otra parte, es menester hacer mención del sistema de información migratorio guatemalteco,¹⁸⁹ que por sus características¹⁹⁰ ha tenido notables resultados, entre

¹⁸⁵ Véase: *14 de marzo: Guatemala al paro contra el TLC*, Guatemala, CONIC, 2005, http://www.asc-hsa.org/article.php?id_article=268.

¹⁸⁶ Integrada por Belice, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá.

¹⁸⁷ Los principales temas y proyectos hasta el momento son: modernización de la gestión migratoria; la estandarización de la tarjeta de ingreso y egreso; el desarrollo del proyecto SIEMCA (Sistema de Información Estadístico sobre Migración en Centroamérica); la unificación de requisitos de visado y horarios de puestos fronterizos, y el combate de los delitos de tráfico de migrantes y trata de personas a través de acciones coordinadas y proyectos específicos. Dentro de estos últimos destaca la campaña sobre riesgos y reinserción social de niños de la calle afectados por el tráfico de migrantes, cuyo objetivo es brindar asistencia directa en la protección de los derechos humanos de los menores de la calle y en situación de riesgo afectados por la trata de personas.

¹⁸⁸ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: La Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) 1990-2002*, Guatemala, núm. 16, 2003, pp. 9-12.

¹⁸⁹ Se ha implementando en dos fases. La primera ya está en pleno funcionamiento y le corresponde el control migratorio de ingresos y egresos a través del Aeropuerto Internacional "La Aurora". La segunda fase todavía está

los que figuran: facilitar información de los movimientos migratorios en tiempos reales; localizar registros de personas con arraigo en el país así como sus categorías y nacionalidades; ubicar rutas y destinos de los nacionales guatemaltecos; determinar el perfil de los turistas extranjeros, según nacionalidad, procedencia y características socio-demográficas; identificar el comportamiento cuantitativo de las líneas aéreas de bandera centroamericana y de otros Estados que realizan vuelos internacionales; proporcionar información histórica de los movimientos migratorios y efectuar las comparaciones pertinentes entre dos momentos históricos diferentes.¹⁹¹

Un sistema informativo similar a éste, se está implementando en el resto de América Central, con el fin de fortalecer y consolidar las oficinas de migración, a través de la modernización de los departamentos de informática y de la formulación e implementación del sistema de información migratoria. Se espera que en los próximos años, la generación de estadísticas migratorias centroamericanas sean manejadas en tiempos reales, y el reforzamiento de los mecanismos de control en la región sean más eficientes, así como los procedimientos conjuntos de telecomunicaciones, de control laboral y migratorio.¹⁹²

Hasta aquí hemos aludido a las medidas adoptadas por México y Guatemala para solucionar el fenómeno de la migración; sin embargo, no debemos perder de vista, que esto es insuficiente, porque no se trata únicamente de una cuestión bilateral, sino multilateral en la cual también están presentes el resto de los países de Centroamérica, que irrumpen en el escenario internacional con sus contingentes. No obstante, la posición de estas naciones ha sido, por un lado de carácter defensivo ante las violaciones de que son víctimas sus ciudadanos, sin ofrecerles estrategias eficaces de protección; y por otro, de cierta dosis de oportunismo, ya que la

en proceso; su fin es la interconexión de todos los puestos fronterizos con un módulo central ubicado en la Dirección General de Migración. En este sentido, la base de información del sistema se irá incrementando en la medida en que todos los puestos fronterizos se incorporen.

¹⁹⁰ Las particularidades del sistema son: mejorar los mecanismos de control migratorio, generar estadísticas migratorias en tiempos reales, concatenar en líneas simultáneas las diferentes unidades de la Dirección General de Migración y establecer enlaces directos con la Dirección acerca de la información estadística necesaria para la toma de decisiones y la definición de estrategias.

¹⁹¹ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Sistema de Información y Control Migratorio de Guatemala – SICOMGUA-*, Guatemala, núm. 14, 2002, p. 20.

¹⁹² *Ibidem*, p. 6.

emigración de sus poblaciones constituye una válvula de escape para aliviar las presiones generadas por las frecuentes crisis y la entrada de una buena cantidad de divisas producto de las remesas.¹⁹³ Políticas unilaterales como éstas no resuelven el problema, porque se basan en intereses y beneficios personales. Lo que en realidad hace falta son mecanismos eficaces y expeditos que incidan en las causas de la migración, al tiempo que dirijan y controlen las corrientes inmigratorias y vigilen el respeto a los derechos humanos, especialmente de los indocumentados.

1.5 PERSPECTIVA DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN MÉXICO

Es un hecho indiscutible que los movimientos migratorios no van a disminuir ni mucho menos a parar; al contrario, todo indica que seguirán aumentando hasta que sean atacadas de forma integral las causas que los originan. Ante este panorama los flujos irregulares se seguirán abriendo paso por nuevos territorios hasta llegar a su meta, lo cual nos lleva a pensar que en un futuro no muy lejano otras entidades federativas mexicanas que no formaban parte del corredor migratorio pronto lo harán; la barrera fronteriza se recorrerá cada vez más hacia el sureste. Es el caso de Tabasco y Campeche, que anteriormente no figuraban en el plano geográfico de la migración, pero a raíz del incremento en los operativos de detección y detención por parte de las autoridades, así como del establecimiento definitivo de los pandilleros de la MS tanto en Chiapas como en San Marcos y Huehuetenango, se están convirtiendo en alternativa de circulación para los indocumentados, ya que existe una escasa vigilancia que posibilita un cruce relativamente seguro. Aún cuando actualmente el peregrinar por esta ruta no es tan frecuente, todo apunta a que el flujo se intensificará al grado de alcanzar los niveles del estado chiapaneco, acarreado los mismos problemas: inseguridad, estancia temporal o definitiva de extranjeros y mezcla de nacionalidades.

Los movimientos migratorios en México y Centroamérica aumentan paulatinamente año con año. Miles de hombres y mujeres cada vez más jóvenes se incorporan todos

¹⁹³ CNDH. *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes en la frontera sur*, México, 1995, p. 41.

los días a ellos y son objeto frecuente de transgresiones en sus derechos humanos. Esto los coloca en una situación de vulnerabilidad ante las medidas restrictivas tomadas por los países de tránsito, resultado de las presiones ejercidas por parte de las naciones de destino. Lo anterior no constituye una limitante en la mente de los indocumentados, puesto que tienen fija la idea de alcanzar el “sueño americano” aún a costa de su propia vida.

Para los menores involucrados directa o indirectamente en el fenómeno, el riesgo es mayor, porque los hijos de migrantes que se quedan en casa al cuidado de terceras personas, generalmente son abusados por ellas; y aquellos que migran por decisión propia o por quienes ejercen la patria potestad se ven sometidos a un triple estado de indefensión por ser extranjeros, indocumentados, y especialmente por su corta edad. Esta última característica marcará la diferencia en el futuro de las sociedades de origen y destino, que estarán conformadas por adolescentes, y posteriormente adultos, con desórdenes psicológicos producto de las experiencias migratorias traumáticas vividas durante la infancia cuando la personalidad aún no está formada; esto significa que la *paideia* del sujeto se verá alterada a causa de su participación en el proceso migratorio, que influirá definitivamente en él, desviándolo del propósito perseguido por la sociedad y las normas. Por ello, es muy importante reestructurar el contenido de las leyes en la materia, específicamente de la *Ley General de Población*, que a la fecha es anacrónica, inoperante e indiferente ante estas situaciones; el desamparo y las violaciones sufridas por los adultos, niños y adolescentes migrantes es una fuente real de derecho que justificaría plenamente su reforma.

Cierto es que la migración genera consecuencias muy negativas, particularmente en el rubro de la seguridad, pero no se debe perder de vista que los inmigrantes, en su mayoría, no son delincuentes, sino que alrededor de ellos y sus necesidades se crean factores que van construyendo un ambiente de incertidumbre e impunidad y propician la corrupción entre las autoridades. Así aparecen contrabandistas, traficantes, terroristas, entre otros, que valiéndose del fenómeno y sus actores obran

al margen de la ley. En otras palabras, los indocumentados que persiguen como objetivo fundamental llegar a un determinado lugar porque supuestamente se vive “mejor”, son sólo víctimas de quienes a su sombra operan utilizándolos, en ocasiones, como esclavos. Estos infractores son los verdaderos causantes de los problemas que enfrentan tanto los indocumentados, especialmente los menores, como la sociedad receptora. Por tanto, es necesario hacer una separación tajante entre la naturaleza y fines de estos delincuentes y los migrantes. Dicha disociación debe ser plasmada al momento de reconfigurar la legislación migratoria, superando los mitos creados a raíz de los ataques terroristas para evitar que en lo subsecuente los migrantes vuelvan a ser usados como chivos expiatorios.

En este mismo sentido, se debe considerar los efectos positivos que la migración produce, palpables para las naciones implicadas, los connacionales, y las familias de los indocumentados, quienes disfrutan y distribuyen los beneficios conforme a su *libre albedrío*. Sin embargo, los envíos de remesas, debido a la cantidad de población que favorecen, demandan una mayor atención por parte de las autoridades.¹⁹⁴

La posición geográfica de México ha hecho que su política migratoria esté fundamentada en una regulación represiva, que ha producido que el efecto deseado resulte a la inversa, es decir que en lugar de que el flujo migratorio disminuya, aumente. En la actualidad, el país se halla en una situación irrisoria al demandar el respeto de los derechos humanos de los mexicanos al tiempo de violar el de los centroamericanos con la militarización de su frontera. No obstante, el gobierno mexicano tiene la prerrogativa de establecer las providencias que juzgue convenientes para permitir el paso de un extranjero a su territorio, así como establecer un control al momento de entrar, salir o durante su estancia; empero, dichas medidas deben ser mesuradas, tomando en cuenta que no son resolutorias.

¹⁹⁴ Durante el año 2004, la cifra de envíos alcanzó los 16 mil 612 millones, en tanto que de enero a junio de 2005 los recursos rebasaron los 9 mil 278 millones de dólares, esto es un incremento del 17.8% respecto al periodo inmediato anterior. Véase: Jaime Martínez, “Ombudsman del migrante”, *La jornada*, México, 5 de agosto de 2005.

En otras palabras, las restricciones serían como una piedra que intenta frenar el caudal de un río, el resultado, termina siendo absorbida o en el mejor de los casos logra desviar el cauce, pero no impide que siga fluyendo.¹⁹⁵ Si el citado cauce es orientado hacia las regiones que lo requieren, dejaría de ser de un problema para convertirse en una solución. Por ello, en tanto no se tenga una política migratoria bien definida y equilibrada, basada en programas y estrategias, la pretendida gobernabilidad sobre la movilidad humana seguirá siendo un sueño inalcanzable que en la realidad es condicionada y dirigida por EU.

Cada uno de los países envueltos en el fenómeno de la migración, buscan resolver los problemas creados por ésta. De tal manera que las naciones de origen están preocupadas por el impacto de las remesas, las causas y el bienestar de sus compatriotas; mientras que las de recepción lo están por el impacto en los mercados laborales, el control de las fronteras y los procedimientos de admisión y expulsión.¹⁹⁶ La forma en que han sido abordadas estas preocupaciones, son aceptables en tanto que inciden de los modos ya explicados en sus sociedades, sin embargo, no le dan una solución definitiva, porque son apreciadas desde la óptica individualista fundamentada en el legítimo interés de defensa, cuando lo que se necesita es una sincera colaboración multilateral a partir de la aceptación de una corresponsabilidad en el fenómeno migratorio por parte de los Estados de origen, tránsito y destino. No debemos olvidar que la tendencia mundial está encaminada hacia una integración territorial condicionada por la globalización, lo cual exige la libertad de movimiento de capitales, bienes y personas (incluidos no solamente los inversionistas, sino también los trabajadores temporales); por consiguiente los gobiernos están obligados a contribuir en la toma de decisiones y acciones inmediatas con el fin de controlar y dirigir adecuadamente los flujos migratorios.

¹⁹⁵ Es el caso de Estados Unidos, que al construir el muro fronterizo con el fin de frenar el paso de migrantes a su territorio, lo único que logró fue trasladar la ruta migratoria al estado de Arizona, en donde, a pesar del desierto y los peligros que éste representa, los indocumentados siguen arriesgando sus vidas.

¹⁹⁶ CRM. *Op. cit.*, p. 4.

CAPITULO II

INMIGRANTES INDOCUMENTADOS EN MÉXICO

“DESDE EL FONDO DE LOS TIEMPOS SIEMPRE HUBO ALGUIEN ANTES QUE NOSOTROS, ALGUIEN A QUIEN DESPLAZAMOS, ALGUIEN QUE NOS MARGINÓ, ALGUIEN CON QUIEN LUCHAMOS Y ALGUIEN CON QUIEN AL FINAL NOS CONFUNDIMOS”.

Víctor Hugo Acuña

2.1 FORMAS DE INTERNACIÓN

Existen dos formas por medio de las cuales los extranjeros pueden ingresar a territorio mexicano por la frontera sur colindante con Guatemala; la primera es documentada, cuando han cubierto los requisitos exigidos por el gobierno y cruzan por uno de los puntos autorizados.¹⁹⁸ Esta manera de internación es facilitada por las condiciones de entrada flexibles, el relajamiento en la aplicación de la ley, los medios de transporte, las bajas tarifas aéreas y los vínculos económicos, históricos y culturales.¹⁹⁹ Desgraciadamente, para los transmigrantes cuyo fin es llegar a EU, las ventajas citadas se reducen por la exigencia del visado obligatorio para que México les conceda el paso, situación imposible porque la gran mayoría no lo puede obtener. Así surge la segunda forma de ingreso, la indocumentada. En los siguientes apartados haremos referencia a estos dos tipos de internación.

2.1.1 DOCUMENTADA

Los requisitos que debe cumplir una persona que carece de la nacionalidad mexicana para entrar a nuestro país, se dividen en cuatro categorías, según la clasificación de Contreras Vaca,²⁰⁰ a saber:

— Sanitarios. Se fundamentan en la *Ley General de Salud*, la cual faculta a la autoridad sanitaria para someter a examen médico a cualquier individuo que

¹⁹⁸ Los lugares autorizados son Tecún Umán/Ciudad Hidalgo; El Carmen/Talismán; Toquian Grande/Unión Juárez; La Mesilla/Ciudad Cuauhtémoc; El Naranjo/El Martillo, y Bethel/Frontera Corozal. Adicionalmente en Guatemala se encuentra Gracias a Dios, y en México Mazapa de Madero y Benemérito de las Américas.

¹⁹⁹ Mario Lungo. (comp). *Migración Internacional y Desarrollo Tomo I*, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, 1997, p. 37.

²⁰⁰ Véase: *Derecho Internacional Privado Parte General*, 3ª edición, México, Oxford, 2000, p. 100, y Carlos Arellano. *Derecho Internacional Privado*, 4ª edición, México, Porrúa, 1980, p. 266.

pretenda ingresar al territorio nacional,²⁰¹ al tiempo que prohíbe la internación de aquéllos que padezcan peste, cólera, fiebre amarilla o cualquier otra enfermedad transmisible que determine la Secretaría de Salud.²⁰²

— Diplomáticos. Consisten en el visado del pasaporte. Cabe señalar que satisfacer este requisito no implica ninguna autorización u obligación para los funcionarios del INM de permitir la entrada del migrante; únicamente certifica que su documentación reúne los requisitos necesarios para que, en caso de ser procedente, se le autorice el ingreso y la estancia.²⁰³ Esta certificación la realiza la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de las autoridades diplomáticas o consulares.²⁰⁴

— Fiscales. Están contenidos en la *Ley Federal de Derechos*, la cual establece las contribuciones que deben erogar los extranjeros para obtener la documentación y la autorización de entrada al país por parte de la Secretaría de Gobernación (SG).²⁰⁵

— Administrativos. Son aquellos que deben desahogar las personas que carecen de la nacionalidad mexicana ante la SG para internarse a nuestro territorio, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la *LGP*, artículo 62, menciona que son:

1. Certificado oficial de buena salud física y mental, expedido por las autoridades del Estado de donde proceda, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.
2. Aprobar el examen que efectúen las autoridades sanitarias.
3. Proporcionar los informes que le sean solicitados por las autoridades de migración, bajo protesta de decir verdad.
4. Identificarse por medio de documentos idóneos y auténticos y, en su caso, acreditar la calidad migratoria.
5. Presentar certificado oficial de sus antecedentes, expedido por la autoridad del lugar donde haya residido habitualmente, en los casos que fije la Secretaría de Gobernación.
6. Llenar los requisitos que señale el permiso de internación.

²⁰¹ Artículo 360 de la *Ley General de Salud*.

²⁰² Artículo 361 de la *Ley General de Salud*.

²⁰³ Francisco Contreras. *Op. cit.*, p. 86.

²⁰⁴ México tiene celebrados convenios con varios Estados a los que exime a sus nacionales del requisito de la visa o bien ésta es gratuita.

²⁰⁵ Francisco Contreras. *Op. cit.*, p. 87.

Es importante anotar, que la ley exenta del cumplimiento de estos requisitos a los representantes de gobiernos extranjeros siempre que estén en comisión oficial, así como a sus familias, empleados y aquellos individuos con cuyos países México tenga reciprocidad internacional.²⁰⁶ Por otra parte, se puede negar el ingreso a aquellas personas que carezcan de la nacionalidad mexicana cuando: no exista reciprocidad internacional; lo exija el equilibrio demográfico nacional; no lo permitan las cuotas a que se refiere el citado artículo 32 de la *LGP*; se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; hayan infringido las leyes nacionales o tengan malos antecedentes; hayan infringido la *LGP*, su reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia o no cumplan con los requisitos establecidos en los mismos; no se encuentren física o mentalmente sanos a juicio de la autoridad sanitaria, y cuando lo prevean otras disposiciones legales.²⁰⁷ En este mismo sentido, el artículo 106 del Reglamento de la *LGP* nos dice que:

La autoridad migratoria podrá negar la entrada a los extranjeros, la permanencia, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos:

- I. Cuando no tengan documentación migratoria o tengan impedimento para ser admitidos.
- II. Cuando hayan infringido las leyes nacionales, observando mala conducta durante su estancia en el país, o tengan malos antecedentes en el extranjero.
- III. Cuando hayan infringido la Ley, este Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.
- IV. Cuando hayan sido expulsados, y no haya fenecido el término impuesto por la Secretaría para poder ingresar o no hayan obtenido el acuerdo de readmisión.
- V. Cuando se hayan impuesto restricciones para reingresar al país.
- VI. Cuando contravengan lo previsto en el artículo 34 de la Ley.
- VII. Cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales.
- VIII. Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la de migración que el extranjero padece alguna enfermedad infectocontagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública o que no se encuentre física o mentalmente sano, a juicio de la autoridad sanitaria.

²⁰⁶ Artículo 18 de la *LGP*.

²⁰⁷ Artículo 37 de la *LGP*.

De conformidad con la *Ley General de Población*, un individuo que no es mexicano puede ingresar a nuestro territorio como no inmigrante o inmigrante. Estas son categorías migratorias establecidas en las leyes, las cuales constituyen la expresión jurídica de una tipología y el resultado de la manera en que las naciones visualizan el fenómeno migratorio en un momento dado.²⁰⁸

a) No inmigrante. Es el extranjero que con permiso de la SG se interna en el país temporalmente. Se conforma por varias características²⁰⁹ a saber:

Característica	Objetivo
Turista	Se interna con fines de recreo o salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas.
Transmigrante	En tránsito hacia otro Estado; puede permanecer en territorio nacional hasta por 30 días. Sus particularidades son: a) No puede cambiar de calidad o característica migratoria. b) No se le autorizará la internación cuando carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en las naciones limítrofes de la República Mexicana comprendidas en su ruta. c) No está facultado para adquirir bienes en México.
Visitante ²¹⁰	Se interna para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, siempre que sea lícita y honesta.
Ministro de culto o Asociado religioso	Se interna para ejercer el ministerio de cualquier culto, o para la realización de labores de asistencia social y filantrópica, que coincidan con los fines de la asociación religiosa a la que pertenezca, siempre que ésta cuente con registro previo ante la SG y que el extranjero posea, con antelación, el carácter de ministro de culto o de asociado en los términos de la <i>Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público</i> .
Asilado Político	Se interna para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país.
Refugiado	Se interna para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su Estado de origen, que lo hayan obligado a huir a otra nación.

²⁰⁸ Ana Carrillo (comp). *Migraciones, Frontera y Sociedad*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001, p. 18.

²⁰⁹ Los requisitos y especificaciones de cada una de las características migratorias son establecidos en el Reglamento de la *LGP*.

²¹⁰ Esta característica migratoria tiene modalidades reguladas en el Reglamento de la *LGP* como visitante de negocios e inversionista, técnico o científico, rentista, profesional, de confianza, observador de derechos humanos, para conocer procesos electorales, y consejero.

Característica	Objetivo
Estudiante	Se interna para iniciar, terminar o perfeccionar estudios en instituciones o planteles oficiales, o incorporados con reconocimiento oficial de validez, o para realizar estudios que no lo requieran.
Visitante distinguido	En casos especiales, de manera excepcional, podrán otorgarse permisos de cortesía para internarse y residir en el país, hasta por seis meses, a investigadores, científicos o humanistas de prestigio internacional, periodistas o a otras personas prominentes.
Visitante local	Las autoridades de migración podrán autorizar a los extranjeros a que visiten puertos marítimos o ciudades fronterizas sin que su permanencia exceda de tres días. ²¹¹
Visitante provisional	La SG podrá autorizar como excepción hasta por 30 días, el desembarco provisional de extranjeros que lleguen a puertos de mar o aeropuertos con servicio internacional, cuya documentación carezca de algún requisito secundario. En estos casos deberán constituir depósito o fianza que garantice su regreso al Estado de procedencia, de nacionalidad o de origen, si no cumplen el requisito en el plazo concedido.
Corresponsal	Se interna para realizar actividades propias de la profesión de periodista, para cubrir un evento especial o para su ejercicio temporal, siempre que acredite debidamente su nombramiento o ejercicio de la profesión en los términos que determine la SG. ²¹²

b) Inmigrante. Es el extranjero que se interna legalmente al país con el propósito de radicar en él, en tanto adquieren la calidad de inmigrado.²¹³ El artículo 45 de la LGP nos dice que serán aceptados hasta por 5 años, con la obligación de comprobar a satisfacción de la SG, que están cumpliendo con las condiciones que les fueron señaladas y con las disposiciones migratorias aplicables, a fin, de que sea refrendada anualmente su documentación migratoria. Sus características son:

Característica	Objetivo
Rentista	Se interna para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de los intereses que le produzca la inversión de su capital en certificados, títulos y bonos del Estado o de las Instituciones nacionales de crédito u otras que determine la SG o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior.
Inversionista	Se interna para invertir su capital en la industria, comercio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siempre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que mantenga durante, el tiempo de residencia, el monto mínimo que fije el reglamento de la LGP.

²¹¹ Esta calidad se refiere a las personas que por su residencia cercana a la frontera mexicana la crucen frecuentemente, así como a aquellas que desembarcan en puertos mexicanos.

²¹² Artículo 42 de la LGP.

²¹³ Artículo 44 de la LGP.

Característica	Objetivo
Profesional	Se interna para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesiones que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones reglamentarias del artículo quinto constitucional en materia de profesiones.
Cargos de Confianza	Se interna para asumir cargos de dirección, de administrador único u otros de absoluta confianza en empresas o instituciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la SG no haya duplicidad de cargos y que el servicio de que se trate amerite la internación.
Científico	Se interna para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigadores o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la SG, tomando en consideración la información general que al respecto le proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.
Técnico	Se interna para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no pueden ser prestadas, a juicio de la SG, por residentes en el país.
Familiares	Se internan para vivir bajo la dependencia económica del cónyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado o mexicano en línea recta sin límite de grado, o transversal hasta el segundo.
Artistas y Deportistas	Se internan para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, ²¹⁴ siempre que a juicio de la SG dichas actividades resulten benéficas para el país.
Asimilados	Se internan para realizar cualquier actividad lícita y honesta, en caso de extranjeros que hayan sido asimilados al medio nacional o hayan tenido o tengan cónyuge o hijo mexicano y que no se encuentren comprendidos en las fracciones anteriores, en los términos que establezca el Reglamento. ²¹⁵

No obstante, a las calidades mencionadas se agrega otra cuando se trata de la residencia, hablamos del inmigrado; es el extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país.²¹⁶ Para obtener esta calidad se requiere presentar la solicitud correspondiente dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que venza el cuarto refrendo, en caso contrario debe regularizar su situación si es su interés permanecer en México. Asimismo, se obliga a comprobar que la actividad a la cual se dedica o su condición migratoria son las mismas para la cuales esta

²¹⁴ Se entienden como actividades análogas la promoción artística, deportiva, cultural, y las demás que a juicio determine la SG. Artículo 189 de la *LGP*.

²¹⁵ Artículo 48 de la *LGP*.

²¹⁶ Artículo 52 de la *LGP*.

autorizado.²¹⁷ El inmigrado puede dedicarse a cualquier ocupación lícita, con las limitaciones que imponga la propia SG, de acuerdo con el Reglamento y las demás disposiciones aplicables.²¹⁸

Ningún extranjero puede tener dos calidades o características migratorias simultáneamente,²¹⁹ empero, sí podrá solicitar el cambio de una a otra cuando cumpla con los requisitos que la norma y el reglamento fijen para la que pretende adquirir.

2.1.2 INDOCUMENTADA

Este rubro ha sido dividido en dos apartados en razón a la edad de los sujetos, debido a que la forma de ingreso de los adultos no es la misma que la de los niños y adolescentes. De esta manera analizaremos primero a los mayores de edad para posteriormente concluir con los menores.

2.1.2.1 MAYORES DE EDAD

En nuestro continente se identifican en la actualidad tres áreas de recepción de migrantes: la del sur, constituida por Argentina y Chile, adonde van peruanos, bolivianos y colombianos; la del centro, integrada por Costa Rica y Panamá, adonde llegan nicaragüenses, antillanos y salvadoreños, y la del norte, conformada por Estados Unidos y Canadá con una afluencia importante de población latinoamericana.²²⁰ Esta última zona es la más importante porque en ella confluyen además de latinos, asiáticos y africanos,²²¹ quienes para llegar a su destino tienen que atravesar por diversos países entre ellos México y Guatemala. Estas naciones, por su localización geográfica, se convierten en puntos de atracción y puentes naturales, cuyo tránsito se facilita al conjugarse dos elementos importantes: la

²¹⁷ Artículo 190 del Reglamento de la LGP.

²¹⁸ Artículo 55 de la LGP.

²¹⁹ Artículo 58 de la LGP.

²²⁰ Germán Martínez. *Plantaciones, Trabajo Guatemalteco y Política Migratoria en la Frontera Sur de México*, México, Serie Nuestros Pueblos, 1994, p. 19.

²²¹ Hasta antes de 1965 el flujo era dominado por los europeos. Actualmente el predominio lo tienen los latinoamericanos, aun cuando existen migrantes provenientes de otros continentes quienes proporcionan un matiz socio-cultural y lingüístico diferente.

corrupción de las autoridades y la exención de visa.²²² En consecuencia, al ser paso obligado de indocumentados, la problemática en ciertas regiones del área fronteriza se agudiza; es el caso de Tecún Umán, “tierra de nadie”, en donde dominan polleros, padrotes, atracadores, contrabandistas,²²³ y traficantes.²²⁴

Una vez que los transmigrantes llegan a esta ciudad, aquéllos que van solos suelen deambular por la calle, acercarse al río para conocerlo y planear la manera y el momento del cruce; otros se alojan en la Casa del Migrante, donde pasan un tiempo descansando, intercambiando experiencias, información y asistiendo a charlas informativas; mientras que quienes han contratado a un pollero aguardan en los hoteles porque sus movimientos están reducidos y controlados por el guía.²²⁵ Esto nos lleva a la primera interrogante sobre el tema: ¿cómo ingresan las personas que no cuentan con papeles? En el siguiente cuadro,²²⁶ mostramos la forma y sus respectivos porcentajes de incidencia:

Forma de ingreso	Porcentaje
Coyote	63.9%
Por propia cuenta	15.7%
Con visa de turista	15.2%
De alguna otra forma	5.1%

El agente más demandado es el coyote,²²⁷ que representa el mayor porcentaje, incluso por arriba de la media; en otras palabras, las cifras indican que sólo un 36% del total de indocumentados no acude a sus servicios. Empero, ¿qué determina entonces la forma de entrada? Indiscutiblemente la condición socioeconómica del sujeto. Los menos pobres de la comunidad son los que contratan los servicios de los

²²² Aura Arriola. *Op. cit.*, p. 196.

²²³ El contrabando se produce entre esta población y Ciudad Hidalgo a donde camiones, con diversos productos, llegan a bodegas clandestinas.

²²⁴ Mario Monteforte. *Op. cit.*, p. 164.

²²⁵ Médicos sin fronteras. *Op. cit.*, p. 8.

²²⁶ Para la obtención de estos resultados se utilizó la metodología de las encuestas de hogares que se realizan tanto a nivel nacional como internacional, la cual permite medir aspectos cuantitativos, mediante el uso de una boleta que contiene una serie de preguntas las cuales facilitan la obtención de información sobre las características de vivienda, población con familiares en el exterior, personas residentes en el extranjero y volúmenes de remesas que ingresan al país. Véase: OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Encuesta nacional sobre emigración internacional de guatemaltecos*, *Op. cit.*, p. 67.

²²⁷ *Vid infra*, p. 93.

traficantes, porque cuentan con bienes para vender o hipotecar, disponen de ciertos ahorros para viajar o enviar a uno de los miembros de la familia, o tienen parientes en EU que les proporcionan apoyo económico para el viaje y el alojamiento, así como ayuda para obtener un empleo; con ello tratan de asegurar la llegada y proteger su inversión. Los más pobres, en cambio, se ven obligados a emprender el camino por su cuenta, sufragando los gastos mínimos de transporte; por lo general se hacen acompañar de otros migrantes con el fin de brindarse ayuda mutua durante el trayecto. Por su parte, aquellos que están al borde de la supervivencia, viviendo en extrema pobreza, no están habilitados para emigrar, porque para hacerlo hacen falta recursos económicos, de los cuales carecen.²²⁸ De esta manera la migración se convierte en un privilegio para los que tienen acceso a información y disponen de dinero para solventar los gastos del viaje.²²⁹

A partir de lo expuesto y de acuerdo con Rodolfo Casillas, el indocumentado puede ser clasificado²³⁰ de la siguiente forma:

- Exclusivista, quien opta por hacer la travesía solo, apoyándose de recursos individuales.
- Inclusivista, aquel que decide formar parte de un grupo, sea desde el principio o agregarse a él después, pero sin contar con el apoyo de polleros.
- Solitario con acompañamiento a distancia, el que prefiere recurrir a consultas periódicas; para ello utiliza el internet, el teléfono o el correo.
- Agrupado con acompañamiento, quien decide utilizar a un coyote.²³¹

Los medios de cruce varían dependiendo del tipo de transporte utilizado. En este sentido, podemos clasificarlos en:

²²⁸ Héctor Rodríguez. *Op. cit.*, p. 50.

²²⁹ Carlos Giménez. *Op. cit.*, p. 46.

²³⁰ La tipología no es rígida, ya que existen imprevistos durante el recorrido que pueden dar pie a una serie de combinaciones entre las categorías.

²³¹ *Construyendo desde el Silencio. Transmigrantes Centroamericanos en México, Informe final del estudio Perfil Sociodemográfico de los Transmigrantes Centroamericanos en México, 1989-1996*, México, marzo de 1998, p. 115.

a) Fluviales. Dentro de estos encontramos a los camareros o llanteros, quienes utilizan balsas caseras para transportar personas y objetos a través del río Suchiate a cambio de una paga simbólica, sin contar, por supuesto, con las mínimas medidas de seguridad como un chaleco salvavidas. Nadar es otra opción, no menos riesgosa, ya que el sujeto se encuentra a merced de las condiciones del río, como los cambios de corriente y las fosas internas. Otra forma de cruzar son los pequeños barcos pesqueros,²³² los cuales han tomado un gran auge en los últimos años debido a la vigilancia ineficaz de la autoridad marítima, que permite navegar en mar abierto sin ninguna precaución²³³ a pesar de las condiciones inestables de la embarcación.²³⁴

b) Terrestres. Los tráilers o camiones de carga son el vehículo ideal para ocultar entre la mercancía o en un doble fondo a grupos de personas que ven peligrar sus vidas por el enclaustramiento tan prolongado y por las altas temperaturas a que son sometidas, a tal grado que pueden llegar a morir.²³⁵ La forma más común de ingresar para el transmigrante que no cuenta con recursos económicos es a pie, por veredas y caminos de extravío, no exentas de riesgos por su condición de aislamiento, en donde son usualmente víctimas de agresiones, asaltos y vejaciones por parte de polleros, mareros, autoridades o la misma comunidad. Finalmente, está la denominada “bestia de acero”, el tren, llamado así por los indocumentados, quienes buscan en él una vía rápida para alcanzar el norte; de tal suerte que prefieren los convoyes de carga con pocas paradas para tener una menor exposición a las revisiones. Este medio sería, aparentemente, el más seguro y conveniente, sin embargo no es así; el peligro está latente desde que la máquina se pone en movimiento y los migrantes tratan de subir corriendo con el riesgo de resbalar y perder un miembro o hasta la propia vida; o una vez en ruta, la inseguridad persiste

²³² Los traficantes transportan a los inmigrantes desde los puertos de Ocosingo o Tilapa, en el departamento de San Marcos, hacia los puertos de Salina Cruz o Madero en México. Véase: Julio Vásquez y Julia Corado, “México deporta a Guatemala 350 indocumentados al día”, *Siglo XXI*, Guatemala, 16 de mayo de 1999.

²³³ Los migrantes durante el trayecto corren el riesgo de morir de deshidratación o hacinamiento, porque los mantienen en el sótano del barco sin permitirles salir o asearse; además, son amenazados con violarlos o lanzarlos al mar si protestan por el trato recibido.

²³⁴ Héctor Rodríguez. *Op. cit.*, p. 52.

²³⁵ Véase: Julián Andrade, “Detienen a polleros que abandonaron a migrantes”, *Milenio*, México, 13 de agosto de 2003.

si se quedan dormidos y caen o son asaltados por los pandilleros; de cualquier forma resultan marcados de por vida.

c) Aéreos. Los aviones son también un medio de transporte usado particularmente por las redes especializadas en el tráfico de personas, pero con una frecuencia casi nula por los costos y riesgos que implican, a menos que se trate de extracontinentales, principalmente asiáticos, africanos y europeos del este.

Como nos podemos dar cuenta, todos y cada uno de los sistemas citados constituyen una amenaza para la integridad física de los extranjeros, quienes merman su salud a causa de accidentes, en ocasiones severos o permanentes, como heridas, traumatismos, trastornos intestinales y de piel, amputaciones de miembros, enfermedades respiratorias, infecciones, desnutrición, entre otras.²³⁶ De aquí surge la necesidad de que los indocumentados antes de tomar la decisión de abandonar su lugar de origen tengan una idea sobre los derechos que les asisten aun sin tener papeles, así como de la ubicación de las instituciones humanitarias, organizaciones de mujeres e iglesias dedicadas a ayudarlos y protegerlos.

Ahora lo importante es determinar cuáles son las rutas que los individuos en estudio siguen una vez que se encuentran en México, tomando como referente las tres entidades federativas fronterizas que colindan con Guatemala. De tal forma que en Chiapas, con el pasar de los años, se han conformado cuatro trayectos principales, que son:

1. Ruta Sierra Madre. Llamada así en referencia a la geografía de la zona; abarca Motozintla, presa La Angostura, Comitán y Tuxtla Gutiérrez.
2. Ruta Fronteriza. Recorre los sitios de Ciudad Cuauhtémoc, La Trinidad, Comitán, Altos, Selva Chimalapas y Matías Romero (Oaxaca). La mayor parte de este paso se realiza por parajes de extravío; las redes de polleros se encargan de controlar el tránsito de migrantes en ésta que es la segunda vía más importante.

²³⁶ Médicos sin fronteras. *Op. cit.*, p. 17.

3. Ruta La Selva. Atraviesa Carmen Xhan, Comitán, Selva Lacandona, y el estado de Veracruz. Se caracteriza por la poca afluencia de indocumentados y autoridades.

4. Ruta Marítima. Transita por Puerto Champerico (Guatemala), Puerto Madero, Puerto Arista, Salina Cruz y Huatulco (Oaxaca). Ha cobrado importancia en los últimos años porque es accesible y rápida debido a la escasa vigilancia de la Armada de México.

5. Ruta Costera. Comprende toda la zona costera de Chiapas.²³⁷

Tabasco registra dos trayectos fundamentales: el Corredor Planicie que abarca el Naranja, el Ceibo (Guatemala), Tenosique y Gregorio Méndez; y el Corredor Sierra, que comprende el Naranja, Carmen Xhan (Guatemala), el Triunfo y Balancán. Por su parte, Campeche no cuenta con puntos oficiales de cruce porque hasta hace poco carecía de un papel importante en la transmigración. Sin embargo, actualmente el tránsito pasa por San José, Flores, Melchor de Mencos (Guatemala), Candelaria y Calakmul. Hipotéticamente es planteada una ruta por Arroyo Negro, poblado ubicado en el extremo sureste del estado.²³⁸ Todas estas vías son utilizadas por los indocumentados y polleros, en mayor o menor medida, e incorporan a Oaxaca y Veracruz como parte del corredor migratorio.²³⁹

Durante la travesía, los migrantes buscan parecerse a los lugareños, se mimetizan para proseguir su camino sin mayores obstáculos; su empresa es facilitada por las similitudes étnicas y la solidaridad de los mexicanos que en ocasiones los protegen.²⁴⁰ Asimismo, utilizan una serie de medidas ingeniosas encaminadas a no ser identificados por las autoridades en caso de que sean detenidos; para tal efecto, adquieren credenciales de sindicatos, de partidos políticos (PRI), placas de policías, identificaciones oficiales (credencial de elector) falsas o usan uniformes de la marina

²³⁷ Edith Kauffer, "Entre peligros y polleros: la travesía de los indocumentados centroamericanos", *Ecofronteras*, México, num. 19, agosto de 2003, p. 10.

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ Hugo Ángeles, "Migración internacional a través de la frontera sur de México. La Dimensión de las Estadísticas para el Soconusco", *Ecofronteras*, México, num. 19, agosto de 2003, p. 5.

²⁴⁰ Rodolfo Casillas. *Op. cit.*, p. 21.

o armada.²⁴¹ A este respecto el periódico *El Orbe* de fecha 27 de agosto de 1992, publicaba: “La frontera sur la fábrica de mexicanos, crecen oficialías del Registro Civil en Tapachula”.²⁴² El artículo se refería a los transmigrantes, quienes se ven obligados a destruir los documentos que los identifican y a obtener nuevos que los hagan pasar por mexicanos. No obstante, el adquirir una identidad falsa no sólo consiste en papeles, implica tener conocimientos sobre la región que les permita responder las preguntas formuladas por los agentes del INM en caso de ser detenidos. En este sentido, tanto los indocumentados como los traficantes se vuelven más sofisticados con tal de alcanzar sus objetivos.

El migrante en condición irregular, desde el instante que sale de su hogar, hasta el momento en que se instala en el lugar de destino, es influenciado por una red social informal compuesta por parientes y amigos,²⁴³ lo cual explica que quienes se aventuran por primera vez, sepan dónde están ubicadas las volantas,²⁴⁴ dónde comer o pernoctar; de otra manera, las diferencias culturales, la ausencia de amigos o de relaciones familiares de apoyo entre el país de origen y el receptor, incrementarían los costos de la migración.²⁴⁵

En consecuencia, un elemento importante y quizás determinante para llegar al sitio de destino son las redes sociales que juegan un papel trascendental durante todo el proceso, al tiempo que permiten que la experiencia migratoria se convierta en un agente conformador de valores, estilos de vida y espacios de pertenencia por los lazos de cooperación e intercambio establecidos.²⁴⁶ Empero, ¿qué son las redes sociales? Victoria Chenaut las define como:

²⁴¹ Véase: Rosario González, “Capturan a indocumentada vestida con uniforme de la Armada de México”, *Diario del Sur*, Chiapas, 25 de noviembre de 2003.

²⁴² Aura Arriola. *Op. cit.*, p. 183.

²⁴³ Sergio Aguayo. *El Éxodo Centroamericano*, México, SEP, s.a., p. 43.

²⁴⁴ Es el control migratorio, temporal y móvil, entre uno y otro puesto fijo que se desplaza aleatoriamente para sorprender a los evasores.

²⁴⁵ Irene Palma, *et al. Cuadernos de Desarrollo Humano: Impacto Económico y Social de la Migración Internacional en Guatemala*, Guatemala, OIM, 2002, p. 15.

²⁴⁶ Rodolfo Casillas, “Redes Sociales y Migraciones Centroamericanas en México”; en: Philippe Bovin (coord). *Op. cit.*, p. 111.

Estructuras por las que se canaliza información, mecanismos de solidaridad y acciones recíprocas, que contribuyen no sólo al mejor desempeño económico, sino también a crear otras condiciones de entorno para facilitar decisiones y enseñar el camino.²⁴⁷

Las redes sociales se clasifican en dos grandes grupos: gratuitas y lucrativas (operadas por traficantes).²⁴⁸ A su vez se subdividen por razón de la ayuda proporcionada en cuanto a información, transportación, asistencia, financiamiento o protección, todas con diversos grados de integración.²⁴⁹ La información (domicilios, teléfonos, nombres de personas) circula con eficacia de manera verbal, para que la persona llegue a su destino, se instale o avance un tramo de su larga marcha.²⁵⁰ En este sentido, el éxito o el fracaso en el intento de cruce del indocumentado dependerán de su capacidad de insertarse y participar con eficacia en la red.²⁵¹ Bajo esta premisa, no existe garantía de que el individuo sepa conseguir y utilizar la información, pero es uno de los riesgos que debe asumir junto con las fallas, traiciones, delaciones o imprecisiones en los datos proporcionados. A pesar de esto, las redes sociales otorgan beneficios a sus usuarios, puesto que aportan mayor conocimiento, apoyo y poder del que poseen quienes actúan al margen de ellas.

Este tipo de organización es libre, duradera, gratuita, totalmente voluntaria y útil para el adscrito a ella, porque abarata el traslado, provee garantías y es un recurso material para hacer viable la migración de quienes se quedarán y posteriormente se convertirán en actores y piezas clave que facilitarán la integración social e inserción laboral de otros.²⁵² De esta forma, se gesta y consolida una estructura, en la cual la situación social, las capacidades laborales previas y los recursos disponibles no serían elementos que expliquen el llegar al Estado receptor, sino la capacidad del sujeto para entrar en ella, asistirse y posteriormente servirle, al participar en un

²⁴⁷ *Migrantes y Aventureros en la Frontera Sur*, México, SEP, 1989, p. 124.

²⁴⁸ Rodolfo Casillas, "Redes Sociales y Migraciones Centroamericanas en México"; en: Philippe Bovin (coord). *Op. cit.*, p. 217.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 118.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 109.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 110.

²⁵² CNDH, *Op. cit.*, p. 75.

proceso creador de vínculos que ampliará el conocimiento previamente construido por los predecesores al enriquecerlo con su propia experiencia.²⁵³

2.1.2.2 MENORES DE EDAD

Los niños y adolescentes que ingresan a México lo hacen de dos maneras: acompañados, ya sea de la familia, algún pariente cercano o bajo la protección de personas que comercian con la migración; y no acompañados, es decir, de forma independiente.²⁵⁴ En los menores, a diferencia de los adultos, lo que va a determinar la forma de internación son dos elementos:

— La condición familiar. Es un factor determinante para que por cuenta propia, el niño o adolescente decida emprender el camino hacia una vida “mejor”; en otras palabras, si el menor proviene de una familia desintegrada o abusadora, es más fácil que tome la iniciativa de migrar.

— La voluntad del individuo que ejerce la patria potestad. En este caso, quien tiene a su cargo la custodia del niño o adolescente, posee la facultad de decidir sobre si éste emigra, con quién y cómo lo hace.

Los medios de transporte utilizados, dada la minoría de edad de quien los usa son:

a) Fluviales. Los llanteros transportan tanto a niños y adolescentes solitarios como a los que se acompañan de algún familiar, conocido o pollero; las embarcaciones son privativas de quienes previamente han contratado un guía; y sólo un porcentaje mínimo arriesga la vida nadando por el río.

b) Terrestres. La forma más habitual es internarse a pie por veredas y caminos de extravío, o a través de transportes de carga. En cuanto al tren, únicamente los adolescentes mayores de 15 años lo aprovechan, en tanto que los demás se reservan, por miedo a los comentarios escuchados en torno a los accidentes.

c) Aéreos. Es accesible únicamente para quien esta acompañado de familiares, conocidos o coyotes; por tanto, es prohibitiva para los que viajan por cuenta propia, porque están imposibilitados para pagar los costos y cubrir los requisitos exigidos, los

²⁵³ Rodolfo Casillas. *Op. cit.*, p. 108.

²⁵⁴ Hugo Ángeles. *Op. cit.*, p. 7.

cuales aumentan a causa de la minoría de edad, como el permiso de los padres debidamente autorizado. De cualquier forma, la transportación de menores se ha convertido en una práctica cada vez más frecuente, al grado de que en marzo de 2002, en el operativo denominado *White Country*,²⁵⁵ fueron interceptados 52 personas entre 1 y 17 años, que estaban en manos de polleros, quienes los llevaban a EU con el propósito de entregarlos a sus padres o comerciar con ellos.²⁵⁶

En lo que respecta a las rutas que siguen los niños y adolescentes para llegar a su destino, así como las redes sociales de las que se sirven, son las ya establecidas, con la salvedad de que aquellos que atraviesan solos, van descubriendo durante el camino, los diferentes trayectos y la información fundamental para completar la travesía. Esto implica que tarden el doble del tiempo, mientras que quienes van acompañados, siguen un plan trazado anteriormente con base en el conocimiento y experiencia de otros migrantes, que les permite arribar con mayor prontitud al país designado. Esto no quiere decir que los menores estén exentos de las enfermedades antes comentadas; al contrario, tanto en uno como en otro caso, están propensos a padecimientos de todo tipo con una mayor probabilidad de morir en relación con los adultos, debido a la edad. Además, por sus características, no necesitan ocultar su origen, puesto que no poseen documentos de identificación que permitan determinar su nombre y nacionalidad al momento de ser capturados, lo cual retarda los trámites de deportación y los coloca en una situación de especial vulnerabilidad.

2.2 TRAFICANTES DE INDOCUMENTADOS

Desde una interpretación estrictamente gramatical, la definición del verbo “traficar”, en su sentido legal positivo, alude al comercio, es decir la compra y venta de cosas; empero, en sentido negativo, apunta a la existencia de un comercio ilícito.²⁵⁷ Luego entonces, este concepto transpolado al campo de la migración, implica un comercio ilegal de personas.

²⁵⁵ Diseñado especialmente para detectar y detener a bandas especializadas en el tráfico de menores.

²⁵⁶ MENAMIG. *Op. cit.*, p. 6.

²⁵⁷ Real Academia Española. *Op. cit.*, p 2206.

Algunos autores como Salt y Stein definen el tráfico de migrantes como: “un negocio internacional, que involucra el comercio y el movimiento sistemático de personas como artículos (objetos) a través de varios medios, así como una variedad de agentes, instituciones e intermediarios”.²⁵⁸ No obstante, es necesario hacer una distinción entre ésta figura jurídica y la trata de personas, que constituyen dos conductas delictivas perfectamente delimitadas por el Derecho Internacional,²⁵⁹ con características similares pero naturaleza diferente.²⁶⁰ De esta manera el tráfico es entendido como: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”;²⁶¹ en tanto que la trata es:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.²⁶²

Por tanto, la diferencia estriba en la contraprestación, las condiciones de su desarrollo y la presencia de un acto de voluntad del emigrante. En otras palabras, si el cruce de las fronteras se realiza de forma intencional, en la que un individuo requiere la ayuda de terceros para ingresar a un país careciendo de las autorizaciones y requisitos legales, a cambio de una contraprestación, sea ésta en

²⁵⁸ Citados en: Francisco De León. Tráfico de Personas e Inmigración Ilegal, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 28.

²⁵⁹ En esta materia existe dos tratados que son: *Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños)* y *Protocol against smuggling of migrants by land, sea and air (Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire)*. No obstante, es necesario hacer notar que los términos *trafficking* y *smuggling*, aluden al tráfico y al contrabando respectivamente; por tanto existe un problema de traducción.

²⁶⁰ Hablamos de características similares, porque ambas implican el desplazamiento de un sujeto de un lugar a otro, independientemente si éste es legal o no; en tanto que la naturaleza es distinta porque así lo son sus fines.

²⁶¹ Artículo 3, inciso A, del *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*.

²⁶² Artículo 3, inciso A, del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*.

dinero o no, estaremos ante una situación de tráfico. En cambio, si intervienen elementos de coerción o engaño, no sólo en el ámbito sexual sino en cualquier otro aspecto, tendremos que hablar de trata. Sin embargo, puede ocurrir que una persona voluntariamente se ponga a disposición de sujetos que inicialmente tienen como única finalidad cumplir con el negocio de cruzarlo, pero que con posterioridad abusen de su posición; así se convierte una situación que inició como tráfico, en trata,²⁶³ trasmutando la figura jurídica.²⁶⁴

El ilícito en estudio, no es reciente, al contrario, ha existido por siglos;²⁶⁵ en consecuencia, el sujeto activo del delito ha adquirido diversas connotaciones dependiendo de la región y las circunstancias.²⁶⁶ Concretamente en México se le ha llamado pollero,²⁶⁷ patero,²⁶⁸ coyote²⁶⁹ o simplemente traficante. Empero ¿Qué debemos entender por traficante?. Derivado de la definición plasmada en el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire* podemos decir que es la persona que facilita la entrada ilegal a otra en un Estado; por facilitación debemos entender el traslado, el ingreso, el alojamiento, y cualquier otra forma que coadyuve al cumplimiento de dicha finalidad.

Este personaje es susceptible de ser clasificado atendiendo a su modo de operación y grado de involucramiento; por ello proponemos la siguiente categorización:

1. Los independientes. Son también llamados guías y actúan por cuenta propia. En razón al grado de involucramiento, pueden ser:

²⁶³ Es el caso de algunos indocumentados que una vez en el lugar de destino son obligados por los coyotes, a trabajar o prostituirse en condiciones de total esclavitud.

²⁶⁴ Francisco De León. *Op. cit.*, pp. 30-31.

²⁶⁵ Es el caso de los *Thugs*, organización secreta de la India que hacía del asesinato y el robo a viajeros, una religión y una forma de vida.

²⁶⁶ Por ejemplo, en China se les ha denominado popularmente cabezas de serpiente.

²⁶⁷ Se deriva de la instalación de una alambrada, parecida a las jaulas de pollos, en la línea divisoria entre México y EU. Existió durante la primera mitad de este siglo y quienes la cruzaban eran llamados pollos, mientras que el guía era el pollero.

²⁶⁸ A los indocumentados que atravesaban nadando el río Bravo recibieron el nombre de patos, por tanto, al traficante se le llamó patero.

²⁶⁹ Se le nombró de esta manera, debido a su forma de actuar y atacar a los migrantes, como el animal homónimo típico de México, que para la mitología indígena es poseedor de astucia la cual le permite salir de problemas.

1.1 Ocasionales. No están dedicados a esta actividad, únicamente lo hacen para completar sus gastos. Entre estos encontramos:

1.1.1 El migrante pollero. Regresa con cierta periodicidad a su país; su estancia es aprovechada para convencer a otros que lo acompañen pidiéndoles una cantidad de dinero que facilitará su propio viaje. Este guía forma parte de las redes de apoyo, por lo que es visto con confianza, aunado al hecho de que en más de una ocasión pudo llegar a su destino.

1.1.2 El coyote campesino. Traslada indocumentados utilizando caminos de extravío (generalmente en trayectos de 100 km y de noche). Las cantidades de dinero que cobra para completar sus ingresos son ínfimas, por lo que el beneficio no es tan palpable; sin embargo, el riesgo de ir a la cárcel es alto y constante.

1.2 Permanentes. Están dedicados completamente a este ilícito, es decir viven de él. Su tarea consiste en detectar migrantes en el lugar de origen, zonas fronterizas o poblados de paso para ofrecerles sus servicios. Algunos de ellos, una vez recibida la remuneración y recorridos unos kilómetros, abandonan a los indocumentados a su suerte o los despojan de sus pertenencias; en ambos casos sus vidas están expuestas a un peligro inminente.

2. Los que pertenecen a un grupo. Dentro de éstos se encuentran las complejas redes del crimen organizado que, dependiendo del territorio abarcado, se dividen en:

2.1 Guía o estafeta. Están organizados y cuentan con medios de transporte (coches o pequeñas embarcaciones), pero su radio de operación es reducido. Se relacionan con sujetos del mismo equipo que por intervalos siguen la ruta hacia el norte.

2.2 Traficante sin fronteras o profesional. Es una red organizada internacionalmente con presencia en varios Estados de Centro y Sudamérica, además de México y EU. Tienen a su disposición recursos materiales, avances tecnológicos, medios de transporte y una serie de contactos que se insertan dentro de una organización criminal más amplia, en la que el comercio puede abarcar igualmente las drogas.

El negocio del traslado de indocumentados ha crecido desmesuradamente en la última década, gracias a la conjugación de una serie de factores que han permitido su promoción, como son la existencia de materia prima que traficar, es decir los migrantes; la necesidad de asegurar la llegada buscando correr el menor riesgo posible; el desconocimiento de las rutas; el miedo a las autoridades policiales y migratorias, así como a los asaltantes de caminos; el temor fundado por las campañas anti-inmigrantes lanzadas por EU y difundidas por las naciones subdesarrolladas; la exigencia de asegurar la recuperación del dinero invertido en el viaje; la imposibilidad de obtener la visa;²⁷⁰ la demanda de trabajadores en los Estados de acogida; la laxa regulación, y las sanciones poco efectivas.²⁷¹

El tráfico de personas requiere de una constante evolución para lograr su fin (obtener ganancias); por ello se ha transformado en una moderna agencia de viajes del crimen organizado, en donde por supuesto no existen ni requisitos ni fronteras que no puedan ser traspasadas, siempre y cuando haya dinero de por medio. En términos generales, el *modus operandi* de los polleros lleva implícito tres momentos:

- a) El proceso de reclutamiento.
- b) El traslado hasta el lugar de destino.
- c) La inserción en el mercado de trabajo.

En la primera etapa, se produce el contacto entre los coyotes y las posibles víctimas, a quienes les ofrecen un servicio que consiste en protección para no ser detectados, transportación desde el sitio de origen hasta el de recepción, documentación falsa para no ser descubiertos e información básica acerca de los pasos fronterizos, los niveles de seguridad y las rutas de viaje.²⁷² La mayoría de las ocasiones, los traficantes prometen ciertas comodidades como parte del convencimiento, con el propósito de crear un ambiente de confianza a través de diversas mentiras. Proporcionan nombres, direcciones o teléfonos celulares falsos para no ser

²⁷⁰ Héctor Rodríguez. *Op. cit.*, p. 28.

²⁷¹ Francisco De León. *Op. cit.*, p. 76.

²⁷² CNDH, *Op. cit.*, p. 78.

localizados, evadiendo de esta manera el compromiso adquirido.²⁷³ Asimismo, mienten sobre las verdaderas condiciones del trayecto, porque no son ellos quienes personalmente realizan el traslado, sino una red intrincada de individuos que recorren determinada cantidad de kilómetros guiando al contingente para después entregarlo a otro de los compañeros, quien se asegurará de que lleguen a su próximo destino.

Las negociaciones sobre las condiciones de la travesía son verbales, por tanto no hay contrato legal o garantía alguna sobre la recuperación del dinero, en caso de incumplimiento del servicio. El costo del viaje se fija tomando en cuenta el número de clientes, la cantidad de sobornos, los medios de transporte, las fronteras que cruzan, el número de guías, el tiempo, los gastos y la ganancia neta.²⁷⁴ Siguen la premisa “a mayor trayecto u obstáculos, mayor tarifa”; sin embargo, aún cuando el precio haya sido establecido con anterioridad, éste suele modificarse durante el recorrido.²⁷⁵ Por lo regular el pago total se efectúa al momento de partir y sólo en contadas ocasiones se acepta una parcialidad, siempre y cuando exista un deudor solidario residente que se responsabilice de cubrirlo.²⁷⁶

La segunda etapa consiste en la planificación y ejecución del traslado, el cual va a depender de la nacionalidad o ubicación del sujeto solicitante. El trato puede incluir cualquiera de los siguientes tres tramos: la transportación desde el lugar de procedencia hasta la frontera Guatemala-México; el cruce de la frontera sur de México hasta el Distrito Federal o alguna entidad del norte de nuestro país; y finalmente el paso por la frontera norte mexicana hasta EU.²⁷⁷ Durante esta fase es cuando ocurre el mayor número de violaciones²⁷⁸ por parte de los polleros o de éstos en combinación con delincuentes y corporaciones policíacas, quienes se aprovechan

²⁷³ Las redes del crimen organizado utilizan agencias de viajes fantasmas que se anuncian en los diarios para ofrecer sus servicios. Véase: Héctor Rodríguez. *Op. cit.*, p. 52.

²⁷⁴ *Ibidem*, pp. 56-61.

²⁷⁵ Cuando el coyote se entera que el migrante es extra-continental o sudamericano, le cobra el doble, porque el riesgo es mayor. Así se aprovecha de la necesidad del sujeto.

²⁷⁶ Sergio Aguayo. *Op. cit.*, p. 60.

²⁷⁷ Héctor Rodríguez. *Op. cit.*, p. 26.

²⁷⁸ *Vid infra*, pp. 112-120.

de la situación y necesidades de los inmigrantes. Es también en este momento cuando los coyotes adiestran a los indocumentados para que no los denuncien en caso de ser detenidos.²⁷⁹

El tráfico de migrantes, es el segundo negocio más lucrativo de los últimos tiempos, superado por el narcotráfico y seguido de la prostitución, pornografía y tráfico de armas.²⁸⁰ De hecho, podemos decir que ha adquirido dimensiones que actualmente salen del control de los gobernantes en cuyas naciones operan estas bandas, no sólo porque conocen bien las rutas y las características del terreno, sino por la manera en la que han proliferado al amparo de las autoridades. Se dice que de Guatemala a Nueva York operan 120 pequeñas organizaciones dedicadas a este trabajo ilícito, que sin dudar sostienen relaciones con agrupaciones de Centroamérica quienes también trafican con drogas, prostitución, pornografía y el llamado turismo sexual.²⁸¹ Concretamente en México, Felipe de Jesús Preciado, comisionado del Instituto Nacional de Migración en 2003, afirmaba que “El tráfico de indocumentados está controlado en la frontera norte de México por seis grandes organizaciones que comparativamente son similares a los cárteles de la droga, tanto por su *modus operandi* como por el capital que generan”.²⁸²

La tercera etapa es la inserción del individuo en el país receptor, es decir, su ubicación en el mercado de trabajo. Este proceso rara vez forma parte de la cadena del tráfico, porque el objetivo principal es el traslado; no obstante, sí se llega a presentar, como en el caso de los migrantes polleros, quienes valiéndose de las redes sociales colocan en diversos empleos a los connacionales que los han acompañado. Estos indocumentados no corren el peligro de ser posteriormente objeto de extorsión, debido a los lazos de amistad o vecindad que los unen. Es importante puntualizar que la fase en comento es la puerta que abre el camino a otra clase de delito, la trata, siempre y cuando tenga como finalidad la explotación de la

²⁷⁹ CNDH. *Op. cit.*, p. 140.

²⁸⁰ Arquidiócesis de Guadalajara, *El Sur de México: La Frontera Olvidada*, Seminario, México, 7 de septiembre de 2003.

²⁸¹ Véase: “Seis bandas controlan el tráfico de ilegales”, *Siglo XXI*, Guatemala, 1 de junio de 2001.

²⁸² *Idem*.

persona, sea ésta laboral, sexual o de cualquier otro tipo, como la servidumbre o esclavitud.

La relación entre el coyote y la mujer migrante va más allá de ser una simple negociación. Desde el inicio, el traficante ve a la mujer no como una cliente, sino como una mercancía que puede generarle una ganancia extra o sacarlo de un apuro durante el viaje; así, es:

- Usada y tratada de acuerdo con los intereses del propio pollero.
- Abusada sexualmente por el coyote, quien se aprovecha de su condición de emigrante y de su ignorancia al desconocer el nombre y domicilio real de éste.
- Utilizada para negociar con las autoridades, ofreciéndola como pago de deudas anteriores.
- Abandonada para que la ultrajen, cuando el grupo es perseguido por delincuentes.
- Inducida a prostituirse, lo que permite su posterior explotación comercial.²⁸³

Lo anterior coloca a la mujer en una situación de triple vulnerabilidad, por ser del género femenino, migrante e indocumentada, características que facilitan la transgresión de sus garantías fundamentales.²⁸⁴

Con todo lo mencionado surge la pregunta, ¿cómo es posible que los traficantes puedan operar con tanta facilidad e impunidad? La respuesta es obvia, este tipo de individuos sólo pueden desarrollar actividades como las descritas cuando están en contubernio con las autoridades, porque aún cuando los coyotes tengan pleno conocimiento del terreno (situación que facilita su trabajo), existen operativos aleatorios, independientes de las volantas, implementados por corporaciones distintas al INM, lo cual no implica que el personal de este organismo no participe en dichas acciones ilícitas. En este sentido se inscribe la aseveración del entonces Ministro de Gobernación de Guatemala, Rodolfo Mendoza, quien aseguraba que los cabecillas del tráfico de indocumentados deben tener contactos, pues la lógica nos

²⁸³ Héctor Rodríguez. *Op. cit.*, p. 30.

²⁸⁴ En ocasiones, los polleros les prometen a las mujeres llegar a EU, y terminan en Japón o Canadá donde son obligadas a prostituirse. Véase: Arquidiócesis de Guadalajara. *Op. cit.*

dice: “que para que operen estas redes de migrantes hay que tener un apoyo en algún lado que les dé protección...”.²⁸⁵

En investigaciones anteriores realizadas por el Ministerio Público de Guatemala se descubrió que “... en la Dirección General de Migración existen contactos de una red internacional que se dedica al tráfico de ilegales, quienes no registran ni entrada ni salida. La función de los contactos en migración permite a los migrantes no dejar registro en Guatemala al no ser registrado su paso”.²⁸⁶ Esto se reflejó en la detención del delegado de migración Vinicio Palencia en el Aeropuerto la Aurora, a quien se le decomisaron 100 documentos sin operar,²⁸⁷ así como en la captura de una poderosa banda de polleros que operaba en el Naranjo dirigida por agentes de migración y otras autoridades estatales.²⁸⁸ Empero, la corrupción entre los servidores públicos, no sólo es del lado guatemalteco, también se produce en México, como se demuestra con el desmantelamiento de una poderosa mafia de traficantes integrada y dirigida por funcionarios del INM.²⁸⁹

Nuestro gobierno ha adoptado diversas acciones en torno al combate del tráfico de personas y la falsificación de documentos como parte de organismos internacionales. Es el caso del Grupo Binacional México/Guatemala, que entre sus acuerdos más importantes están:

- Establecer grupos informales para el intercambio de información en materia de combate al tráfico de migrantes, falsificación de documentos y legislación migratoria.²⁹⁰
- Dar mayor seguimiento a los casos sobre tráfico de indocumentados en coordinación con las respectivas autoridades competentes.²⁹¹

²⁸⁵ Francisco Martínez, “Redes tienen contactos”, *Prensa Libre*, Guatemala, 12 de junio de 1998.

²⁸⁶ Francisco Martínez, “Red internacional de ilegales tiene contactos en Migración”, *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de noviembre de 1997.

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ Claudia Molina, “Ministerio Público no acciona contra red de ilegales”, *El Periódico*, Guatemala, 14 de enero de 2003.

²⁸⁹ Véase: Francisco Garduño y Gabriela Gutiérrez, “En *stand by*, la Operación Limpieza del INM”, *Milenio*, México, 7 de agosto de 2004.

²⁹⁰ Quinta reunión en México DF., llevada a cabo el 28 de junio de 1996. Véase: OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México sobre asuntos migratorios*, *Op. cit.*, pp. 21-26.

Además, dentro de las reuniones binacionales, la delegación guatemalteca se comprometió a reforzar sus acciones para combatir el tráfico, tanto a nivel regional como extra-regional, e intensificar las medidas en contra de la falsificación de documentos oficiales.²⁹²

La CRM, de la que México forma parte, ha hecho diversas propuestas en la materia, como las siguientes:

- Eliminar las sanciones y penalizaciones a migrantes e instituciones que les prestan protección y asistencia humanitaria en la región.
- Tipificar y penalizar el delito en estudio en los países de la CRM.
- Promover el intercambio fluido de información en relación a rutas, redes de coyotes, *modus operandi*, detección de documentos falsos, circulación de base de datos sobre traficantes y sospechosos involucrados en este ilícito.
- Impulsar políticas que reduzcan las posibilidades de soborno y corrupción administrativa.
- Fomentar el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel de cada país.
- Impartir dos veces al año seminarios de capacitación básica y superior para funcionarios y personal operativo de las distintas instituciones que laboran en los puertos fronterizos, en que se utilicen documentos técnicos-especializados.
- Intensificar el intercambio de información relacionado con el origen, producción, sujetos involucrados y modo de operar sobre documentos fraudulentos.
- Entrenar e instruir al personal que atiende directamente el control migratorio, a efecto de profesionalizar sus servicios y elevar el nivel de los mismos.²⁹³

Para lo anterior, la CRM ha organizado diferentes seminarios, entre los que sobresalen el de tráfico de migrantes y el de mujeres y niños, en el que se recomendó la elaboración de una legislación estricta que penalice estas prácticas,

²⁹¹ Novena reunión en México, DF., realizada el 11 de diciembre de 2001. Véase: *Ibidem*, pp. 41-74.

²⁹² *Ibidem*, pp. 21-26.

²⁹³ CRM. *Op. cit.*, p. 5.

así como la realización de campañas de información dirigidas a la población en general.²⁹⁴

La OCAM, de la cual no forma parte México pero sí Guatemala, también se ha preocupado por erradicar esta actividad en sus Estados miembros. Esto es a través de acciones coordinadas, el desarrollo de proyectos específicos²⁹⁵ y el establecimiento de acuerdos, como:

— Analizar toda la información disponible sobre el traslado de indocumentados para elaborar recomendaciones sobre su tratamiento; medidas aplicables de carácter legal y administrativo, y operativos que permita incidir sobre dicho delito.²⁹⁶

— Solicitar en el marco del PROCAM a la OIM, el desarrollo de sistemas de información que permitan a las autoridades de migración obtener información sobre las prohibiciones e impedimentos de los individuos que transitan por el territorio centroamericano y que son sujetos de investigación.²⁹⁷

— Mejorar los mecanismos de consulta e intercambio de información que permitan crear procedimientos administrativos ágiles reflejados en los procesos de deportación de ciudadanos extra-regionales.²⁹⁸

— Fortalecer los mecanismos que faciliten el cruce de información entre las oficinas de migración y los cuerpos de seguridad de cada país.²⁹⁹

— Solicitar la tipificación del tráfico de personas.³⁰⁰

— Intercambiar información logística sobre las redes de traficantes que operan en Centroamérica.³⁰¹

²⁹⁴ *Idem.*

²⁹⁵ Es el caso de la “Campaña sobre riesgos y consecuencias de la migración irregular en Centroamérica” o el de la “Repatriación y reinserción social de niños de la calle afectados por el tráfico de migrantes: un proyecto piloto”, cuyo objetivo es brindar asistencia directa a los menores de la calle y en situación de riesgo, afectados por la trata de personas.

²⁹⁶ Sexta reunión en Managua el 6 y 7 de septiembre de 1992. Véase: OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: La Comisión centroamericana de directores de migración (OCAM) 1990-2002*, *Op. cit.*, pp. 54-56.

²⁹⁷ Décima reunión en Panajachel el 27 y 28 de febrero de 1997. Véase: *Ibidem*, pp. 68-70.

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ *Idem.*

³⁰⁰ *Idem.*

³⁰¹ Onceava reunión en San Salvador el 17 y 18 de septiembre de 1998. Véase: *Ibidem*, pp. 71-72.

Del mismo modo, organizaciones civiles, entre ellas mexicanas, se han pronunciado por el combate de este ilícito, mediante la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM),³⁰² al:

- Instar a los Estados, a que en la persecución del delito, se evite victimizar al migrante y se le garanticen sus derechos.
- Condenar el tráfico, especialmente de mujeres y niños.
- Solicitar a las naciones que adopten leyes internas para combatir el traslado y contrabando de indocumentados, así como a tener en cuenta las prácticas que ponen en peligro sus vidas.³⁰³

A nivel universal, los países también han desarrollado diversas acciones³⁰⁴ que han derivado en la adopción de diferentes instrumentos internacionales en la materia, como la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional³⁰⁵ la cual incluye dos protocolos adicionales; el primero referente a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, y el segundo sobre el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire. Este último, el que nos ocupa, está compuesto de 25 artículos y tiene como objetivo “prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico”.³⁰⁶

Es importante destacar que en las disposiciones de este mismo protocolo se menciona que los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal por el hecho

³⁰² La red cuenta con miembros en 11 países que participan en la CRM. Se integra por organizaciones de la sociedad civil, asociaciones religiosas, grupos de migrantes, instituciones académicas, y otros sectores de las comunidades. Véase: CRM. *Op. cit.*, p. 2.

³⁰³ CRM. *Op. cit.*, p. 6.

³⁰⁴ En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo llevada a cabo en el Cairo, del 5 al 13 de septiembre de 1994, se acordó como objetivos el prevenir la explotación de los indocumentados, velar porque se protejan sus derechos fundamentales y combatir su tráfico internacional especialmente con fines de prostitución. Véase: OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Evolución de la protección jurídica de los trabajadores migratorios en el derecho internacional*, *Op. cit.*, p. 42. Por otro lado, la Cumbre Extraordinaria del Consejo Europeo de Tampere en sus conclusiones 11 y 23, consideró la necesidad de garantizar el respeto, en especial de los niños, en los países de origen y tránsito para atajar el drama de la inmigración infantil. De esta manera establece la necesidad de salvaguardar a las víctimas de las redes de tráfico ilegal, al prestar atención específica a sus problemas. Véase: Cristina Elías. *Op. cit.*, p. 225.

³⁰⁵ Adoptada en Palermo, Italia, el 15 de diciembre del 2000, y firmada hasta el momento por 120 Estados.

³⁰⁶ Artículo 2.

de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 que expresa:

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

a) El tráfico ilícito de migrantes;

b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:

i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;

ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento.

c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) o al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del presente artículo; y

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

3. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, de los delitos tipificados con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo toda circunstancia que:

a) Ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o

b) Dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación.

4. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno.

Se establece de igual forma el intercambio de información entre las naciones parte, en particular aquellas que tengan fronteras comunes o estén situadas en las rutas de los traficantes.³⁰⁷ Asimismo, el artículo 11 resalta la obligación de los gobiernos de reforzar los controles fronterizos, y de adoptar las medidas legislativas conducentes para prevenir la utilización de los medios de transporte terrestres en la comisión de esta actividad. Además, comprende como una de las medidas de prevención, el deber de los transportistas comerciales de cerciorarse de que los pasajeros cuenten con los documentos de viaje requeridos por el país. En caso de incumplimiento, se prevé la sanción correspondiente.

Los artículos 12 y 13 aluden a la seguridad y control en los documentos de identificación, que deben contar con las medidas de protección indispensables para que no sean fácilmente falsificados, alterados, reproducidos o expedidos en forma ilícita. A la par, se establece en el artículo 14 la obligación de los Estados de capacitar a sus funcionarios para prevenir, combatir y erradicar el delito marcado en el artículo 6. Dicha capacitación debe incluir:

- ... a) La mejora de la seguridad y la calidad de los documentos de viaje;
- b) El reconocimiento y la detección de los documentos de viaje o de identidad falsificados;
- c) La compilación de información de inteligencia criminal, en particular con respecto a la identificación de los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados en las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo,

³⁰⁷ Artículo 10... los Estados Parte, ... intercambiarán, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos internos, información pertinente sobre asuntos como: a) Los lugares de embarque y de destino, así como las rutas, los transportistas y los medios de transporte a los que, según se sepa o se sospeche, recurren los grupos delictivos organizados involucrados...; b) La identidad y los métodos de las organizaciones o los grupos delictivos organizados involucrados o sospechosos de estar involucrados...; c) La autenticidad y la debida forma de los documentos de viaje expedidos por los Estados parte, así como todo robo o concomitante utilización ilegítima de documentos de viaje o de identidad en blanco; d) Los medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte de personas, la alteración, reproducción o adquisición ilícitas o cualquier otra utilización indebida de los documentos de viaje o de identidad empleados..., así como las formas de detectarlos; e) Experiencias de carácter legislativo, así como prácticas y medidas conexas...; y f) Cuestiones científicas y tecnológicas de utilidad para el cumplimiento de la ley...

los métodos utilizados para transportar a los migrantes objeto de dicho tráfico, la utilización indebida de documentos de viaje o de identidad para los fines de las conductas enunciadas en el artículo 6 y los medios de ocultación utilizados en el tráfico ilícito de migrantes;

d) La mejora de los procedimientos para detectar a las personas objeto de tráfico ilícito en puntos de entrada y salida convencionales y no convencionales; y

e) El trato humano de los migrantes afectados y la protección de sus derechos reconocidos conforme al presente Protocolo...

El instrumento internacional incluye igualmente el compromiso de las naciones signatarias, de poner en marcha programas de información entre la población para lograr su concienciación respecto de esta actividad la cual realizan grupos delictivos organizados con fines de lucro y que suponen graves riesgos para los migrantes afectados.³⁰⁸ Finalmente, constriñe a los países para tomar las medidas necesarias con el propósito de, sin demora indebida o injustificada, repatriar a toda persona que haya sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6.³⁰⁹

A nivel regional sólo existe la Convención Interamericana sobre Tráfico de Menores, la cual se enfoca a la sustracción, traslado, retención, o sus tentativas con propósitos o medios ilícitos. Los primeros comprenden la prostitución, la explotación sexual o la servidumbre, ya sea en el país de residencia del niño y adolescente o en el territorio

³⁰⁸ Artículo 15, 1... 2. De conformidad con el artículo 31 de la Convención, los Estados parte cooperarán en el ámbito de la información pública a fin de impedir que los migrantes potenciales lleguen a ser víctimas de grupos delictivos organizados. 3. Cada Estado parte promoverá o reforzará, según proceda, los programas y la cooperación para el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta las realidades socioeconómicas de la migración y prestando especial atención a las zonas económica y socialmente deprimidas, a fin de combatir las causas del tráfico ilícito de migrantes, como la pobreza y el subdesarrollo.

³⁰⁹ Artículo 16, 1. Al aplicar el presente Protocolo, cada Estado Parte adoptará... todas las medidas apropiadas,... a fin de preservar y proteger los derechos de las personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, conforme a las normas aplicables del derecho internacional, en particular el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. 2. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para otorgar a los migrantes protección adecuada contra toda violencia que puedan infligirles personas o grupos... 3. Cada Estado Parte prestará asistencia apropiada a los migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo. 4. Al aplicar las disposiciones del presente artículo, los Estados parte tendrán en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños. 5. En el caso de la detención de personas que hayan sido objeto de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte cumplirá las obligaciones contraídas con arreglo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares... incluida la de informar sin demora a la persona afectada sobre las disposiciones relativas a la notificación del personal consular y a la comunicación con dicho personal.

en que se halle. Son “medios ilícitos” el secuestro, consentimiento fraudulento o forzado, la entrega o recepción de pagos o beneficios ilegales con el fin de lograr el consentimiento de los padres, las personas o la institución a cuyo cargo se halla el menor, ya sea en el Estado de su residencia o en el que se encuentre.

Ahora bien, de acuerdo con nuestro derecho interno, el tráfico de indocumentados, está tipificado en el artículo 138 de la *Ley General de Población* que a la letra dice:

... a quien por sí o por interpósita persona, con el propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evitar la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.

Cabe recordar que son tres los elementos que conforman el delito, los cuales es necesario tener claros: el sujeto activo, el pasivo y el objeto material. De esta forma y con base en el precepto anteriormente transcrito podemos determinar que:

- El sujeto activo es el individuo que promueve o facilita el ingreso, tránsito o permanencia, de una o más personas no autorizadas por el gobierno de dicha nación, con el fin de llegar a un tercer país.
- El sujeto pasivo es el Estado, afectado con la entrada ilegal de las personas.
- El objeto material³¹⁰ es la paz del Estado, porque se ve perturbado en su soberanía.³¹¹

³¹⁰ Es todo aquello sobre lo que se concreta el interés jurídico que el legislador pretende tutelar y el cual se refiere a la conducta del sujeto activo.

Por tanto, el sujeto activo no es la persona que transita sin permiso dentro de nuestro territorio nacional, sino quien a sabiendas promueve o facilita la internación, tránsito, permanencia, ocultación o empleo de cualquiera que haya ingresado, permanezca, circule o se emplee en el país sin cumplir los requisitos impuestos por la ley de migración o el que tenga conocimiento pleno del hecho y por lo tanto decide si se consume o no. En otras palabras, los migrantes que utilizan a Guatemala como puente para llegar a México y luego trasladarse a EU no cometen un ilícito penal, pero si una infracción administrativa.³¹²

Resultaba absurdo y contradictorio de las normas internacionales y los acuerdos aceptados por México como miembro de diversos grupos de trabajo, lo consagrado en la *Ley General de Población*, la cual sancionaba con dos años de prisión, multa de trescientos a cinco mil pesos y expulsión del territorio, a todo extranjero que se internara ilegalmente; empero por reforma del 29 de abril de 2008 se derogó el artículo 123. Actualmente la sanción, conforme a la modificación hecha, consiste en una multa de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el DF y la expulsión del país o la repatriación al Estado de origen si es que existieran convenios.

Acertadamente, el tráfico de indocumentados, dentro de la normatividad mexicana aplicable, es considerado como un delito grave de acuerdo con el artículo 194 del *Código de Procedimientos Penales*, que enuncia:

Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes: I... V De la Ley General de Población, el delito de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138...

Luego entonces, con base en el artículo anterior no procederá la libertad bajo caución conforme el artículo 399 del mismo código en el que se expresa:

³¹¹ Francisco De León. *Op. cit.*, p. 47.

³¹² *Ibidem*, pp. 46-47.

Todo inculpado tendrá derecho durante la averiguación previa o el proceso a ser puesto en libertad provisional, inmediatamente que lo solicite, si se reúnen los siguientes requisitos: ... IV Que no se trate de alguno de los delitos calificados como graves en el artículo 194.

Empero, es necesario recordar que no basta tipificar el tráfico de migrantes como un delito grave, es necesario enmarcar todas las conductas en torno a él y castigar los grados de participación con diferentes penas. La legislación guatemalteca, al igual que la nicaragüense,³¹³ es de las pocas que de manera explícita tipifican diversas conductas delictivas en torno al tráfico de indocumentados. Sanciona el ingreso,³¹⁴ tránsito³¹⁵ y transporte³¹⁶ de migrantes con penas que van de los cinco a los ocho años de prisión incommutables para quien las promueva o facilite. Además, considera, como en el caso de la ley mexicana, una pena mayor si la acción recae en menores de edad.³¹⁷ Igualmente, sanciona la contratación³¹⁸ y el ocultamiento³¹⁹ de indocumentados.

En los dos supuestos anteriores hay que tomar en cuenta que penar al sujeto que contrata u oculta a extranjeros en situación irregular no impide que el fenómeno deje de existir; de hecho, abre la posibilidad de que los individuos que actúan de buena fe

³¹³ Nicaragua cuenta con la ley número 240 de fecha 13 de noviembre de 1996 que, además de tipificar el tráfico de migrantes, incluye diversas categorías de participación; identifica y castiga al autor material, al intelectual, al cómplice y al encubridor, a quienes impone diferentes penas, que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según el grado de responsabilidad. Véase: CRM. *Op. cit.*, p. 8.

³¹⁴ Artículo 103. Comete el delito de ingreso ilegal de personas, quien promueva o facilite el ingreso al país de una o más personas extranjeras sin cumplir con los requisitos legales.

³¹⁵ Artículo 104. Comete el delito de tránsito ilegal de personas, quien promueva o facilite el ingreso y tránsito de una o más personas sin cumplir con los requisitos legales, con el fin de trasladarlas con destino a otro país.

³¹⁶ Artículo 105. Comete el delito de transporte de ilegales, la persona que conduzca o ponga a disposición, cualquier medio de transporte con el fin de transportar a personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan en forma ilegal dentro del territorio guatemalteco.

³¹⁷ Artículo 108. Cuando las conductas... se realicen respecto de menores de edad, en condiciones o por medios que ponga en peligro la salud, la integridad o la vida de las personas, o bien cuando sean cometidas por funcionario o empleado público, la pena será aumentada en una tercera parte.

³¹⁸ Artículo 107. Comete el delito de contratación de ilegales, la persona individual o jurídica que contrate los servicios de extranjeros que permanezcan en el país sin cumplir con los requisitos legales, por no contar con la documentación requerida por la Dirección General de Migración para su permanencia en el país.

³¹⁹ Artículo 106. Comete el delito de ocultación de ilegales, la persona que permita la ocultación de personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan dentro del territorio guatemalteco, sin cumplir con los requisitos legales, en cualquier bien mueble o inmueble, con el fin de ocultarlo en su tránsito a otro país o para facilitarle su permanencia en el mismo.

tratando de ayudarlos sean sancionados dejando sin oportunidad de resguardo a los transmigrantes. Ejemplo de esto son los albergues, iglesias, centros o instituciones que, sin fines de lucro, proporcionan cobijo, alimento y techo a los indocumentados. En consecuencia, regulaciones de este tipo dejan poco campo para la asistencia y protección a este grupo vulnerable e imputan a inocentes, sin conocimiento o ánimo de lucro, la característica de delincuentes.³²⁰

Lo expresado hace necesario reformar la *Ley General de Población*, lo cual permitirá diluir, en parte, las consecuencias que genera el delito del tráfico de personas, tangibles para:

- Los migrantes, quienes en lugar de ver resueltos sus problemas con la contratación de los polleros, éstos se convierten en el principio de una serie de transgresiones a sus garantías fundamentales, particularmente para las mujeres, niños y adolescentes.
- Los familiares, afectados por la posible pérdida de su ser querido, así como al ver deteriorada su economía por la erogación de cantidades de dinero, ya sea para pagar un viaje que probablemente fracase o para liberar a su pariente cuando el traficante aumenta el precio.
- Los ciudadanos, especialmente los que viven en las zonas fronterizas, por la total inseguridad ante lo que representa y conlleva la figura del coyote.
- Los niveles de gobierno, quienes tienen ante sí el reto innegable de combatir el tránsito ilegal, el cual estremece el estado de derecho al crear un clima de impunidad, corrupción al interior de sus organismos, e inseguridad entre los nacionales y extranjeros; además, se proyecta una imagen negativa a la comunidad internacional por la incapacidad de proteger los derechos humanos de sus gobernados y de aquellos que se internan en su territorio, independientemente de su condición jurídica.

³²⁰ Médicos sin fronteras. *Op. cit.*, p. 15.

2.3 VIOLACIONES

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española violación es: “acción y efecto de violar”,³²¹ y por violar se entiende: “(Del latín violàre) Infringir o quebrantar una ley, un tratado, un precepto, una promesa, etc.”.³²² Por tanto, cuando hablamos de violación nos referimos a la trasgresión de derechos básicos, conocidos también como derechos humanos, de los cuales son poseedores los migrantes por el simple hecho de su naturaleza humana; ésta es la consecuencia que tienen que enfrentar durante y después de su trayecto al país de destino.

Escuchamos en los medios de comunicación que las violaciones más graves son las cometidas precisamente en la frontera sur de México, lo que nos lleva a preguntarnos ¿cuáles son?, ¿quién y cómo se cometen?. Las respuestas a las interrogantes las encontraremos en los dos apartados siguientes, en donde presentamos una lista sucinta de las injusticias de que son objeto tanto los adultos como los menores indocumentados, al tiempo que se menciona la causa de su vulnerabilidad y se relaciona a los violadores por orden numérico de importancia, con el fin de determinar las medidas adecuadas para evitar estos abusos.

2.3.1 MAYORES DE EDAD

La violencia contra los migrantes es una manifestación de irracionalidad que niega todo principio de convivencia humana y que degrada al individuo y a la institución que la ejerce.³²³ De acuerdo con Delgado, puede clasificarse en:

a) Institucional. Ejecutada por diversas autoridades y cuerpos de seguridad. Como ejemplo podemos mencionar del lado americano a la *Border Patrol* con su racismo, discriminación y maltrato, y del lado mexicano a los agentes de migración a través de la extorsión y la corrupción.

b) No Institucional. Ejercida por los diversos sectores de la sociedad y los delincuentes del orden común.³²⁴

³²¹ *Op. cit.*, p. 2304.

³²² *Idem.*

³²³ Enrique Loaeza, *Los derechos humanos de los migrantes indocumentados en el marco de las relaciones México-Estados Unidos*, Seminario sobre la Migración Internacional y el Desarrollo Económico de México, Zacatecas, 1990, p. 1.

A esta categorización se le podría añadir un tipo más, el ecléctico el cual consisten en combinar las dos clases anteriores. Con base en el material documental y en las observaciones realizadas en la estación migratoria de Tapachula, enumeramos los principales abusos de la siguiente forma:

Violación	Responsable		
	Autoridad	Miembros de la sociedad y delincuentes comunes ³²⁵	Ambos
Agresión física			X
Agresión verbal			X
Agresión sexual			X
Agresión psicológica			X
Tratos crueles, inhumanos y degradantes			X
Robo			X
Estafa		X	
Amenazas			X
Corrupción, omisión y colusión	X		
Retención indebida			X
Abuso de autoridad	X		
Decomiso y destrucción de documentos públicos	X		
Exceso de requisitos migratorios	X		
Duplicación de funciones al intervenir diversos cuerpos oficiales en el control migratorio ³²⁶	X		
Estaciones migratorias inadecuadas, insuficientes e insalubres	X		
Incumplimiento de la obligación de informar sobre los derechos	X		

³²⁴ *Los migrantes en Tijuana*, México, Universidad Iberoamericana, [s.a.], p. 23.

³²⁵ Dentro de los delincuentes comunes debe contemplarse a los traficantes de indocumentados y a los Mareros.

³²⁶ Este delito aumenta la posibilidad de transgredir los derechos humanos y provoca impunidad por el uso de la fuerza. Ejemplo de ello es el Convenio celebrado entre la SG y la PGR, con el objetivo de detener a migrantes. Cabe aclarar que el citado instrumento es impreciso en sus señalamientos así como en la separación de las competencias. Véase: CNDH. *Op. cit.*, p. 113.

Violación	Responsable		
	Autoridad	Miembros de la sociedad y delincuentes comunes ³²⁵	Ambos
en condiciones de aseguramiento			
Denegación de alimentos			X
Negación de la impartición de justicia	X		
Ausencia de garantías laborales	X		
Expulsiones irregulares	X		

Las autoridades infractoras alcanzan un número impresionante si tomamos en cuenta la trayectoria del indocumentado desde el momento en que sale de su país de origen hasta que llega a su destino. Esto es debido a que los gobiernos, con el pretexto de combatir el contrabando de armas, drogas y mercancías no autorizadas, han permitido operaciones de agentes que poco tienen que ver con la migración y el desarrollo fronterizo, pero sí con la implementación de controles y persecución indiscriminada.³²⁷ No obstante, dentro del perímetro fronterizo entre México y Guatemala, las corporaciones que actúan en la detención de extranjeros en situación irregular son:

En Guatemala: ³²⁸	En México: ³²⁹
1. Policía Nacional Civil	1. Instituto Nacional de Migración
2. Dirección General de Migración	2. Procuraduría General de la República
3. Ministerio Público	3. Ejército
4. Policía Nacional de Migración.	4. Armada
	5. Dirección General de Aduanas
	6. Policía Federal Preventiva
	7. Agencia de Control de Narcóticos
	8. Policía Judicial Estatal
	9. Policía Municipal.

³²⁷ Manuel Castillo, “Región y Frontera: La Frontera Sur de México. Elementos Conceptuales para la Definición de Región Fronteriza”; en: Edith Kauffer (ed). *Identidades, Migraciones y Género en la Frontera Sur de México*, México, Ecosur, p. 39.

³²⁸ José Laparra. *El Delito Migratorio en la Legislación Guatemalteca*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 2000, p. 23.

³²⁹ CNDH. *Op. cit.*, p. 77.

Pero ¿por qué las violaciones y sus trasgresores no son denunciados por los indocumentados? Entre otras razones, es debido a:

- El desconocimiento de la competencia y jurisdicción de cada corporación.
- La ignorancia de los mecanismos que tutelan sus derechos.
- La falta de tiempo para interponer la queja.
- El pánico a ser expulsado y sufrir de nueva cuenta la travesía.
- El miedo a las represalias de los coyotes y a su negativa de ayuda para cruzar nuevamente.
- El temor a los policías, lo cual se acentúa con la imagen proyectada por los uniformes y el trato que reciben.
- La necesidad de pasar inadvertido.³³⁰

Lo anterior, convierte al migrante en un sujeto en total estado de desamparo ante las realidades que enfrenta y, por tanto, susceptible de que sus derechos sean violados. Una persona en tal situación se encuentra en una posición de vulnerabilidad *a priori*, la cual se origina a partir de la reunión de factores internos y externos, que al combinarse disminuyen o anulan la capacidad del individuo para enfrentar un hecho determinado que le ocasiona daño.³³¹ Si entendemos que los factores internos se componen por las características propias de la persona (edad, estado de salud, origen étnico, discapacidad, lenguaje, entre otros) y los factores externos son los ligados al contexto social en el que éste se halla (discriminación, nivel de ingresos, crisis económica y desempleo), entonces todos los varones indocumentados son vulnerables pero en menor medida si se les compara con las mujeres, niños y adolescentes.

La vulnerabilidad del migrante se caracteriza por ser:

- Multidimensional. Se manifiesta en varones y mujeres independientemente de la edad.

³³⁰ *Ibidem*, p. 76.

³³¹ *Idem*.

— Integral. Afecta todos los aspectos como la salud física y mental, la situación económica, entre otros.

— Progresiva. Se acumula e incrementa produciendo efectos más graves.³³² La indefensión es menor mientras el sujeto se encuentra en su país de origen, pero aumenta gradualmente cuanto más se aleja por el cambio de marco jurídico y social.

La situación de indefensión del migrante indocumentado se genera por las siguientes causas:

- Las condiciones geográficas de los lugares por los que atraviesa.
- El clima (temperaturas extremas durante el día y la noche).
- La falta de recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas (abrigo, calzado, comida y transporte).
- El poco dinero que llevan consigo.
- Los problemas de salud previos y derivados del viaje.
- La condición de género.
- La edad.
- El choque cultural debido a la diversidad de costumbres y tradiciones.
- El idioma.
- La carencia de familiares y amigos.
- El endurecimiento de las políticas migratorias.
- El desconocimiento de los derechos humanos por parte de las autoridades y los propios migrantes.
- La ignorancia de los medios para hacer valer las garantías individuales.
- La falta de recursos para acudir a los sistemas de justicia.³³³

Hablamos de una doble vulnerabilidad en el caso de la mujer, porque a lo enunciado se suman las características propias de su sexo; el grado de dependencia y subordinación al varón; el negocio creciente de la trata de personas, y la exclusión de

³³² *Idem.*

³³³ Médicos sin fronteras. *Op. cit.*, p. 9.

la legislación interna y de los instrumentos internacionales que regulan la migración.³³⁴

2.3.2 MENORES DE EDAD

Las violaciones cometidas en contra de los menores indocumentados durante su estancia en nuestro territorio, de acuerdo con información proporcionada por el DIF municipal de Tapachula, son las siguientes:

Violación	Responsable		
	Autoridad	Miembros de la sociedad y delincuentes comunes	Ambos
Agresión física			X
Agresión verbal			X
Agresión psicológica		X	
Agresión sexual		X	
Explotación laboral		X	
Explotación sexual ³³⁵		X	
Robo			X
Amenazas			X
Tratos crueles, inhumanos y degradantes			X
Intervención de diversos cuerpos policiales	X		
Corrupción	X		
Incumplimiento de la obligación de ser informado sobre los derechos en condición de aseguramiento	X		
Estaciones migratorias inadecuadas, insuficientes e insalubres	X		
Estancia excesiva e indefinida	X		
Dilación en el procedimiento migratorio	X		

³³⁴ Ida Pierotti, *Op. cit.*, p. 17.

³³⁵ Ejecutada contra menores entre los 10 y 16 años, en su trayecto hacia el país destino. Regularmente son reclutados por bandas de pedófilos o del crimen organizado para prostitución.

Violación	Responsable		
	Autoridad	Miembros de la sociedad y delincuentes comunes	Ambos
Separación de familiares	X		
Denegación de alimentos	X		
Denegación del derecho a la educación	X		
Denegación de derechos laborales	X		
Expulsiones irregulares	X		

Asimismo, los transgresores principales son las autoridades en el siguiente orden numérico de incidencia:

1. El INM
2. Los agentes diplomáticos
3. El DIF
4. La PGR
5. La policía federal preventiva
6. La policía judicial federal y estatal
7. La policía municipal

En el mismo sentido, los menores no denuncian por:

- Amenazas.
- Miedo a ser afectados en su integridad física o la de sus familiares cercanos.
- Desconocimiento de los derechos que tienen, y por ende de los medios para hacerlos valer.
- Temor a las represalias de los coyotes y policías.
- Ignorancia de la competencia y jurisdicción de las autoridades involucradas.
- Falta de la capacidad de ejercicio.
- El idioma.

Lo anterior nos lleva a determinar que los niños y adolescentes son vulnerables debido a:

— La edad. Constituye el factor más importante que los coloca en una posición de doble indefensión; primero por ser migrantes y luego por no contar con la madurez, conocimiento y capacidad de defensa que tiene un adulto, que de por sí es vulnerable.

— El analfabetismo.

— El idioma.

— La exposición a condiciones climáticas y geográficas que repercuten en su salud.

— La carencia de medios de supervivencia básicos (techo, comida, educación, vestido, entre otros).

— La exposición a los peligros y riesgos de la calle.

— El desconocimiento de las rutas.

— La falta de capacidad de ejercicio.

— La desprotección (los menores no acompañados son más propensos a violaciones porque no tienen a nadie que los defienda).

El último punto nos lleva a reflexionar que los niños y adolescentes, además de la situación de indefensión que enfrentan, sufren también el abandono, el cual se presenta en diversas circunstancias a saber: cuando carecen de familia; cuando el núcleo familiar es el causante de la falta de protección,³³⁶ y por causas ajenas a la familia.³³⁷

Ahora bien, para que se produzca el desamparo, se requiere de la existencia de dos elementos:

a) El objetivo. Es la privación de asistencia moral y material; esta última consiste en que las necesidades físicas básicas no son atendidas ni temporal ni permanentemente.

b) El subjetivo. Es el incumplimiento o la imposibilidad de cumplimiento que provoca la anterior.³³⁸

³³⁶ Es el caso de los menores maltratados, explotados, corrompidos o víctimas del abuso sexual.

³³⁷ Aquí se incluyen a los niños y adolescentes de escasos recursos, cuyos padres únicamente les pueden proporcionar una mínima alimentación.

³³⁸ Cristóbal Fabrega. *Op. cit.*, pp. 113-114.

Todo lo expuesto nos permite concluir que la realidad vivida por los menores en situación irregular requiere de una atención inmediata manifestada a través de la modificación a las leyes respectivas y la adopción de medidas específicas encaminadas a la protección y la seguridad de estos sujetos.

2.4 PROGRAMAS DE PROTECCIÓN

El gobierno mexicano, al igual que diversas instituciones, ha desarrollado diferentes programas encaminados a proteger la integridad y seguridad de los migrantes a lo largo de su travesía por el territorio nacional. En razón de esto, y debido a la relevancia que adquieren este tipo de acciones, en los siguientes rubros se analizará la actuación de los tres niveles de gobierno, los programas de asistencia con los cuales cuentan los consulados, y la forma en la que las ONG's y las asociaciones religiosas apoyan a los indocumentados. Para ello se mantiene la división de los sujetos en mayores y menores de edad, lo cual nos permitirá determinar con mayor facilidad si los medios existentes son suficientes, viables y acordes con la realidad que viven las personas en condición irregular.

2.4.1 MAYORES DE EDAD

Los programas de protección dirigidos a los migrantes mayores de edad son los siguientes:

a) Por parte del Gobierno Federal. Desarrolla acciones a través del INM, cuya campaña de protección tiene dos ejes: desalentar la migración y prevenir de los riesgos a los indocumentados.³³⁹ Dentro de esta última línea, el 4 de mayo de 1996, con base en el acuerdo de coordinación interinstitucional entre el INM, el gobierno de Chiapas y los ayuntamientos de Tapachula y Pijijiapan se creó el Grupo Beta Sur;³⁴⁰ cuyos objetivos principales son:

³³⁹ INM, *Palabras de Magdalena Carral Cuevas Comisionada del Instituto Nacional de Migración*, Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Flujos Migratorios en México y América Central, México, 7 de octubre de 2002, p. 2.

³⁴⁰ Actualmente existen 12 grupos en el norte del país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas) y 5 en el sur (Veracruz, Tabasco, Chiapas y el recién formado en Oaxaca).

- Defender las garantías individuales y la integridad de los migrantes durante su trayecto o aseguramiento.
- Supervisar las actividades de control y vigilancia.
- Recibir y dar seguimiento a las quejas y denuncias.
- Proporcionar asistencia social a los indocumentados y sus familias (búsqueda de desaparecidos; comunicación con parientes y consulados; atención médica; trámites funerarios y traslado de cuerpos).³⁴¹

A esta corporación, en relación con los individuos en situación irregular, le corresponde: atender sus reclamos; brindarles asistencia social, jurídica y atención médica; poner a salvo sus derechos laborales; realizar gestiones administrativas; promover la localización de familiares extraviados; proporcionar alimentos y agua; canalizar a las víctimas de delitos a los albergues; recorrer áreas de concentración o incidencia criminal; alertarlos sobre los peligros naturales o sociales, e informarlos sobre sus derechos.³⁴²

Cabe aclarar que los agentes betas no están armados y no pueden hacer detenciones, salvo que sea un delito *in fraganti*,³⁴³ por lo tanto no son policías ni desempeñan funciones análogas. Independientemente de este programa, no existe otro de su magnitud o impacto por parte de la autoridad federal.

b) Por parte del Gobierno Estatal. La protección a los migrantes se ha otorgado a través de diversas acciones como la realización del Seminario sobre Migración, Derechos Humanos y Seguridad en la Frontera Sur: Retos y Oportunidades; la participación en el Taller Nacional de Movilidad Humana, en donde Chiapas fue sede en el 2008, y la creación del Centro de Asistencia para Mujeres Migrantes de Arriaga. Empero, la más importante quizás ha sido el establecimiento de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en contra de Inmigrantes de la Procuraduría

³⁴¹ CAM. *Op. cit.*, p. 61.

³⁴² INM. *Op. cit.*, p 1.

³⁴³ *Idem.*

General Justicia del Estado de Chiapas, cuyo propósito fundamental es garantizar el derecho pleno de acceso a la justicia, de manera pronta y expedita.³⁴⁴

Respecto a la Comisión Estatal de Derechos Humanos no hay programas desarrollados en este rubro, de hecho, la respuesta obtenida al cuestionar a su Visitador General fue que no era de su competencia y por lo tanto no tenían ninguna injerencia en el asunto.³⁴⁵ Es cierto que la materia migratoria es un rubro que compete a la autoridad federal, pero también es cierto que dentro de las facultades otorgadas a la comisión estatal de Chiapas, expresamente están las de la promoción y desarrollo de acciones que permitan hacer efectivas las garantías esenciales, así como su difusión, estudio y enseñanza entre los particulares con el fin de fortalecer la cultura de la legalidad, como lo enuncia su ley en los artículos 38,³⁴⁶ 39³⁴⁷ y 40.³⁴⁸ Dichos derechos son ejercidos en todo su territorio, respecto de mexicanos y extranjeros que se encuentren en la entidad.³⁴⁹ Por otro lado, la CNDH es la única competente, entre otras cosas, para conocer de violaciones cometidas por funcionarios federales en agravio de cualquier quejoso; es el caso de los agentes de migración.³⁵⁰

Luego entonces, con base en lo aludido, la comisión estatal es competente para promocionar y desarrollar programas encaminados a la difusión de las garantías individuales de los extranjeros, independientemente de su condición regular o

³⁴⁴ Instituto de Comunicación Social. *Boletín 4442*, Chiapas, Gobierno de Chiapas, 2008.

³⁴⁵ Entrevista realizada a la Licenciada Catalina Torreblanca Terán el día 1 de diciembre de 2003.

³⁴⁶ La Comisión tiene el deber primordial de promover y desarrollar todas aquellas acciones que permitan hacer efectivos todos los derechos humanos, adoptando las medidas necesarias para que toda persona pueda disfrutar en la práctica de sus derechos.

³⁴⁷ La Comisión podrá publicar, impartir o difundir opiniones, información, disposiciones legales y conocimientos relativos a los derechos humanos.

³⁴⁸ Incumbe a la Comisión la responsabilidad de promover con los particulares, la enseñanza, capacitación e investigación sobre los derechos humanos, a fin de fortalecer la cultura de la legalidad, los valores como la libertad, la paz, la justicia, el respeto, la tolerancia, la democracia, la solidaridad, la comprensión de los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Corresponde también promover la enseñanza de los derechos humanos en la formación de los servidores públicos estatales y municipales, para que cuando inicien el ejercicio de sus funciones o durante el mismo, antepongan el respeto a los derechos y a las libertades fundamentales.

³⁴⁹ Artículo 1. Esta Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio del estado de Chiapas en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el Estado, en los términos establecidos por el artículo 48 de la Constitución Política del Estado.

³⁵⁰ *Vid infra*, pp. 182-185.

irregular dentro de su territorio, con el fin de fortalecer la cultura de la legalidad; más no es competente para conocer de transgresiones cometidas en contra de este grupo por tratarse de servidores públicos federales.

c) Por parte del Gobierno Municipal. El ayuntamiento de Tapachula no cuenta con ningún programa de amparo para adultos migrantes, no así en el caso de los menores, quienes son atendidos por el DIF a través del proyecto denominado CAMASC del cual hablaremos en el siguiente numeral.

d) Por parte de los Consulados. Los agentes consulares desempeñan una función trascendental en la defensa de los intereses de sus nacionales en el exterior,³⁵¹ al punto que dichas acciones, debido a su importancia, se encuentran plasmadas en diversas disposiciones internacionales que tienen validez plena porque han sido incorporadas al sistema jurídico interno por los procedimientos debidos.³⁵²

Concretamente, en el área de migración los funcionarios consulares están instruidos para:

- Participar en actividades que promuevan la unión entre los compatriotas radicados en el extranjero.
- Incentivar a los nacionales a asociarse en fraternidades o asociaciones, con el fin de proporcionar ayuda a las comunidades de origen, así como a otros paisanos recién llegados.
- Auxiliar a los familiares de los indocumentados fallecidos, a través de determinar la existencia de un contrato de seguro con el que se beneficie la familia del difunto; prestar apoyo para la repatriación de cadáveres; proporcionar auxilio para el regreso de heridos y menores de edad, entre otros.³⁵³

³⁵¹ La protección se realiza principalmente en materia civil, penal y laboral.

³⁵² *Vid infra*, p. 146.

³⁵³ CONGCOOP. *Memoria de un Taller: El impacto de las migraciones de guatemaltecos al exterior*, Guatemala, 1997, p. 8.

Además, existen programas como el de los consulados móviles iniciado en 1996 en Houston y Miami, cuya meta es facilitar los trámites a los migrantes que no puedan acudir a las oficinas.³⁵⁴ Finalmente, en el Seminario sobre Protección Consular dentro del marco de las reuniones binacionales entre México y Guatemala, este último país, presentó un anteproyecto de módulos de información turística y migración compartida, consistente en la instalación de kioscos de pantalla plana computarizada de toque automático.³⁵⁵

e) Por parte de las Organizaciones No Gubernamentales. En México existen pocas ONG's dedicadas a la protección de los indocumentados,³⁵⁶ un ejemplo es Sin Fronteras, en el D.F., que forma parte del Foro de Migraciones y de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, a la cual se suma el trabajo de algunas instituciones como el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Albergue Belem, en Tapachula. Pese a lo anterior no podemos decir que en Chiapas exista una sociedad civil organizada y consciente que genere un frente común en el amparo de las garantías individuales de los ciudadanos, ya no digamos extranjeros. Al respecto, Jorge Bustamante afirma que una sociedad puede llegar a tener tanta fuerza que influya en el cambio de políticas violatorias de derechos humanos, al lograr su protección y respeto. En este sentido, el investigador ponía de ejemplo a los ciudadanos estadounidenses, quienes se inconforman protestando y boicoteando las ventas de las casas comerciales en EU, cuando éstas intentan subir los precios injustamente de determinados artículos básicos.³⁵⁷

En México nunca se había visto casos similares, sino hasta fechas recientes. El primero fue el de un centro comercial al sur del Distrito Federal, en donde debido a la inseguridad y criminalidad que privaba en dicho lugar, las amas de casa hicieron plantones para después, como parte del boicot, invitar a los vecinos a no adquirir los

³⁵⁴ *Ibidem*, p. 9.

³⁵⁵ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México sobre asuntos migratorios*, *Op. cit.*, p. 19.

³⁵⁶ CAM. *Op. cit.*, p. 64.

³⁵⁷ Foro sobre el marco jurídico de la migración internacional, realizado en el *Instituto de Investigaciones Jurídicas* los días 12, 13 y 14 de mayo de 2003.

productos de estas tiendas; el resultado fue que se estableciera un mayor dispositivo de seguridad. El segundo suceso fue la movilización masiva de la población, en la que destacó la participación de escritores, músicos, periodistas, académicos, artistas, entre otros, con el objetivo de frenar la delincuencia. Este hecho marcó nuestra historia por su magnitud y forma pacífica de manifestarse en contra de la impunidad e ineficiencia de las autoridades.

Empero, ¿cuál es la importancia de este tipo de movimientos? La trascendencia del tema radica en el poder que demostró tener la comunidad al organizarse y obtener respuestas favorables a sus peticiones. De otra manera ¿cómo podemos esperar que la sociedad mexicana defienda a los transmigrantes, si es incapaz de salvaguardar los derechos de sus propios miembros? Hasta la fecha no se ha tenido ningún gesto de protección hacia los indocumentados, quienes son vistos como delincuentes o roba empleos. Si a esto agregamos que las pocas ONG's que operan en Chiapas trabajan en un ambiente adverso, aislado e inexistente de una cultura de colaboración entre la comunidad y las instituciones gubernamentales, con recursos humanos y financieros extremadamente limitados, entonces se comprende la posición de indefensión en la que se ubican aquellos individuos en condición irregular. Es aquí donde la labor de concienciación de las instituciones gubernamentales, las ONG's y particularmente la solidaridad de los ciudadanos se convierten en armas primordiales para combatir las vejaciones, arbitrariedades, abusos y omisiones que sufren los migrantes en sus garantías individuales a causa de los servidores públicos.

f) Por parte de Asociaciones Religiosas. La falta de resguardo e información sobre los derechos de los indocumentados por parte de los gobernantes, la CNDH y las ONG's, obligó a actuar a ciertas asociaciones religiosas.³⁵⁸ La iglesia católica es, sin lugar a dudas, la que más se ha preocupado en desarrollar programas de asistencia para este grupo vulnerable; estos son pieza fundamental del quehacer de las

³⁵⁸ CNDH, *Op. cit.*, p. 82.

Pastorales de Movilidad Humana, las cuales tienen como objetivo promover la conciencia eclesial y social ante el fenómeno migratorio.³⁵⁹

Las redes católicas trabajan en muchos países de América Latina³⁶⁰ a través de organizaciones regionales, nacionales y locales, que han realizado una labor importante con programas que permiten integrar a los migrantes y valorizar sus propias culturas. La Comisión Nacional de Migraciones que depende de las Conferencias Episcopales de cada país, coordina, a nivel nacional, actividades pastorales por medio de cada una de las diócesis, las cuales cuentan con un delegado especial, quien tiene a su cargo: la organización del día del migrante; el diseño de programas de capacitación; la colaboración con instituciones públicas y privadas que ayudan a indocumentados, y el asesoramiento a los extranjeros en la protección de sus garantías fundamentales y en los requisitos necesarios para lograr su regularización.³⁶¹

Concretamente en México y Guatemala, son los misioneros de San Carlos Scalabrini quienes han implementado diversos planes de ayuda, como son:

— Orientación e información. Es el primer tópico que cubren los Scalabrinianos a través del CAM (Centro de Atención al Migrante). Este centro tiene como finalidad escuchar las preocupaciones, necesidades y problemas del migrante con el objetivo de orientarlo o, en su defecto, canalizarlo con la autoridad indicada si no puede tratar el asunto. El CAM cuenta con una biblioteca especializada que puede ser consultada por cualquier persona; en ella se encuentra el archivo con los expedientes de los individuos que ha atendido, lo cual facilita el seguimiento de los casos en forma

³⁵⁹ Pastoral de la Movilidad. *La Dignidad y los Derechos de los Migrantes no tienen Fronteras*, Guatemala, s.a., p. 1.

³⁶⁰ Un ejemplo es la Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCAM) la cual mantiene una relación estrecha con radiodifusoras y televisoras en el ámbito nacional, además de editar la revista *Migración* que se envía a instituciones humanitarias, organismos internacionales, cuerpos diplomáticos y personas comprometidas con la migración. Véase: CCAM, *Informe anual*, Informe de actividades, Guatemala, 1994, pp. 2-10.

³⁶¹ CRM. *Op. cit.*, p. 5.

particular, cuando algún pariente solicita información sobre un indocumentado desaparecido.³⁶²

— Protección y asistencia. Se proporciona a través de las Casas del Migrante. Existen dos en Guatemala; una se ubica en la capital y la otra en Tecún Umán, mientras que en México hay cuatro, una de ellas en Tapachula. Estas casas proveen albergue temporal a los indocumentados por un máximo de tres días, porque entre otras razones la demanda es mayor en relación con el espacio físico y los recursos. Asimismo, ofrecen alimentación, cobijas, duchas, pero sobre todo un lugar seguro donde dormir.³⁶³

— Actividades de sensibilización. Son cuatro y se desarrollan durante todo el año: el vía crucis del migrante pretende identificar el dolor de éste con el de Jesús para lograr concienciar a la comunidad; el festival de la hermandad y la paz, dentro del cual se encuentra el Día del Migrante (primer domingo de septiembre); las visitas a instituciones educativas con el fin de propiciar un proceso de comprensión en los jóvenes, quienes a través de dibujos, canciones y poemas, expresan su sentir respecto del problema; y, la posada del migrante que se realiza durante diciembre en diferentes instituciones, escuelas o dependencias, y consiste en repetir el caminar de José y María pidiendo posada, pero con una visión enfocada al caso de los indocumentados.³⁶⁴

La labor de la iglesia católica es fundamental en la defensa de los derechos humanos de las personas en situación irregular, no sólo por la ayuda que les brindan, sino porque su influencia política basada en los valores que defiende, puede ser factor de cambio en las políticas represivas de los Estados de recepción y tránsito.

³⁶² Información obtenida a través de la entrevista realizada al padre Eduardo Quintero encargado del CAM el 29 de noviembre de 2003.

³⁶³ *Idem.*

³⁶⁴ *Idem.*

2.4.2 MENORES DE EDAD

Las acciones ejecutadas por las autoridades de los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus facultades, las asociaciones religiosas y las ONG's, en torno a la asistencia de los menores indocumentados, son las siguientes:

a) Por parte del Gobierno Federal. Mencionamos que su programa más sobresaliente es el denominado Grupo Beta; no obstante, a pesar de que este proyecto ha tenido mucho éxito, puesto que ha salvado la vida de muchos migrantes, consideramos que en cuestión de niños y adolescentes hacen falta más acciones dirigidas al amparo y protección de este tipo de población, debido que los operativos están enfocados principalmente a los adultos. Esto conlleva que los agentes del Grupo Beta no estén lo suficientemente preparados para tratar a los menores, particularmente aquellos que están solos, entender la problemática que los rodea y los procesos psicológicos y experiencias traumáticas que el fenómeno de la migración genera en la persona de este tipo de indocumentados.³⁶⁵

No obstante, derivado de la condición de vulnerabilidad por la que atraviesan los niños y adolescentes, así como del aumento en sus cifras, recientemente el INM creó el grupo de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI's), personal especializado cuyo fin es proporcionar atención a los menores alojados en las EM. Los oficiales, quienes actualmente son 180, son asignados tomando en cuenta la edad y el género del individuo. Los OPI's han sido capacitados, con auxilio del DIF, en temas que incluyen la alfabetización emocional; la forma de comunicarse con los niños y adolescentes migrantes; derechos humanos; solicitudes de refugio; formas de detección; prevención de cualquier tipo de violencia, maltrato y abuso; y elaboración de expedientes, entre otras cosas. Con la creación de este grupo especializado se busca disminuir el número de transgresiones al tiempo de proteger la salud física y mental de los menores independientemente de si están solos o acompañados.³⁶⁶

³⁶⁵ Los cursos de capacitación que reciben versan sobre primeros auxilios y derechos humanos, que no incluye los de los menores.

³⁶⁶ INM. *Cuenta el INM con 180 oficiales de protección a la infancia*, México, 2010, www.inm.gob.mx/index.php/blog/show/INM.

b) Por parte del Gobierno Estatal. Ni el gobierno chiapaneco ni la Comisión Estatal de Derechos Humanos, consideran proyectos de ayuda para los niños y adolescentes migrantes.

c) Por parte del Gobierno Municipal. El ayuntamiento de Tapachula tiene un plan específico de atención a través del DIF, el cual surgió, más que como una idea de asistencia, por la necesidad de resolver una situación particular consistente en la falta de capacidad por parte de las instituciones públicas, privadas y consulares de asumir la custodia de los menores no acompañados.³⁶⁷

El DIF tapachulteco cuenta con dos albergues, uno exclusivamente para mexicanos y otro para extranjeros. Este último es donde opera el programa denominado CAMASC, el cual proporciona alimentos, dormitorios, atención médica y psicológica a los reclusos. Además realiza diversas actividades entre las que podemos mencionar hábitos de higiene, psicomotricidad, integración grupal y actividades recreativas; también imparte talleres de elaboración de piñatas, manualidades, pintura y carpintería, entre otros. Como parte del programa se realizan recorridos nocturnos con el fin de que los menores tengan información sobre los derechos que les asisten y los riesgos que corren, en especial aquellos que se prostituyen.

CAMASC capta a los niños y adolescentes migrantes a través de dos formas:

— Por medio del INM, quien se auxilia del DIF para dejar en custodia, hasta el momento de su deportación, a los menores que han sido capturados. Esto en ocasiones dura años porque los consulados no logran localizar a los familiares, ya sea porque la información proporcionada no es verídica o porque los asegurados la desconocen.

— Por operativos azarosos que ellos mismos realizan en conjunto con la Comisión de Derechos Humanos, la policía municipal y la Secretaría de Salud. Estos operativos se llevan a cabo en los cruceros y parques con el fin de proteger a los niños y adolescentes de adultos explotadores.

³⁶⁷ CAM. *Op. cit.*, p. 63.

El problema que se le presenta a CAMASC es el espacio físico, ya que las instalaciones son insuficientes para albergar a menores mexicanos y extranjeros, además de que no cuenta con la facultad ni para la detención y ni mucho menos la retención de niños y adolescentes que no poseen la nacionalidad mexicana.

d) Por parte de los Consulados. Los Estados que poseen representaciones en Chiapas particularmente y tienen un alto índice de menores indocumentados son Guatemala, El Salvador y Honduras.³⁶⁸ Su trabajo, en cuanto a la atención de los niños y adolescentes, es poco institucional, en el sentido de que no existe una política cabalmente desarrollada de protección consular, sumado al hecho de que no tienen el presupuesto suficiente para atender este rubro.

Si bien es cierto que los consulados mencionados han firmado varios convenios³⁶⁹ en la materia con autoridades mexicanas, esto no implica que cuenten con programas de protección integral. Luego entonces, es necesario que los representantes consulares consideren dentro de sus agendas de trabajo la asistencia a sus menores indocumentados detenidos en México, al asignarles un presupuesto específico para la búsqueda de sus familiares, el traslado a su país de origen, la recepción y su posterior incorporación al seno familiar. Esto es indispensable debido a que las cifras de niños y adolescentes extranjeros han aumentado en los últimos años; en consecuencia, el gobierno mexicano ha solicitado la colaboración de otros gobiernos para que se gestione por vía diplomática la repatriación, así como la cooperación de líneas aéreas como Taca, que ha donado boletos para el traslado.³⁷⁰

Por ello es importante que los funcionarios consulares cuenten con programas de acción rápida y efectiva para lograr el amparo de los menores, al dejar de lado el papeleo y los trámites burocráticos. Pero sobre todo, es preciso que tanto los

³⁶⁸ Honduras era un consulado honorario hasta agosto de 2003, lo cual dificultaba la deportación de los extranjeros y ocasionaba que permanecieran hasta por espacio de uno o dos años en albergues nacionales.

³⁶⁹ Existe un convenio firmado entre el DIF, la CNDH, el INM y los Consulados de Guatemala, Honduras y El Salvador, el cual consiste en informar de manera inmediata sobre la detención de menores inmigrantes nacionales de los consulados signatarios.

³⁷⁰ CONGCOOP. *Op. cit.*, p. 9.

cónsules como el personal a su cargo, sean concientes de la triple situación de indefensión en la que se pueden llegar a encontrar sus nacionales, lo cual únicamente se lograría a través de cursos de capacitación en los que no sólo se les enseñe cómo tratarlos, sino que se les sensibilice respecto de las causas que los obligan a migrar y los riesgos a los que se encuentran expuestos por cruzar la frontera.

e) Por parte de Organismos No Gubernamentales. No existe ninguna ONG dedicada especialmente a la protección de los niños y adolescentes. Las pocas que atienden a los adultos no cuentan con planes específicos, pero resuelven el problema al incluir a los menores dentro de los programas de los primeros, a pesar de que las necesidades de unos y otros son diferentes.

f) Por parte de las Asociaciones Religiosas. Al igual que en el caso anterior, la iglesia católica no tiene proyectos integrales de asistencia a niños y adolescentes migrantes, aun cuando ha puesto en marcha programas aislados y temporales como el de tatuajes cuyo fin es reintegrar a los menores, que han pertenecido a bandas como la MS o el Barrio 18, a la sociedad.³⁷¹

³⁷¹ Consiste principalmente en borrar los tatuajes del cuerpo, además de impartir charlas informativas y ayuda psicológica.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO

“UN MIGRANTE... PERTENECE A UN GRUPO HUMANO CUYA VULNERABILIDAD NO LE ES INHERENTE COMO SER HUMANO SINO SÓLO CUANDO SE CONVIERTE EN EXTRANJERO Y TRATA DE VIVIR Y TRABAJAR EN UN PAÍS QUE NO ES EL SUYO”.

Jorge Bustamante

3.1 INTERNACIONAL

La defensa de los derechos humanos surgió en primer lugar en el campo interno y posteriormente fue sustraída progresivamente de la competencia reservada de los Estados, para transformarla en principios y normas jurídicas internacionales que impusieran a los gobiernos la obligación primaria de proteger las garantías individuales de todo ser humano sometido a su jurisdicción, sea nacional o no. Su justificación radica en el hecho de que los países, lejos de velar por el cumplimiento de los derechos básicos, se tornan verdugos. Es así como se hace imprescindible la aplicación de una norma superior, como la internacional. De tal forma que el sistema de defensa de las garantías individuales lo constituye:

- La *Declaración Universal de Derechos Humanos* y la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, y
- La formación de organismos internacionales de promoción y solución de controversias derivados de la aplicación de tratados internacionales sobre la materia.

En atención a lo anterior, el presente apartado se ha dividido en dos grandes rubros, los instrumentos de origen universal y los de procedencia regional. El estudio abarca los derechos, las obligaciones, las restricciones, y los medios de protección con los cuales cuentan los migrantes, aunque se ha conservado la separación de mayores y menores de edad, lo cual es importante porque existen textos jurídicos que protegen de manera particular a estos últimos.

3.1.1 TRATADOS UNIVERSALES

México regula, en su ámbito territorial, la condición jurídica de los no nacionales, esto lo hace observando los derechos que las normas internacionales reconocen a favor de ellos en diversos tratados que nuestro país ha firmado, ratificado e incorporado a su sistema jurídico interno. De tal forma, haremos mención únicamente a aquellos instrumentos jurídicos que forman parte de nuestra normatividad y en los cuales se reconocen diversas garantías esenciales a favor de los migrantes, independientemente de su *status* migratorio.

3.1.1.1 APLICABLES A MAYORES DE EDAD

a) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.³⁷² Reconoce al ser humano la titularidad de garantías y libertades fundamentales que los Estados tienen el deber de respetar y resguardar sin distinción de ningún tipo.³⁷³ Dichos derechos se pueden dividir en dos categorías: civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales;³⁷⁴ ejemplo de ellos son: la vida, la libertad y seguridad; el reconocimiento a la personalidad jurídica; la protección contra la discriminación; la nacionalidad; la propiedad; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de expresión; la libertad de asociación; el trabajo; la educación; el descanso; la prohibición de ser sometido a esclavitud o servidumbre; la seguridad social; la prohibición de ser sujeto de tortura, tratos crueles inhumanos o degradantes, entre otros. Es de destacar el artículo 13 que considera el libre tránsito cuando dice que:

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

El artículo 29 en su fracción primera establece como obligación de los individuos el respeto a la comunidad, puesto que sólo en ella pueden desarrollar libre y

³⁷² Proclamada en París por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 217 A (III) de fecha 10 de diciembre de 1948.

³⁷³ Artículo 2.

³⁷⁴ Max Sorensen (ed.). *Manual de Derecho Internacional Publico*, 7ª edición, México, Fondo de Cultura Económico, 2000, p. 479.

plenamente su personalidad. En tanto que la fracción segunda del mismo artículo, hace mención a las restricciones en el sentido de que las personas estarán sujetas a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

El ideal que pretendió alcanzar la Declaración se vio quebrantado porque desde el punto de vista formal, en cuanto resolución de la Asamblea General (AG), no es un texto jurídico vinculante, es decir, *per se* no posee fuerza obligatoria con respecto a las naciones signatarias, cuyos deberes de vigilar por el cumplimiento de las garantías básicas del hombre, dependen sólo de su buena fe. Sin embargo, la Declaración ha sido utilizada como parámetro de referencia en los convenios internacionales, en las resoluciones de la AG, en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), y en las normas de ámbito interno de los países.³⁷⁵ Así, ha llegado a simbolizar aquello a lo que la comunidad internacional se refiere como derechos humanos, lo cual ha fortalecido la certeza de que todos los gobiernos tienen la obligación de asegurar su disfrute. Esto ha permitido su transformación en un instrumento jurídico normativo cuyos principios forman parte del derecho internacional general o consuetudinario. Lo anterior es reafirmado con las palabras del Doctor Manuel Becerra Ramírez, quien dice:

...la declaración sirve como guía normativa en materia de derechos humanos, de las actividades de la ONU y después porque muchas de las normas contenidas son parte del derecho consuetudinario internacional y aún más, algunas de las normas son parte del *ius cogens* internacional.³⁷⁶

b) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.³⁷⁷ Entre las garantías individuales que consagra están: trabajar; gozar de condiciones de trabajo equitativas; fundar sindicatos y afiliarse a ellos; seguridad social; protección a la

³⁷⁵ Mireya Castillo. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 54.

³⁷⁶ Manuel Becerra. *Derecho Internacional Público*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 126.

³⁷⁷ Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

familia, incluidas las madres y los niños; un nivel de vida adecuado; educación; participar en la vida cultural; gozar de los beneficios del progreso científico, entre otros.

Las obligaciones, contenidas en los artículos 2 y 3, están dirigidas a los Estados miembros, los cuales se comprometen a asegurar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación de ningún tipo, así como a adoptar las medidas legislativas que aseguren su plena efectividad. En cuanto a las limitaciones, el artículo 4 establece que los países podrán someter los derechos consignados en el Pacto únicamente a las restricciones determinadas por la propia ley, y sólo en la medida compatible con su naturaleza, y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general de la sociedad.

El Pacto establece como mecanismo de control para el cumplimiento de las obligaciones, un sistema de presentación de informes en los cuales los Estados signatarios hacen referencia a las medidas adoptadas y los progresos realizados en el logro de la observancia de las garantías esenciales en él reconocidas.³⁷⁸ El Pacto no crea ningún comité especial para analizar los informes; estipula únicamente que éstos serán presentados al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien los transmitirá al Consejo Económico y Social para que los examine; a los organismos especializados interesados, o bien a la Comisión de Derechos Humanos para su estudio y recomendación.³⁷⁹

Además, el Consejo, podrá presentar a la AG, informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los países firmantes y los organismos especializados.³⁸⁰ Para mejorar el funcionamiento de este medio de control,³⁸¹ el 28 de mayo de 1985, en virtud de la

³⁷⁸ Artículo 16.1.

³⁷⁹ Artículo 19.

³⁸⁰ Artículo 21.

³⁸¹ Anteriormente el Consejo tenía delegada la tarea de revisar los informes en un grupo de trabajo, el cual informaba de sus resoluciones al Consejo, a la Comisión de los Derechos Humanos y a las agencias de la ONU especializadas.

resolución número 1985/17, el Consejo Económico y Social instituyó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que empezó a funcionar en 1987. Su función es controlar el cumplimiento del Pacto al tiempo de proporcionar asistencia a los gobiernos para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones.³⁸²

c) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.³⁸³ Contiene las siguientes garantías fundamentales: la vida; el no ser sujeto a torturas, penas, tratos crueles inhumanos o degradantes; la prohibición de ser sometido a esclavitud o servidumbre; la libertad y seguridad personal; el reconocimiento de la personalidad jurídica; la protección de la ley; la libertad de conciencia, pensamiento y religión; la libertad de expresión; la reunión pacífica; la asociación; la prohibición de expulsión arbitraria, y la libertad de circulación estipulada en el artículo 12 que dice:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Al igual que en el instrumento anterior, las obligaciones son para los Estados, quienes se comprometen a respetar y asegurar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto sin distinción de ningún tipo. De la misma forma, se obligan a adoptar las medidas legislativas pertinentes que los hagan efectivos.

Respecto a las restricciones, éstas giran en torno a la facultad de los países de suspender determinadas garantías esenciales cuando así lo exijan situaciones

³⁸² Mireya Castillo. *Op. cit.*, p. 62.

³⁸³ Suscrito en New York en la misma fecha y bajo la misma resolución que el anterior. México lo ratificó el 23 de marzo de 1981 y lo publicó en el DOF en el 20 de mayo de 1981.

excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, siempre y cuando no sean incompatibles con las demás obligaciones del derecho internacional o no entrañen discriminación de algún tipo.³⁸⁴ No obstante, la suspensión no incluye la vida, la prohibición de torturas, penas, tratos crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición a la esclavitud y servidumbre, la prohibición de la prisión por deudas, el principio de legalidad, el reconocimiento de la personalidad jurídica, y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. *Ergo* la libertad de circulación y la prohibición de expulsiones arbitrarias (artículos 12 y 13), si pueden ser objeto de interrupción, sólo bajo las condiciones indicadas y con la carga para el gobierno de informar inmediatamente a los demás Estados partes, por conducto del Secretario General de la ONU, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la misma. Una nueva comunicación por el mismo conducto, se hará en la fecha en que se haya dado por terminada tal cesación.³⁸⁵

El mecanismo de control del Pacto es un órgano llamado Comité de Derechos Humanos cuya función es garantizar que los países firmantes cumplan con los deberes asumidos al ratificar el tratado, esto a través de:

— Presentación de informes. Son obligatorios y de carácter general; los Estados informan sobre las disposiciones adoptadas que den efecto a los derechos reconocidos.³⁸⁶ Los documentos son examinados por el Comité en un diálogo con los representantes de los países, en sesiones públicas. Esta es la principal tarea del Comité, que con los años ha creado un conjunto de pautas y procedimientos para la gestión de los informes.³⁸⁷ Sin embargo, no posee el poder para verificar los datos emitidos por las naciones a través de investigaciones *in loco*. Los integrantes del Comité pueden recurrir a su propio conocimiento y a la información proporcionada por ONG's. Al pedir a los representantes del Estado involucrado explicaciones sobre

³⁸⁴ Artículo 4 fracción 1.

³⁸⁵ Artículo 4 fracción 3.

³⁸⁶ Artículo 40.

³⁸⁷ El objetivo de estas pautas es presionar a los Estados para que cumplan con sus deberes y ayudarlos a superar las dificultades que de éstos se deriven.

el contenido de los informes, el Comité puede señalar con precisión serios problemas de cumplimiento y remitirlos a la atención de la AG por medio de su informe anual.³⁸⁸

— Presentación de comunicaciones por los Estados. Es potestativo con carácter voluntario para los países que lo acepten. Toda nación miembro puede declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y analizar comunicaciones en que un Estado signatario alegue que otro parte incumple el Pacto. Las comunicaciones sólo se podrán admitir cuando los involucrados hayan reconocido la competencia del Comité.³⁸⁹ El procedimiento inicia en el plano de las relaciones bilaterales entre los afectados. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los interesados en un plazo de seis meses contados desde la fecha en que el destinatario haya recibido la primera comunicación, cualquiera de los implicados tendrá la facultad de someterlo al Comité mediante notificación dirigida a éste y al otro país.³⁹⁰

El Comité conocerá del asunto después de haberse cerciorado de que se han interpuesto y agotado todos los recursos internos, de conformidad con los principios de derecho internacional, y pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados a fin de llegar a una solución amistosa. Sus sesiones se celebrarán a puerta cerrada dentro de los doce meses siguientes a la fecha de haber recibido la notificación. Asimismo, presentará un informe en el cual, si se llegó a una solución, se expondrá brevemente los hechos y la solución alcanzada; si no, se incluirán los sucesos y se agregarán las exposiciones escritas u orales hechas por los interesados. En cada caso se enviará el informe a las partes.³⁹¹

Normalmente el procedimiento termina aquí; sin embargo, el Comité, previo consentimiento de los interesados, puede designar una Comisión Especial de Conciliación *ad hoc*. Este cuerpo, integrado por cinco miembros reconocidos por los

³⁸⁸ Mireya Castillo. *Op. cit.*, p. 71.

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 72.

³⁹⁰ *Idem*.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 73.

afectados, tiene la facultad, tras examinar los cargos, de emitir sus propios juicios sobre los hechos relevantes y sugerir la forma en que debería resolverse la disputa. Los involucrados no están obligados formalmente a aceptar la propuesta de solución, aunque el no hacerlo puede atraer la atención de la AG a través del Comité de Derechos Humanos, que lo hará constar en su informe anual.

— Presentación de comunicaciones por individuos. Es un mecanismo facultativo instituido por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966.³⁹² Todo Estado, que llegue a ser parte, reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo su jurisdicción y que aleguen ser víctimas de algún tipo de violación.³⁹³

El Comité maneja estas comunicaciones en dos fases. La primera consiste en la admisibilidad de la demanda, es decir, que el asunto no se encuentre sometido a otro procedimiento y que el sujeto haya agotado todos los recursos internos. Una vez superada esta etapa, el Comité presenta el material al país involucrado, el cual dispondrá de seis meses para responder a las imputaciones. Las comunicaciones por escrito del Estado y la demanda individual son analizadas por el Comité a puerta cerrada, y los resultados de su investigación se comunican a las partes. El Comité publica las observaciones y opiniones en su informe anual de actividades, que ha de presentar a la AG. La publicación actúa, una vez más, como medio de presión moral sobre las naciones firmantes.³⁹⁴

d) *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.*³⁹⁵ Prohíbe la discriminación racial en todas sus formas y garantiza a toda persona la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen

³⁹² Este protocolo es un tratado internacional distinto y separado del Pacto, pero estrechamente relacionado.

³⁹³ Mireya Castillo. *Op. cit.*, p. 74.

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 75.

³⁹⁵ Adoptada en Ginebra el 28 de junio de 1951; fue abierta para firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2106 A (XX), el 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969 de conformidad con su artículo 19. México la ratificó el 20 de febrero de 1975 y la publicó en el DOF el 13 de junio de 1975.

nacional o étnico. En cuanto al deber de los países, éste radica en seguir una política encaminada a erradicar la exclusión racial practicada por cualquier individuo, grupo u organización, así como promulgar las normas necesarias que garanticen la no distinción en el ejercicio y goce de los derechos. No obstante, la fracción segunda del artículo 1 establece que la Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado entre ciudadanos y no ciudadanos; luego entonces, es válido el establecimiento de diferencias entre nacionales y extranjeros.

El Comité para la Supresión de la Discriminación Racial es el mecanismo de control, el cual tiene diversas funciones que se convierten en medios de defensa, como:

— La presentación de informes. El procedimiento es equivalente al del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

— Las comunicaciones interestatales. A diferencia del Pacto antes citado, las comunicaciones aquí no son optativas, es decir, al ratificar un país la Convención racial automáticamente se somete a la jurisdicción del Comité, para que éste se encargue de la gestión de las comunicaciones que otro miembro dirija en su contra. El proceso está conformado por dos fases: primero, el Comité aprueba la admisibilidad de la demanda y reúne toda la información relevante; luego crea una Comisión de Conciliación *ad hoc* a la que le encomienda la tarea de preparar un informe que contenga las recomendaciones para los involucrados.³⁹⁶

— Las comunicaciones individuales. Es un sistema optativo que requiere de una declaración por separado en la cual se reconoce la jurisdicción del Comité. A diferencia del mecanismo anterior, no se auxilia de una Comisión *ad hoc*. Después de estudiar la información recibida por el Estado y la persona afectada, resume sus conclusiones y elabora las observaciones pertinentes, que luego publicará en su informe anual.³⁹⁷

³⁹⁶ Thomas Buergenthal. *Derechos Humanos Internacionales*, 2ª edición, México, Gernika, 2002, p. 83.

³⁹⁷ *Idem*.

Es importante mencionar que este texto internacional confiere jurisdicción al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) para abordar las demandas entre los países signatarios.³⁹⁸ Por tanto se considera que al ratificar la Convención se ha aceptado la jurisdicción del Tribunal para resolver los conflictos que surjan en torno al tratado.³⁹⁹

e) *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.*⁴⁰⁰ Su propósito es abolir todo tipo de segregación contra el género femenino. Establece como obligación para los Estados firmantes seguir una política orientada a erradicar cualquier tipo de desigualdad contra la mujer, así como adoptar las medidas legislativas adecuadas que cumplan con tal objetivo.

Su único mecanismo de control son los informes periódicos,⁴⁰¹ que se someten al análisis de un órgano denominado Comité para la Supresión de la Discriminación contra la Mujer, el cual informa de sus actividades a los países firmantes, a la Comisión de la ONU sobre la condición de la mujer y a la AG.⁴⁰² De acuerdo con el artículo 29.1, cualquiera de los Estados participantes en una querrela, pueden someter la disputa a la jurisdicción del TIJ, aunque su párrafo 2 les otorga la facultad de declinar dicha competencia al momento de la firma o ratificación de la Convención.

f) *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.*⁴⁰³ Creada para prevenir y castigar la tortura que un funcionario público u otra persona en el ejercicio de sus funciones, cometa, instigue, consienta o acepte. Abarca no sólo la inflingida por servidores gubernamentales, sino también por personas o grupos privados cuya conducta sea alentada o tolerada por los primeros.

³⁹⁸ Artículo 22: Cualquier disputa entre dos o más Estados partes, con respecto a la interpretación o aplicación de la Convención, la cual no haya sido resuelta mediante negociación o procedimientos expresamente establecidos en ésta, debe, a solicitud de cualquiera de las partes, ser sometida al Tribunal Internacional de Justicia para que resuelva, salvo que los afectados acuerden otra vía de conciliación.

³⁹⁹ Muchos Estados, entre ellos EU, han ratificado la Convención con reservas al artículo 22.

⁴⁰⁰ Suscrita en New York el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/180. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 de conformidad con su artículo 27.1. México la ratificó el 23 de marzo de 1981 y la publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 1981.

⁴⁰¹ No incluye comunicaciones interestatales o individuales que de existir fortalecerían la autoridad del Comité.

⁴⁰² Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 88.

⁴⁰³ Abierta para firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su resolución 39/46 de fecha 10 de diciembre de 1984. México la ratificó el 23 de enero de 1986.

La obligación de los países frente a la Convención es tomar las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole, eficaces para impedir actos de esta naturaleza en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

Las medidas de control abarcan un sistema obligatorio de informes, así como comunicaciones interestatales e individuales basadas en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Estas medidas son administradas por el Comité contra la Tortura, que tiene entre sus facultades realizar investigaciones por iniciativa propia. Así, su artículo 20 confiere poder al Comité para iniciar una indagación cuando reciba información confiable sobre indicios fundados de que se ha practicado sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado miembro. La averiguación debe ser confidencial; sin embargo, se exige al Comité que procure la cooperación del gobierno involucrado; pero si éste no coopera, puede proceder *ipso facto*. Al concluir el procedimiento, el Comité decide si elabora un sumario de sus descubrimientos a fin de incluirlo en su informe anual, el cual es presentado a las partes y a la AG.⁴⁰⁴ Los países suscriptores pueden declarar que no reconocen esta facultad del Comité al momento de la firma o ratificación de la Convención con base en el artículo 28.

Por otra parte, el artículo 30.1, permite a cualquiera de los Estados involucrados en disputas relativas a la interpretación o aplicación del tratado, recurrir al TIJ; empero, el mismo artículo en su segundo párrafo les otorga la prerrogativa de elegir si aceptan o no dicha jurisdicción.⁴⁰⁵

g) *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.*⁴⁰⁶ Su origen se encuentra en el informe del Consejo Económico y Social de 1975 sobre la explotación de mano de

⁴⁰⁴ *Ibidem*, p. 91.

⁴⁰⁵ *Idem*.

⁴⁰⁶ Adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/158 de fecha 18 de diciembre de 1990; entró en vigor el 1 de abril de 2003. México y Guatemala han suscrito y ratificado el documento. Véase: CIDH, *Relatoría especial sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*, México, 2002, <http://www.cidh.org/Migrantes/cap.3.2002.sp.htm>.

obra por medio del tráfico ilícito y clandestino, en la cual se puso de manifiesto que los migrantes son personas vulnerables sujetos a explotación, desamparados por las legislaciones o los códigos civiles internos. Así, surge la necesidad de una protección internacional y la adopción de leyes universales, plasmadas en un instrumento general.⁴⁰⁷

El fin de la Convención es el establecimiento de normas que protejan los derechos humanos de los extranjeros documentados e indocumentados, sin hacer diferencia entre unos y otros,⁴⁰⁸ así como desalentar la migración clandestina al hacer que los países de origen, tránsito y destino se responsabilicen de protegerlos. Por ello su importancia, respecto de los migrantes, radica en:

- Considerarlos como residentes y no como nacionales en los Estados donde están empleados o en tránsito.
- Establecer disposiciones internacionales de trato extensivas a sus familias.
- Considerarlos más que entidades económicas o laborales, entidades sociales.
- Atribuirles derechos fundamentales, independientemente de si son documentados o no.
- Contribuir a eliminar su explotación, el tránsito ilegal y las situaciones de irregularidad debido a la indocumentación.
- Establecer reglas mínimas de protección reconocidas universalmente.⁴⁰⁹

En razón a lo anterior, y debido a la trascendencia que este tratado internacional tiene para la investigación, su contenido será analizado de manera detallada en el siguiente capítulo, con el fin de determinar si nuestra legislación interna está acorde con lo estipulado en dicho texto y si nuestro gobierno cumple con los compromisos adquiridos y es coherente con lo que exige a los países de destino.

⁴⁰⁷ Shirley Hune. “Los Orígenes y la Importancia de la Convención”, *Proclamación de los Derechos de los Migrantes*, EU, Boletín informativo 3, s.a., p. 3.

⁴⁰⁸ CRM. *Op. cit.*, p. 10.

⁴⁰⁹ Shirley Hune. *Op. cit.*, p. 2.

h) *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven.*⁴¹⁰ Las garantías básicas que comprende son: la vida y seguridad de la persona; la protección contra injerencias arbitrarias; el elegir cónyuge, casarse y fundar una familia; la libertad de pensamiento, opinión, conciencia y religión; el preservar el idioma, cultura y tradiciones; el transferir al extranjero ganancias, ahorros u otros bienes monetarios personales; la libertad de expresión; el salir del territorio; la asociación; la propiedad; la reunificación familiar; la prohibición de expulsiones arbitrarias; el comunicarse con el consulado o misión diplomática del Estado de que sea nacional, y derechos laborales.

La obligación del extranjero estriba en observar las leyes del país en que reside o se encuentra, y demostrar respeto por las costumbres y tradiciones de esa comunidad.⁴¹¹ Respecto a las restricciones, éstas están supeditadas al régimen interno de cada nación, necesario en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral, y los derechos de los demás.⁴¹² Respecto a los mecanismos de control no existen, debido a que es una declaración y por tanto no posee fuerza obligatoria para los Estados signatarios.

i) *Convención sobre la Condición de los Extranjeros.*⁴¹³ Dentro de su texto establece, que los países miembros reconocen a los extranjeros, domiciliados o transeúntes, las mismas garantías individuales que las de sus propios ciudadanos. En cuanto a las obligaciones, éstas son tanto para los Estados, en el sentido de recibir a aquellos nacionales expulsados que regresan a su territorio; como para los extranjeros, quienes deben observar las leyes locales y cumplir con las contribuciones ordinarias, extraordinarias, y los empréstitos forzosos.⁴¹⁴ La restricción consiste, de acuerdo con el artículo 7, en que los no nacionales no podrán inmiscuirse en actividades políticas privativas de los ciudadanos del territorio en que se encuentren.

⁴¹⁰ Adoptada en la Asamblea General de la ONU conforme a su resolución 40/144 del 13 de diciembre de 1985.

⁴¹¹ Artículo 4.

⁴¹² Artículo 5 fracción 2.

⁴¹³ Firmada en la Habana el 20 de febrero de 1928. Fue ratificada por México el 20 de febrero de 1931 y promulgada el 3 de julio del mismo año.

⁴¹⁴ Artículos 2 y 4.

j) *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*.⁴¹⁵ En *stricto sensu* la Convención no enuncia derechos humanos a favor de ningún grupo, en realidad su objetivo es regular las relaciones consulares entre los Estados. Sin embargo, nos referimos a este instrumento porque es la base de la obligación de los países receptores de informar a las oficinas consulares sobre sus nacionales arrestados, detenidos o en prisión preventiva;⁴¹⁶ al tiempo que se conforma en un deber de los representantes consulares, el prestar auxilio y asistencia inmediata a sus ciudadanos y realizar los esfuerzos necesarios para asegurar su protección.⁴¹⁷ Con ello se brinda seguridad jurídica a los extranjeros sujetos a proceso.

Esta imposición se encuentra también plasmada en diversos tratados internacionales como el artículo 6.3 de la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes*; el artículo 10 de la *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven*; los artículos 16.7 y 23 de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, y el artículo 16.5 del *Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*.

k) *Convención sobre Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*. Este instrumento ya fue analizado en el capítulo anterior,⁴¹⁸ razón por la cual nos avocaremos a mencionar únicamente los mecanismos de protección que consagra. No comprende

⁴¹⁵ Entró en vigor el 19 de marzo de 1967. México la ratificó el 7 de octubre de 1963 y publicó en el DOF el 14 de septiembre de 1965.

⁴¹⁶ Artículo 36, 1... a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos; b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado; c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

⁴¹⁷ Artículo 5.

⁴¹⁸ *Vid supra*, p. 93.

ningún órgano de control que obligue a los Estados firmantes al cumplimiento de los compromisos contraídos; empero, las cinco fracciones del artículo 16 consideran una serie de medidas enfocadas al amparo de los migrantes objeto de tráfico que los países signatarios deben cumplir, como:

- Preservar y garantizar el ejercicio de los derechos, en particular la vida.
- Adoptar las medidas apropiadas para proteger al indocumentado de violencia que pueda infringir una persona o grupo.
- Prestar la asistencia cuando la vida o seguridad se pongan en peligro como consecuencia del tráfico.
- Tomar en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños.
- Cumplir, en caso de detención, con las obligaciones contraídas en la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, incluida la de informar sin demora a la persona afectada sobre las disposiciones relativas a la notificación del personal consular y a la comunicación con éste.

Hasta aquí terminamos de enunciar los textos jurídicos aplicables a los extranjeros mayores de edad. Sin embargo, es importante mencionar que además de los órganos de control instituidos por cada uno de los tratados, existen también organismos y procedimientos constituidos sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas cuyo fin es también la protección. Tal es el caso de:

- El Consejo de Derechos Humanos. Creado en 2006 mediante resolución A/RES/60/251 de la AG de la ONU con el fin de reemplazar a la Comisión de Derechos Humanos. Es el principal foro de las Naciones Unidas para el diálogo y la cooperación en materia de derechos humanos; su atención esta centrada en el apoyo a los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones contraídas, el desarrollo de capacidades, y la asistencia técnica. El Consejo también hace recomendaciones a la AG para impulsar un mayor desarrollo de la normatividad internacional en el campo de los derechos humanos.⁴¹⁹

⁴¹⁹ ONU. *Derechos Humanos*, México, Naciones Unidas-Centro de Información, 2008.

— La Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos.⁴²⁰

Realiza estudios y envía recomendaciones al Consejo en lo concerniente a la prevención de la discriminación relacionada con las garantías y libertades esenciales, así como la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas.⁴²¹

— La Comisión sobre la Condición de la Mujer.⁴²² Efectúa estudios, informes y recomendaciones en materia de derechos humanos y temas relacionados que afectan a las mujeres.⁴²³

— El Alto Comisionado de los Derechos Humanos.⁴²⁴ Es el funcionario encargado de desempeñar un papel activo para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización de los derechos del hombre, así como prevenir sus violaciones. Está bajo la dirección y responsabilidad del Secretario General de la ONU.⁴²⁵

— El Relator Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes.⁴²⁶ Posee el mandato de examinar las dificultades para la protección plena y efectiva de las garantías esenciales de este grupo vulnerable, incluso las que niegan su regreso, como la situación irregular.⁴²⁷

Existen, de igual forma, agencias especializadas de las Naciones Unidas que son organismos intergubernamentales, autónomos en constitución y estructura, que definen sus políticas, pero cooperan con la ONU en áreas de interés mutuo,

⁴²⁰ Órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos creado en 1947.

⁴²¹ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 97.

⁴²² Creada en 1947.

⁴²³ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 98.

⁴²⁴ Fue creado por la resolución 48/141 de la Asamblea General de la ONU el 7 de enero de 1994.

⁴²⁵ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 107.

⁴²⁶ Nombrado por un periodo de tres años. En el quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, de acuerdo con su resolución 1999/44, fue creado como consecuencia del estudio presentado por un grupo de trabajo intergubernamental integrado por cinco miembros que tenía por objeto estudiar la situación mundial en relación a los derechos humanos de los migrantes. En el informe se identificó categorías particulares de migrantes que pueden estar sujetos a un tratamiento degradante; se mencionó específicamente a mujeres víctimas de prostitución y pornografía, empleados domésticos, trabajadores agrícolas y de temporada.

⁴²⁷ OIM. *Cuaderno de trabajo sobre migración: Evolución de la protección jurídica de los trabajadores migratorios en el derecho internacional*, *Op. cit.*, pp. 31-33.

particularmente en lo que respecta al fomento de los derechos humanos. Una de estas agencias es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual a lo largo de los años ha procurado el establecimiento de diversas normas por medio de convenios, que protegen a los trabajadores migrantes en particular. Algunos de estos convenios son:

Convenio	Contenido
29	Relativo al trabajo forzoso u obligatorio.
86	Referente a la duración máxima de los contratos de trabajo de indígenas.
97	Relacionado con el establecimiento de normas para el reclutamiento, contratación, asignación y condiciones de trabajo de los migrantes, a excepción de aquellos trabajadores del mar, fronterizos y artistas que ejerzan una profesión liberal. ⁴²⁸
105	Concerniente a la abolición del trabajo forzoso.
143	Relativo a las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
151	Referente a la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. ⁴²⁹

3.1.1.2 APLICABLES A MENORES DE EDAD

Las garantías individuales de los menores han sido incorporadas, en años recientes, a los textos constitucionales y tratados internacionales, al prevalecer el criterio de considerarlos como sujetos y no objetos de derechos. En términos históricos, puede decirse que las garantías fundamentales de los niños y adolescentes comienzan a ser reconocidas cuando la infancia como categoría, adquiere importancia; no fue sino hasta bien entrado el siglo XVII cuando surgió este concepto tal como se entiende hoy en día, antes no existía, de forma que las personas pasaban de una etapa de estricta dependencia física al mundo de los adultos.⁴³⁰

Como anteriormente hemos mencionado, dos son los elementos definitorios del menor migrante, la minoría de edad y la condición de extranjería; estos dos

⁴²⁸ Entró en vigor el 22 de enero de 1952.

⁴²⁹ *Convenio sobre migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes*, Uruguay, Poder Legislativo, 2003, <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/convoit-c151.htm>.

⁴³⁰ Emilio García. *Infancia-adolescencia. De los derechos y de la justicia*, México, Fontamara, 1999, p. 38.

parámetros van a modular los derechos de los cuales son titulares y su aplicación. Aunque en el ámbito internacional, los niños y adolescentes gozan de los mismos mecanismos de protección que los mayores de edad, por el simple hecho de ser seres humanos, empero existen instrumentos que cuentan con referencias concretas a este grupo vulnerable.⁴³¹ Derivado de lo expuesto, enunciaremos en primer lugar los textos jurídicos que de manera general se refieren, en alguna parte de su articulado, a los menores y posteriormente enlistaremos aquellos que les son específicos. En este sentido, encontramos los siguientes:

a) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. De manera particular hace referencia a los niños y adolescentes su artículo 25 fracción 2 cuando dice que: "... la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".⁴³²

b) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Hace alusión directa a los menores en su artículo 10.3 al mencionar que:

Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

c) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Reconoce particularmente a los menores, en su artículo 24, el derecho a la protección por parte de la familia, la sociedad y el Estado sin discriminación de ningún tipo, así como el derecho a tener un nombre y a adquirir una nacionalidad. En el mismo tenor, los artículos 6 fracción 5, y 10 fracciones 2 inciso b y 3, otorgan diversas garantías esenciales de seguridad

⁴³¹ La Carta de la Unión Europea en su artículo 24 prevé la protección y los cuidados necesarios para el bienestar del menor, sin exigir el requisito de la ciudadanía o de poseer una determinada nacionalidad; luego entonces todos los niños y adolescentes migrantes deben recibir amparo y asistencia. Véase: Cristina Elías. *Op. cit.*, p. 173.

⁴³² La Carta Europea en su punto 7 parte 1, también destaca la necesidad de la infancia de cuidados y asistencia especial, y su derecho a medidas de protección sin discriminación alguna por su condición de menor.

jurídica a los niños y adolescentes; el primero en el sentido de impedir la imposición de la pena de muerte a personas de menos de 18 años, y el segundo en cuanto a la celeridad en su enjuiciamiento y la obligación de separarlos de los adultos procesados. Es importante recordar que las restricciones radican en la suspensión de los derechos, entre los cuales están incluidos los artículos mencionados, a excepción del sexto el cual bajo ninguna circunstancia puede ser interrumpido.

En cuanto a la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*; la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*; la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*; la *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven*; la *Convención sobre la Condición de los Extranjeros*, y la *Convención sobre Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, ninguna hace referencia específica dentro de sus articulados a los menores de edad, aunque de manera general están incluidos. Respecto a la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, como lo mencionamos en su momento, será analizada en el siguiente capítulo. Finalmente, la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, es la única que en su artículo 5 inciso h hace alusión a los niños y adolescentes, al establecer que las funciones consulares consistirán entre otras cosas en velar por los intereses de los menores y de otras personas que carezcan de capacidad plena y que sean nacionales del Estado que envía, en particular cuando se requiera instituir para ellos una tutela o curatela.

Los instrumentos universales redactados especialmente para proteger a los menores de edad son los siguientes:

— *Declaración Universal de los Derechos del Niño*.⁴³³ Reconoce una serie de garantías fundamentales a favor de los menores con base en su falta de madurez física y mental, así como en su necesidad de protección y cuidados especiales. Estos derechos son los siguientes: no ser objeto de ningún tipo de discriminación; el

⁴³³ Proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 1386 (XIV) del 20 de noviembre de 1959.

nombre y la nacionalidad; la seguridad social; un ambiente familiar armonioso; la educación; la protección y socorro; no ser objeto de trata o cualquier tipo de explotación, y recibir amparo especial en caso de ser física o mentalmente impedido.

La Declaración no señala deberes específicos para los Estados ni mucho menos para los individuos. Asimismo, debido a su naturaleza no posee fuerza obligatoria *per se*, esto es, no instituye un órgano de control que vigile su cumplimiento; sin embargo, es considerada una guía normativa y fuente de obligaciones para los países suscriptores.

— *Convención sobre los Derechos del Niño.*⁴³⁴ Posee múltiples méritos, pero el más importante es el haber considerado a los menores como sujetos de derechos y no como objetos de la mera compasión social; además produjo un efecto sensibilizador, tanto a nivel de la opinión pública como de los especialistas, quienes han comenzado a examinar con mayor detalle las posibilidades jurídicas de protección de este grupo.

Las garantías esenciales que consagra son: la vida, la no discriminación; la supervivencia y desarrollo; el nombre y nacionalidad; la preservación de la identidad; la no separación de los padres; la reunión con la familia; la prohibición de su traslado o retención ilícita; el no ser objeto de abuso sexual; el respeto a su opinión; la libertad de expresión; la libertad de pensamiento, conciencia y religión; la libertad de asociación o reunión pacífica; la protección de la vida privada; el acceso a la información pertinente; el no ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; los servicios de salud; la seguridad social y los servicios de guarda; el nivel de vida adecuado; la educación; el descanso y esparcimiento; el no sufrir explotación económica; la prohibición de ser objeto de secuestro, venta o trata; y diversas normas de seguridad jurídica.

Las obligaciones son para los Estados parte, quienes se comprometen a respetar lo consagrado en la Convención, así como asegurar su aplicación a cada niño y

⁴³⁴ Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el DOF el 21 de octubre de 1990.

adolescente sujeto a su jurisdicción sin distinción alguna. Del mismo modo, los países miembros se obligan a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, para dar efectividad a los principios enunciados, y garantizar el amparo contra cualquier forma de discriminación.

El medio de control que instituye son los informes periódicos presentados por los Estados, en los cuales se mencionan las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. Los documentos son analizados por un órgano creado para tal efecto, denominado Comité de los Derechos del Niño, el cual puede invitar a organismos especializados, como la UNICEF u otras instituciones competentes, para proporcionar asesoría sobre la aplicación de la Convención o presentar informes respecto de su forma de ejecución. Asimismo, el Comité podrá transmitir a los órganos anteriormente mencionados los informes de los países firmantes que contengan una solicitud de asistencia técnica. El Comité puede formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida, las cuales deberán ser transmitidas a los Estados signatarios y notificadas a la AG junto con los comentarios de estos últimos, si los hubiere.

Con respecto a los organismos internacionales que igualmente brindan atención a los menores, encontramos a:

— El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Encargado del amparo y la asistencia a los niños y adolescentes. Concretamente en México ha desarrollado diversos programas sobre educación y protección de los menores, y ha impulsado propuestas de política pública en torno a esta temática. Respecto a los niños y adolescentes migrantes las acciones se enfocan al Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, cuyas estrategias son: atención integral a las niñas, niños y adolescentes migrantes repatriados; fortalecimiento familiar y comunitario; consolidación de la coordinación interinstitucional; investigación e intervención sobre el fenómeno de la infancia migratoria; revisión legislativa; asignación de recursos federales; capacitación; difusión de la estrategia y promoción de los derechos de la niñez y la familia, y asesoría y seguimiento.

3.1.2 TRATADOS REGIONALES

Los tratados regionales son aquellos válidos únicamente para los Estados firmantes de una región en particular; en este caso hablaremos solamente de los del Continente Americano, y en específico aquellos que otorgan determinados derechos a los migrantes.

3.1.2.1. APLICABLES A MAYORES DE EDAD

a) *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*.⁴³⁵ Reconoce dos tipos de garantías esenciales:

— Civiles y políticas: la vida, libertad, seguridad e integridad de la persona; la igualdad ante la ley; la libertad religiosa y de culto; la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión; la protección a la honra, reputación personal y vida privada y familiar; la constitución y protección de la familia; la protección a la maternidad y a la infancia; la inviolabilidad del domicilio; la inviolabilidad y circulación de la correspondencia; el reconocimiento de la personalidad jurídica y derechos civiles; la justicia; la nacionalidad; el sufragio y participación en el gobierno; la reunión; la asociación; la propiedad; la petición; la protección contra la detención arbitraria; el asilo, y la residencia y tránsito que sobre el particular menciona:

Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.⁴³⁶

— Económicas, sociales y culturales: la preservación de la salud; la educación; los beneficios de la cultura; el trabajo y su justa retribución; el descanso y su aprovechamiento, y la seguridad social.

Las obligaciones son exclusivas para los tenedores de los derechos e implican: deberes ante la sociedad; para con los hijos y padres; la instrucción; el sufragio; la obediencia a la ley; el servir a la comunidad y a la nación; la asistencia y seguridad social; el pago de impuestos; el trabajo, y la abstención en actividades políticas en país extranjero. En tanto que la restricción en el goce de las garantías reconocidas

⁴³⁵ Adoptada en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos el 2 de mayo de 1948.

⁴³⁶ Artículo 8.

va a estar condicionada por el derecho de los demás; la seguridad de todos; las justas exigencias del bienestar general y el desenvolvimiento democrático.⁴³⁷

En cuanto a su sistema de control, la Declaración en su preámbulo subraya que: “la protección internacional de los derechos humanos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”. No obstante, fue adoptada como una resolución de carácter no obligatorio, de hecho, quienes la esbozaron no planearon que tuviera efectos legales; empero, paulatinamente, su condición jurídica comenzó a modificarse, al grado que hoy en día, es considerada el instrumento jurídico normativo que da cuerpo a la interpretación autorizada de las garantías fundamentales del individuo, señalados en su artículo 3 j.⁴³⁸ Sobre este asunto, la Corte Interamericana ha fallado que: “para los Estados miembros de la organización, la Declaración es el texto que define los derechos humanos a los cuales se refiere la Carta... La Declaración es para estos Estados una fuente de obligaciones internacionales”.⁴³⁹

b) *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*.⁴⁴⁰ Su fin es prevenir y sancionar la tortura cometida por empleados o funcionarios públicos, así como por personas que, a instigación de los primeros, ordenen, induzcan, cometan directamente o sean cómplices.⁴⁴¹ La obligación es exclusivamente para los países firmantes y radica en tomar las medidas efectivas para evitar el ilícito en el ámbito de sus jurisdicciones, además de asegurarse que todos los actos o intentos de cometerlo, constituyan delitos conforme a su derecho penal, con sanciones severas

⁴³⁷ Artículo 28.

⁴³⁸ Artículo 3. Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: a)... j) Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

⁴³⁹ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 198.

⁴⁴⁰ Aprobada el 9 de diciembre de 1985 en Cartagena de Indias por resolución de la Asamblea General de la OEA. Entró en vigor el 28 de febrero de 1986 conforme a su artículo 22. México la ratificó el 11 de febrero de 1986 y publicó en el DOF el 28 de febrero de 1987.

⁴⁴¹ Artículo 3.

para los infractores.⁴⁴² El órgano de control es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) quien analiza los informes de los Estados.⁴⁴³

c) *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.*⁴⁴⁴ Su objetivo principal es erradicar la violencia física, sexual y psicológica contra el género femenino. Reconoce a la mujer el libre y pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como la protección de los mismos consagrados en los diferentes instrumentos regionales e internacionales. Las obligaciones están consideradas únicamente para los países parte, al comprometerse a seguir una política orientada a evitar, sancionar y suprimir dicha violencia, al tiempo de adoptar las medidas legislativas necesarias que cumplan con tal fin.⁴⁴⁵

El organismo de control instituido es la Comisión Interamericana de Mujeres, que recibe los informes de los Estados signatarios. Dicho órgano y los países suscriptores, están facultados para requerir a la Corte Interamericana opinión consultiva sobre la interpretación de la Convención. Igualmente, el texto en comento, faculta a cualquier individuo, grupo de personas y ONG's legalmente reconocidas para presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones contra mujeres cometidas en un Estado parte.⁴⁴⁶

d) *Convención Americana de Derechos Humanos.*⁴⁴⁷ Incorpora garantías esenciales del orden civil y político exclusivamente,⁴⁴⁸ no obstante, cubre una amplia gama de

⁴⁴² Artículo 6.

⁴⁴³ Artículo 17.

⁴⁴⁴ Conocida también como "Convención de Belem do Pará", fue adoptada el 6 de septiembre de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Entró en vigor el 3 de mayo de 1995 de conformidad con su artículo 21. México la ratificó el 12 de noviembre de 1998.

⁴⁴⁵ Artículo 7.

⁴⁴⁶ Artículos 10, 11 y 12.

⁴⁴⁷ Conocida también como "Pacto de San José", fue suscrito en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos; entró en vigor el 18 de julio de 1978. México suscribió y ratificó el Pacto el 24 de marzo de 1981, y lo publicó en el DOF el 7 de mayo de 1981.

⁴⁴⁸ La Convención, en su artículo 31, considera la posibilidad de incluir la protección de otros derechos y libertades de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77 (enmiendas o protocolos).

éstas, que incluso su homóloga europea no considera. Entre los derechos que abarca están: el reconocimiento a la personalidad jurídica; la vida; la integridad personal; la prohibición de la esclavitud; la libertad personal; el principio de legalidad y retroactividad; la indemnización; la protección de la honra y dignidad; la libertad de conciencia y religión; la libertad de pensamiento y expresión; la libertad de reunión; la libertad de asociación; la protección de la familia; el nombre; la nacionalidad; la propiedad privada; la igualdad ante la ley; la protección judicial, y la circulación y residencia.

Las obligaciones son dirigidas a:

— Los Estados parte, quienes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en la Convención, y asegurar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación de cualquier índole. Además se obligan a adoptar las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivo tal propósito.⁴⁴⁹

— Los sujetos tenedores de los derechos, cuyos deberes giran en torno a la familia, la comunidad y la humanidad.⁴⁵⁰

La mayor parte de las garantías reconocidas están sujetas a restricciones estipuladas en su propio cuerpo. Es el caso del artículo 22.3 relativo a la libertad de circulación, cuando dice que ésta no puede ser restringida salvo en virtud de una ley expresa, y con el fin de prevenir infracciones penales, proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral o la salud, o los derechos de los demás. Empero, de manera general, las limitaciones giran en razón de tres principios, el derecho de los demás, la seguridad de todos, y las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.⁴⁵¹ Lo anterior es reiterado en el artículo 30, cuando dice:

Ejemplo de ello es el Protocolo de derechos económicos, sociales y culturales del 17 de noviembre de 1988 y el Protocolo relativo a la abolición de la pena de muerte de fecha 8 de junio de 1990.

⁴⁴⁹ Artículos 1 y 2.

⁴⁵⁰ Artículo 32 fracción 1.

⁴⁵¹ Artículo 32 fracción 2.

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Una característica de la Convención es la posibilidad de suspender ciertas garantías fundamentales en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del país, con la condición de que tal medida no sea incompatible con las demás obligaciones que impone la normatividad internacional y no entrañe discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.⁴⁵² Empero, la suspensión mencionada, no es aplicable para los casos del reconocimiento de la personalidad jurídica; la vida; la integridad; la prohibición de la esclavitud y servidumbre; el principio de legalidad y retroactividad; la libertad de conciencia y de religión; la protección de la familia; el nombre; los derechos del niño; la nacionalidad; los derechos políticos, ni de las garantías judiciales indispensables.⁴⁵³ Fuera de éstas, las demás sí pueden ser interrumpidas en su goce, como la libertad de tránsito. No obstante, para ejercer dicha facultad, el Estado interesado tendrá que seguir una serie de reglas procedimentales, como informar inmediatamente a los demás miembros, por conducto del Secretario General de la OEA, de los derechos cuya aplicación haya suspendido, los motivos y la fecha en que haya dado por terminada tal medida.⁴⁵⁴ Su mecanismo de control es la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es importante mencionar que en la IX Conferencia Interamericana se adopta la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), y al mismo tiempo se aprueban, dos instrumentos más, la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (precedente de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*) y la *Carta Interamericana de Garantías Sociales* (contiene un mínimo de garantías laborales, económicas y culturales).⁴⁵⁵ Sin embargo el sistema interamericano, para ese

⁴⁵² Artículo 27 fracción 1.

⁴⁵³ Artículo 27 fracción 2.

⁴⁵⁴ Artículo 27 fracción 3.

⁴⁵⁵ Antonio Remiro, *et. al. Derecho Internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 1046.

momento, carecía de mecanismos institucionales y procesales que garantizaran el goce y el control de los derechos defendidos, por lo que con el fin de salvar dicha laguna, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como órgano autónomo de la OEA, y el Consejo de Jurisconsultos fue el encargado de preparar un proyecto que resultó en la *Convención Americana de Derechos Humanos*.⁴⁵⁶

De esta forma, el sistema interamericano está basado en dos fuentes legales distintas, una emanada de la Carta de la OEA,⁴⁵⁷ y otra de la Convención Americana.⁴⁵⁸ A continuación, analizaremos los regímenes enunciados en ese orden.

I. Sistema basado en la Carta de la OEA.⁴⁵⁹ Esta compuesto por:

a) La *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, misma que ya fue analizada con anterioridad.

b) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁶⁰ Su objetivo principal es fomentar la observancia y protección de las garantías fundamentales como órgano consultivo de la OEA.⁴⁶¹ Tiene atribuciones sobre los países signatarios de la OEA (artículo 18); los firmantes de la Convención (artículo 19); y los miembros de la OEA que no son parte de la Convención (artículo 20). Entre las funciones que la Comisión realiza destacan las siguientes:

⁴⁵⁶ *Idem*.

⁴⁵⁷ Valida para 35 Estados miembros.

⁴⁵⁸ El sistema de la Convención es legalmente obligatorio sólo para los Estados que forman parte de ésta; actualmente son sólo 26.

⁴⁵⁹ La Carta es un tratado multilateral adoptado como constitución de la OEA. Fue presentado para su firma en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948, y entró en vigor en 1951.

⁴⁶⁰ Fue adoptada por el Consejo de la OEA el 25 de mayo de 1960.

⁴⁶¹ La Comisión tiene una doble condición, como órgano autónomo de la OEA y como medio de control de la Convención, lo cual le permite examinar las denuncias por violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidas por los Estados miembros de la Organización aunque no sean parte en la Convención y/o no hayan reconocido la jurisdicción de la Comisión conforme al Pacto, teniendo, en este caso, como fundamento jurídico de su atribución la Carta de la OEA y la Declaración Americana.

— Peticiones individuales.⁴⁶² La CIDH esta facultada para recibir peticiones individuales de cualquier persona, grupo de personas u ONG's legalmente reconocidas en una o más naciones partes de la OEA, en los que se señale la violación de cualquiera de los derechos enumerados en la Declaración, o iniciar de *mutuo proprio* su trámite cuando concurren tales circunstancias. La Comisión, una vez cerciorada de que no existen causas de inadmisibilidad y de que todos los recursos internos han sido agotados, transmitirá las peticiones al Estado infractor, el cual gozará de un lapso de dos meses para presentar su repuesta. Una vez considerada la posición de los involucrados, la CIDH elaborará un informe denominado "decisión final", el cual consta del fallo, las conclusiones y las recomendaciones. En caso de que el país no cumpla con las indicaciones, la CIDH puede publicar la resolución en su informe anual a la AG de la OEA.⁴⁶³

Este sistema padece de dos graves debilidades; la primera reside en que cuando las peticiones se dirigen contra naciones que no forman parte de la Convención, la Corte no tiene jurisdicción contenciosa para manejarlas, y la segunda radica en que cuando la Comisión transmite sus decisiones a la AG de la OEA, ésta muestra escaso interés en abordarlas. En consecuencia, pasa casi inadvertido el incumplimiento de las sentencias de la CIDH, lo cual impide que el sistema sea eficaz.⁴⁶⁴

— Estudios nacionales e investigaciones en el lugar de los hechos. Un estudio de este tipo se inicia tras recibir comunicaciones individuales u otras evidencias creíbles que sugieran transgresiones a los derechos humanos en gran escala realizadas por los gobiernos. El procedimiento inicia con la solicitud de visita hecha por la CIDH al Estado,⁴⁶⁵ un Comité especial es designado para tal efecto. De conformidad con la ley, se exige al país anfitrión conceder al órgano designado todas las facilidades necesarias para llevar a cabo su misión. Esto incluye poner a su disposición todo documento o información solicitada, adoptar las medidas de seguridad necesarias

⁴⁶² Pueden presentarse en contra de los Estados miembros de la OEA sean o no parte de la Convención, ya que la Comisión actúa como un órgano consultivo.

⁴⁶³ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 207.

⁴⁶⁴ *Idem.*

⁴⁶⁵ Algunos países por iniciativa propia han extendido invitaciones para que se realicen este tipo visitas.

para proteger a los integrantes del Comité y garantizar la no imposición de penas a los nacionales que presten su colaboración.

Al preparar los estudios, la Comisión procede por etapas. Tras recabar la información relevante, elabora el esbozo de un informe, en el cual se examinan las condiciones imperantes en relación con los derechos; posteriormente, el proyecto es sometido al gobierno interesado para que lo comente; la CIDH analiza la respuesta a fin de determinar si el informe debe ser corregido y en su caso publicado. La Comisión puede transmitir el informe a la AG de la OEA, la cual, en virtud de los debates, de las referencias en torno a él y de su respectiva resolución, puede impactar de manera relevante en la conducta del Estado acusado. Si bien las resoluciones de la AG no tienen un carácter obligatorio, son decretos emanados del organismo político más alto de la organización y en consecuencia poseen un peso moral muy significativo.⁴⁶⁶

II. Sistema basado en la Convención. Los órganos competentes son:

a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Como medio de control está facultada para manejar:

— Peticiones individuales. La Comisión, una vez cerciorada de que han sido agotados todos los recursos internos, que no existen causas de inadmisibilidad y que la petición ha sido presentada dentro del plazo fijado, examina los alegatos y recaba la información del gobierno acusado. Como parte de ese proceso, la CIDH debe realizar funciones de conciliación a fin de lograr un arreglo; si éste se produce, entonces elabora un informe que describe los hechos y el convenio; empero, de no tener éxito, el documento señalará los sucesos y las conclusiones a las que hubieren llegado. El informe con las recomendaciones se transmite al país involucrado, el cual cuenta con un plazo para cumplir con las observaciones o refutarlas. En este periodo, la CIDH o el Estado pueden remitir el caso a la Corte; en caso de no llevar el asunto a esta instancia y tampoco ser resuelto por las partes, la Comisión puede exponer su opinión y conclusiones; si llegó a la conclusión de que se violó la Convención, entonces presenta sus recomendaciones y prescribe el tiempo para que

⁴⁶⁶ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 204.

el país trasgresor solucione la situación examinada. Una vez finalizado este periodo, la CIDH determina si el Estado ha cumplido y si hará público el documento; éste puede ser incluido en el informe anual de la Comisión a la AG de la OEA, en el que se discute el incumplimiento de las recomendaciones y se actúa en consecuencia.⁴⁶⁷

— Comunicaciones interestatales. La CIDH sólo puede recibir y examinar comunicaciones de este tipo cuando los países (demandante y demandado), hayan reconocido su jurisdicción. Los requerimientos y procedimientos son los mismos que los prescritos para las peticiones individuales.

b) La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ejerce dos tipos de funciones:

— Jurisdicción Contenciosa. Tiene facultad para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana. Delimita su competencia a través de una “declaración” y “acuerdo” especiales. Por tanto, una nación no acepta la competencia contenciosa con sólo ratificar la Convención.⁴⁶⁸ Los Estados y la CIDH son los únicos autorizados para someter asuntos ante la Corte; luego entonces, las personas no tienen *ius standi* en ésta y quedan a expensas de que la Comisión o algún país miembro lo haga por ellos. Para que la CIDH presente los casos es necesario que haya agotado los procedimientos relativos a las peticiones individuales y comunicaciones interestatales; así pues, se convierte en un órgano preparatorio o previo a la función jurisdiccional de la Corte.⁴⁶⁹

Los Estados parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo litigio en que estén involucrados. Dos son los artículos que señalan los

⁴⁶⁷ *Ibidem*, p. 215.

⁴⁶⁸ Artículo 62: 1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. 2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte. 3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, o por convención especial.

⁴⁶⁹ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 164.

tipos de sentencias que puede emitir la Corte; el primero es el 63.1, que la faculta para asignar indemnizaciones económicas y emitir resoluciones declarativas (estas últimas pueden especificar los derechos que han sido infringidos y la manera de restaurarlos), y el segundo es el 68.2, el cual trata de las compensaciones pecuniarias, es decir, dispone que los fallos en los cuales se prevea una indemnización compensatoria, puedan ejecutarse en el respectivo país por el procedimiento interno vigente.⁴⁷⁰ La Convención no establece ningún mecanismo para supervisar el cumplimiento de los veredictos dictados por la Corte, pero le impone la obligación de informar a la AG de la OEA de las situaciones de incumplimiento, para que ésta discuta el problema y adopte las medidas políticas adecuadas.⁴⁷¹ Si bien la AG carece de poder para adoptar resoluciones de carácter obligatorio en relación con los Estados miembros, los fallos condenatorios de la OEA tienen un fuerte peso político y pueden traducirse en presión por medio de la opinión pública.⁴⁷²

A diferencia de su homónima europea, la Corte ha sido facultada para tomar medidas provisionales a fin de evitar daños irreparables a las personas.⁴⁷³ En este sentido, el organismo puede otorgar órdenes coercitivas temporales, a solicitud de una de las partes, por iniciativa propia, y en casos que ya estén en manos de la CIDH pero que todavía no le hayan sido remitidos, a petición de la propia Comisión.⁴⁷⁴ Las medidas cautelares incluyen el envío de comunicaciones al gobierno infractor, a fin de solicitarle el resguardo del individuo o individuos amenazados.⁴⁷⁵

⁴⁷⁰ *Ibidem*, p. 222.

⁴⁷¹ Artículo 65.

⁴⁷² Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 225.

⁴⁷³ Artículo 63.2 En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

⁴⁷⁴ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 224.

⁴⁷⁵ *La protección jurídica internacional de la persona humana y el problema de los indocumentados*, Argentina, ACNUR, 1991, pp. 51-52.

México reconoce como obligatoria la competencia de la Corte cuando se trata de la interpretación o aplicación de la Convención, de conformidad con su artículo 62.1, a excepción de los asuntos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional.⁴⁷⁶

— Opiniones consultivas. La Corte está facultada para interpretar la Convención Americana u otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos.⁴⁷⁷ Igualmente, se considera competente para que a solicitud de un país miembro, exprese su opinión acerca de la compatibilidad entre cualquiera de las leyes internas de éste y los mencionados instrumentos internacionales.⁴⁷⁸ Los entes legitimados para consultar a la Corte son las naciones partes de la OEA (independientemente que sean o no miembros de la Convención), y de acuerdo con el capítulo X de la Carta: la AG, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos,⁴⁷⁹ el Comité Jurídico Interamericano, las conferencias,⁴⁸⁰ los organismos especializados,⁴⁸¹ la CIDH, y la Secretaría General.⁴⁸²

Las solicitudes de opinión deben formularse con precisión a través de preguntas específicas.⁴⁸³ Una vez que la Corte emite su opinión consultiva, ésta puede ser leída en público, pero no es coercitiva.⁴⁸⁴ En consecuencia, si un Estado incumple con la opinión, no constituye un quebrantamiento a la Convención; pero, si realiza actividades que de acuerdo con la opinión consultiva son incompatibles con la Convención, dicho país recibe la advertencia de que su conducta viola las

⁴⁷⁶ Susana Núñez, “El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Internacional*, México, volumen 1, 2001, p. 457.

⁴⁷⁷ Artículo 64.

⁴⁷⁸ La Corte considera que el término “leyes nacionales” puede abarcar también propuestas de ley o leyes pendientes y no únicamente las que ya están en vigor.

⁴⁷⁹ El permanente de la organización y el interamericano para el Desarrollo Integral.

⁴⁸⁰ Son reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos, especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana (Artículo 122 de la Carta de la OEA).

⁴⁸¹ Se establecen por medio de acuerdos multilaterales con determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos (Artículo 124 de la Carta de la OEA).

⁴⁸² Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 226.

⁴⁸³ Artículos 51 al 53 del Reglamento de la Corte.

⁴⁸⁴ Artículo 56 fracción A.

obligaciones que le impone el tratado. Este hecho mina gravemente la legitimidad de todos los argumentos legales esgrimidos para justificar su conducta.⁴⁸⁵

Es de resaltar la opinión consultiva número OC-18/03⁴⁸⁶ de la Corte relativa a “La Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, en la cual este órgano reconoce la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria.⁴⁸⁷ La trascendencia de esta opinión consultiva no radica en su obligatoriedad, porque como hemos dicho no posee fuerza obligatoria *per se*, sino en ser un parámetro de actuación para los países que forman parte de la Convención Americana, incluyendo a México.

3.1.2.2. APLICABLES A MENORES DE EDAD

a) *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*. Se refiere a los niños y adolescentes, de manera particular en su artículo 7, al reconocerles el derecho a la protección, cuidados y ayuda especiales.

b) *Convención Americana de Derechos Humanos*. Contiene dentro de su *corpus* diversos artículos relacionados con los menores, es el caso del artículo 4.5 que prohíbe imponer la pena de muerte a personas de menos de 18 años. Asimismo, el artículo 5.5 establece que los niños y adolescentes procesados sean separados de los adultos y llevados ante los tribunales especializados con la mayor celeridad posible para su tratamiento. El artículo 17 en sus párrafos 4 y 5 también trata sobre los menores en el sentido de asegurar su protección con base en su interés y convivencia, además de reconocer igual derecho a los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio. De forma más explícita el artículo 19 dice que:

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

⁴⁸⁵ Thomas Buergenthal. *Op. cit.*, p. 227.

⁴⁸⁶ Solicitada por México el 19 de mayo de 2002.

⁴⁸⁷ Véase: CNDH. *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03*, México, 2004.

Finalmente, la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* no contienen referencia especial a los niños y adolescentes.

3.2 NACIONAL

En México existe un marco legal con una serie de disposiciones encaminadas a proteger las garantías individuales de los extranjeros, independientemente de su situación jurídica. Las leyes federales que hacen referencia a los no nacionales son numerosas, como: la *Ley de Inversión Extranjera*; la *Ley Federal del Trabajo*; la *Ley Federal de Turismo*; la *Ley General de Salud*; el *Código Civil* para el Distrito Federal; el *Código Penal* para el Distrito Federal; el *Código de Comercio*; la *Ley Aduanera*; entre otras. Por esta razón, enunciaremos únicamente las normas en materia migratoria, con el propósito de determinar, de manera específica, si los indocumentados que se encuentran en territorio mexicano cuentan con derechos reconocidos por nuestro régimen jurídico, cuáles son estos y las limitaciones en el goce de los mismos.

a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Reconoce a los no nacionales lo mismo derechos que a los mexicanos, independientemente de su *status* migratorio, tal y como lo plasma su artículo primero que a la letra dice: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. Este razonamiento es completado con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 33 constitucional, el cual establece que: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tiene derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución;...”

Ahora bien, los derechos de las cuales habla nuestra ley suprema son fundamentalmente de cuatro tipos:

— Igualdad. Consagrada en los artículos 1, 2, 4, 12 y 13.

— Libertad. Plasmada en los artículos 5 trabajo; 6 expresión; 7 imprenta; 8 petición; 9 reunión y asociación; 10 portación y posesión de armas; 24 religión; 25 circulación de correspondencia; 28 concurrencia, y 11 tránsito.

— Seguridad Jurídica. Consagrada en los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23.

— Propiedad. Plasmada en el artículo 27.

El Estado mexicano puede afectar a los extranjeros con ciertas incapacidades o medidas restrictivas de diferente severidad para conservar su seguridad nacional, el orden público y proteger los intereses de sus propios nacionales.⁴⁸⁸ En este sentido, las limitaciones⁴⁸⁹ que establece la Carta Magna son las siguientes:

ARTÍCULO	CONTENIDO	LIMITACIÓN
8	Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que está se formule por escrito, de manera pública y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.	El derecho de petición queda acotado cuando se trata de asuntos políticos, conforme a lo dispuesto en la parte final del artículo.
9	No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.	La garantía de asociación es restringida nuevamente cuando se trate de asuntos políticos.
11	Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.	El límite a la libertad de tránsito aplicable a los extranjeros radica en que estos sean perjudiciales para la nación.

⁴⁸⁸ Max Sorensen. *Op. cit.*, p. 463.

⁴⁸⁹ Sobre el particular puede profundizarse su estudio en el tratado de restricciones a los extranjeros de Nuria González y Juan Carlos Velázquez titulado *Condición Jurídica del Extranjero*, en Nuria González (coord). *Lecciones de Derecho Internacional Privado Mexicano. Parte General*, México, Porrúa-UNAM, 2007.

ARTÍCULO	CONTENIDO	LIMITACIÓN
27 inciso I	Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas... En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.	La garantía de propiedad se ve coartada cuando se trata de adquirir el dominio en una faja de 100 km a lo largo de las fronteras o 50 Km en las playas.
32 párrafo 3	En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.	Restringe por completo el derecho de los extranjeros a, en tiempo de paz, formar parte del ejército, la policía, los cuerpos de seguridad pública, la armada, o la fuerza aérea, así como desempeñar cargos o comisiones relacionados con ellos.
32 párrafo 4	Esta misma calidad (mexicano por nacimiento) será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.	El artículo 5 referente a la garantía que tiene un sujeto a dedicarse a la actividad o trabajo que le acomode siendo lícito se ve coartado para los extranjeros con lo plasmado en este artículo ya que sólo los mexicanos podrán ocupar cargos relacionados con el servicio nacional.
32 párrafo 5	Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.	Establece una distinción marcada entre los nacionales y aquellos que no lo son, ya que para los empleos de gobierno el mexicano siempre será preferido sobre el extranjero.
33 párrafo 1	...pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.	Coarta el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 el cual menciona que: "Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos." Este artículo es vulnerado al facultar al Presidente para expulsar a un

ARTÍCULO	CONTENIDO	LIMITACIÓN
		extranjero sin necesidad de un juicio previo.
33 párrafo 2	Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.	Prohíbe de forma expresa a los extranjeros intervenir en los asuntos políticos de la nación, con lo cual se refuerza lo consagrado en los artículos antes mencionados. Esto implica que el derecho de votar y ser votado queda reservado únicamente para los mexicanos.

En particular, refiriéndonos a los niños y adolescentes, la carta magna contiene diversas disposiciones destinadas a la defensa de la infancia, por ejemplo, el artículo 3 recoge el derecho a la educación, el artículo 18 consagra garantías de seguridad jurídica como la del debido proceso, y el artículo 123 prohíbe el trabajo de personas de menos de 14 años. No obstante, es el artículo cuarto en sus tres últimos párrafos, el que sienta la base del régimen constitucional de los menores, el estipular que:

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En este sentido se reconoce que los menores son sujetos de derechos, los cuales son protegidos a través de lo plasmado en el texto anterior, al tiempo de procurar su bienestar y la satisfacción de sus necesidades básicas.

b) Tratados Internacionales. Constituyen el segundo lugar dentro de la jerarquía de las leyes en México, y debido a su extensión e importancia ya fueron analizados con anterioridad.⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ *Vid supra*, p. 134.

c) Leyes Federales. La *Ley General de Población* es la norma federal en materia migratoria, aplicable en toda la República, la cual por su trascendencia será abordada de manera más amplia en el siguiente capítulo.⁴⁹¹

En relación con los menores, existe la *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes*, cuyo objetivo es asegurarles la tutela y el respeto a sus garantías fundamentales. Esta disposición obliga a su cumplimiento a los padres, ascendientes, tutores, custodios, y autoridades de los diversos órdenes de gobierno. Resulta relevante la distinción que hace entre niños y adolescentes,⁴⁹² misma que no es aplicable ni afecta en lo absoluto el ejercicio de los derechos esenciales que consagra, como son: la vida; la no discriminación; el vivir en condiciones de bienestar y sano desarrollo psicofísico; el ser protegido en su integridad, libertad y contra maltrato y abuso sexual; la identidad; el vivir en familia; la salud; la educación; el descanso y el juego; la libertad de pensamiento; el debido proceso en caso de infracción a la ley penal, y de manera especial se hace referencia a las garantías individuales de los menores discapacitados.

La aplicación de esta ley obedece a un concepto novedoso que supone su clave interpretativa; hablamos del denominado “interés superior del niño”. El problema se encuentra en determinar qué podemos entender por interés superior. Estamos ante una acepción jurídica indeterminada que puede resultar difícil de precisar ya que posee gran subjetividad y ambigüedad, por lo que debe atender a un asunto concreto. No es un concepto absoluto sino relativo a las circunstancias del caso. De tal forma que en todas las medidas concernientes a los menores adoptadas por las instituciones públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se optará por lo mejor para los niños y adolescentes, quienes si están en condiciones de formarse un juicio propio, tendrán derecho a expresar su opinión en los asuntos que les afecten.⁴⁹³ La norma en comento, en su artículo 4, interpreta dicho concepto en el sentido de procurarles, a los menores, los cuidados y

⁴⁹¹ *Vid infra*, p. 199.

⁴⁹² Artículo 2.

⁴⁹³ Cristóbal Fabrega. *Op. cit.*, pp. 56-57.

la asistencia que requieran para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social.

Luego entonces el interés superior del niño debe privar sobre cualquier otro interés legítimo, incluyendo, el de regular los flujos migratorios. Por tanto, cualquier actuación de las autoridades con respecto al menor migrante debe partir del reconocimiento de su capacidad para decidir la forma de solucionar los problemas que le afectan, siempre dentro de un marco de respeto a sus particularidades personales, culturales y sociales, pero con la obligación imperante de proteger su integridad física y mental.

d) Decreto. Es el acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública.⁴⁹⁴ En este sentido el Decreto que nos interesa es el que crea al Instituto Nacional de Migración, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contribuye a que los movimientos de mexicanos y extranjeros favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, al tiempo de preservar la seguridad y soberanía de la nación dentro del marco jurídico vigente, con el más amplio espíritu humanitario.⁴⁹⁵

Así, quedó establecida la organización y funcionamiento del INM. No obstante, actualmente existe incongruencia entre lo señalado por el Decreto, el cual no ha tenido ninguna reforma hasta el momento, y el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación,⁴⁹⁶ respecto al número y funciones de las coordinaciones que conforman al Instituto. En consecuencia, y en atención a que lo establecido en este último es lo que realmente se aplica, en el siguiente cuadro comparativo nos referiremos primero a él y posteriormente señalaremos los puntos en los que diverge con respecto al Decreto.

⁴⁹⁴ Rafael De Pina. *Diccionario de Derecho*, 9ª edición, México, Porrúa, 1980, p. 203.

⁴⁹⁵ Artículo 133 del Reglamento de la LGP.

⁴⁹⁶ Publicado en el DOF el 3 de agosto de 1998.

Reglamento Interno	Semejanzas y Diferencias con el Decreto
<p>Dentro de las atribuciones del Instituto existen discrepancias en dos de sus fracciones respecto del Decreto, que son:</p> <p>xxvi. Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto y del personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia.</p> <p>xxx. Actuar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los casos previstos en las fracciones VIII, XIII y XXV del presente artículo cuando exista solicitud de asilo o de refugio o bien estén relacionados con compromisos internacionales suscritos por el Gobierno Mexicano⁴⁹⁷</p>	<p>La fracción xxvii del Decreto, que correspondería a la xxvi del Reglamento, en su parte final se refiere a la Policía Federal de Migración en lugar de la Unidad de Verificación y Vigilancia; en tanto que la fracción xxx no existe como función del INM.</p>
<p>El INM está bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial. Las funciones operativas están a cargo del Comisionado, quien cuenta con las unidades de apoyo siguientes: Coordinación de Regulación Migratoria; Coordinación de Control y Verificación Migratoria; Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; Coordinación de Delegaciones; Coordinación Jurídica; Coordinación de Planeación e Investigación; Coordinación de Administración; Unidad de Comunicación Social, y Delegaciones Regionales.⁴⁹⁸</p>	<p>El Decreto establece que el INM va a estar integrado por un solo Consejo, el Comisionado y las Coordinaciones de Supervisión y Control Operativo; Regulación de Estancia; Jurídica y de Control de Inmigración; Planeación e Investigación; Relaciones Interinstitucionales; Dirección Administrativa, y las Delegaciones Regionales.</p>
<p>Los Consejos que integran al INM son de dos tipos:</p> <p>A) Directivo. Compuesto por el Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como el Oficial Mayor de la SG. El Contralor Interno de la SG y el Comisionado asistirán con voz, pero sin voto a las sesiones, las cuales se realizarán de manera ordinaria dos veces al año, y de forma extraordinaria cuantas veces sea necesario.</p> <p>B) Técnico. Es el órgano de consulta presidido por el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios e integrado por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y</p>	<p>En el Decreto considera solo un Consejo, el cual se desempeña como órgano de consulta en la materia y es presidido por el Secretario de Gobernación e integrado por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Contraloría General de la Federación; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo, y la Procuraduría General de la República. Se reúne en sesiones ordinarias cada dos meses, y extraordinarias las veces que sea necesario, a juicio de su Presidente.</p> <p>Este Consejo equivaldría al Consejo Técnico del</p>

⁴⁹⁷ Artículo 43 del Reglamento Interno de la SG.

⁴⁹⁸ Artículo 44 del Reglamento Interno de la SG.

Reglamento Interno	Semejanzas y Diferencias con el Decreto
<p>Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Turismo, y la Procuraduría General de la República. El Consejo Técnico sesiona en forma ordinaria una vez al año y en forma extraordinaria las veces que sea necesario a juicio del Presidente, quien podrá invitar a titulares o representantes de otras dependencias o de Entidades Federativas, Municipios y organizaciones de los sectores social y privado, a que participen en las sesiones cuando se traten asuntos relacionados con sus correspondientes funciones.⁴⁹⁹</p>	<p>Reglamento, salvo que omite mencionar a la Secretaría de Educación Pública e incluye a la de Salud y Desarrollo Social. También existe discrepancia en el número de sesiones ordinarias ya que el Decreto menciona seis por año, mientras que el Reglamento se refiere a una.</p>
<p>El Comisionado es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación. Su labor es señalada en quince fracciones de las cuales podemos mencionar las siguientes: I. Fungir como Secretario del Consejo Técnico; II. Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia... IV. Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, del gobierno del Distrito Federal y municipales que participen en la promoción y control de flujos migratorios... VI. Informar periódicamente al titular de la SG y al Subsecretario, sobre el desempeño de las funciones del Instituto y de los resultados alcanzados en la aplicación de las políticas tendientes a alentar y controlar los flujos migratorios; VII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos de los migrantes, y difundir el respeto a los mismos; VIII. Ejercer los recursos que aporten los sectores público y privado derivados de convenios para la realización de proyectos o programas específicos en materia migratoria; IX. Proponer y promover la actualización permanente de las cuotas para el cobro de derechos por la prestación de servicios; intervenir en la recaudación y aplicación de los ingresos derivados de conceptos migratorios, así como definir estrategias y criterios para la diversificación del financiamiento del INM, y proponer cuotas, tarifas y derechos por servicios migratorios; X. Proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas de tipo financiero, que permitan el desarrollo y la debida continuidad de</p>	<p>En el Decreto el comisionado es la persona que esta a cargo del INM y le atribuye diversas facultades que el Reglamento no señala, como son: dirigir y administrar el Instituto; planear, programar, organizar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las áreas que conforman el Instituto; formular anualmente el anteproyecto de presupuesto, conforme a las normas aplicables; formular los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios de los diversos departamentos; coordinarse con las áreas centrales y unidades administrativas de la SG, y someter al acuerdo del Secretario de Gobernación las propuestas de nombramiento de los principales servidores públicos del Instituto.</p> <p>Asimismo el Decreto en sus fracciones VI y VII, las cuales corresponderían a la IV y VI del Reglamento, omite incluir a la autoridad del DF y al Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios respectivamente.</p>

⁴⁹⁹ Artículo 45 del Reglamento Interno de la SG.

Reglamento Interno	Semejanzas y Diferencias con el Decreto
<p>los programas y proyectos institucionales, así como de infraestructura básica para la operación sustantiva del Instituto... XIII. Promover la realización de cursos, seminarios o eventos con instituciones educativas nacionales y extranjeras, y homólogas al Instituto...⁵⁰⁰</p>	
<p>A la Coordinación de Regulación Migratoria le corresponde: I. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de no inmigrantes; II. Atender y resolver las solicitudes de trámite en la calidad migratoria de inmigrantes; III. Resolver, en relación con las solicitudes, para adquirir la calidad de inmigrado; IV. Dirigir, coordinar y vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajusten a lo dispuesto en la LGP, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables; V. Planear, organizar y dirigir la recepción y entrega de documentación a extranjeros; evaluar y dar seguimiento a los programas del Instituto; e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios; VI. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.⁵⁰¹</p>	<p>La única diferencia en relación con el Decreto es el nombre de Coordinación de Regulación de Estancia. Las atribuciones son las mismas.</p>
<p>La Coordinación de Control y Verificación Migratoria tiene como fin: I. Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten; II. Sustanciar el procedimiento administrativo migratorio y dictar la resolución que en derecho corresponda al caso concreto; III. Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación del Reglamento Interno de las Estaciones Migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros alojados provisionalmente; IV. Proponer y, en su caso, ejecutar los programas, métodos, sistemas de operación y procedimientos a los que los integrantes de la Unidad de Verificación y Vigilancia deberán sujetarse para el mejor desempeño de sus funciones; V. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.⁵⁰²</p>	<p>La denominación que recibe en el Decreto es Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración, por tanto sus facultades están enfocadas a la asesoría en materia legal. Los numerales II y III del Reglamento, no son considerados, y el IV en su última parte, en lugar de mencionar a la Unidad de Verificación y Vigilancia, se refiere a la Policía Federal de Migración.</p>

⁵⁰⁰ Artículo 48 del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁰¹ Artículo 49 del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁰² Artículo 59 del Reglamento Interno de la SG.

Reglamento Interno	Semejanzas y Diferencias con el Decreto
<p>A la Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales le incumbe: i. Proponer y estudiar disposiciones, convenios y tratados internacionales en materia migratoria y servir de enlace con los organismos homólogos al Instituto en otros países; ii. Coordinar las relaciones con las dependencias y entidades gubernamentales, así como con organismos y asociaciones académicas y civiles; iii. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.⁵⁰³</p>	<p>Se le identifica en el Decreto como Coordinación de Relaciones Interinstitucionales, y su propósito es más amplio, porque además de lo señalado en el Reglamento, le compete: la atención de quejas, denuncias y recomendaciones provenientes de usuarios del servicio migratorio; el diseño e instrumentación del procedimiento de reclutamiento y selección del personal del Instituto; el desarrollo, control y evaluación de programas de capacitación, y el diseño o ejecución de políticas y lineamientos que en la materia se establezcan en todas las Delegaciones.</p>
<p>El objetivo de la Coordinación de Delegaciones es: i. Estudiar la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones del Instituto y proponer y, en su caso, ejecutar las políticas que se acuerden en las áreas centrales sustantivas y administrativas de la Secretaría para ser aplicadas en las Delegaciones que se establezcan; ii. Proponer y, en su caso, supervisar la operación de la estructura migratoria regional, así como los mecanismos de enlace y operación entre las delegaciones y las áreas centrales del Instituto, y entre las propias delegaciones; iii. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.⁵⁰⁴</p>	<p>Este departamento no existe en el Decreto; no obstante, las funciones mencionadas en el Reglamento son incluidas en las de la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales.</p>
<p>A la Coordinación Jurídica le atañe: i. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el Instituto y emitir opinión respecto a las consultas que le formulen los servidores públicos del propio Instituto; ii. Proponer proyectos de leyes, decretos, reglamentos, convenios, acuerdos y circulares, así como sistematizar y difundir la normatividad, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas que normen los servicios migratorios; iii. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan e intervenir en los juicios de amparo; iv. Emitir opinión ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de naturalización y rendir los informes a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; v. Sustanciar los recursos que interpongan</p>	<p>En el Decreto se le identifica como Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración, y sus funciones están limitadas a la asesoría legal proporcionada al Instituto y en lo establecido por el punto iii del Reglamento.</p>

⁵⁰³ Artículo 51 del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁰⁴ Artículo 52 del Reglamento Interno de la SG.

Reglamento Interno	Semejanzas y Diferencias con el Decreto
<p>los particulares contra actos y resoluciones del Instituto y, en su caso, proponer las resoluciones que procedan; vi. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.⁵⁰⁵</p>	
<p>La competencia de la Coordinación de Planeación e Investigación radica en: i. Proponer y, en su caso, coordinar la instrumentación, control y evaluación de los programas del INM, y proponer las medidas necesarias para impulsar su modernización integral; ii. Investigar, analizar y realizar estudios de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales, apoyándose en el Centro de Estudios Migratorios, elaborar estadísticas e informes y proponer las políticas en la materia; iii. Diseñar, desarrollar e instrumentar sistemas y estándares de informática y de comunicaciones, que permitan optimizar la operación de las áreas del Instituto, así como captar información en materia migratoria a través de un Sistema Nacional de Información Migratoria; iv. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto.⁵⁰⁶</p>	<p>El nombre de esta unidad se conserva en el Decreto, empero se omite como atribución la primera fracción que menciona el Reglamento.</p>
<p>A la Coordinación de Administración le corresponde: i. Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el Instituto; ii. Administrar y ejercer los recursos financieros asignados al Instituto, y aplicar directamente los autogenerados de acuerdo con las disposiciones en la materia; iii. Proponer al Consejo Directivo y, en su caso, instrumentar y aplicar políticas, lineamientos y normatividad en materia de reclutamiento, selección, inducción, nombramientos, contrataciones, prestaciones, remuneraciones, servicios, desarrollo y movimientos del personal del Instituto; iv. Elaborar, diseñar, instrumentar, administrar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto, apoyándose en el Centro de Capacitación Migratoria; v. Administrar los recursos materiales y proporcionar los servicios generales que se requieran para la realización de los programas y proyectos del INM; vi. Llevar a cabo la planeación, diseño y realización de las obras, así como la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e</p>	<p>El Decreto la denomina Dirección de Administración. Sus funciones están restringidas puesto que no considera la administración de los recursos autogenerados y en consecuencia las fracciones iii, iv y v del Reglamento.</p>

⁵⁰⁵ Artículo 53 del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁰⁶ Artículo 54 del Reglamento Interno de la SG.

Reglamento Interno	Semejanzas y Diferencias con el Decreto
inmuebles al servicio del Instituto; vii. Las demás que le encomiende el comisionado del Instituto. ⁵⁰⁷	
La Unidad de Comunicación Social tiene la potestad de: i. Proponer y, en su caso, coordinar y evaluar la política de comunicación social del INM; ii. Las demás que le encomiende el Comisionado del Instituto. ⁵⁰⁸	El Decreto no incluye dentro de su organigrama a este departamento.
Las actividades que desarrollan las Delegaciones Regionales son las expresamente conferidas por el Comisionado del INM, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio funcionario a través de las áreas centrales. ⁵⁰⁹	En el Decreto las funciones de las delegaciones regionales son las mismas.

El Decreto a diferencia del Reglamento incluye dentro de la organización del INM a la Coordinación de Supervisión y Control Operativo, a la cual concierne:

- I. Auxiliar al Comisionado en sus funciones de Secretario Técnico del Consejo del INM.
- II. Auxiliar al Comisionado en tareas de planeación, control y supervisión del Instituto y en la coordinación funcional de las áreas que le competen.
- III. Planear, instrumentar y operar los sistemas de control migratorio, conforme a la política, directrices del Consejo, convenios y programas establecidos.
- IV. Diseñar, operar y evaluar un sistema de promoción y seguimiento de la conducta de los miembros del Instituto que ofrezca alcanzar niveles de eficacia indispensables, de acuerdo con las normas que al efecto se establezcan.
- V. Dirigir y controlar el funcionamiento y operación de las estaciones migratorias.
- VI. Las demás que le encomiende el comisionado del Instituto.⁵¹⁰

De las facultades mencionadas el Reglamento elimina algunas y otras las incorpora a sus diferentes coordinaciones, como por ejemplo el numeral I y II desaparecen, el III es incluido dentro de la competencia del Comisionado, el IV se traslada a la Coordinación de Administración, y el V se convierte en exclusivo del titular del INM.

⁵⁰⁷ Artículo 55 del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁰⁸ Artículo 56 del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁰⁹ Artículos 57 del Reglamento Interno de la SG y 14 del Decreto de creación del INM.

⁵¹⁰ Artículo 8.

Asimismo, es menester hacer notar que diversas disposiciones del Decreto se refieren a la Policía Federal de Migración, como su artículo 2 párrafo segundo el cual indica que:

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Policía Federal de Migración, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Igualmente, la fracción IV del artículo 7 faculta al comisionado del INM para dirigir a la Policía Federal de Migración. Sin embargo, estos preceptos son obsoletos e inoperantes porque la policía migratoria, junto con las demás corporaciones administrativas de este tipo en el país, fueron absorbidas por la Policía Federal Preventiva (PFP) tal como lo menciona su propia ley⁵¹¹ en el transitorio quinto que dispone:

Las menciones a la Policía de Migración y a la Policía Federal de Caminos que aparezcan en otros ordenamientos, se entenderán referidas a la Policía Federal Preventiva.

La PFP depende de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyo titular tiene la capacidad de proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento de un Comisionado, quien ejercerá sobre ésta atribuciones de mando, dirección y disciplina. Sus funciones son marcadas en el artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, entre las que se incluyen algunas en materia migratoria, como las siguientes:

I... III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares... VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes... XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la

⁵¹¹ Publicada en el DOF el 4 de enero de 1999.

entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional... XIV. Ejercer atribuciones que sobre migración le confiere la Ley...

Ante todo lo expresado, se hace necesario actualizar el Decreto de creación del Instituto Nacional de Migración mediante una reforma integral, para que esté acorde con la *praxis* y la realidad de los usuarios.

e) Reglamento. El objetivo de un reglamento, como lo hemos comentado, es completar y ampliar el contenido de una norma, por lo que jerárquicamente está subordinada a ésta. En materia migratoria hablamos precisamente del actual Reglamento de la *Ley General de Migración* publicado en el DOF el 14 de abril de 2000, y cuyo estudio se hará más adelante de manera simultánea con el de su ley.

f) Acuerdo de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias. Publicado el 7 de octubre de 2009 en el DOF y expedido por el Secretario de Gobernación en ejercicio de la facultad establecida en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*,⁵¹² la *Ley General de Población*,⁵¹³ su Reglamento,⁵¹⁴ y el Reglamento Interno de la SG.⁵¹⁵ Su propósito es regular el funcionamiento y organización de las EM a cargo del INM, con excepción de aquellos lugares habilitados provisionalmente para el aseguramiento de extranjeros. Sin embargo, es en estos sitios donde se quebrantan con mayor frecuencia los derechos humanos de los inmigrantes indocumentados debido a que la norma es ambigua y está desfasada de la realidad social; por ello y debido a la importancia que guarda tal documento será analizado con detenimiento en el siguiente capítulo.

⁵¹² Artículos 17 y 27 fracción IV.

⁵¹³ Artículos 1, 7, 71 y 128.

⁵¹⁴ Artículos 94, 207, 208 y 225.

⁵¹⁵ Artículos 3, 30, 31, 41, 42, 43 fracción XIX y 48 fracción II.

Finalmente, debemos decir que México, a lo largo de su historia, ha implementado diferentes mecanismos con el fin de asegurar el pleno ejercicio de las garantías individuales a sus ciudadanos. Actualmente existen leyes encaminadas a proteger las libertades de los mexicanos y de los extranjeros mediante medidas preventivas o reparatorias, que se dividen en:

- Jurisdiccional: Juicio de Amparo.
- No Jurisdiccional: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

El Juicio de Amparo, es el instrumento procesal más importante en nuestro país para la tutela de las garantías individuales. Puede interponerse contra actos de autoridad o normas que violen los derechos humanos reconocidos como tales. Se encuentra establecido en los artículos 103⁵¹⁶ y 107⁵¹⁷ de la *Constitución Política*. No obstante, en la práctica, el juicio de amparo tiene el inconveniente de ser un recurso costoso y complicado que requiere los servicios de un abogado. Esto, aunado con otros factores, lo hacen inaccesible para los migrantes porque:

- No tienen los recursos económicos para solventar los trámites.
- Desconocen los medios de defensa con los cuales cuentan.
- Carecen de tiempo e interés al dar prioridad a su objetivo de llegar a EU.
- Están obligados a salir inmediatamente al aplicarles el artículo 33 constitucional.

En consecuencia, el amparo, como medio perfecto de tutela constitucional, pierde su esencia protectora con los indocumentados, y los deja a merced de las arbitrariedades de las autoridades, quienes con toda impunidad violan sus derechos, basados en el artículo 33 constitucional. Independientemente de que los extranjeros

⁵¹⁶ Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del DF y, III Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del DF que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

⁵¹⁷ Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: I El juicio de amparo se seguirá a instancias de parte agraviada. II La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución. III...

en situación irregular posean los recursos, el tiempo y el conocimiento sobre la acción a ejercer, el precepto constitucional enunciado les coarta cualquier derecho al decretar su inmediata salida y los coloca en total estado de indefensión, sin acceso a algún tipo de justicia.

En otro tenor, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha venido a completar la función que desde mediados del siglo pasado descansaba únicamente en el juicio de amparo.⁵¹⁸ A través de esta institución se ofrece a los particulares un mecanismo de defensa contra los abusos de los funcionarios públicos, accesible, rápido y sin procedimientos complicados, con el fin de brindar una intervención pronta de la justicia.

La CNDH tiene su origen en la institución sueca denominada *Ombudsman*, a la que compete vigilar a los burócratas de la administración y de la judicatura, así como comprobar la observancia de la ley y la denuncia de prevaricaciones. A partir de su aparición y por la naturaleza de su función, ha servido de modelo para la creación de instituciones parecidas en todo el mundo. En México existieron diversos intentos encaminados a proteger a la ciudadanía, como la *Ley de Procuraduría de Pobres* de 1847, que el entonces diputado Don Ponciano Arriaga presentó al Congreso de San Luís Potosí.⁵¹⁹ Estos antecedentes, aunados a las crecientes denuncias de diversos sectores de la sociedad para acabar con la impunidad, sentaron las bases para que el 6 de junio de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, estableciera mediante

⁵¹⁸ CNDH. *Op. cit.*, p. 155.

⁵¹⁹ A partir de la década de los setenta se gestan órganos públicos que tenían la misma finalidad; ejemplo de ellos son la Procuraduría Federal del Consumidor creada en 1975; la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León del 3 de enero de 1979; la Procuraduría de Vecinos de Colima del 21 de noviembre de 1983, y la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM del 29 de mayo de 1985. Asimismo tenemos que en septiembre de 1986 y en abril de 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; el 14 de agosto de 1988 nace la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes; el 22 de julio se configura la Defensoría de los Derechos de Vecinos de Querétaro; el 25 de enero de 1989 se establece la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, y en febrero de ese mismo año se crea la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Véase: Mireille Roccatti. *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, 2ª edición, México, CDHEM, 1996, p. 58.

Decreto presidencial la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.⁵²⁰

De esta forma, nace la CNDH como una especie de *Ombudsman*, dotada de funciones que generalmente no se atribuyen a estos organismos, como la representación del gobierno ante órganos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos. No obstante, los alcances de sus atribuciones presentaron serias limitaciones y deficiencias jurídicas, a pesar de que confirmaba la fortaleza de la presión social por establecer controles de defensa ciudadana.⁵²¹

El 18 de noviembre de 1991, el Presidente de México, en uso de su facultad de crear órganos desconcentrados, envió un proyecto de reforma para constitucionalizar a la CNDH, el cual fue aprobado por el Congreso y publicado en el DOF el 29 de enero de 1992.⁵²² La ubicación de la Comisión dentro de nuestra Carta Magna no fue fácil, debido a que ésta fue redactada en 1917, lo que complicó el encontrarle un lugar a la nueva institución. Empero, tras diversas discusiones en torno al problema, finalmente se optó por adicionar al artículo 102 un apartado B, que actualmente es el fundamento de la CNDH.⁵²³

En consecuencia, la Comisión⁵²⁴ se constituye como un organismo con autonomía de gestión y presupuesto, personalidad jurídica y patrimonio propios, y con el objeto esencial de proteger, observar, promocionar, estudiar y divulgar los derechos

⁵²⁰ Miguel Pérez. *Estudios sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2002, p. 35.

⁵²¹ *Ibidem*, pp. 34-39.

⁵²² *Ibidem*, p. 83.

⁵²³ Existieron muchas propuestas para ubicar a la CNDH dentro de la Constitución; entre ellas, adicionar un párrafo al artículo 14 o 16; agregar el contenido del artículo 23 al 22; crear un artículo 24 bis; aumentar un artículo 29 bis, o añadir al artículo 73 una fracción para darle al Congreso facultad para legislar al respecto, porque además era indispensable establecer a nivel constitucional algunas de las características primordiales de la institución. Sin embargo, estas proposiciones no prosperaron, porque se consideró, que no era adecuado que en la declaración sustantiva de las denominadas garantías individuales se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de defensa. Véase: *Ibidem*, p. 85.

⁵²⁴ El decreto publicado en el DOF el 13 de septiembre de 1999, reforma el párrafo cuarto del artículo 102 constitucional apartado B para cambiar el título oficial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Véase: *Ibidem*, p. 105.

humanos amparados por el orden jurídico mexicano. La ley de la CNDH es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país. Por lo tanto, vela por las garantías esenciales de todos los migrantes. Es de destacar su artículo 3, el cual se refiere a su competencia:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley...

La Comisión, de acuerdo con su artículo 5, se integra por el presidente, los miembros del consejo, el secretario ejecutivo, cinco visitadores generales, y el número de visitadores adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Anteriormente, la CNDH funcionaba sólo con cuatro visitadurías generales, pero, por acuerdo de fecha 3 de enero de 2005, el presidente instituyó la Quinta Visitaduría, gracias a que dentro del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, la Cámara de Diputados asignó recursos para su establecimiento con el fin de que atendiera los asuntos relacionados con las transgresiones a los derechos humanos de los migrantes. El acuerdo respectivo contenía además de su creación, a partir del 1 de enero de 2005, la transferencia de los recursos materiales y humanos con los que operaba la Dirección General del Programa de Atención a Migrantes y el manejo de las oficinas regionales que operaban en Tapachula⁵²⁵ y San Cristóbal de las Casas, Chiapas; Villahermosa,

⁵²⁵ Esta oficina, dependiente de la CNDH, inició actividades el 27 de agosto de 2001 en respuesta a la problemática que por años había vivido la frontera sur. Su objetivo esencial era atender las quejas contra las autoridades vinculadas al fenómeno migratorio, además de promover el estudio y la enseñanza de los derechos humanos en la

Tabasco; Reynosa, Tamaulipas; Ciudad Juárez, Chihuahua; Tijuana, Baja California, y Nogales, Sonora.

El manual de organización general de la CNDH, expedido el 30 de junio de 2005, indica que el objetivo de esta visitaduría es conocer sobre quejas, recursos e impugnaciones por presuntas prevaricaciones a los derechos humanos, principalmente relacionados con migrantes, periodistas, y defensores civiles, a fin de proporcionar la defensa necesaria y el respeto a sus garantías fundamentales. En concreto, sus funciones se enlistan a continuación:

- Recibir, admitir o rechazar quejas presentadas por los afectados, sus representantes o denunciantes.
- Iniciar, a petición de parte, la investigación de inconformidades que le sean turnadas, o de oficio aquellas sobre denuncias de violaciones de derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación.
- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata a las transgresiones de las garantías esenciales que por su propia naturaleza así lo permitan.
- Solicitar a las autoridades competentes la aplicación de medidas precautorias o cautelares para que se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos fundamentales.
- Presentar denuncias penales cuando ello fuese necesario.
- Firmar los acuerdos de la conclusión de los expedientes de queja y las cédulas de calificación de los expedientes que se refieran a tortura, principalmente los relacionados con los programas de migrantes.
- Realizar la supervisión de las estaciones migratorias.⁵²⁶

zona. Los subprogramas que comprendía eran: recepción y trámite de quejas, atención al público en general (orientación jurídica), recorridos de supervisión en las estaciones migratorias, y promoción, capacitación y difusión de los derechos humanos (llevado a cabo a través de conferencias, cursos, distribución de carteles y cartillas en terminales de autobuses, zonas céntricas, estaciones ferroviarias y áreas fronterizas). Véase: INM. “Informe anual de la oficina de la frontera sur”, México, 31 de agosto de 2002, pp. 1-2.

⁵²⁶ Manual de organización general de la CNDH.

Las atribuciones de la CNDH, son señaladas en el artículo 6 de su ley, que la faculta para:

- Recibir quejas por presuntas violaciones.
- Conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas infracciones a los derechos humanos.
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias o quejas ante las autoridades respectivas.
- Procurar la conciliación entre quejosos y autoridades, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- Impulsar la observancia de las garantías esenciales en el país.
- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional.
- Elaborar y ejecutar programas preventivos en la materia.
- Promover la abrogación, derogación, o modificación a diversos ordenamientos legales, así como el mejoramiento de prácticas administrativas.
- Promover el cumplimiento de tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por México.
- Proponer al Ejecutivo la firma de convenios o acuerdos internacionales.
- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

La Comisión no podrá conocer de asuntos relativos a actos o resoluciones de organismos y autoridades electorales; sentencia de carácter jurisdiccional; conflictos de carácter laboral, y consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

La CNDH es un órgano que auspicia el ejercicio de los derechos fundamentales tanto de mexicanos como de extranjeros; por eso pone a su servicio mecanismos ágiles de amparo y defensa mediante un procedimiento breve, sencillo, flexible, expedito y gratuito, el cual estará sujeto únicamente a las formalidades indispensables que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Sigue además, los principios de inmediatez, concentración y rapidez; asimismo, procura, en la medida

de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.⁵²⁷

El proceso tiene diversas etapas, las cuales inician a través de dos vías, de oficio, y por parte interesada que pueden ser las ONG's y la persona o personas mayores o menores de edad que tengan conocimiento de una transgresión, sin importar si son o no perjudicadas, ya sea por sí o por medio de su representante.⁵²⁸ La queja debe presentarse por escrito,⁵²⁹ y sólo en casos urgentes se podrá formular por cualquier otra forma de comunicación electrónica. No se admitirán comunicaciones anónimas por lo que toda denuncia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes a su presentación, en caso contrario se tendrá por no presentada y se remitirá al archivo.

En la primera etapa, la ley considera una serie de facilidades para que el quejoso pueda presentar y ratificar su queja, como poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite; orientar a los comparecientes sobre el contenido de su demanda; presentar vía oral la reclamación cuando los denunciantes no sepan escribir o sean menores de edad, y tratándose de individuos que no hablen o entiendan español, se les proporcionará gratuitamente un traductor. Es importante señalar que la formulación de las acusaciones ante la CNDH, así como sus resoluciones y recomendaciones, no afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes.

La segunda etapa, es la calificación que la CNDH hace de la queja para determinar si es competente o no. Si no es competente, por escrito se lo hace saber al quejoso expresándole las razones de la incompetencia, las posibles formas de solución, y si fuera el caso, la autoridad a la cual debe acudir. En *contrario sensu*, cuando la Comisión es competente, solicita a la autoridad señalada como responsable un

⁵²⁷ Artículos 4 de la Ley de la CNDH y 10 de su Reglamento.

⁵²⁸ El plazo para presentar la denuncia es de un año contado a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Tratándose de infracciones graves, la CNDH podrá ampliar el plazo mediante una resolución razonada.

⁵²⁹ El Reglamento de la Ley de la CNDH detalla los requisitos como: nombre, apellidos, domicilio, número telefónico, firma o huella digital, entre otros.

informe sobre los hechos que se le imputan dentro de un término de quince días naturales.⁵³⁰ El documento debe contener los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivación de los actos u omisiones impugnados, y los demás datos probatorios que consideren necesarios. La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como su retraso injustificado, darán por ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

Un avance indiscutible de la ley de la CNDH es que los visitadores podrán solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o la producción de daños de difícil reparación. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitución, según lo requiera la naturaleza del asunto. Una vez presentadas las pruebas por parte de los involucrados o las que la propia Comisión requiera o recabe, son valoradas por el visitador general, de acuerdo con los principios de lógica, experiencia y en su caso de legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los sucesos objeto de la reclamación.

La última etapa, inicia una vez concluida toda la investigación, y consiste en el examen del expediente y sus respectivas conclusiones que serán base para las recomendaciones, las cuales se fundarán exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.⁵³¹ De acuerdo con esto, el visitador puede formular un acuerdo de no responsabilidad para la autoridad si la queja es infundada, o una recomendación⁵³² en caso contrario. En ambas situaciones, los proyectos son sometidos al Presidente para su consideración final.

En los acuerdos de recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos, y si procede, la reparación de

⁵³⁰ En casos de urgencia la Comisión puede utilizar cualquier medio de comunicación electrónico; asimismo, el plazo para entregar el informe puede ser reducido a consideración del presidente o los visitadores generales, de acuerdo con el artículo 34 de su ley y 99 del Reglamento.

⁵³¹ Artículo 42.

⁵³² Las recomendaciones tienen tres características: no son obligatorias para la autoridad, ya que si lo fueran se convertirían en sentencias; son autónomas, por lo que ningún funcionario o persona puede señalar o sugerir cual debe ser su sentido, y finalmente son públicas, es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad.

los daños y perjuicios ocasionados. Este tipo de resoluciones tienen una doble naturaleza; jurídica, en cuanto es producto de una secuencia de actos encaminados a resolver una controversia generada por una autoridad, mediante el análisis de elementos de convicción para constatar la existencia de una trasgresión a las garantías individuales de los quejosos, sin tener que emplear la coacción para hacer cumplir sus fallos; y política, en cuanto sustituye la coerción por la publicidad del incumplimiento de la sentencia.⁵³³

La CNDH notificará su resolución a la autoridad, la cual gozará de 15 días hábiles para aceptarla; si es así, tendrá otros 15 días para entregar las pruebas correspondientes que acrediten su cumplimiento.⁵³⁴ Es importante anotar que las autoridades o servidores públicos son responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de la queja. En lo que respecta al quejoso, es deber de la Comisión notificarle inmediatamente los resultados de la investigación, la recomendación girada, su aceptación y la ejecución que se haya dado a la misma. En contra de las recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión, no procede ningún recurso. Los fallos emitidos no tienen fuerza obligatoria para las autoridades; sin embargo, les dan seguimiento por el costo político que implicaría rechazarlos, ya que la opinión pública estaría informada sobre su contenido. Esto hace que la publicidad sea piedra angular en las acciones de este organismo.

Concretamente en el tema migratorio, la CNDH es la institución responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos de los migrantes. Por tanto, los extranjeros, independientemente de su situación regular o no, están facultados para seguir el procedimiento antes descrito con el fin de defender sus garantías individuales. No obstante, la mayoría no presenta las denuncias correspondientes debido a diversos

⁵³³ Miguel Pérez. *Op. cit.*, p. 55.

⁵³⁴ El plazo puede ser ampliado cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite.

factores como el tiempo que lleva el proceso, el status migratorio, la falta de coercitividad en las resoluciones, y los objetivos personales.

La CNDH, pugna por el respeto a los derechos humanos de todos los migrantes que cruzan las fronteras de nuestro país, más no solapa la internación ilegal, en cambio, si exige que los procedimientos de detección, detención y deportación se ajusten a los ordenamientos jurídicos establecidos. Se pronuncia en contra de las prácticas discriminatorias y atentatorias de la integridad y dignidad de las personas que por su condición indocumentada son presa fácil de funcionarios abusivos o de delincuentes del orden común.⁵³⁵ De esta manera, se constituye en protectora de los extranjeros, sin importar la forma de su ingreso; *de facto* por Decreto publicado en el DOF el 3 de febrero de 1994, en todo arribo masivo de migrantes debe intervenir la CNDH, lo cual les otorga certeza jurídica acerca de sus derechos.

En ejercicio de la facultad de promoción, observancia, estudio y divulgación de las garantías individuales, la CNDH utiliza distintas técnicas y dinámicas; a nivel grupal, podemos citar los seminarios, los simposios, los coloquios, las conferencias, las mesas redondas, los foros públicos y las pláticas informativas, y en forma individual distribuye folletos ilustrativos como las cartillas o guías del migrante. Lo anterior permite atacar las causas que motivan la transgresión de los derechos humanos de este grupo vulnerable, al tiempo que se conforma en una medida de prevención con la difusión de este conocimiento. Sin embargo, los esfuerzos desplegados hasta ahora por la CNDH no han bastado para detener la ola de violaciones cometidas en contra de los inmigrantes indocumentados, no solo en la frontera sur sino en el resto de nuestro territorio, prueba de ello es cantidad significativa de delitos cometidos en su contra por las autoridades. Por ello la Quinta Visitaduría, tendría que subsanar las deficiencias existentes hasta ahora al asumir un papel más activo el cual se vea reflejado en un descenso en el número de prevaricaciones denunciadas.

⁵³⁵ Mireille Roccatti. *Op. cit.*, p. 187.

CAPITULO IV

ANÁLISIS JURÍDICO

“UN PAÍS SE CONSIDERA MÁS DESARROLLADO CUANTO MÁS SABIAS Y EFICIENTES SON SUS LEYES QUE IMPIDEN AL MISERABLE SER DEMASIADO MISERABLE Y AL PODEROSO SER DEMASIDO PODEROSO.”

Primo Levi

4.1 LEGISLACIÓN MIGRATORIA

El objetivo del presente capítulo es analizar las normas que conforman la legislación migratoria aplicable en México; razón por lo cual en los siguientes rubros se hará un estudio comparativo entre el contenido de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios* y la *Ley General de Población*, su Reglamento, y el *Acuerdo de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias*. El propósito es determinar si estas últimas cumplen con lo establecido en el instrumento internacional, firmado y ratificado por el gobierno mexicano, mismo que forma parte de nuestro orden jurídico interno, en relación a la defensa de los derechos humanos de los migrantes que ingresan a territorio nacional. Así las propuestas formuladas y las acciones derivadas de ellas no sólo estarán encaminadas a lograr la gobernabilidad de la migración, sino el equilibrio entre ésta y el respeto irrestricto a las garantías fundamentales de los extranjeros.

4.1.1 CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

La Convención, conformada por 93 artículos, logra un gran avance en relación a la protección de los migrantes laborales y sus familias, al establecer que el amparo se proporcione sin distinción alguna —sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico, o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición— y durante todo el proceso de migración del sujeto, es decir, la partida, el tránsito y la

estancia en el país de destino, lo cual incluye el ejercicio de una actividad remuneradora, y el regreso al lugar de origen o de residencia habitual.⁵³⁶

Asimismo, la Convención, en su artículo 2, establece de manera general que trabajador migratorio es: “toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no se nacional”. De manera más específica, define al trabajador fronterizo, de temporada, marino, itinerante, al vinculado a un proyecto, al que labora en una estructura marina, y quien tiene un empleo concreto o trabaja por cuenta propia. Mientras que por familiares se entiende: “las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate”.⁵³⁷

Entre los derechos que reconoce la citada Convención están: la vida (artículo 9); el no ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 10); la prohibición de ser sujeto de esclavitud, servidumbre o realizar trabajos forzosos u obligatorios (artículo 11); la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 12); la libertad de expresión (artículo 13); la igualdad de trato respecto al nacional (artículo 25); la libertad de asociación (artículo 26); la seguridad social (artículo 27); la identidad cultural (artículo 31); el transferir los ingresos, ahorros, efectos personales y otras pertenencias a cualquier país (artículo 32); y la libertad de tránsito establecida en el artículo 8 al mencionar que:

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen. Ese derecho no estará sometido a restricción alguna, salvo las que sean establecidas por ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades ajenos y sean compatibles con otros derechos reconocidos en la presente parte de la Convención.

⁵³⁶ Artículo 1.

⁵³⁷ Artículo 4.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él.

En este mismo sentido, el instrumento analizado consagra diferentes garantías de seguridad jurídica que a *grosso modo* son las siguientes:

Artículo	Contenido
14	Consagra la protección de la ley contra injerencias arbitrarias en la vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones ni a ataques ilegales contra la honra y buen nombre del trabajador migratorio o su familia.
15	Prohíbe que el trabajador migratorio o su familia sean privados arbitrariamente de sus bienes.
16	Incluye la libertad y seguridad personal, así como la protección efectiva de la nación contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos, incluyendo los particulares, grupos o cualquier institución. También considera el ser informado en el momento de la detención de los motivos de ésta, de ser posible en un idioma que entienda, y el comunicarse con las autoridades consulares o diplomáticas de su país.
17	Comprende el derecho de los trabajadores y sus familias a ser tratados humanamente y con respeto cuando se encuentren privados de su libertad. De igual forma, estipula que todo migrante o familiar suyo detenido en un Estado de tránsito o empleo será alojado en locales distintos de los destinados para las personas condenadas o aquellas que esperan ser juzgadas.
18	Consagra diversas garantías como la de audiencia; el ser informado de la acusación formulada en su contra; el preparar la defensa y comunicarse con el defensor de su elección; el ser juzgado sin dilación; el no ser obligado a declarar en contra propia; el no ser juzgado dos veces por el mismo delito, y en caso de tener un fallo condenatorio que este sea examinado por un tribunal superior.
19	Prohíbe la imputación de sanciones por actos u omisiones que al momento de cometerse no fueran delitos según la legislación nacional o internacional; así como, el imponer una pena más grave que la aplicable al momento de la comisión.
20	Comprende el no ser encarcelado por incumplir con obligaciones contractuales.
22	Prohíbe las expulsiones colectivas
23	Abarca la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su país.
24	Reconoce la personalidad jurídica.

La parte IV de la Convención reconoce otros derechos para los trabajadores migratorios y sus familias que estén documentados o se encuentren en situación regular además de los enunciados, como es el votar y ser votado; el ausentarse temporalmente del Estado de empleo; el acceso a la educación, vivienda, y los

servicios de salud; la protección y reunificación familiar; la libertad de trabajo para el migrante y sus familiares; la libertad de movimiento dentro del país de destino, entre otros. Asimismo, el propio instrumento en su parte V consagra determinadas garantías para categorías específicas de trabajadores como los fronterizos, de temporada, los itinerantes, los vinculados a un proyecto, y quienes tienen una ocupación concreta o trabajan por cuenta propia.

Ahora bien, respecto a las obligaciones éstas son para:

a) Los trabajadores migrantes y sus familias, quienes deben cumplir con las leyes y reglamentos de todos los Estados de tránsito y de empleo, además de respetar la identidad cultural de sus habitantes.⁵³⁸

b) Los países suscriptores, quienes se comprometen a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familias que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción, los derechos previstos en la Convención sin distinción de ningún tipo.⁵³⁹ En este mismo sentido, podemos decir que la parte VI de la Convención enuncia una serie de compromisos para las naciones firmantes como:

— Promover condiciones satisfactorias, equitativas y dignas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familias.⁵⁴⁰

— Formular y ejecutar políticas que beneficien a los trabajadores y sus familias.⁵⁴¹

— Cooperar con el fin de adoptar medidas relativas al regreso ordenado de los trabajadores y sus familias al Estado de origen.⁵⁴²

— Impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegal o clandestino de trabajadores migratorios en situación irregular.⁵⁴³

— Implementar programas de regularización, con el objetivo de evitar que la situación de irregularidad de los migrantes persista.⁵⁴⁴

⁵³⁸ Artículo 34.

⁵³⁹ Artículo 7.

⁵⁴⁰ Artículo 64.

⁵⁴¹ Artículo 65.

⁵⁴² Artículo 67.

⁵⁴³ Artículo 68.

⁵⁴⁴ Artículo 69.

— Facilitar la repatriación de los restos mortales de los trabajadores o de sus familias.⁵⁴⁵

El mecanismo que garantiza la protección de los derechos consagrados en la Convención es el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Entre sus facultades están: invitar a la oficina de la OIT, organismos especializados, órganos de la ONU, y demás interesados a presentar información escrita respecto a temas tratados en la Convención; presentar un informe anual sobre la aplicación de la Convención ante la AG, que contenga sus opiniones y recomendaciones; aprobar su propio reglamento; elegir su directiva por un periodo de dos años; reunirse ordinariamente todos los años, y verificar que los países signatarios cumplan con los deberes asumidos al ratificar el tratado, a través de las siguientes medidas de control:

a) Presentación de informes. Es obligatorio para los Estados informar sobre las disposiciones adoptadas que den efecto a las garantías esenciales reconocidas, así como también sobre los factores y dificultades que impidan la plena aplicación de la Convención. Los documentos son examinados por el Comité, quien transmitirá sus observaciones al país suscriptor, el cual a su vez presentará sus comentarios. El Comité puede remitir a la OIT copias de los informes presentados a fin de que dicho órgano le proporcione conocimientos especializados respecto a cuestiones tratadas en la Convención. El Comité presentará un informe anual a la AG de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención, en el que expondrá sus opiniones y recomendaciones basadas en el examen de los documentos entregados por las naciones miembros y en las observaciones que éstos presenten.⁵⁴⁶

b) Presentación de comunicaciones por los Estados. Es un mecanismo de carácter voluntario. Toda país signatario puede declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones en que un Estado firmante alegue que otro parte incumple la Convención. Las comunicaciones sólo se

⁵⁴⁵ Artículo 71.

⁵⁴⁶ Artículo 74.

podrán admitir si las presenta un país suscriptor que haya hecho la declaración en la cual reconoce para sí la competencia del Comité. El procedimiento inicia en el plano de las relaciones bilaterales entre los afectados. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los interesados en un plazo de seis meses contados desde la fecha en que el destinatario haya recibido la primera comunicación, cualquiera de los implicados tendrá derecho a someterlo al Comité mediante notificación dirigida a éste y al otro Estado.

El Comité conocerá del asunto después de haberse cerciorado de que se han interpuesto y agotado todos los recursos internos, de conformidad con los principios de derecho internacional, y pondrá sus buenos oficios a disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa. Las sesiones se celebrarán a puerta cerrada, empero, los interesados pueden estar presentes cuando el asunto sea analizado por el Comité, y hacer declaraciones oralmente o por escrito. A partir de los doce meses siguientes a la fecha de haber recibido la notificación, el Comité presentará un informe en el cual, si se llegó a una solución, expondrá brevemente los hechos y la solución alcanzada; si no, se incluirán los sucesos y se agregará las exposiciones escritas u orales hechas por los involucrados. En cada caso se enviará el informe a las partes.⁵⁴⁷

c) Presentación de comunicaciones por individuos. Es optativo para los países signatarios, quienes pueden declarar en cualquier momento que reconocen la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones enviadas por personas quienes se hallen bajo su jurisdicción y aleguen ser víctimas de violaciones a las garantías fundamentales enunciadas en la Convención. El Comité considerará inadmisibile aquella comunicación que sea anónima, y que a su juicio constituya un abuso a este derecho, o sea incompatible con las disposiciones del tratado. El primer paso consiste en la admisibilidad de la demanda, es decir, que el asunto no se encuentre sometido a otro procedimiento o solución internacional y que el sujeto haya agotado todos los recursos internos. Una vez superada esta etapa, el Comité

⁵⁴⁷ Artículo 76.

presenta el material al Estado involucrado, el cual dispondrá de seis meses para responder a las imputaciones, aclarar el asunto y exponer, en su caso, la medida correctiva que haya adoptado. Este documento y la demanda individual son analizadas por el Comité a puerta cerrada, y los resultados de su investigación son comunicadas a las partes. El Comité publica sus observaciones y opiniones en su informe anual de actividades, que ha de presentar a la AG. La publicación actúa como medio de presión moral sobre las naciones firmantes.⁵⁴⁸

El acierto en los mecanismos de control es el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas víctimas de violaciones a los derechos reconocidos en la Convención, al facultarlos para presentar denuncias por sí o en su nombre. No obstante, el instrumento carece de la protección suficiente para los migrantes y sus familiares porque:

- El Comité, a pesar de publicar sus recomendaciones, las cuales se convierten en un medio de coerción pasiva para los países ante las opiniones de los demás miembros de la comunidad internacional, no se constituye en un medio eficaz que obligue a la parte victimaria a resarcir el daño ocasionado al sujeto.
- La Convención no faculta al Comité para tomar medidas provisionales a fin de evitar perjuicios irreparables.
- Los Estados y los individuos no están facultados para someter las demandas a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia.

En relación con los menores la Convención los considera dentro de su texto independiente de su status jurídico. Concretamente, el artículo 17 numerales 2 y 4, hace mención de los niños y adolescentes sujetos a proceso, en el sentido de ser separados de los adultos y que la vista de su causa tenga lugar con la mayor celeridad posible; asimismo, el tratamiento al cual sean sometidos debe ser adecuado a su edad y condición jurídica. Por su parte, el artículo 18 apartado 4 establece que el procedimiento aplicable deberá tomar en cuenta el promover su readaptación social. Los artículos 29 y 30 se refieren a garantías fundamentales a

⁵⁴⁸ Artículo 77.

favor de los hijos de migrantes. El primero consagra el derecho al nombre, al registro de nacimiento y a tener una nacionalidad, en tanto que el segundo establece el derecho a la educación en igualdad de trato con los nacionales independientemente de la situación irregular (permanencia o empleo) de los padres o del propio menor. Finalmente, el artículo 45 en sus numerales 2, 3 y 4 menciona la obligación de los países de empleo de facilitar a los hijos de migrantes la integración al sistema escolar, particularmente en lo tocante a la enseñanza del idioma local, la lengua y la cultura materna, con la implementación de planes especiales en colaboración con las naciones de origen si fuese necesario.

El problema que presenta el texto jurídico analizado es que no considera a los niños y adolescentes como un flujo migratorio con necesidades distintas a la de los hombres o mujeres, es decir, como un grupo vulnerable con características específicas. En este sentido, es necesario ver a los menores desde dos ópticas, primero como trabajadores independientes en busca de empleos remunerados, y en segundo lugar como familiares de migrantes cuyo fin es la reunificación familiar. De esta forma, la Convención no protege adecuadamente las garantías fundamentales de los niños y adolescentes en atención a su objetivo personal y a las circunstancias de cada caso; por ello es primordial ampliar la gama de derechos de los menores con el propósito de abarcar todos los supuestos jurídicos, particularmente cuando aquellos se encuentran solos y sujetos al proceso de deportación.

La reserva formulada por nuestro país⁵⁴⁹ a este instrumento se refieren a la aplicabilidad del artículo 33 de la Constitución y 125 de la *Ley General de Población* en relación con el artículo 22 párrafo 4 de la Convención que dice: “Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta en tanto se haga dicha

⁵⁴⁹ La reserva fue presentada el 15 de septiembre de 2008.

revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión”.⁵⁵⁰

4.1.2 LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SU REGLAMENTO

Una ley tiene por objeto regular un fenómeno social; luego entonces, debe estar basada en una realidad concreta y acorde con los cambios producidos en la sociedad. Por otro lado, las políticas implementadas por el gobierno tienen como propósito incidir en un sector determinado de la población. De tal forma, debe haber una comunión entre la norma y la política con el fin de lograr el control y el equilibrio, en este caso, de los movimientos migratorios que afectan a México; solo así podríamos hablar de una verdadera gobernabilidad.

Nuestra *Ley General de Población* fue publicada el 4 de enero de 1974 y se encuentra conformada por diez capítulos⁵⁵¹ y 157 artículos, mientras que su Reglamento se integra por trece capítulos⁵⁵² y 239 artículos. La norma data de hace más 30 años cuando la preocupación del legislador era el crecimiento de la tasa de natalidad y, en consecuencia, el limitar la expansión demográfica. No obstante, desde mediados de los años 80 hasta nuestra actualidad, ha habido un cambio drástico en las corrientes migratorias, lo cual ha sido resuelto con reformas y políticas improvisadas que tratan de cubrir las lagunas de la ley.

El artículo primero establece que el propósito de la *LGP* es: “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social.” En tanto, el Reglamento de la citada *LGP* en su artículo 5 establece que el principio en el cual se sustenta la política nacional de población y los programas en la materia, así como los

⁵⁵⁰ ONU. *Chapter IV Human Rights*, New York, 2009, <http://treaties.un.org/pages/home>.

⁵⁵¹ Objeto y Atribuciones; Migración; Inmigración; Emigración; Repatriación; Registro Nacional de Población; Registro Nacional de Ciudadanos y Cedula de Identidad Ciudadana; Sanciones; Del Procedimiento Migratorio, y Del Procedimiento de Verificación y Vigilancia.

⁵⁵² Disposiciones Generales; Política de Población; Consejo Nacional de Población; Registro Nacional de Población; Migración; Instituto Nacional de Migración; Inmigración; Verificación y Vigilancia; Emigración; Repatriación; Sanciones; Recurso de Revisión, y Distribución de Fondos de Estímulos y Recompensas.

programas migratorios y los de la mujer es: “El respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los derechos humanos, a la equidad de género y a los valores culturales de la población mexicana”. Pareciera que las tres últimas palabras marcaran el propósito real de la norma, es decir proteger las garantías fundamentales, pero de los mexicanos omitiendo a los extranjeros quienes, en teoría, también tienen derechos reconocidos los cuales de igual forma deben ser protegidos por un simple principio de coherencia; esto no ocurre porque, como ya vimos, la creación de la *LGP* se dio en un momento histórico concreto en el que la problemática de la sociedad era distinta a la de hoy día, los flujos no eran tan definidos, ni variados, y los únicos actores visibles eran los hombres.

El poder responsable del cumplimiento del objetivo de la *LGP* es el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación quien dictará, ejecutará y promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para entre otras cosas: “I... IV. Influir en la dinámica de la población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección a la infancia, y obtener la participación de la colectividad en la solución de los problemas que la afectan;... VII. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la mejor asimilación de éstos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio...”⁵⁵³

Luego entonces, la instancia encargada de los asuntos de orden migratorio es la Secretaría de Gobernación, a la cual corresponde:

- I. Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;
- II. Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos;
- III. Aplicar esta Ley y su Reglamento; y
- IV. Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

⁵⁵³ Artículo 3 de la *LGP*.

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta Ley.⁵⁵⁴

Empero, la parte importante de la disposición transcrita es el último párrafo; el deber de la SG de procurar por la integridad de las familias sujetas a la *LGP*, esto incluye a la de los extranjeros. Sin embargo, el artículo 39 de la propia ley olvida esta obligación al establecer que:

Quando los extranjeros contraigan matrimonio con mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, por parte del cónyuge extranjero, podrá cancelarse su calidad migratoria y fijarle un plazo para que abandone el país —excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado—, confirmar su permanencia o bien autorizar una nueva calidad migratoria, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

El contraer matrimonio o el tener hijos nacidos en el territorio nacional son los dos supuestos de los cuales habla esta norma; de tal manera, si alguno de ellos se cumple entonces la internación o permanencia del individuo será legal, así se procura la integración de la familia. No obstante, la ley no prevé cuando el extranjero indocumentado viva en unión libre con un nacional, o bien cuando la situación migratoria de alguno de los hijos también fuera irregular. De acuerdo con las disposiciones de la *LGP*, en *stricto sensu* la sanción aplicable sería la expulsión, la cual provocaría la separación de uno o varios miembros de la familia, vulnerándose el tratado internacional sobre trabajadores migratorios en su artículo 44 referente a la protección y reunificación familiar.

Existe una iniciativa de reforma a este artículo presentada por el Senador Felipe González González de la fracción parlamentaria del PAN (Partido de Acción Nacional) presentada el 6 de noviembre de 2007, la misma consiste en modificar el primer

⁵⁵⁴ Artículo 7 de la *LGP*.

párrafo para quedar como sigue: “Cuando el extranjero tenga hijos menores de nacionalidad mexicana, se atenderá al interés superior del niño, niña o adolescente, reconocido y protegido por el orden jurídico nacional, armonizando la calidad o característica migratoria, con la satisfacción de los derechos de la infancia protegidos por el orden jurídico mexicano, sin perjuicio de las medidas que el servicio migratorio juzgue necesario adoptar...”⁵⁵⁵

Por otro lado, el Reglamento de la *LGP* en su artículo 103 menciona que:

Los mexicanos y mexicanas que se internen al país únicamente se exigirá la comprobación de su nacionalidad la cual deberán acreditar con...

Cuando el interesado carezca de las pruebas documentales bastará su declaración bajo protesta de decir la verdad a fin de comprobar su nacionalidad.

En los casos en que se dude de la autenticidad de los documentos o de la veracidad de la declaración del interesado para acreditar su nacionalidad mexicana la Oficina de Migración, después de completar la investigación respectiva, tomará las precauciones que considere necesarias para la identificación y en su caso, para la localización de la persona de quien se trate...

Lógico es que como mexicanos el único requisito para ingresar a nuestro territorio sea el documento que compruebe nuestra nacionalidad o, a falta de éste, la declaración bajo protesta de decir verdad, lo cual es necesario debido a los flujos indocumentados presentes en México, sumado a las presiones políticas ejercidas por EU con el fin de lograr su restricción. Empero, debemos subrayar, que el supuesto habla del ingreso, no de la estancia o la salida, porque entonces se violentaría la garantía de libertad de tránsito y de seguridad jurídica referente a que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente,⁵⁵⁶ así como, el artículo 8.2 del Tratado Internacional sobre Trabajadores Migratorios.⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ Gaceta del Senado. *Reformas*, Senado de la República, número 150, 2 año de ejercicio, Primer Periodo Ordinario, 6 de noviembre de 2007, <http://www.senado.gob.mx/gace.php>.

⁵⁵⁶ Artículo 11 y 16 constitucional.

⁵⁵⁷ “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él”

Pese lo anterior, en muchas ocasiones las autoridades migratorias no sólo no han respetado lo consagrado en la disposición, sino que han deportado a nacionales ante la duda de la autenticidad de los documentos o la veracidad de la declaración sin realizar la investigación respectiva, lo cual evidencia la indiferencia de la autoridades por el respeto a los derechos humanos, el desconocimiento de la ley, y la ignorancia del procedimiento, ya que de acuerdo con la parte final de la norma a la persona no se le impedirá el ingreso, pero se tomarán las precauciones necesarias para su identificación y localización. Luego entonces, resulta prioritario contar con un mecanismo eficaz que impida la violación de las garantías fundamentales tanto de mexicanos como de extranjeros.

La facultad discrecional en materia migratoria es la atribución otorgada por la ley secundaria a la administración pública que le permite regular y resolver, de acuerdo con su criterio, la entrada, salida, tránsito y permanencia de extranjeros en la República Mexicana.⁵⁵⁸ La SG y algunos funcionarios públicos del INM disfrutaban de dicha potestad manifestada en diversos artículos de la *LGP* y su Reglamento como los siguientes:

<i>Ley General de Población</i>	
Artículo	Contenido
3 fracc VII	Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes...
32	La Secretaría de Gobernación fijará,... el número de extranjeros cuya internación podrá permitirse al país... y sujetará a las modalidades que juzgue pertinentes, la inmigración de extranjeros...
34	La Secretaria de Gobernación podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse y al lugar o lugares de su residencia...
38	Es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional.
42 fracc V	Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren...
49	La internación y permanencia por más de seis meses en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionara, a satisfacción de la Secretaría de Gobernación,...

⁵⁵⁸ Gerardo Montero. *Facultad Discrecional en Materia Migratoria*, México, CNDH, 1992, p. 35.

Ley General de Población	
53	...En tanto no se resuelva la solicitud de la calidad de inmigrado, a juicio de la Secretaría de Gobernación, el interesado seguirá conservando la de inmigrante.
59	No se cambiara la calidad ni característica migratoria en el caso comprendido en la fracción II, del artículo 42. En los demás queda a juicio de la Secretaría de Gobernación...

Reglamento de la Ley General de Población	
Artículo	Contenido
111	La Secretaría de Gobernación tendrá las más amplias facultades para requerir documentación relativa al trámite solicitado y exigir la comprobación de los datos y requisitos de la solicitud...
112	La Secretaría podrá modificar la calidad o característica migratoria o bien las condiciones a que esté sujeta la estancia... previa audiencia...
114	... La Secretaría podrá a su juicio, concederles un plazo para abandonar el país o para regularizarse...
175	... Las autoridades migratorias podrán, cuando así se justifique, ampliar discrecionalmente el plazo.
177	En caso justificado, al Secretaría... podrá autorizar que el extranjero o extranjera puedan permanecer fuera del país por temporalidades mayores a las señaladas en el artículo 47 de la Ley.
179 fracc IV	La Secretaría tendrá la facultad discrecional para juzgar sobre el otorgamiento del refrendo, en el caso de que hubieren cambiado las condiciones señaladas en la autorización.
186 fracc V	Los inmigrantes familiares podrán realizar actividades económicas, remuneradas o lucrativas, cuando a juicio de la Secretaría existan circunstancias que lo justifiquen.
187 fracc I	La Secretaría autorizará bajo esta característica migratoria a los extranjeros y extranjeras cuando a su juicio considere que sus actividades contribuyen a la creatividad y difusión artística y deportiva del país;...

De lo anterior se desprende que la Secretaría de Gobernación sujetará la entrada, salida y tránsito de los no nacionales al puro criterio de su titular, tomando únicamente en cuenta los intereses de la nación. Sin embargo, si analizamos el artículo 11⁵⁵⁹ y 89 fracción I⁵⁶⁰ de la Constitución, tenemos que la facultad de la autoridad administrativa, en lo concerniente a las leyes sobre migración se reduce únicamente a la ejecución de dichas normas. Luego entonces, la limitación a la libertad de tránsito sólo la puede imponer la ley, y corresponderá a la autoridad

⁵⁵⁹ “Todo hombre tiene derecho a entrar en la República... El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

⁵⁶⁰ Este artículo establece la facultad y obligación del Presidente de la República de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

administrativa su ejecución. Sin embargo, la *LGP* no sólo no establece las restricciones al derecho de movilidad, sino que, mediante el otorgamiento de facultades discrecionales, permite al titular de la Secretaría de Gobernación la determinación de tales limitaciones, con la consecuente delegación del poder en favor de funcionarios del INM. Así, se violenta el artículo 14 constitucional en su segundo párrafo que dice: “Nadie podrá ser privado de su libertad... o derechos, sino mediante... leyes expedidas con anterioridad al hecho”. La *LGP* estipula que la inmigración de los extranjeros se sujetará, no a las normas existentes, sino a las modalidades que juzgue pertinentes la SG.⁵⁶¹

De igual manera, es vulnerado el artículo 13 constitucional, el cual establece que: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”. Los nacionales que solicitan el ingreso, estancia, salida o cambio de calidad o característica migratoria, se enfrentan a reglas que, con fundamento en el libre albedrío de la SG, son dictadas de manera privativa y *ex profeso* para cada caso en particular, sin ni siquiera ser respetada la garantía plasmada en el artículo 14 antes referido, respecto a que las leyes que limitan nuestros derechos deben haberse expedido con anterioridad a los actos de aplicación.

Sin duda, muchas de las transgresiones a las garantías básicas de los migrantes son cometidas por la inconstitucionalidad en el ejercicio de las facultades discrecionales concedidas a la SG para resolver sobre determinadas situaciones; las cuales no son definidas por la norma, pero sí por la autoridad administrativa, que en la mayoría de los casos no es el secretario de Estado sino los jefes de departamento. De tal forma, el peligro de la potestad de resolución otorgada a la SG, radica en ser ejercida sin ningún criterio o lineamiento, lo cual deriva en la violación de los derechos de los extranjeros. Sobre esto la CNDH, en su estudio de 1995, expresaba:

Muchas violaciones [a los derechos humanos] tienen su origen en un comportamiento de los servidores públicos que contraviene lo dispuesto por la ley; sin embargo, en ocasiones tales conductas, aun cuando se realicen en estricto apego a lo dispuesto por la normatividad aplicable, llegan a afectar la esfera jurídica de los migrantes. Esta

⁵⁶¹ Artículo 32.

última situación es la que preocupa en mayor medida a la Comisión Nacional ya que, quizás por una deficiente redacción normativa o por no haberse regulado de manera específica ciertos temas, se propicia que los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley la infrinjan.⁵⁶²

Lo anterior suena sarcástico si recordamos que el último párrafo del artículo 7 de la *LGP*, indica:

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto de los derechos humanos... de los sujetos a esta Ley.

Si bien es cierto, las facultades discrecionales son útiles para proveer a sus poseedores de un manejo flexible en la aplicación de la normatividad a la luz de los recursos y las limitaciones que enfrentan las instituciones gubernamentales,⁵⁶³ cuando este poder soberano excede sus límites y la autoridad se conduce sin criterios claros ni objetivos, al dejar la determinación del acto en manos de funcionarios menores, entonces estamos ante la arbitrariedad, que tiene importantes repercusiones en las garantías fundamentales de las personas. Esta iniquidad ha dado lugar a que se instituyan procedimientos de control migratorio que infringen la legalidad, así como acciones, por parte de servidores públicos, que están literalmente al margen de las reglas jurídicas. No es posible dejar a la discrecionalidad de la SG las limitaciones a la libertad de tránsito. En consecuencia, podemos afirmar que el poder de decisión del cual goza la SG debe ser limitado y perfectamente regulado, de lo contrario caeríamos en la transgresión sistemática de los derechos humanos de quienes no son mexicanos.

En otro tenor, es de resaltar el artículo 42 respecto a la calidad de no inmigrante y específicamente a la característica de asilado político. Consideramos que esta categoría debe ser replanteada con base en los cambios que han tenido las sociedades y en nuestro histórico sentido altruista como nación. Es necesario que nuestra *LGP* considere los casos en los que existe un temor fundado a sufrir

⁵⁶² CNDH. *Op. cit.*, pp.147-148.

⁵⁶³ Rodolfo Casillas. *Op. cit.*, p. 64.

persecuciones por motivos de género, lo cual debe incluir la violencia dentro de la familia.

La inclusión propuesta no es nueva, legislaciones europeas ya lo consideran dentro de su reglamentación; es el caso de la española que desde el 2007 contempla este rubro, aun cuando no se ha presentado ningún caso de concesión de asilo por este motivo. Recientemente en nuestro continente se presentó un hecho de esta naturaleza; concretamente nos referimos a una mujer estadounidense que huyó a Costa Rica con sus hijas a causa de las agresiones de que era víctima por parte de su ex esposo, con quien compartía la custodia de una de sus hijas. La mujer fue acusada de secuestro, razón por la cual era buscada por el FBI, y una vez que este organismo la localizó, EU solicitó su extradición; sin embargo, la petición fue rechazada, porque el gobierno costarricense le otorgó la condición de refugiada.⁵⁶⁴

Por lo anterior, sostenemos que la *LGP* debe ser replanteada en cuanto a la característica de no inmigrante, y particularmente en la calidad de asilado, para incluir a las personas perseguidas por motivos de género. Se propone dentro de la figura jurídica del asilo y no el refugio porque:

- La calidad de refugiado fue creada con la finalidad de proteger la vida, la seguridad o la libertad de aquellos individuos que sean amenazados por violencia generalizada o violación masiva a los derechos humanos; en cambio el asilo tiene como objetivo proteger la libertad o la vida de persecuciones en el país de origen.
- La condición para otorgar el refugio es que la situación afecte a un número importante de ciudadanos, es decir que la amenaza sea generalizada; mientras en el caso del asilo no necesariamente es un condicionante, la persecución puede ser personal.
- El status de refugiado no puede ser concedido, conforme a la ley, si el solicitante es perseguido por delitos comunes.

⁵⁶⁴ *Una mujer maltratada de EE UU halla asilo en Costa Rica*, España, El País, 2008, <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/mujer/maltratada>

— El asilo como figura jurídica abre la posibilidad de tener diferentes variantes; las persecuciones pueden darse por diversas razones, no sólo políticas o de género.

La emigración, como lo hemos visto anteriormente, se ha convertido desde los años cuarenta en la salida fácil ante la crisis económica que viven la mayoría de los hogares mexicanos, es decir, nuestros compatriotas han emigrado básicamente por tratar de buscar mejores condiciones de vida. La *LGP* en su capítulo IV regula lo referente a este rubro, *de facto* su artículo 77 define como emigrante a “los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero”. No obstante, apegados a la realidad, el motivo de la salida de nuestros connacionales no es únicamente el residir fuera del territorio, sino el realizar diversas actividades, principalmente económicas; luego entonces, es necesario que la disposición en comento sea reformada en el sentido de agregar como propósito, además del de la residencia, el realizar diversas actividades.

El artículo 213 fracción II del Reglamento de la *LGP* establece la obligación de la SG de velar porque los procesos de contratación de la mano de obra mexicana se lleven a cabo con respeto a los derechos de los trabajadores. Empero, cabe recordar que uno de los principales fracasos de los convenios de braceros fue que las autoridades vigilaron el proceso de contratación, no así el cumplimiento del mismo una vez que el operario ya se encontraba en el Estado de empleo. De ahí, es trascendente que la norma no solo incluya la protección durante la etapa de contratación, sino también vigilar el cumplimiento de lo plasmado en el convenio laboral hasta su terminación.

El capítulo VIII y XI de la *LGP* y su Reglamento, respectivamente, tratan lo relacionado con las sanciones impuestas a los infractores de las disposiciones migratorias. Sobre el particular, debemos resaltar el artículo 118, el cual fue reformado recientemente para quedar como sigue:

Se impondrá multa de veinte a cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al extranjero que:

- a) Habiendo sido expulsado se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido acuerdo de readmisión;

- b) No exprese u oculte su condición de expulsado para que se le autorice y obtenga nuevo permiso de internación;
- c) Habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentra ilegalmente en el mismo;
- d) Realice actividades para las cuales no este autorizado conforme a esta Ley o al permiso de internación que la Secretaria de Gobernación le haya otorgado;
- f) Se interne al país sin la documentación requerida;
- g) Contraiga matrimonio con mexicano en los términos previstos en el artículo 127.

Al extranjero que haga uso de un documento falso o alterado, o que proporcione datos falsos al ser interrogado por la autoridad con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 125.

El extranjero que haya incurrido en el supuesto comprendido en el inciso c) de este artículo, podrá solicitar la regularización de su situación migratoria.⁵⁶⁵

Como consecuencia de lo anterior se derogaron los artículos 119, 120, 121, 122, 123 y 124, cuyos supuestos son incluidos en el texto transcrito. Asimismo, el artículo 125 también es modificado para quedar de la siguiente manera:

El extranjero que incurra en las hipótesis previstas en los artículos 115, 116, 117, 118 y 138, será expulsado del país o repatriado a su país de origen si existiese convenio con este ultimo, sin perjuicio de que se le apliquen las penas previstas en dichos preceptos.

La reforma abre la posibilidad a aquella persona que no tiene la nacionalidad mexicana de ser repatriada a su Estado de origen y no ser sancionada con la expulsión. Así, el extranjero puede ingresar nuevamente al territorio nacional siempre y cuando llene los requisitos establecidos por las normas, sin esperar el periodo fijado por la Secretaría de Gobernación o bien el acuerdo de readmisión para su ingreso legal.

⁵⁶⁵ La reforma se aprobó en la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2007. Se notificó al Pleno de la Cámara alta el 4 de septiembre y se turnó a las Comisiones Unidas de Población y Desarrollo y Estudios Legislativos, en donde se mantuvo más de un año congelada; después de ciertas modificaciones se aprobó en el Senado el 28 de abril de 2008. Al día siguiente se turnó a la Cámara baja, en donde fue votada en el pleno. Se aprobó por unanimidad el 29 de abril del 2008. Se publicó en el DOF en mayo del mismo año.

El artículo 27 también sufrió una modificación en su *corpus*, por lo que su contenido es mostrado a continuación:

Se impondrá multa hasta de cien a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al mexicano que contraiga matrimonio con extranjero sólo con el objeto de que éste pueda radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la Ley establece para estos casos.

Para la aplicación de las sanciones previstas en este artículo, será necesario que la intencionalidad sea comprobada de manera fehaciente, para lo que se deberá contar con sentencia firme de carácter irrevocable, dictada por autoridad competente.

El texto original mencionaba en su parte final que: “Igual sanción se aplicará al extranjero contrayente”, esta frase fue omitida con la reforma. Sin embargo, consideramos que la sanción debe ser tanto para el nacional como para quien no lo es; ambos finalmente consienten en la farsa del matrimonio con el propósito de obtener un beneficio, independientemente de quien sea el más favorecido. Así, la pena para los partícipes evitaría por un lado la simulación de un contrato jurídico, y por otro, el ingreso de extranjeros con fines ilícitos.

Tal vez ahora la pregunta sea ¿Quién, de acuerdo con la *LGP* y su Reglamento, es la autoridad facultada para imponer las sanciones? Conforme al artículo 219 del Reglamento de la *LGP* es el Secretario, el Subsecretario y el Comisionado, quienes a su vez podrán delegar la potestad de suspender, destituir, arrestar, multar, expulsar o deportar a los individuos que incurren en las hipótesis marcadas por las disposiciones. Asimismo, el artículo 141 de la *LGP* menciona que las penas se impondrán por las unidades administrativas señaladas en el Reglamento Interno de la SG, en este caso es la Coordinación de Control y Verificación Migratoria.

La autoridad al momento de emitir su resolución, misma que debe estar fundada y motivada, debe considerar:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La naturaleza y gravedad de los hechos;
- IV. La conducta reiterada del infractor, y

V. La situación económica del infractor.⁵⁶⁶

Cuando se trate de funcionarios públicos y empleados de los servicios migratorios, éstos, además de las penas señaladas por la *LGP*, serán responsables de su actuación en los términos establecidos por la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.⁵⁶⁷

Un acierto de la *LGP* es lo referente al fondo de estímulos y recompensas, el cual es regulado por el artículo 144 de la *LGP* y el capítulo décimo tercero de su Reglamento; el objetivo del fondo es estimular la productividad y el cumplimiento de las funciones del personal de migración.

Finalmente, debemos mencionar el capítulo X de la *LGP* relativo al procedimiento de verificación y vigilancia, el cual debido a su importancia, extensión, y a que implica el estudio tanto de extranjeros documentados como indocumentados, decidimos analizarlo en el siguiente rubro. No obstante, antes de iniciar con su estudio, es preciso establecer la diferencia entre tres acepciones aparentemente similares, pero diferentes en su aplicación práctica, con el propósito de evitar confusiones, las cuales son las siguientes:

a) Detectar. Conforme al Diccionario de la Lengua Española es: “(Del ingl. to detect) 1. Descubrir la existencia de algo que no era patente...”.⁵⁶⁸ Luego entonces, este vocablo alude a la actividad encaminada a revelar la presencia de no nacionales cuya situación migratoria no se encuentra apegada a la legislación del país en donde se hallen.

b) Interceptar. De acuerdo con lo mencionado en capítulos anteriores es: “La actividad dirigida a prevenir movimientos de migrantes en el lugar de origen a través

⁵⁶⁶ Artículo 221 del Reglamento de la *LGP*.

⁵⁶⁷ Artículo 226 del Reglamento de la *LGP*.

⁵⁶⁸ *Op. cit.*, p. 808.

de campañas de información; requisitos de visado más estricto; sanciones a empresas de transporte, y capacitación a empleados y a autoridades”.⁵⁶⁹

No obstante, el concepto no está limitado nada más a la prevención del fenómeno migratorio por medio de diversas acciones; según el diccionario citado también implica: “(Del lat. *interceptus*) 1. Apoderarse de algo antes que llegue a su destino; 2. Detener algo en su camino; 3. Interrumpir, obstruir una vía de comunicación”.⁵⁷⁰ Por lo tanto, podemos decir que interceptar es el encuentro inicial de una persona que carece de la nacionalidad mexicana con un funcionario responsable de hacer cumplir la ley migratoria o con cualquier otro oficial; el cual puede ocurrir por azar o a partir de que se ha expedido una orden de comparecencia por autoridad competente. Los sinónimos usados en la región de estudio son localización, inspección y verificación.⁵⁷¹

c) Detener. Para el Diccionario de la Lengua Española es: “(Del lat. *detentio*) 1. Acción y efecto de detener o detenerse; 2. Dilación, tardanza, prolijidad; 3. Privación provisional de la libertad, ordenada por una autoridad competente”.⁵⁷² En este sentido, la noción estudiada significa el aseguramiento de un migrante en un centro de reclusión del gobierno o subcontratado por éste.⁵⁷³

4.1.2.1 PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA

4.1.2.1.1 DOCUMENTADOS

El proceso de detención inicia cuando el interesado:

— No comprueba que su entrada al país fue apegada a las leyes (la SG esta facultada para, en cualquier momento, requerir a los extranjeros que comprueben su legal internación y permanencia en México).⁵⁷⁴

⁵⁶⁹ Mario Lungo. *Op. cit.*, p. 39.

⁵⁷⁰ *Op. cit.*, p. 1290.

⁵⁷¹ CRM. *Op. cit.*, p. 20.

⁵⁷² *Op. cit.*, p. 808.

⁵⁷³ CRM. *Op. cit.*, p. 20.

⁵⁷⁴ Artículo 64 de la *LGP*.

— No acata las obligaciones que le fueron atribuidas o bien ejerce actividades distintas a las autorizadas sin haber obtenido el permiso correspondiente.

Como consecuencia de lo anterior la presencia del extranjero en suelo mexicano se torna irregular, lo cual lo expone a una sanción pecuniaria o a la expulsión del territorio. Empero, ¿cómo identifica el INM a los no nacionales que han dejado de cumplir con las condiciones impuestas? A través de un procedimiento denominado de “Verificación y Vigilancia”.⁵⁷⁵

Las funciones de verificación y vigilancia están a cargo de la SG a través del personal de servicios migratorios y de la Policía Federal Preventiva, quienes tendrán que apegarse a los procedimientos legales correspondientes y observar, en todo momento, el respeto irrestricto a los derechos humanos.⁵⁷⁶ Sin embargo, el titular de la Secretaría delegó en el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y el Comisionado del INM, la facultad de expedir el oficio para efectuar dichas actividades, esto con base en el artículo 4 numeral 47 del Acuerdo de fecha 4 de agosto de 1998. De conformidad con el organigrama del Instituto, es la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, a través de la Unidad de Verificación y Vigilancia, la encargada de realizar estas diligencias, conforme al Reglamento Interno de la SG.

Los coordinadores de regulación de estancia, de control de migración, y el jurídico, tiene también algunas atribuciones en la materia para emitir citatorios; certificar y cotejar documentos; imponer sanciones; solicitar el auxilio de la fuerza pública, y resolver recursos de revisión; al igual que sus directores, subdirectores y jefes de departamento, con excepción de la última; esto con base en el Acuerdo expedido el 15 de diciembre de 1999. Al delegado y subdelegado regional y local en Chiapas, así como a los jefes de departamento de regulación migratoria, asuntos jurídicos, y control migratorio, les competen funciones similares, por Acuerdo expedido el 11 de diciembre de 2000. De lo expuesto, es necesario hacer notar que los únicos

⁵⁷⁵ Esta contenido en el capítulo X de la *LGP*, adicionado por reforma publicada en el DOF el 8 de noviembre de 1996.

⁵⁷⁶ Artículo 151 de la *LGP* y el 195 de su Reglamento.

servidores públicos con la autoridad para ordenar la ejecución de las inspecciones son el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y el Comisionado del INM, quienes la podrán delegar en sus subordinados; empero, hasta el momento no existe Acuerdo alguno al respecto, por lo que el monopolio de la acción está en sus manos.

Dentro del procedimiento de verificación y vigilancia, la SG a través del personal de servicios migratorios y de la PFP, podrá llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- I. Visitas de verificación.
- II. Comparecencia del extranjero ante autoridad migratoria.
- III. Recepción y desahogo de denuncias y testimonios.
- IV. Solicitud de informes.
- V. Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos.
- VI. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta Ley, su reglamento y las demás disposiciones administrativas procedentes.⁵⁷⁷

La fracción I, referente a las visitas de verificación, otorga una atribución amplia, subjetiva y discrecional a la SG, ya que en nombre de la obtención de los demás elementos de convicción, se puede permitir y justificar cualquier acción, como lo veremos enseguida. En primer término, las inspecciones migratorias, aplicando supletoriamente la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, pueden ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo;⁵⁷⁸ pero ambas deben observar lo siguiente:

I. El servidor público que realice la verificación que corresponda, deberá contar con un oficio de comisión, el cual hará constar el objeto del acto de verificación, el lugar donde éste va a efectuarse y el nombre de la persona a la que va dirigido, en el caso de que se disponga de éste, fecha, fundamento legal, así como el nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que la realizará.

A petición expresa del Instituto, la Policía Federal Preventiva realizará labores de vigilancia en lugares específicos.

II. El personal comisionado deberá identificarse ante el extranjero o extranjera, o la persona ante quien se realice la verificación, con la credencial que lo acredite como

⁵⁷⁷ Artículo 151 de la *LGP*.

⁵⁷⁸ Artículo 62 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.

servidor público del Instituto y, en su caso, de la Policía Federal Preventiva, ambas de la Secretaría.

III. De toda visita de verificación se levantará una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiere negado a proponerlos; de la misma se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar la circunstancia en el acta.⁵⁷⁹

Con este procedimiento, los legisladores reflejaron su preocupación por hacer que la autoridad migratoria observe los principios establecidos en la *Constitución*, en especial su capítulo de garantías individuales, y particularmente los artículos 14 y 16. Esto representa un grado de evolución respecto del Reglamento de 1976 que no lo regulaba. Sin embargo, aun así, existen lagunas en la normatividad; no se prevé que el migrante sea asistido por un abogado o persona de su confianza, así como tampoco que cuente con un intérprete en el caso de no comprender bien el idioma español, lo cual le impide conocer a fondo la naturaleza del acto y las consecuencias del mismo.

Asimismo, debemos interpretar esta disposición en el sentido de que la PFP, de conformidad con el artículo 151 analizado, tiene la facultad para realizar visitas de verificación las cuales se llevarán a cabo con base en dicho procedimiento. Esto resulta incoherente porque de acuerdo con la *LGP* la única autoridad responsable para atender los asuntos de orden migratorio es la SG a través del INM, lo cual se contradice cuando en un acto de naturaleza puramente migratoria, como lo son las visitas de inspección, interviene una institución como la PFP; además su presencia resulta intimidante para el extranjero por la imagen que proyectan sus elementos. Lo anterior, sumado a la incomprensión del idioma y la falta de apoyo por parte de un abogado o persona de confianza, colocan al individuo en una situación de indefensión que violenta el goce de sus derechos humanos.

⁵⁷⁹ Artículo 196 del Reglamento de la *LGP*.

Ahora bien, el artículo 152 de la *LGP* nos dice que si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión, el personal autorizado podrá llevar a cabo el aseguramiento del sujeto. Esto nos conduce a pensar que el funcionario público encargado de ejecutar la acción no sólo debe tener perfecto conocimiento de las violaciones en que puede incurrir el individuo que carece de la nacionalidad mexicana, sino también contar con la facultad para detenerlo. En este mismo sentido, los artículos 198 y 199 del Reglamento de la *LGP*, mencionan:

Artículo 198. Cuando la persona encargada de realizar funciones de verificación o vigilancia sorprenda o encuentre a cualquier persona incurriendo en alguno de los supuestos que ameriten expulsión en los términos del artículo 125 de la Ley, deberá ponerla de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley.

Artículo 199. Cuando del resultado del acto de verificación migratoria se sorprenda o encuentre a cualquier persona extranjera incurriendo en alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento o demás disposiciones aplicables que ameriten su expulsión, el servidor público respectivo deberá llevar a cabo su aseguramiento, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley e informe a sus superiores.

Lo anterior nos lleva a concluir que la inspección puede realizarse sobre cualquier extranjero, no específicamente el mencionado en el oficio de comisión; sin mediar motivo en particular y fuera del procedimiento establecido, puesto que no hay mandato expedido por autoridad competente; luego entonces, se violenta el artículo 14 constitucional. En caso de la comisión de un delito perseguido de oficio, el funcionario encargado de la diligencia de verificación procederá a poner al individuo, objetos y valores, relacionados con el ilícito, a disposición de la autoridad ministerial.⁵⁸⁰

En otro tenor, la fracción II del artículo 151 objeto de estudio, faculta a la autoridad migratoria para, cuando lo considere conveniente, citar al no nacional a comparecer

⁵⁸⁰ Artículo 200 del Reglamento de la *LGP*.

en el desahogo de una diligencia de carácter migratorio, la cual observará lo dispuesto por los artículos 154 y 155 de la *LGP*. El primero hace referencia a las formalidades a cumplir por parte de la SG, las cuales son:

- I. Al citarlo, lo hará por escrito con acuse de recibo, haciéndole saber el motivo de la comparecencia; el lugar, hora, día, mes y año en que tendrá verificativo; en su caso, los hechos que se le imputen y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; y
- II. Apercibirlo que de no concurrir a dicha comparecencia, salvo causa plenamente justificada, se tendrán presuntivamente por ciertos los hechos que se le imputen y se le aplicarán las sanciones previstas por la Ley.

El precepto transcrito viola la garantía de igualdad del artículo 13 constitucional, el cual dice: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales...”, y en el caso específico de este procedimiento administrativo, la SG se erige como tribunal *ex profeso*; además se convierte en juez y parte por la atribución otorgada en el artículo 157 de la *LGP* que señala:

Una vez cubiertos los requisitos previstos en este capítulo [procedimiento de verificación y vigilancia], la Secretaría de Gobernación resolverá lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificarlo al interesado, personalmente, a través de su representante legal, o por correo certificado con acuse de recibo.

De tal forma, la SG es la parte acusadora y la facultada para emitir el dictamen e imponer la sanción. En consecuencia, se transgrede el artículo 14 constitucional, porque la Secretaría despoja al individuo de sus derechos de residencia, lo priva temporalmente de su libertad y lo obliga a abandonar el territorio nacional sin haber mediado juicio en los tribunales correspondientes.⁵⁸¹ Esta situación vulnera las garantías individuales del sujeto y le genera inseguridad jurídica.

En cuanto al artículo 155, éste menciona el acta circunstanciada producto de la comparecencia, la cual requiere de la presencia de dos testigos presentados por el extranjero; en caso de no hacerlo, la SG los nombrará. En el acta se hará constar:

⁵⁸¹ Rodolfo Casillas. *Op. cit.*, p. 50.

- I. Lugar, hora, día, mes y año en la que se inicie y concluya la diligencia;
- II. Nombre y domicilio del compareciente;
- II. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- IV. Relación sucinta de los hechos y circunstancias ocurridas durante la diligencia, dejando asentado el dicho del compareciente; y
- V. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia. Si se negara a firmar el compareciente, ello no afectará la validez del acta, dejándose constancia de este hecho en la misma.

Sin embargo, la disposición omite mencionar si el migrante fue asistido por un abogado, si habla o entiende el idioma español, y si contó con un traductor; lo cual daría efectividad a sus derechos. Cabe señalar que la comparecencia puede también ser resultado de un acto de verificación; en tal caso, le será enviado al no nacional el citatorio correspondiente, a fin de que se presente, dentro del término fijado, ante la autoridad correspondiente, la cual levantará el acta administrativa conducente en presencia de dos testigos, y procederá a entregar copia autógrafa de la misma al interesado.⁵⁸²

Por otra parte, la fracción III del artículo en comento, recepción y desahogo de denuncias y testimonios, podría parecer un derecho del extranjero, pero no es así, porque las quejas son exclusivamente en contra de ellos; al respecto el artículo 204 del Reglamento de la *LGP* dice:

La autoridad migratoria recibirá las denuncias que se le presenten en forma verbal o por escrito, mismas que deberán contener el nombre del denunciante, nacionalidad, domicilio y una relación sucinta de los hechos; debiendo acompañar las pruebas con que se cuentan.

Lo expuesto se corrobora con el artículo 205 de la misma reglamentación, el cual establece el deber de la autoridad migratoria de informar al denunciante el resultado de la investigación, cuando la presentación de su denuncia derive en el procedimiento de verificación. Esto permite nuevamente al INM errejirse en un tribunal *ex profeso* al valorar pruebas, y con base en ellas ejercer una acción que pueda

⁵⁸² Artículo 197 del Reglamento de la *LGP*.

resultar en la expulsión del individuo investigado. En consecuencia, es necesario que el Reglamento de la *LGP* aclare que las pruebas presentadas sean tales que impliquen una sospecha fundada o la comprobación de violaciones a las disposiciones en la materia. De otra forma se estaría transgrediendo el artículo 16 constitucional que indica: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”; porque el denunciante, quien no necesariamente debe ser mexicano, puede no simpatizar con el acusado.

La fracción IV se refiere a la obligación de las autoridades administrativas y judiciales, personas físicas o morales de proporcionar a la SG los informes que sobre esta materia les solicite, conforme al artículo 206 del Reglamento de la *LGP*.

La revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, corresponde a la fracción V del artículo analizado, que se enfoca en realidad al combate del tráfico de migrantes, y principalmente el paso de indocumentados, con lo cual el extranjero ve más debilitada y amenazada su seguridad jurídica. Esta diligencia se llevará a cabo mediante oficio que deberá señalar, como mínimo:

- I. Responsable de la revisión y personal asignado a la misma;
- II. Duración de la revisión; y
- III. Zona geográfica y lugar en la que se efectuará la revisión.

El responsable de la revisión rendirá un informe diario de actividades a su superior jerárquico.⁵⁸³

Recordemos que las revisiones migratorias pueden realizarlas personal del INM como de la PFP; por tanto, sería conveniente que la ley aclarara que en caso de ser esta última corporación la responsable de la inspección, el informe se entregue de inmediato al INM y se acompañe de una relación sucinta de los individuos detenidos y la causa que generó la acción.

⁵⁸³ Artículo 156 de la *LGP*.

En otro tenor, los no nacionales en situación irregular son también detectados y asegurados a través de lo estipulado en el artículo 201 del Reglamento de la *LGP* que establece la obligación de las autoridades de la República (federales, locales o municipales), así como de los notarios y corredores públicos, de poner inmediatamente a disposición de la SG a los extranjeros que no acrediten su legal estancia en el país. No hay que olvidar que son auxiliares de la citada Secretaría y tienen la obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones en la materia;⁵⁸⁴ en *contrario sensu*, serían sancionados con una multa o inclusive con la destitución en caso de reincidencia.⁵⁸⁵

No obstante, sabemos que la única autoridad facultada para asegurar a los migrantes irregulares es la SG por medio del INM, y éste a través de su Coordinación de Control y Verificación Migratoria.⁵⁸⁶ De manera específica, los funcionarios autorizados son el propio coordinador, los directores, los subdirectores y los jefes de departamento; en Chiapas, los encargados son el delegado y subdelegado regional y local, así como el jefe del departamento de asuntos jurídicos y de control migratorio. Por ello, sería conveniente que el propio Reglamento precisara los requisitos para proceder con la detención del no nacional en el caso de que la acción la realizara una autoridad distinta al INM. Igualmente, es recomendable establecer un término perentorio para ponerlo a disposición de dicho organismo, a fin de resolver la situación jurídica del capturado;⁵⁸⁷ con ello se evitaría cualquier acto irregular o lesivo a los derechos humanos.

Asimismo, las autoridades judiciales y administrativas están obligadas a notificar a la SG la filiación de los extranjeros sujetos a proceso, el delito del que sean presuntos responsables, y, en su caso, la sentencia dictada, la cual le debe ser comunicada

⁵⁸⁴ De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento de la *LGP*, también coadyuvan en esta labor: las dependencias y entidades de la administración pública federal; los ejecutivos locales y sus respectivos consejos estatales de población o sus organismos equivalentes; los ayuntamientos y sus respectivos consejos municipales de población o sus organismos equivalentes; las autoridades judiciales; y las empresas, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado en los casos y en la forma en que determine la ley o su Reglamento.

⁵⁸⁵ Artículo 114 de la *LGP*.

⁵⁸⁶ Artículos 43 fracción XIX y 50 fracción I del Reglamento Interno de la SG.

⁵⁸⁷ Beatriz Tamés y María Pacheco. *Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México*, México, CNDH, 1997, p. 75.

dentro de las 24 horas siguientes de haberse emitido. Una vez que el individuo haya cumplido con la resolución, la autoridad deberá hacérsela saber de inmediato a la SG y pondrá a la persona a disposición de las autoridades migratorias para que resuelvan lo conducente.⁵⁸⁸

Finalmente, respecto a los menores de edad, es necesario que dentro de los artículos analizados, correspondientes al procedimiento de verificación y vigilancia, se tome en consideración el interés superior de la infancia, esto es, procurarles los cuidados y la asistencia para lograr el pleno ejercicio de sus garantías individuales, tal y como lo establece la *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*⁵⁸⁹ y los diversos instrumentos internacionales en la materia firmados y ratificados por México.⁵⁹⁰ En consecuencia, es necesaria una reforma integral a la *LGP* que vele por el respeto y protección de los derechos humanos de los menores extranjeros que ingresan a México bajo una calidad migratoria distinta a la de familiar.

4.1.2.1.2 INDOCUMENTADOS

Algunas de las medidas utilizadas por el gobierno para hacer frente a la migración irregular son las patrullas fronterizas, las inspecciones en lugares de trabajo, los controles de identidad, las repatriaciones y las sanciones a empleadores y líneas aéreas.⁵⁹¹ No obstante, el mecanismo que parcialmente ha funcionado es la instalación de puestos fijos de revisión por parte del INM, los cuales se ubican en Hueyate, Huehuetán, Manguito, Echegaray, y Tapachula, zona costera que concentra el 61% de los aseguramientos; mientras que en el corredor formado por Comitán, Tuxtla Gutiérrez, Palenque, Ciudad Cuauhtémoc y San Cristóbal, se produce el 39% restante.⁵⁹² Adicionalmente, se encuentran los puntos o las rutas

⁵⁸⁸ Artículo 72 de la *LGP* y 202 de su Reglamento.

⁵⁸⁹ *Vid supra*, p. 170.

⁵⁹⁰ *Vid supra*, p. 149.

⁵⁹¹ Mario Lungo, *Op. cit.*, p. 30.

⁵⁹² Hugo Ángeles. *Op. cit.*, p. 6.

provisionales establecidas de forma aleatoria, llamadas volantas, cuyo fin es sorprender a los evasores.⁵⁹³

Los agentes de migración identifican a los indocumentados basados en su experiencia y ciertas particulares, como el color de la piel, el acento, las características raciales, el aspecto, si porta backpack y está acompañado de otros individuos.⁵⁹⁴ Para comprobar la sospecha les formulan una serie de preguntas que giran en torno a la historia de México, las líneas del himno nacional, el nombre de colonias y platillos típicos, el peso y la medida del calzado.⁵⁹⁵ Si no contestan correctamente, de inmediato los detienen para deportarlos a Tecún Umán. Así, los interrogatorios se convierten en un juego de adivinanzas en donde la apuesta es la extorsión o la deportación.⁵⁹⁶ Es por ello que los extranjeros en situación irregular odian a la migra.

Esta forma azarosa y empírica adoptada para detectar a migrantes, quebranta no sólo sus derechos humanos, sino también la de nuestros nacionales. En varias ocasiones, mexicanos en estado de interdicción, nerviosos, discapacitados o sin identificación oficial, y aun teniéndola, han sido arbitrariamente expulsados a Guatemala.⁵⁹⁷ Esto es porque algunos indocumentados fingen no oír o hablar, y ante la duda, la autoridad migratoria toma la decisión de entregarlos a los agentes guatemaltecos. Lo anterior nos permite determinar que no hay capacitación de los servidores públicos encargados de la detención y localización de extranjeros irregulares, lo cual deriva en la utilización de criterios relacionados con la raza, el

⁵⁹³ *Vid supra*, p. 90.

⁵⁹⁴ Como parte de las actividades realizadas durante la investigación de campo, acompañamos a un elemento del grupo Beta en sus rondines con el fin de observar el desempeño de sus funciones. En uno de los caminos de extravío encontramos a un joven que rápidamente fue identificado como un migrante debido a que portaba una bufanda y una garrafa de agua (los lugareños nunca utilizan esta prenda de vestir por las altas temperaturas de la región); el cuestionamiento que le hizo el agente comprobó la sospecha; el sujeto ignoraba el nombre del lugar en el cual se encontraba y el sitio al cual se dirigía.

⁵⁹⁵ En Guatemala se utilizan las libras no los kilos.

⁵⁹⁶ Sergio Aguayo. *Op. cit.*, p. 45.

⁵⁹⁷ Es el caso del joven mexicano Heriberto, quien siendo sordomudo fue deportado a Guatemala al ser confundido con centroamericano, y después de más de un mes regresó con su familia a Veracruz. Véase: Susana Solis, *Regresa a casa Heriberto*, México, Noticieros Televisa, 22 de abril del 2004, <http://www.esmas.noticierostelevisa/mexico/359095.html>.

vestuario, el lenguaje y los olores corporales; componentes subjetivos que pueden conducir a la discriminación, extorsión y violación de las garantías fundamentales.⁵⁹⁸

Además, los gobiernos no mantienen registros de las intercepciones, detenciones y expulsiones realizadas, debido a la dispersión generada por la diversidad de instancias involucradas en las tareas de control migratorio.⁵⁹⁹ La creación de una base de datos electrónica con información primordial de los migrantes capturados (nombre, nacionalidad, dirección, entre otros), su fotografía y la huella dactiloscópica, el mapa del iris o el ADN, permitiría identificar inmediatamente y de manera infalible a los reincidentes. Para el caso de aquellos que no lo sean, pero hayan sido aprehendidos, sus datos también ingresarían en la citada base, por si en el futuro deciden reingresar contraviniendo la norma; así pueden ser fácilmente detectados por los agentes de migración. Con todo ello se evitaría la transgresión de los derechos esenciales no sólo de este grupo vulnerable sino también los de los mexicanos, al tiempo de eliminar los criterios arbitrarios y discriminatorios, así como la extorsión y corrupción.

En la aprehensión de los no nacionales intervienen diversos cuerpos de seguridad pública que auxilian a los funcionarios del INM en el cumplimiento de los preceptos de la *LGP*; tal y como lo establece su artículo 73 que dice:

Las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, prestarán su colaboración a las autoridades de migración cuando éstas lo soliciten, para hacer cumplir las disposiciones de esta Ley.

Este requerimiento de ayuda, puede ser verbal cuando la urgencia del caso lo amerite, pero siempre debe estar seguido de su confirmación por escrito; como lo estipula el artículo 98 del Reglamento de la *LGP*:

El requerimiento del auxilio de la fuerza pública por parte de los servicios de migración en los casos a que se refiere el artículo 73 de la Ley, podrá ser verbal cuando la urgencia del caso lo amerite, seguido de confirmación escrita. Las autoridades deberán facilitar de inmediato la ayuda que se les solicite. Cuando se niegue este

⁵⁹⁸ CRM. *Op. cit.*, p. 20.

⁵⁹⁹ *Idem.*

auxilio o no se cumplan las medidas de control y aseguramiento dictadas por los mismos servicios, éstos deberán comunicar inmediatamente los hechos a su superior jerárquico para que resuelva lo conducente.

Los ordenamientos transcritos son la base para que las diferentes corporaciones de seguridad en México cooperen en la vigilancia y cumplimiento de las normas migratorias. Empero también es la llave para que, con fundamento en las amplias atribuciones otorgadas apliquen la ley a su libre arbitrio y entendimiento, al tratar a los extranjeros con prepotencia, abuso e incluso violencia física que llega a la muerte.⁶⁰⁰ El problema es que, en algunas ocasiones, su actuación sobrepasa los límites jurídicos violentando el estado de derecho, cuando esta iniquidad llega a los mexicanos.⁶⁰¹

Luego entonces, es urgente tomar medidas al respecto para limitar y controlar la actuación de los diferentes cuerpos policíacos, sin dejar de lado la capacitación en derecho migratorio y garantías fundamentales, como mecanismo de sensibilización. Las decisiones en torno al aseguramiento, deben estar fundadas en criterios claros y uniformes acordes con las leyes y los reglamentos vigentes en la materia. De esta forma, las detenciones de indocumentados deben ser llevadas a cabo únicamente por autoridades migratorias, a quienes les corresponde identificarse por su nombre, mostrar el gafete oficial y expresar el organismo que representan; así como explicar las razones de la captura y el procedimiento al cual se sujetará el detenido.⁶⁰²

⁶⁰⁰ Como ejemplo podemos mencionar el caso del guatemalteco Carlos Zamora quien fue asesinado, el 27 de enero de 1997 sin ninguna razón aparente, por un agente de migración que realizaba un operativo por los patios del ferrocarril de la estación “Las Salinas”. Véase: *Muere Guatemalteco en las vías del tren*, México, El Universal, 2007, <http://www.eluniversal.com.mx/net...ed97/23fed97/nacional>.

⁶⁰¹ Basta con recordar los disturbios del 29 de abril de 2006 en Tultitlán, Estado de México, sitio que por su cruce ferroviario es frecuentado por centroamericanos quienes se detienen a comprar víveres o a mendigar. Los hechos ocurrieron a raíz de un operativo coordinado por el INM, en el cual intervinieron elementos estatales que dispararon produciendo la muerte de un joven obrero mexicano confundido, por su piel morena y modestas ropas de trabajo, con un indocumentado. En consecuencia, los habitantes del lugar quemaron varios automóviles, golpearon a los servidores públicos, y protestaron en contra de las acciones del Instituto, porque como afirma la señora Virginia Sánchez: “Ellos (la policía) vienen y atrapan a la gente sólo porque tiene la piel oscura”. Véase: *Disturbios por muerte en redada contra indocumentados*, México, AOLNews, 2004, <http://articles.news.aol.com/latnews/article.adp>.

⁶⁰² CRM. *Op. cit.*, p. 24.

Por lo que respecta a los menores irregulares, la etapa de detección y detención varía dependiendo de su situación. De tal forma, si el niño o adolescente viaja acompañado de la familia, algún pariente o un coyote, su identificación es inminente cuando los adultos que lo conducen son aprehendidos; luego entonces, la interceptación y la captura se producen en las condiciones y con las deficiencias descritas líneas arriba. En cambio, si el menor se encuentra solo, su localización, al igual que en el caso de los mayores de edad, se hace con base en los criterios discriminatorios mencionados, la experiencia empírica de los agentes y el azar. Generalmente, los niños y adolescentes son capturados en los alrededores de la plaza municipal por personal de migración y miembros de seguridad pública; o bien a través de redadas organizadas por el DIF municipal en coordinación con funcionarios de la CNDH y elementos policíacos. Como es lógico imaginar, los derechos humanos de los menores son trasgredidos más fácilmente, ya que su propia condición, la falta de documentos, la ocultación de datos personales, y la nacionalidad, hacen difícil su identificación y su posterior expulsión.⁶⁰³

4.1.3 ACUERDO DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

Antes de analizar el *Acuerdo de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias* es necesario establecer ¿Qué son las Estaciones Migratorias? ¿Cuál es su objetivo? y ¿Quién es la autoridad encargada de ellas? para posteriormente estudiar su contenido.

En este sentido, las EM son las instalaciones físicas destinadas al aseguramiento de extranjeros, cuya internación se haya autorizado en forma provisional o que deban ser expulsados en los términos que señala la ley.⁶⁰⁴ Anteriormente, existían sólo estaciones sanitarias; el criterio de entrada estaba basado, entre otras cosas, en la condición de salud, de tal forma que quienes padecían alguna enfermedad o discapacidad, les era negado el ingreso. No es sino hasta la *Ley de Migración* de

⁶⁰³ Los niños y adolescentes basados en el conocimiento adquirido de boca en boca, ocultan la información y sus documentos; esto hace más difícil su deportación al no lograr ubicar el Estado de origen.

⁶⁰⁴ Artículos 208 del Reglamento de la *LGP* y 2 fracción VI del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 por el que se regula el funcionamiento de las EM.

1947, cuando fue usado por primera vez el término estación migratoria en el sentido exclusivo de albergar provisionalmente a los no nacionales que llegaran por puerto de mar carentes de algún requisito, siempre que constituyeran depósito o fianza suficiente para cubrir el pago de su viaje de regreso.

Luego entonces, las EM tienen las siguientes características:

- Son sitios de aseguramiento.
- Son exclusivamente para individuos que no poseen la nacionalidad mexicana.
- Están destinadas a aquellas personas quienes se han internado en forma irregular a México, o bien cuya estancia se torne ilegal conforme a la *LGP*.

Su objetivo es el alojamiento de uno o varios extranjeros detenidos como una medida de prevención, y no como un castigo. Por tanto, la reclusión se convierte en una medida de seguridad ante la posibilidad de que el sujeto evada una inminente orden de expulsión del país.

Ahora bien, sabemos que el Secretario de Gobernación tiene, entre otras funciones, la de conducir la política de población, salvo en lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo.⁶⁰⁵ Dicho funcionario, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxilia de diversos servidores públicos; entre ellos el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios, a quien ha delegado diversas facultades en materia migratoria como:

- El otorgamiento de readmisión a expulsados.
- La autorización discrecional de la reposición del procedimiento o la emisión de una nueva resolución, en los casos en que se haya dictado una resolución definitiva en el recurso de revisión.
- La autorización de los grupos de nacionalidades.⁶⁰⁶

⁶⁰⁵ Artículos 2 y 5 fracción XXVI del Reglamento Interno de la SG.

⁶⁰⁶ Artículo 2 del Acuerdo de fecha 4 de agosto de 1998 por el que se delegan diversas atribuciones previstas en la *LGP* y su Reglamento, a favor del Subsecretario de Población y Servicios Migratorios y del Comisionado del INM.

Las atribuciones anteriores no pueden ser encomendadas a otros empleados públicos; sin embargo, entre las que sí se pueden comisionar encontramos la imposición de sanciones a empresas navieras o aéreas; la regularización migratoria; la ampliación de plazos para efectuar la internación; la ampliación de la temporalidad de estancia; el oficio de salida definitiva; la cancelación del documento migratorio; la fijación de requisitos para los trámites; el establecimiento o habilitación de estaciones migratorias; las ordenes de expulsión; el rechazo de la entrada; la imposición de multas; la solicitud de auxilio de la fuerza pública, y la determinación del tiempo durante el cual el extranjero expulsado no podrá reingresar al país.⁶⁰⁷

Asimismo, la Secretaría de Gobernación cuenta con órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados. En materia migratoria es el Instituto Nacional de Migración.⁶⁰⁸ Anteriormente, la dependencia que desempeñaba estas actividades era la Dirección General de Servicios Migratorios, hasta el 19 de octubre de 1993, fecha cuando se publicó en el DOF el Decreto por el que se creó el Instituto como órgano técnico desconcentrado, coordinado a través de la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, que entró en vigor el 20 de octubre de 1993.⁶⁰⁹

Su creación obedeció a la necesidad de fortalecer y ampliar la labor que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que como órgano técnico especializado, atendiera con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria. De esta manera, el INM contribuye a que los movimientos migratorios de extranjeros y nacionales favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, al tiempo de preservar la seguridad y soberanía del Estado dentro del marco jurídico aplicable, con el más amplio espíritu humanitario.⁶¹⁰ En este sentido, su objetivo es:

- I. Alentar y promover los flujos humanos que benefician al país, con amplio sentido humanitario, y

⁶⁰⁷ Artículo 4 del Acuerdo de fecha 4 de agosto de 1998.

⁶⁰⁸ Artículos 30 y 31 del Reglamento Interno de la SG.

⁶⁰⁹ Beatriz Tamés y María Pacheco. *Op. cit.*, p. 81.

⁶¹⁰ Artículo 133 del Reglamento de la LGP.

II. Ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables, y con pleno respeto a los derechos humanos.

Derivado de lo anterior, la autoridad encargada de las EM es el Instituto Nacional de Migración y en este mismo sentido, el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación en su artículo 48 fracción II, expresamente faculta al Comisionado, y de forma más específica, a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria.⁶¹¹

Por otro lado, la potestad de establecer o habilitar EM corresponde únicamente a la SG, con base en el artículo 71 de la *LGP* y 94 de su Reglamento. Sin embargo, este derecho ha sido delegado en favor del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y el Comisionado del INM conforme al artículo 4, numeral 49 del Acuerdo publicado en el DOF el 4 de agosto de 1998. El mismo Acuerdo, en su artículo 5, permite a su vez, depositar dicha facultad en los subordinados; es el caso del coordinador, los directores, los subdirectores y los jefes de departamento de Control y Verificación Migratoria del propio Instituto como constan en los artículos 4 y 5 del Acuerdo publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1999. Concretamente en el Estado de Chiapas, por Acuerdo publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2000, le atañe también al Delegado y Subdelegado regional y local, al Subdirector de Control Migratorio, al Subdirector de Regulación Migratoria, al Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y al Jefe del Departamento de Control Migratorio.

Cuando hablamos de habilitar espacios como EM, no parecería ninguna violación a las garantías constitucionales de los no nacionales; pese a ello, lo es. Sabemos que conforme al Reglamento de la *LGP*, la Secretaría de Gobernación:

Podrá establecer o habilitar en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y

⁶¹¹ El Decreto en su artículo 7 fracción V, coincide en conferir la atribución al Comisionado, pero no así al departamento, al señalar a la Coordinación de Supervisión y Control Operativo, conforme a su artículo 8 fracción V.

extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias se consideraran habilitados los locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados.

En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados...⁶¹²

No obstante, el habilitar locales de detención preventiva cuando no existan en el lugar EM, es inconstitucional, con base en el artículo 18 párrafo primero que dice:

Sólo por delitos que merezcan pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que destinare para la extinción de las sanciones y estarán completamente separados.

Las personas capturadas, no han cometido ningún delito penal y por tanto no se encuentran sujetos a proceso de esta naturaleza. En tal sentido, no se justifica bajo ninguna circunstancias, su reclusión junto a individuos que sí merecen estar en prisiones preventivas. En consecuencia, el permitir que estos centros de reclusión funcionen como lugares de alojamiento de migrantes, constituye una transgresión en primer lugar, a los derechos fundamentales de este grupo vulnerable, y en segundo término a la ley suprema de México y a los tratados internacionales incorporados al sistema jurídico interno.⁶¹³

Actualmente el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009, en su artículo 25, subsana dicha violación al estipular que: “No podrá habilitarse como Estación Migratoria ningún centro de detención preventiva o para reclusión de sentenciados. El funcionario que incumpla con esta obligación se hará acreedor a las sanciones previstas en la Ley y su Reglamento, así como en las disposiciones administrativas aplicables”. Empero, de conformidad con la jerarquía de las leyes, los Reglamentos

⁶¹² Artículo 94.

⁶¹³ Sobre el particular, el artículo 8 del *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión*, dice: “Las personas detenidas recibirán un trato apropiado a su condición de personas que no han sido condenadas. En consecuencia, siempre que sea posible se las mantendrá separadas de las personas presas”; en este mismo sentido la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* lo consigna en su artículo 17.2.

son normas superiores a los Acuerdos; luego entonces cuando existe contradicción entre disposiciones de esta naturaleza, el contenido que prevalece es el de la primera.

Por tanto, es necesario modificar el Reglamento la *LGP* en el sentido de eliminar la referencia a las prisiones preventivas en razón a su inconstitucionalidad, al tiempo de estipular, los sitios que pueden ser habilitados como EM, sus características y su reglamentación. Así, lograríamos proteger las garantías individuales de los extranjeros y salvar la contradicción existente entre las normas mencionadas. En febrero de 2008, el Senador Rafael Alejandro Moreno Cárdenas presentó una iniciativa de reforma consiste en agregar al artículo 71 de la *LGP* el párrafo siguiente: “En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de readaptación social”.⁶¹⁴ Sin embargo, hasta el momento dicha propuesta no ha sido atendida.

En otro tenor, el artículo 153 de la *LGP* establece que:

La Secretaría de Gobernación considerando las circunstancias especiales que concurren en cada caso, podrá entregar al extranjero asegurado en custodia provisional a persona o institución de reconocida solvencia.

El extranjero entregado en custodia estará obligado a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera y firmar en el libro de control de extranjeros.

Lo anterior, abre la posibilidad para los no nacionales de ser recluidos en lugares distintos a las EM. Sin embargo, ello está subordinado a dos condiciones; el hecho de existir una institución o individuo de reconocida solvencia responsable de la custodia, y que la situación económica del migrante le permita cubrir la garantía requerida.

En el primer caso se presenta el problema de la ambigüedad del término “reconocida solvencia”, puesto que no especifica si ésta debe ser moral, económica o política. La imprecisión, implica también inseguridad para el extranjero, porque no se asegura su

⁶¹⁴ Gaceta del Senado. *Iniciativas de Ciudadanos Senadores*, Senado de la República, número 190, 14 de febrero de 2008, <http://www.senado.gob.mx/gace61.php>.

integridad física o la satisfacción de sus necesidades básicas. El conflicto del segundo supuesto estriba en una trasgresión al derecho de igualdad, porque sólo aquel con el dinero suficiente, podrá gozar del beneficio de ser alojado en un sitio distinto al señalado por la ley, en cambio, quien no cuente con los recursos económicos, como sucede con los indocumentados, estará privado de dicho privilegio.

Dentro de este rubro debemos señalar que, con base en el artículo transcrito líneas arriba, la autoridad facultada para entregar en custodia a un extranjero es la Secretaría de Gobernación. A pesar de ello, el Acuerdo expedido por el Comisionado del INM y publicado en el DOF en fecha 15 de diciembre de 1999, en sus artículos 4 y 5, concede esta potestad al Coordinador de Control Migratorio y a los Directores, Subdirectores y Jefes de dicho departamento. Igualmente, podrán resolver el otorgamiento de la custodia en el Estado de Chiapas, el Delegado y Subdelegado regional y local, el Subdirector de Control Migratorio, el Subdirector de Regulación Migratoria, y los Jefes de los departamentos de Asuntos Jurídicos y de Control Migratorio.⁶¹⁵ Las delegaciones hechas a favor de los servidores públicos nombrados se fundan, a su vez, en el Acuerdo por el cual el titular de la SG confiere atribuciones al Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y al Comisionado del INM.⁶¹⁶

Una vez establecido qué son las EM, cuál es su objetivo y quiénes son las autoridades encargadas de estos sitios, examinemos ahora su normatividad. Anteriormente las EM funcionaban con base en un documento denominado “Procedimiento General para la Recepción, Alojamiento y Salida de Extranjeros Asegurados en la Estación Migratoria”, el cual fue publicado en marzo de 1994, con la característica de que no especificaba la autoridad responsable de su redacción. Dicho documento, constaba de 12 puntos que, de manera general, establecían el procedimiento a seguir con los sujetos capturados.⁶¹⁷ Posteriormente, el entonces Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda expide el primer Acuerdo por el

⁶¹⁵ Artículos 2, 3, 4, 5 y 7 del Acuerdo de fecha 11 de diciembre de 2000.

⁶¹⁶ Artículo 4 numeral 50 del Acuerdo de fecha 4 de agosto de 1998.

⁶¹⁷ Beatriz Tamés y María Pacheco. *Op. cit.*, p. 91.

que se emiten las normas para el funcionamiento de las EM, mismo que fue publicado en el DOF en fecha 26 de noviembre de 2001.

Actualmente, la organización y funcionamiento de los lugares en estudio está regulada por el Reglamento de la *LGP*, el cual establece, en nueve fracciones, la forma en la que se procederá con los individuos que carecen de la nacionalidad mexicana y que han violado la *LGP*. Asimismo, la norma citada es desarrollada en el Acuerdo publicado en el DOF en fecha 7 de octubre de 2009,⁶¹⁸ el cual contiene en 50 artículos, las reglas de operación de las EM del INM. El Acuerdo fue expedido por el Secretario de Gobernación, quien es el funcionario público facultado para ello con base en el artículo 208 del propio Reglamento de la *LGP* que a la letra dice:

Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley. El Secretario expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:

1. Objeto del aseguramiento
2. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados, y
3. Respeto a los derechos humanos de los asegurados.

El Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación contiene también una referencia a estos sitios, al indicar en su artículo 50 fracción III, que la Coordinación de Control y Verificación Migratoria es la encargada de:

Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación del Reglamento Interno de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros alojados provisionalmente.

La disposición transcrita es imprecisa al referirse al Reglamento Interno de las EM, las cuales no se rigen por una norma de esta naturaleza, sino por los preceptos marcados en el Reglamento de la *LGP* y en el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 emitido por el Secretario de Gobernación. Además, los Reglamentos son expedidos únicamente por el titular del Poder Ejecutivo, es decir el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I de la

⁶¹⁸ Instrumento jurídico el cual deroga el Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2001.

Constitución; su objetivo es complementar o ampliar el contenido de una ley superior, por lo que está subordinado a ésta. Luego entonces, no se puede hablar de un Reglamento Interno para las EM.

En este sentido, en los siguientes apartados analizaremos los artículos del *Acuerdo de Funcionamiento de las EM* dividido en dos etapas; la primera correspondiente a la recepción y a la estancia, y la segunda relativa a la salida. Esto con base en la separación previamente establecida de mayores y menores de edad, con el fin de determinar si la reglamentación está apegada a derecho y respeta las garantías individuales de los internos.

4.1.3.1 RECEPCIÓN Y ESTANCIA

En el presente rubro se examinarán dos etapas del proceso. La recepción que abarca el ingreso de los indocumentados a la EM o lugar habilitado como tal, y la estancia, es decir, el tiempo y la forma en el cual los no nacionales en situación irregular permanecerán en las EM hasta que sea decretada su salida. Todo esto lo haremos basándonos en la división de migrantes en mayores y menores de edad, debido a que el trato dado a unos y a otros debe ser distinto por las características propias del sujeto. El propósito del análisis es determinar si la legislación en la materia respeta los derechos humanos de los extranjeros reclusos y está acorde con la realidad, o ya fue rebasada por el fenómeno social.

4.1.3.1.1 MAYORES DE EDAD

La recepción y la estancia se rigen por las 5 primeras fracciones del artículo 209 del Reglamento de la *LGP* y las disposiciones administrativas dictadas por el Secretario de Gobernación en el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009. Empero, cabe mencionar que estas normas no son aplicables a los sitios habilitados como EM, tal y como lo expresa el propio artículo 209:

Quando se asegure al extranjero o extranjera en la estación migratoria en virtud de haber violado la Ley, este Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente forma...

En el mismo sentido, el artículo primero del Acuerdo previamente citado dice:

Las presentes Normas tienen por objeto regular el funcionamiento y organización de las Estaciones Migratorias, las cuales, de acuerdo a la normatividad aplicable, están a cargo del Instituto Nacional de Migración.

Así, resulta indispensable establecer la reglamentación correspondiente a los lugares habilitados como de alojamiento de no nacionales en situación irregular, la cual tendrá que considerar en todo momento lo señalado por la Ley y el Acuerdo en la materia para evitar la trasgresión de los derechos de los detenidos. Al respecto, es menester señalar, el artículo 25 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009, mismo que menciona lo siguiente:

Quando por causas extraordinarias, un extranjero no pueda ser alojado en un Estación Migratoria, el Instituto podrá habilitar, de manera provisional, otros sitios con tal carácter, mismos que deberán garantizar su seguridad y el respeto a sus derechos humanos.

En el caso de traslados se notificará al extranjero el lugar al que será trasladado y los motivos del traslado, levantándose al efecto el acta administrativa correspondiente, la que será integrada al expediente administrativo migratorio.

En un lugar visible de la Estación Migratoria se colocará el listado de las personas trasladadas. En dicho listado se señalará el nombre completo del alojado, los datos del acta levantada al efecto y los datos precisos de la Estación Migratoria habilitada.

El listado podrá ser consultado por el representante legal del alojado o la persona señalada como de su confianza, así como por su representante consular.

No podrá habilitarse como Estaciones Migratorias ningún centro de detención preventiva o para reclusión de sentenciados. El funcionario que incumpla con esta obligación se hará acreedor a las sanciones previstas en la Ley y su Reglamento, así como en las disposiciones administrativas aplicables.

Los Delegados Regionales contarán con una base de datos de los lugares que podrán ser habilitados como Estaciones Migratorias, mismos que deberán tener instalaciones adecuadas para el alojamiento provisional de los extranjeros.

En todo caso deberá levantarse el acta correspondiente para la habilitación de una estación migratoria debidamente fundada y motivada.

La estancia de los extranjeros en lugares habilitados de conformidad con este artículo, no interrumpirá en ningún momento los derechos contenidos en las presentes Normas.

Indiscutiblemente, el texto transcrito presenta un avance en relación con el Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2009. Empero, debemos hacer las siguientes observaciones:

— Cuando el extranjero no pueda ser asegurado en una EM se habilitará un sitio para tal efecto, el cual deberá garantizar la seguridad del individuo y el respeto a sus derechos humanos. No obstante, no se especifican ni las características ni las normas básicas que regirán en dichos lugares, a pesar de señalarse que las instalaciones tendrán que ser adecuadas para el alojamiento; ello no asegura el respeto a las garantías fundamentales. Los Delegados Regionales contarán con una base de datos de los sitios habilitados como EM, ello permite mantener un control sobre dichos lugares, que anteriormente no se tenía, sumado a la obligación de los funcionarios del INM de levantar un acta, debidamente fundada y motivada, en la cual conste la habilitación de la EM.

— El traslado del no nacional alojado en una EM determinada representa un avance importante en la protección de sus derechos fundamentales. Empero, sería importante que el listado de los sujetos trasladados pudiera ser consultado, no solo por el representante legal, consular y la persona de confianza, sino también por los miembros de la CNDH y las organizaciones civiles, quienes finalmente pueden coadyuvar en la búsqueda y localización de familiares.

El primer paso en la recepción del extranjero consiste en abrir un expediente administrativo con el propósito de llevar un registro y control de los individuos internos, el cual contendrá los siguientes datos:

- I. Nombre, sexo, edad, nacionalidad, lugar de origen, domicilio en su país de origen y en México, si lo tuviera; estado civil, profesión u oficio e información sobre su familia;
- II. Nombre y teléfono de la (s) persona (s) que señale como su representante legal o persona de su confianza;
- II. Fecha y hora de ingreso o salida de la estación migratoria;
- IV. Constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación practicada al extranjero por parte de la autoridad migratoria o cualquier otro que haya dado lugar a su puesta a disposición;
- V. Filiación con fotografía y huella digital;

- VI. Inventario de valores y objetos;
- VII. Certificado médico, que deberá contener su nombre y generales, la descripción del estado físico que presenta, así como el nombre, copia de la cedula profesional y firma del médico que lo expida;
- VIII. Declaración del asegurado respecto a su situación migratoria, ante el personal del Instituto y dos testigos. En caso de que no pueda o no sepa firmar, estampará su huella digital y para el supuesto de que hable o entienda el idioma español, se dejará constancia de que fue auxiliado por un traductor o intérprete;
- IX. Formato de sujeción a procedimiento administrativo migratoria o de solicitud de reconocimiento de condición de refugiado;
- X. Acuerdo de aseguramiento;
- XI. Todas aquellas constancias que se generen durante el procedimiento migratorio, incluyendo las que se realicen a su representante acreditado en México, y
- XII. La resolución que se dicte sobre su situación migratoria.⁶¹⁹

Los requisitos descritos permiten una mejor integración del expediente, un adecuado control y un seguimiento del INM sobre los extranjeros alojados. El incluir la fotografía y la huella digital facilita la detección de los reincidentes y los polleros; la tecnología puede crear una base de datos la cual contenga un sistema confiable de identificación de los individuos. Finalmente, es menester señalar el error en la fracción VIII respecto al supuesto del idioma; lo que la autoridad quiso plasmar en dicha hipótesis fue que el sujeto no hablará ni entienda español.

Una vez registrado el ingreso, el asegurado pasa a que se le practique el examen médico, el cual certificará su condición psicofísica;⁶²⁰ si se desprende la necesidad de proporcionarle atención especializada, el responsable de la EM tomará las medidas necesarias para su canalización a la institución correspondiente, conforme al artículo 17 del Acuerdo expedido por la SG. Asimismo se establece que:

Quando un alojado exprese que ha sido objeto de cualquier agresión física y/o psicológica, el Responsable de la Estación ordenará la práctica de un examen médico, debiendo dejar constancia por escrito de dicha manifestación.

En caso de que existan elementos que evidencien cualquier agresión física o psicológica, deberán tomarse todas las medidas preventivas necesarias para la

⁶¹⁹ Artículo 14 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

⁶²⁰ Artículo 209 fracción I del Reglamento de la LGP.

protección de la vida e integridad física y/o psicológica del alojado denunciante, lo cual se hará del conocimiento del Ministerio Público.

Este párrafo es primordial para los extranjeros por la intención de protegerlos en su integridad física y psicológica al establecer la obligación del Responsable de la EM de poner en conocimiento al MP sobre hechos que puedan constituir delitos. Sin embargo, no considera la posibilidad de informar al Quinto Visitador de la CNDH para que realice las investigaciones correspondientes y se proceda con la queja si hubiera lugar.

El Responsable de la EM, conforme al artículo 16 fracción II, esta obligado a ordenar o verificar que se haya efectuado la revisión medica, así como la expedición del certificado médico respectivo; lo cual refuerza la protección de los extranjeros en situación irregular al constituir dicho acto en un deber para el funcionario, quien en caso de no cumplir con tal disposición caería en responsabilidad.

El artículo 209, fracción II del Reglamento de la *LGP* y la normatividad de las EM en su artículo 19, hacen referencia al derecho del asegurado, una vez ingresado y habiéndosele practicado la revisión médica, a la:

...comunicación telefónica nacional con la persona que solicite, en el momento en que sea puesto a disposición de la autoridad migratoria. Las subsecuentes serán conforme a los horarios establecidos en la relación de actividades de la Estación Migratoria.

Pese a lo anterior, no se aclara quién correrá con el costo de la llamada, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de los migrantes no poseen el dinero para ello y sus familiares se encuentran en otro país, lo cual limita el uso de los teléfonos. Otro problema, es la cantidad de aparatos existentes y su funcionamiento, por lo que sería conveniente establecer un mínimo de teléfonos, tanto de tarjeta como de moneda, tomando en consideración la población de internos en las temporadas altas.

El paso siguiente en la recepción es notificar de inmediato al representante consular acreditado en México de la detención de su nacional,⁶²¹ y en caso de que éste no tenga pasaporte, solicitar su expedición o del documento de identidad y viaje correspondiente.⁶²² Al respecto, el artículo 16 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009, impone la obligación al Responsable de la EM, entre otras cosas de:

...

III. Informar por escrito al alojado al ingresar a la estación migratoria que tiene derecho a la asistencia y protección consular de su país de origen y que podrá comunicarse con una persona de su confianza o representante legal, de conformidad con lo establecido en las presentes Normas, y recabar la constancia que lo acredite;

IV. A petición del alojado, facilitar el contacto con su representación consular, teniendo la precaución de no realizar la notificación consular en los casos en los que el alojado hubiera solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado;

La disposición anterior es fundamental puesto que da cumplimiento a obligaciones internacionales asumidas por nuestro gobierno al firmar y ratificar diversos instrumentos universales y regionales que lo contemplan.⁶²³

Las pertenencias que el asegurado traiga consigo serán entregadas al individuo que él designe o se dejarán en depósito, previo inventario, en el lugar que para tal fin determine la autoridad, debiendo entregar al extranjero el recibo correspondiente.⁶²⁴

Asimismo, se establece que:

El dinero en efectivo, las alhajas o cualquier objeto de valor o prohibido, propiedad del alojado, serán entregados a la persona que él designe o, en su defecto, deberá declararlo al momento de ingresar a la Estación Migratoria, a efecto de que sean resguardados por el Responsable de la misma, previa elaboración del inventario y entrega del recibo correspondiente.

Con la debida autorización del Responsable de la Estación Migratoria, todo alojado podrá tener acceso a sus pertenencias y valores en tanto no se encuentren dentro de los prohibidos por el artículo 6 de las presentes Normas, debiendo hacerse la anotación de ese derecho en el reporte de inventario correspondiente.

⁶²¹ Principio establecido en los artículos 36 de la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* y 16.7 inciso a del *Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de su Familiares*.

⁶²² Artículo 209 fracción III del Reglamento de la LGP.

⁶²³ *Vid supra*, p. 146.

⁶²⁴ Artículo 20 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

Todo objeto que el alojado no haya entregado para su resguardo, exime al Instituto de responsabilidad por pérdida o robo del mismo.

Al momento de ser autorizada su salida de la Estación Migratoria, se le devolverán al alojado todas las pertenencias y valores resguardados a su ingreso, excepto la documentación falsa que hubiere presentado. El alojado firmará de conformidad por los objetos entregados. En caso de encontrarse otros bienes ilícitos, el Responsable de la Estación deberá notificarlo a la autoridad competente.

Esta disposición adolece de ciertas inconsistencias, como por ejemplo, no se establece el procedimiento a seguir cuando el individuo, al abandonar la EM, recoja sus pertenencias y éstas no estén completas o en su estado original.

Por otro lado, se tomará la declaración del detenido mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado al momento de ser asegurado.⁶²⁵ Se notificará al extranjero el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista durante la audiencia; el no nacional tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre.⁶²⁶

Lo anterior, es un avance en la protección y respeto de las garantías individuales de los extranjeros, al hacer expresa la obligación de la autoridad migratoria de informarles sobre los derechos que les asisten, pues anteriormente no conocían su situación jurídica sino hasta el otro día de ser capturados o dos días después si esto ocurría en viernes. Lo expresado, es reforzado con el artículo 16 fracciones VI y VII, que dicen:

VI. Explicar al asegurado al momento de su declaración los hechos u omisiones que motivaron su aseguramiento, a fin de que pueda ofrecer pruebas e invoque lo que a su derecho convenga;

⁶²⁵ Es un principio consagrado en los artículos 9.2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 16.5 de la *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*.

⁶²⁶ Artículos 209 fracción v del Reglamento de la *LGP*, y 16.8 de la *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*.

VII. En los términos del artículo 209 del Reglamento, habilitar un traductor o intérprete al asegurado que no hable o no entienda el idioma español, con el fin de asegurarle el cabal cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

Pese a este progreso, no se estipula como obligación de los servidores públicos del INM, el apercibir al individuo sobre las sanciones a las que se puede hacer acreedor si se conduce con falsedad al ser un delito tipificado en el Código Penal; en consecuencia, sería conveniente reformar el artículo 209 fracción V del Reglamento de la LGP, en el sentido de incluir dicha advertencia. Del mismo modo, es un adelanto la estipulación del traductor, pero puede ser una arma de doble filo, ya que al no contar con un intérprete la diligencia no podría llevarse a cabo, lo que vulneraría las garantías individuales de los migrantes al tornarse su estancia indefinida hasta que el requisito sea llenado.

El actual Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 en su artículo 15 presenta una novedad respecto a la anterior normatividad. La persona carente de la nacionalidad mexicana detenida pueda escoger la opción de sujetarse a la repatriación voluntaria con base en los instrumentos internacionales suscritos entre el gobierno mexicano y su Estado. Si fuera el caso, se llenará un formato de solicitud que le proporcionará el Instituto, el cual contendrá:

- a) Los datos generales del extranjero (nombre, sexo, fecha de nacimiento, edad, lugar de nacimiento, nacionalidad, domicilio, recursos en numerario o en especie —si lo trae—, fecha de ingreso a México si cuenta con una alerta migratoria, así como otros que determina el Instituto);
- b) Los datos relativos a su localización, incluyendo el nombre del agente migratorio que presenta al extranjero;
- c) Información relativa al derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, y
- d) La fotografía del extranjero que tomará el Instituto.

Asimismo, el extranjero será sujeto al examen médico que se señala en el artículo 17, quedando a disposición del Instituto y permanecerá en la estación migratoria el tiempo necesario para su repatriación.

No obstante, la disposición transcrita padece algunas inconsistencias. El inciso d) referente a la fotografía del individuo no incluye su huella digital. Esto es importante para tener una base de datos uniforme y eficaz, al ser un requisito en la integración del expediente. Asimismo, no se estipula en que casos se puede negar la repatriación voluntaria, como por ejemplo cuando el no nacional este sujeto a proceso penal o sea reincidente y deba aplicarse la expulsión.

De igual forma, otro avance en el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 es el artículo 18 que dice:

Cuando el alojado manifieste su interés por ser reconocido como refugiado, el Responsable de la Estación Migratoria recabará formalmente y por escrito la solicitud, misma que acusará de recibido. Asimismo, dará aviso a la COMAR en un término máximo de veinticuatro horas, a partir de que tenga conocimiento de la solicitud, a efecto de que dicho órgano inicie el procedimiento correspondiente.

En tanto se desahoga el procedimiento que reconozca su condición de refugiado y con base en lo previsto por la Convención sobre el Estatutos de los Refugiados y su Protocolo, el Responsable de la Estación no realizará la notificación consular respectiva, ni proporcionará información alguna sobre el solicitante al consulado o embajada de su país de origen.

La manifestación expresa del interés de ser reconocido como refugiado y la obligación de la autoridad de dar aviso a la COMAR (Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) no implica el otorgamiento de dicha característica migratoria. El propósito de los indocumentados, al salir de sus lugares de origen, es fundamentalmente económico; en tanto que el supuesto jurídico de la característica migratoria mencionada es proteger la vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden publico del Estado de origen. Luego entonces, el fin económico no esta comprendido dentro de la hipótesis citada, a menos que se conjugue con otros factores.

La situación jurídica de los extranjeros en condición irregular, será resuelta por la autoridad migratoria en un plazo no mayor de quince días hábiles, una vez cubiertos los requisitos que establece el artículo 209 del Reglamento de la *LGP*.⁶²⁷ Hasta aquí termina la recepción y empieza la estancia, la cual se rige por las últimas cuatro fracciones del citado artículo 209 y las demás disposiciones administrativas del Acuerdo expedido por la SG.

Al ingresar el asegurado a la EM, el Responsable de la misma esta obligado a informarle por escrito sobre sus derechos y obligaciones.⁶²⁸ Empero, no se establece que el documento deba estar redactado en diferentes idiomas, además de incluir un número telefónico sin costo para presentar quejas, y un directorio de los consulados e instituciones de protección, como la CNDH. De igual manera, es conveniente que el detenido firme o, en caso de no saber, imprima su huella dactilar en un acuse en el cual conste estar enterado y comprender sus derechos y obligaciones al interior de las EM.

Lo anterior es independiente de lo que establece el artículo 22 del Acuerdo de Funcionamiento de la EM, el cual menciona lo siguiente:

En todas las Estaciones Migratorias, se colocarán, a la vista de los alojados, carteles que informen sobre sus derechos y obligaciones, los cuales deberán estar en los siguientes idiomas: español, inglés, francés, chino, árabe, ruso y portugués.

En el caso de alojados que no tengan la posibilidad de leer y/o escribir, el Instituto brindará en términos del artículo 209 del Reglamento, por sí o por otra institución, el apoyo de traductor o intérprete.

Es primordial fijar carteles con el contenido de los derechos y las obligaciones de los asegurados porque les permite de una forma fácil recordarlos con la constantemente visualización; a pesar de que por escrito se les hayan dado a conocer. Asimismo, es de destacar la consideración de proporcionar un traductor o intérprete para aquellas personas que no tengan la posibilidad de leer y/o escribir; aunque más bien el párrafo

⁶²⁷ Artículos 157 de la *LGP* y 7 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

⁶²⁸ Artículo 16 fracción V del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

en estudio debería hacer referencia a los individuos con capacidades diferentes, como los sordomudos o los invidentes.

Ahora, la pregunta sería ¿Cuáles son los derechos y las obligaciones de los extranjeros internos en las EM? Los artículos 26 y 28 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 hacen referencia a dicho tema. El primero de los citados menciona que:

Todo alojado tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la Estación Migratoria:

- I. Conocer la ubicación de la Estación Migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;
- II. Ser informado del motivo de su ingreso a la Estación Migratoria, del procedimiento migratorio, de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y de cómo ponerse en contacto con el consulado de su país;
- III. Conocer sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;
- IV. Recibir asistencia y representación legal;
- V. Contar con un traductor o intérprete, cuando no hable o entienda el idioma español;
- VI. Acceder a comunicación telefónica en las horas establecidas para ese efecto;
- VII. Que se le proporcione alimentación;
- VIII. Contar con atención médica cuando así lo requiera;
- IX. Recibir visitas conforma a lo previsto en las presentes Normas;
- X. Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;
- XI. No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, y
- XII. Recibir un trato digno y humano durante toda su estancia en la Estación Migratoria.

El enunciar los derechos que tienen los extranjeros dentro de las EM constituye una innovación respecto del Acuerdo derogado; empero, de nada sirve enlistarlos si estos no pueden ser ejercidos. Nos referimos al rubro IV relativo a la asistencia y representación legal, recordemos que la mayor parte de la población asegurada en las EM son migrantes indocumentados carentes de posibilidades económicas, lo cual les impide acceder a los servicios de un abogado. Luego entonces, es necesario,

cuando así se requiera, que el gobierno mexicano les proporcione la asesoría de un profesional del derecho de forma gratuita, para ello es importante la intervención de las distintas ONG's quienes proporcionan auxilio a este grupo de vulnerable.

Por otro lado, el artículo 28 del Acuerdo de Funcionamiento de las EM, menciona como obligaciones:

...

- I. Seguir las instrucciones del personal del Instituto, que deberán estar apegadas a las presentes Normas y demás disposiciones aplicables;
- II. Permanecer dentro de las instalaciones de la Estación Migratoria;
- III. Responder con veracidad el cuestionario que se le aplique con el propósito de conocer su situación migratoria e integrar su expediente personal y cualquier otro que se le solicite en relación con su estancia en la Estación Migratoria;
- IV. Cumplir con las normas mínimas y elementales de higiene y salubridad;
- V. No dañar las instalaciones, mobiliario y equipo de las Estaciones Migratorias, y
- VI. Comportarse con respeto y orden con el fin de salvaguardar la seguridad de las instalaciones y la integridad de quienes se encuentren en ellas.

Seria básico añadir como deberes de los internos, respetar a los demás alojados, obedecer al personal directivo, administrativo y de seguridad vigilancia y custodia de las EM, y acatar los horarios establecidos para la realización de las actividades determinadas en el artículo 5 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

Respecto a las prohibiciones dentro de las EM están contenidas en el capítulo II artículo 6 del Acuerdo expedido por la SG, y rigen para el personal del INM, los asegurados y los visitantes. En este sentido son:

- I. Toda acción u omisión que viole los derechos humanos de los alojados;
- II. Toda acción u omisión que constituya un trato cruel, inhumano o degradante para los alojados;
- III. La discriminación hacia los alojados, en los términos que establece la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en lo relativo al origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro tipo de condición propia del individuo;

- IV. El comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas o medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos y en general cualquier otra sustancia u objeto que, por su propia naturaleza, pudiera poner en peligro la vida o integridad de los alojados y demás personas, así como la seguridad de las instalaciones de la Estación Migratoria;
- V. La introducción, comercio, posesión y uso de telefonía y de cualquier otro tipo de radiocomunicación, excepto los propios que la autoridad migratoria utilice para su seguridad y el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19;
- VI. El ingreso a las Estaciones Migratorias de personas que no cuenten con la autorización correspondiente;
- VII. El ingreso de personas ajenas al Instituto a las áreas donde se encuentren los alojados, con excepción del personal de la CNDH y los representantes consulares;
- VIII. Las demás previstas en las presentes Normas.

Podemos observar, la intención de la autoridad migratoria por proteger a los extranjeros contra cualquier tipo de prevaricación a sus garantías fundamentales o acto discriminatorio cometido por personal del INM o individuo ajeno. Las demás fracciones se enfocan al amparo de la integridad física y la vida de los internos, así como a la salvaguarda de las instalaciones al prohibir cualquier tipo de droga, armas, telefonía o el ingreso de personas sin la autorización debida, entre otras cosas.

En relación con la estancia, el artículo 209 en su fracción VI del Reglamento de la *LGP* dice: “Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario”. Esta disposición es desarrollada en el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009, el cual cuenta con diversos apartados analizados a continuación.

El Reglamento de la *LGP* habla de un espacio digno, lo cual es corroborado por el artículo 46 del Acuerdo de Funcionamiento de las EM al expresar:

No se alojará a un número de extranjeros que supere la capacidad física de las Estaciones Migratorias. En caso de contingencia, el Responsable de la Estación Migratoria informará a su superior jerárquico con el objeto de que se habilite un lugar

como Estación Migratoria o bien se traslade a los extranjeros a otra. En caso de que estas medidas no puedan realizarse, el superior jerárquico del Responsable de la Estación Migratoria deberá coordinarse con la Dirección de Estaciones Migratorias del Instituto para resolver la situación en un plazo máximo de veinticuatro horas, tomando las medidas pertinentes para evitar el hacinamiento.

El texto transcrito es una medida adecuada de proteger la integridad y la dignidad de los no nacionales al evitar su hacinamiento imponiendo a la autoridad migratoria la obligación de trasladarlos a otra EM o a un sitio habilitado como tal. Cuando el supuesto no pueda cumplirse, entonces los funcionarios tienen un plazo de 24 horas a fin de resolver la situación. Lo plasmado en el artículo evita lo que sucedía en la realidad, es decir, áreas de reclusión con infraestructura a manera de celdas con barrotes y candados, más parecidas a una cárcel; sus dimensiones, de 30 metros aproximadamente, eran pequeñas en relación a la cantidad de indocumentados capturados, más los que llegaban provenientes del interior de las entidades federativas para ser deportados.

El artículo 45 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 establece que las EM deberán contar con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento la unidad familiar. Sin embargo, no se reglamentan espacios específicos para enfermos psiquiátricos e infectocontagiosos; si bien es cierto, el último párrafo de este artículo habla de la obligación de los servidores públicos del INM de procurar la estancia en instituciones públicas o privadas de los individuos con necesidades especiales, no se determina quien es una persona en tal condición.

En relación con la estancia de las familias, el Reglamento de la *LGP*, en su artículo 209 fracción VIII, procura evitar su desintegración al disponer su alojamiento en las mismas instalaciones y permitir la convivencia diaria.⁶²⁹ Por ello, resulta primordial

⁶²⁹ El artículo 44 de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares* dice: “Los Estados Partes, reconociendo que la familia es el núcleo básico natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección por parte de la sociedad y del Estado, adoptaran las medidas apropiadas para asegurar la protección de la unidad de la familia del trabajador migratorio”.

que de forma expresa se disponga de un espacio para el aseguramiento de las familias, como anteriormente lo consideraba el Acuerdo de fecha 6 de noviembre de 2001. Así se evitaría la convivencia de menores y adultos con quienes no tienen ninguna relación.

Por otro lado, el artículo 23 del Acuerdo expedido por la SG se refiere a los alimentos y enseres básicos al decir:

Cuando el alojado deba pernoctar en la Estación Migratoria, sin costo alguno, se le entregará una colchoneta y una cobija, así como enseres básicos de aseo personal.

Durante su estancia en la estación migratoria, los alojados contarán con agua potable y recibirán tres alimentos al día, los cuales serán proporcionados por el Instituto en forma gratuita. El Responsable de la Estación Migratoria deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como menores de edad, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se revuelve su situación migratoria.

En las Estaciones Migratorias, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya prescrito al alojado, el responsable de la misma autorizará dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo requieran.

Las Estaciones Migratorias deberán contar con las instalaciones sanitarias adecuadas. El Responsable de la Estación Migratoria respectivo vigilará que se encuentren debidamente aseadas y facilitarán a los alojados el acceso a servicios para su aseo personal y el de su ropa.

No obstante, de nada serviría lo plasmado en la disposición si en la realidad no se cumple su contenido. Sabemos que anteriormente el problema en las EM, para los responsables de las mismas, era la sobrepoblación, particularmente en la estación migratoria de Tapachula, puesto a dicho lugar llegaban los migrantes de origen centroamericano asegurados en otras entidades de la república mexicana. De tal forma, los responsables de la EM estaban más preocupados en proceder con las expulsiones de los internos que en las condiciones en las cuales se encontraban;

aunque, debemos decir que a nivel local existía la preocupación de algunas autoridades por el bienestar de los individuos.⁶³⁰

En este sentido, una solución sería concesionar ciertos servicios a empresas privadas por medio de la licitación. Así, habría una compañía encargada de la higiene de las instalaciones sanitarias las 24 horas del día, que las mantendría limpias y en condiciones dignas. Los alimentos y las dietas para los internos, ya no sería una preocupación del Responsable de la EM, si se concesiona el servicio a una empresa calificada que garantice la higiene y calidad de los productos, así como la variedad en el menú. Sería conveniente, como lo disponía el Acuerdo derogado, establecer un control sanitario encargado de supervisar a las empresas concesionadas. En lo que respecta a las áreas de alojamiento y los dormitorios, es necesario rediseñar sus espacios y su estructura tomando en consideración el género, la edad, la relación familiar y la cantidad promedio de personas que cada día se suman al flujo migratorio particularmente en las temporadas altas, con el fin de evitar el hacinamiento.

Además de lo mencionado, el Reglamento de la *LGP* habla del servicio médico al cual tienen derecho los asegurados cuando lo requieran.⁶³¹ Este rubro es desarrollado en el capítulo VII denominado “De la Atención Médica y Social” del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009. Al respecto debemos decir que cubre todos los supuestos posibles referentes a la atención médica requerida por los extranjeros; empero, no considera los padecimientos menores que no necesitan de hospitalización o del traslado a instituciones públicas. En la distribución de las áreas en las EM no se hace mención de un consultorio o las características que debe tener, por lo tanto, las autoridades no están obligadas a contar con uno.⁶³² Luego entonces, es

⁶³⁰ Es el caso de Mauricio Gandara entonces comisionado local en Tapachula, quien preocupado por la situación que vivían los extranjeros capturados procuró la firma de un Convenio con Liconsa a fin de proporcionarles leche, particularmente a niños y mujeres embarazadas.

⁶³¹ Al respecto el artículo 28 de la *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares* dice: “Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención medica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud...”.

⁶³² La EM de Tapachula cuenta con un consultorio que, a partir del 15 de febrero de 2003, opera las 24 horas. Empero, la información proporcionada por uno de los dos titulares, arroja la necesidad de contar con tres turnos

preponderante su inclusión junto con las particularidades, los aparatos y el tipo de medicamentos necesarios a fin de brindar una atención rutinaria y preventiva, esto no implica un gasto oneroso si se toma en cuenta las enfermedades más frecuentes que padecen los indocumentados, a excepción, claro está, de las amputaciones producto de los accidentes ferroviarios, las cuales son atendidas en las instituciones de salud pública. No debemos olvidar la expedición de un instructivo de servicio médico que regule el procedimiento a seguir por los profesionales de la medicina y los casos en los cuales es necesario el traslado a hospitales públicos o privados.

En otro orden de ideas, el Acuerdo expedido por la SG en su artículo 13 menciona que:

En el interior y exterior de las Estaciones Migratorias se instalarán buzones para quejas y sugerencias, a las cuales solo tendrá acceso el Órgano Interno de Control.

Corresponde al responsable de la Estación Migratoria asegurarse de que los buzones sean accesibles, visibles, cuenten con bolígrafos y con los formatos correspondientes, que deberán ser proporcionados a los alojados a su ingreso y salida.

A pesar de lo expresado en el texto transcrito y de ser una obligación del Responsable de la EM plasmada en la fracción XII del artículo 16 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009, cuando dice: "Informar al alojado sobre la ubicación de los buzones para quejas y sugerencias a que se refiere el artículo 13 de las presentes Normas". No se establece el procedimiento a seguir de existir una queja o sugerencia, ni el derecho del presunto quejoso a conocer el resultado en un idioma que comprendan.

Es imperante ponernos en la posición en la que colocamos a los indocumentados, es decir, ¿qué pasa si nosotros, por alguna razón permaneciéramos encerrados, durmiendo y comiendo mal, siendo discriminados, sin dinero, oportunidades de aseo personal, o contacto con la familia? Evidentemente, sentiríamos un deseo de rebelarnos ante dicha situación, al tiempo que nos sobrevendría el rencor, el odio y

que cubran todo el día y la noche; asimismo es necesario que el consultorio sea abastecido con equipo de suturación y esterilización, así como con una mesa de oscultación.

actitudes que, con el paso de los días, se transformarían en violencia hacia los demás, explicable pero innecesaria si fueran respetadas nuestras garantías fundamentales, principalmente la dignidad.⁶³³ Lo irrisorio es que existen organismos que tienen la encomienda de verificar el irrestricto respeto a los derechos de los asegurados y evitar su quebrantamiento. La Coordinación de Verificación y Vigilancia es la encargada de coordinar, supervisar y evaluar la reglamentación de las EM, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los no nacionales alojados, al tiempo de tener la encomienda de realizar visitas de inspección, como el Acuerdo de fecha 7 de octubre de de 2009 en su artículo 12 lo menciona:

El Titular de la Coordinación designará al personal que deberá realizar periódicamente visitas de supervisión y evaluación a las Estaciones Migratorias, a efecto de verificar el trato que se dé a los alojados, el estado de las instalaciones, la intendencia, la prestación de los servicios de atención médica, así como las condiciones de higiene y salubridad establecidas en las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México.

Sin embargo, la disposición no considera ni el procedimiento, ni las clases de sanciones de existir anomalías durante la revisión, así como tampoco la periodicidad en la que éstas tienen que efectuarse. Por ejemplo, podemos citar la EM de La Venta, ubicada en Huimanguillo, Tabasco, la cual fue cerrada temporalmente para su remodelación y acondicionamiento el 10 de febrero de 2005 por autoridades del propio Instituto, para finalmente suspender sus labores el 23 del mismo mes y año. Estas acciones fueron resultado de una visita realizada por representantes de la CNDH, la cual derivó en la recomendación 024/2005, por las condiciones en las cuales operaba el lugar.⁶³⁴

⁶³³ Este derecho está consagrado en los artículos 10 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 17 de la *Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares*.

⁶³⁴ El 29 de enero de 2005, Visitadores Adjuntos de la Comisión acudieron a la estación migratoria de la subdelegación local de La Venta, donde se constató que los migrantes, quienes tenían ocho días de haber sido asegurados por personal del INM, dentro del procedimiento migratorio al que estaban sujetos, se les había omitido la práctica del examen médico a su ingreso a la EM y no se les hizo saber sus derechos ni se les brindó la oportunidad de declarar con relación a su detención. Asimismo, se les negó el acceso a una posible asistencia consular. Por otro lado, se constató que las condiciones físicas del inmueble no eran las apropiadas para una estancia digna, debido a las características de su construcción, ya que los techos son de lámina y de baja altura.

Además, resulta contradictorio y absurdo que la Coordinación de Verificación y Vigilancia tenga a su cargo el buen funcionamiento y dirección de las EM, y al mismo tiempo, por un acuerdo posterior, sea la facultada para su inspección. Por ello, es conveniente crear una Coordinación de Estaciones Migratorias y Sitios Habilitados como tales, cuyo compromiso sea el mantenimiento de estos lugares en un nivel decoroso, para que otra autoridad, con el mismo nivel jerárquico, como la Coordinación de Verificación y Vigilancia, realice las revisiones.

El artículo 5 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 se refiere a los horarios de las EM, los cuales son:

De las 07:00 a las 07:30 horas	Aseo de cama y dormitorio.
De las 07:30 a las 08:30 horas	Aseo personal.
De las 08:30 a las 10:00 horas	Desayuno.
De las 10:00 a las 13:00 horas	Servicio médico, recibir visitas, realizar llamadas, realizar actividades deportivas, recreativas y culturales.
De las 13:00 a las 15:00 horas	Comida.
De las 15:00 a las 18:00 horas	Servicio médico, recibir visitas, realizar llamadas, realizar actividades deportivas, recreativas y culturales.
De las 18:00 a las 19:00 horas	Cena.

Además, dicho lugar carece de ventilación e iluminación adecuadas, y por su ubicación en una zona pantanosa y las altas temperaturas que se presentan en la región, es inhabitable. A lo anterior se debe agregar el hacinamiento en el área de hombres, en un espacio de aproximadamente 30 metros cuadrados, en que se encontraban 54 extranjeros, quienes permanecían en cuclillas. Asimismo, el recinto no contaba con agua potable, ni para el aseo personal, ya que se encontraba contaminada por productos derivados del petróleo, y para el consumo de alimentos no se tenía un espacio específico, siendo suministrados en la misma área de aseguramiento, con la agravante de que se carecía de mantenimiento continuo, así como el desabasto de enseres básicos para la higiene personal, como son jabón y papel higiénico. Por otro lado, los sanitarios se encontraban en estado deplorable y carecían de agua corriente, lo que provocaba que olores fétidos invadieran el área de alojamiento. La Comisión Nacional de Derechos Humanos consideró que en razón de los argumentos expuestos, servidores públicos adscritos a la subdelegación local del INM en La Venta, municipio de Huimanguillo, Tabasco, violaron los derechos a la legalidad y al trato digno. Por lo anterior, el 3 de octubre de 2005 la Comisión emitió la Recomendación 24/2005, dirigida al Comisionado del INM, en la que se recomendó que se de vista a su Órgano Interno de Control para que inicie y resuelva conforme a derecho el procedimiento administrativo de investigación en contra de funcionarios públicos de ese Instituto involucrados en los hechos. Además, que se instruya a quien corresponda a fin de que se apliquen los mecanismos legales para garantizar que las EM cumplan con las condiciones de estancia, aseo, áreas específicas de albergue, de ocupación preventiva, ventilación y abasto suficiente de agua potable y enseres de aseo personal. Finalmente, que dentro de los procedimientos migratorios incoados a los extranjeros, apliquen el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. Véase: *Recomendación 024/2005*, México, CNDH, 2005, <http://www.cndh.org.mx/recomen/2005/024.htm>.

A partir de las 19:00 Ingreso al dormitorio.

Después de las 20:00 horas no se permitirá la permanencia de alojados fuera de los dormitorios.

El horario podrá ser modificado temporalmente por una situación de emergencia o contingencia que lo amerite, el cual volverá a surtir efectos cuando finalice el estado del evento.

De acuerdo con lo anterior, de 10:00 a 13:00 y de 15:00 a 18:00 horas, los extranjeros pueden desarrollar actividades deportivas, recreativas y culturales, así como recibir visitas. Las actividades, conforme a la fracción X del artículo 16, serán establecidas por el Responsable de la EM a fin de velar por el sano desarrollo físico y emocional de los asegurados, para lo cual podrá apoyarse de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas. Además, la relación de actividades se hará pública exhibiéndose de manera obligatoria en el acceso e interior del inmueble. No obstante, es necesario hacer la siguiente precisión, los migrantes como personas reclusas por periodos prolongados tienen derecho a la educación básica y al trabajo digno y remunerador, como lo establecen los artículos 71 al 76 y 89 de las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*. Sin embargo, estas garantías fundamentales no son plasmadas dentro de la normatividad de las EM.

Ahora bien, el artículo 209, fracción VII del Reglamento de la *LGP*, dispone lo relativo a las visitas; los alojados, previa autorización del Responsable de la EM, pueden ser visitados por:

- I. Cónyuge o concubino;
- II. Parientes y persona de su confianza;
- III. Ministros de cultos religiosos acreditados;
- IV. Organismos no gubernamentales, y
- V. Representante legal.⁶³⁵

El artículo 33 del Acuerdo citado en su segundo párrafo se refiere a los visitantes quienes tendrán acceso exclusivamente al área designada para tal fin. Asimismo, menciona que: “Con el objeto de brindar una atención de equidad a todos los

⁶³⁵ Artículo 33 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

alojados, las visitas no podrán exceder de 30 minutos, con excepción de los representantes legales, quienes lo podrán hacer hasta por dos horas, dependiendo de la disponibilidad o condiciones de seguridad”. La pregunta que surge con la lectura del texto probablemente es: ¿A que se refiere la autoridad con “brindar una atención de equidad a todos los alojados”? Por la redacción, seguramente a la duración de las visitas porque enseguida es tratado dicho rubro. De tal forma que todos los internos tendrán derecho a recibir a cualquiera de los sujetos enunciados por un máximo de 30 minutos, con excepción de los comprendidos en la fracción v. Empero, no se especifica el número de personas permitidas o su periodicidad durante el día. Igualmente, es necesario considerar que el representante legal, en ocasiones, requiere de mayor tiempo para preparar la defensa, por lo que sería conveniente considerar la posibilidad de que el Responsable de la EM pudiera autorizar la prolongación de tal término.

La parte final del artículo en comento alude a los alimentos o enseres que los visitantes pretendan entregar a los asegurados, los cuales serán revisados y autorizados previamente por el personal de seguridad, a fin de evitar la introducción de sustancias u objetos prohibidos.

Los requisitos a cubrir por los visitantes son:

- I. Presentar identificación oficial vigente, la cual será canjeada a su ingreso por un gafete de la Estación Migratoria y reintegrada a su salida;
- II. Registrar su visita en el libro de gobierno, proporcionando su nombre completo, procedencia, nacionalidad, hora de ingreso y hora de salida. El visitante deberá estampar su firma en el libro de gobierno;
- III. Someterse a una revisión física, la cual se llevará a cabo por personal del Instituto o de seguridad de su mismo sexo, a fin de evitar el ingreso indebido de sustancias y de objetos no autorizados, y
- IV. La autoridad migratoria podrá requerir la toma de fotografía y/o huellas dactilares para el control de ingreso, el cual será un registro de primera vez y no aplicable para las subsecuentes visitas.⁶³⁶

⁶³⁶ Artículo 34 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

El artículo 35 del Acuerdo expedido por la SG faculta al INM para celebrar convenios con instituciones académicas a fin de brindar servicios sociales y asistencia legal gratuita a los alojados.

De forma específica, el artículo 36 del multicitado Acuerdo se refiere a los miembros de la CNDH y COMAR, quienes pueden realizar visitas fuera de los horarios establecidos, con la única condición de cumplir con las normas de seguridad.

El representante legal, debidamente acreditado conforme a las constancias que obren en el expediente, puede visitar a su cliente todos los días de la semana, dentro del horario establecido. La condición es la misma para los miembros de la CNDH. Empero, la parte final del artículo 37 del Acuerdo mencionado otorga como facultad exclusiva del interno designar y reconocer a la persona que lo representará.

Es menester destacar el contenido del artículo 38 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 al ser una novedad respecto del derogado, porque desarrolla ampliamente los casos en que los miembros de las ONG's y las asociaciones religiosas pueden realizar visitas y desarrollar distintas actividades. De esta manera, se establece en primer término el registro en un directorio a cargo de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria del INM, con una serie de requisitos para que este se efectúe. La Coordinación tiene 15 días hábiles para resolver la solicitud correspondiente, en el supuesto de no emitir pronunciamiento, se entenderá resuelto en sentido negativo. La autorización se otorga por el plazo de 1 año contado a partir del día hábil siguiente a ser concedida, aunque en la fracción III del mismo artículo dispone que dicha solicitud debe ser renovada una vez fenecido el término; de no haber pronunciamiento entonces se entenderá resuelto en sentido negativo.

De lo anterior, es necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

— El normar de forma tan específica la participación de las ONG's y las Asociaciones Religiosas permite un control sobre las actividades que pretenden desplegar al interior de las EM. Sin embargo, no debemos olvidar que el controlar implica limitar,

por lo que se puede cometer el error, sin tener la intención, de coartar la ayuda que este tipo de organizaciones pueden prestar a los asegurados.

— A la Coordinación de Control y Verificación Migratoria se le otorga una facultad discrecional para decidir si se otorga o no el permiso; esta prerrogativa implica la aplicación del libre arbitrio de la autoridad el cual puede violentar el derecho de las ONG's al desconocer las causas de la negativa y su fundamento. Por ello, es conveniente explicitar las causas para negar el permiso.

— Es un acierto el permitir la participación de las ONG's y las Asociaciones Religiosas; empero, es necesario establecer los casos en los que concedida la autorización esta puede ser cancelada.

— Las actividades que despliegan las ONG's y las Asociaciones Religiosas por lo general están basadas en programas permanentes que se actualizan de acuerdo con las necesidades de los sujetos; luego entonces, el condicionar la autorización a una renovación representa únicamente un trámite burocrático infructuoso que puede ser salvado con el establecimiento de las causales de cancelación.

Por otro lado, se consagra el derecho tácito para que las ONG's y las Asociaciones Religiosas puedan desarrollar las actividades en cualquier EM, empero, también se les impone como obligación el mantener actualizada la información proporcionada mediante un escrito firmado por el representante legal, mismo que esta sujeto a la autorización de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria. Finalmente, el Acuerdo establece que las actividades y los servicios otorgados por este tipo de organizaciones deberán ser gratuitos.

El artículo 40 del Acuerdo de Funcionamiento de las EM regula el supuesto en que las ONG's o las Asociaciones Religiosas realicen actividades extraordinarias distintas a las autorizadas; para tal efecto, el procedimiento es formular una petición misma que será analizada por la autoridad, quien emitirá la resolución respectiva en un plazo de ocho días hábiles. En caso de no existir pronunciamiento se entenderá resuelto en sentido negativo. Consideramos que no existe razón para tratar este rubro en una disposición distinta, de hecho debería ser incluido en lo que hoy es la fracción III del

artículo 38, la cual se refiere a la actualización de la información, mientras que la III se convertiría en la fracción IV tomando en cuenta su contenido.

En otro orden de ideas, el Acuerdo en estudio prevé cuando las personas físicas pretenden realizar actividades de estudio o investigación dentro de las EM; para ello se formulará la petición respectiva y se adjuntará el documento de la institución educativa, centro de estudios u organismo de la sociedad civil que respalde al interesado. La Coordinación emitirá su resolución en un término de 15 días; sino existe pronunciamiento se entenderá resuelto en sentido negativo. Nuevamente, la autoridad en uso de la facultad discrecional, a la cual nos hemos referido, puede vulnerar el derecho de igualdad de los individuos al negar el ingreso a la EM; en consecuencia, es importante determinar cuando se negará el permiso; ello no implica limitar la facultad de la autoridad.

Las visitas podrán negarse o cancelarse en los siguientes casos:

I. Se negarán cuando:

- a) El visitante haya intentado introducir algún objeto o sustancia prohibidos;
- b) El visitante no cumpla con los requerimientos señalados en el artículo 34 de las presentes Normas, o
- c) El alojado rechace la visita.

II. Se cancelarán cuando:

- a) El visitante realice una actividad distinta para la cual fue autorizado;
- b) Se exponga la integridad física de las personas, o
- c) Se ponga en riesgo las instalaciones o la seguridad de la estación.⁶³⁷

Es de destacar la distinción que el nuevo Acuerdo hace entre negar y cancelar las visitas, puesto que anteriormente la regulación establecía solo la suspensión. Las razones enunciadas son válidas por estar fundadas en resguardar, de cualquier peligro, la seguridad e integridad física tanto de los visitantes como de los internos; así como evitar cualquier tipo de menoscabo en las instalaciones.

⁶³⁷ Artículo 41 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

No obstante, no podemos hablar de cancelar las visitas, porque el vocablo cancelar, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, implica: “(Del lat. *cancellāre*) 1. Anular, hacer ineficaz un instrumento público, una inscripción en el registro, una nota o una obligación que tenía autoridad o fuerza. 2. Acabar de pagar una deuda. 3. Borrar de la memoria, abolir, derogar”.⁶³⁸ En tanto, la palabra suspender es definida como: “(Del lat. *suspendere*) 1. Levantar, colgar o detener algo en alto o en aire. 2. Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra...”.⁶³⁹ Luego entonces, si utilizamos el término cancelar en realidad estaríamos negando el derecho a los asegurados de recibir visitas, cuando es una garantía fundamental reconocida en diversos instrumentos internacionales. El vocablo correcto es suspender, y para ello es menester señalar la temporalidad de la medida la cual no tiene que ser la misma para el inciso a) que para el b) y c), porque la naturaleza de las hipótesis es diferente.

Ahora bien, hablemos de las medidas disciplinarias que pueden ser impuestas a los internos. Al respecto, el artículo 42 de la reglamentación de las EM, menciona lo siguiente:

En caso que el alojado quebrante las disposiciones contenidas en el capítulo VI de estas Normas, la Ley y/o su Reglamento y una vez que se lleve a cabo el procedimiento previsto en el artículo 43 de este ordenamiento, podrá hacerse acreedor a las medidas disciplinarias que a continuación se exponen:

I. Amonestación verbal, el caso de falta menores. Se consideran faltas menores el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones IV y VI del artículo 28 de las presentes Normas.

La amonestación verbal se aplicará de la siguiente manera:

- a) En privado, con un testigo presencial, o
- b) En público, en caso de reincidencia.

II. Separación temporal en los siguientes casos:

- a) Cuando se atente contra la seguridad y el orden de los alojados, del personal o de las instalaciones de la Estación Migratoria, el responsable podrá separar a un alojado del resto de la población por un tiempo mínimo necesario y hasta por cinco días, dependiendo de la gravedad, ajustándose al procedimiento administrativo

⁶³⁸ *Op. cit.*, p. 420.

⁶³⁹ *Op. cit.*, p. 2114.

correspondiente. El lugar en el que sea separado el alojado deberá contar con condiciones dignas para ello.

b) Cuando se ponga en peligro la vida de los alojados o del personal de la Estación Migratoria, Responsable de la Estación Migratoria dará vista al Ministerio Público y separará al presunto responsable por el tiempo estrictamente necesario para que se resuelva su situación ministerial.

Las medidas disciplinarias se aplicarán sin menoscabo de los derechos que el alojado tenga dentro de la Estación Migratoria y con pleno respecto a sus derechos humanos.

En los casos previstos en la fracción II, la autoridad podrá cautelarmente separar al alojado del resto de la población, mientras se substancia el procedimiento.

Es loable el trabajo de la autoridad en la redacción de esta disposición, puesto que el Acuerdo anterior no trataba a los extranjeros indocumentados como sujetos que hubieran quebrantando una norma administrativa, sino más bien penal. Lo dicho se puede ver reflejado en el penúltimo párrafo al mencionar que las medidas disciplinarias se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los internos; luego entonces, garantías básicas como ser visitado o comunicarse vía telefónica, no quedan suspendidas por la aplicación de la sanción. Sin embargo, el artículo padece de ciertas inconsistencias como por ejemplo:

— No es penada la conducta que implique el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo de Funcionamiento de las EM, lo cual conlleva que los internos puedan desobedecer las instrucciones del personal del Instituto, entre otras cosas.

— En el supuesto de la fracción II, inciso a), se faculta al Responsable de la EM para separar al infractor por un periodo máximo de cinco días dependiendo de la gravedad; esto quebranta lo dispuesto en el artículo 21 constitucional cuando dice que la aplicación de las penas por parte de la autoridad administrativa, a causa de prevaricación a los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente puede consistir en multa o arresto hasta por 36 horas.

— La hipótesis de la fracción II inciso b), establece como deber del Responsable de la EM dar vista al MP cuando el asegurado ponga en peligro la vida de los otros internos o del personal; asimismo se menciona la separación del infractor mientras se resuelve su situación ministerial. No obstante, cuando se toma la determinación de dar vista al

MP es porque la conducta es presuntamente tipificada como delito; por tanto, la norma en lugar de establecer la separación del presunto responsable, debe ordenar el ponerlo de inmediato a disposición del MP, tal y como lo menciona el último párrafo el artículo en comento.

El procedimiento a seguir en la aplicación de las correcciones disciplinarias es una audiencia previa con el alojado, quien cuenta con un plazo de 24 horas para preparar su defensa y ofrecer alegatos; el Instituto emitirá la resolución respectiva, fundada y motivada considerando la gravedad y la reincidencia. Se instrumentará un acta administrativa en la que se asentarán los hechos ocurridos, la declaración del infractor, de cuando menos 2 testigos presenciales, del personal de seguridad, vigilancia y custodia involucrado, y se notificará al asegurado la medida disciplinaria impuesta. Para el caso de existir la comisión de una conducta tipificada como delito por la legislación penal federal o local, de inmediato se pondrá a disposición de la autoridad competente.⁶⁴⁰

Ahora bien, cuando el Responsable de la EM aplique una medida disciplinaria, deberá:

- a) Anexar al expediente del alojado las constancias que para tal efecto se cumplieron.
- b) Informar por escrito a su superior inmediato.⁶⁴¹

Finalmente, la imposición de las medidas disciplinarias no suspende el procedimiento administrativo o el trámite de repatriación de los internos, salvo que el infractor sea puesto a disposición de otras autoridades.

En relación con la seguridad y el control que debe privar en las EM, el capítulo IV del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 se refiere a estos rubros cuando dice que:

⁶⁴⁰ Artículo 43 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

⁶⁴¹ Artículo 44 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

A fin de lograr una convivencia armónica y preservar la seguridad de las Estaciones Migratorias, el orden y la disciplina se mantendrán con apego a la Ley y a las Normas, respetando en todo momento los derechos humanos de los alojados.

La custodia, seguridad y vigilancia de los alojados estará a cargo del personal del Instituto adscrito a las mismas.

Cuando se solicite la cooperación de otras autoridades para la vigilancia y seguridad de las instalaciones de la Estación Migratoria, estas deberán actuar estrictamente dentro de sus facultades, lo que deberá hacerse bajo la coordinación y supervisión del responsable de la Estación.

De tal suerte, encontramos, derivado del análisis del texto arriba transcrito, lo siguiente:

— La preservación de la seguridad, el orden y la disciplina en las EM se hará siempre observando en todo momento el respeto a los derechos humanos de los asegurados.

— La custodia, seguridad y vigilancia de los internos estará a cargo del personal del Instituto adscrito a la EM. En este entendido, no existe personal específicamente asignado a este tipo funciones. Empero, esto es falso, porque el artículo 50 del Acuerdo de Funcionamiento de las EM hace referencia a la clasificación de los servidores públicos empleados en el INM, y entre ellos esta el personal de seguridad, vigilancia y custodia; sería un error permitir que funcionarios desarrollen actividades de esta naturaleza al por contar con la capacitación para ello.

— La vigilancia y la seguridad de las instalaciones de la EM puede estar a cargo de autoridades distintas al INM, cuando este último solicite su cooperación, pero siempre bajo la coordinación y supervisión del responsable de la Estación Migratoria.

Ahora bien respecto a las revisiones, el artículo 10 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009, nos dice que estas tendrán como propósito: “detectar la introducción o presencia de objetos o sustancias no permitidos, y con el objeto de salvaguardar la integridad de las personas que se encuentren en la Estación Migratoria, resguardar las instalaciones y mantener el control interno”. Asimismo, se establece que las inspecciones físicas de los alojados se llevarán acabo por el personal adscrito al Instituto, pero tratándose de las instalaciones se puede pedir el apoyo de otras autoridades. La particularidad de las revisiones es que deben realizarse

salvaguardando las garantías fundamentales de los asegurados y por personal del mismo sexo que el de los asegurados.

El artículo 11 del Acuerdo expedido por la SG regula los supuestos en los que exista resistencia organizada por parte de los internos, agresión al personal o disturbios que pongan en peligro la seguridad de los individuos o de las instalaciones, así como los casos de desastres. En este sentido, la autoridad migratoria esta obligada a tomar las medidas necesarias para resguardar y proteger el inmueble, en tanto solicita apoyo de las fuerzas de seguridad pública y las demás autoridades competentes. Es menester hacer notar que el deber impuesto a la autoridad migratoria gira en torno al resguardo y protección de la EM, y se olvida de la vida e integridad de los asegurados, los visitantes, y el propio personal del Instituto.

El Responsable de la EM impondrá la sanción correspondiente a la persona que ponga en riesgo la seguridad de la EM; levantará un acta con los hechos; informará a su superior jerárquico de los daños materiales causados y demás incidentes, y de ser procedente dará parte al MP.

Si la EM no cuenta con un área disponible para separar al trasgresor del resto de la población, el Responsable de la misma podrá trasladarlo a otra, previa autorización del superior jerárquico. Se levantará el acta correspondiente en donde se funde y motive el hecho. El traslado no interrumpirá en ningún momento el procedimiento ni las garantías esenciales del extranjero. Se notificará por escrito al asegurado de la medida adoptada, así como a su representante legal o individuo de su confianza o, en su defecto, al consulado, respetando en todo momento la unidad familiar. En caso de tratarse de un solicitante de refugio, se dará aviso además a la COMAR.

Indiscutiblemente, la finalidad de separar al interno del resto de la población es evitar similares acciones o conatos de violencia. Para ello, se prevé el traslado del sujeto si la EM no cuenta con un área habilitada; la condicionante es respetar la unidad familiar. En este sentido, si la persona esta acompañada de su familia, el

Responsable de la EM debe hacer el traslado de todos a fin de conservar el núcleo. Una parte trascendental de este artículo es la obligación de notificar por escrito al alojado, a su representante legal o individuo de confianza, o en su defecto al consulado respectivo.

En otro tenor, el personal del INM que se encuentre al interior de las instalaciones de la EM deberá observar la siguiente conducta:

- I. Actuar conforme a derecho y con pleno respeto a los derechos humanos de los alojados;
- II. Portar el equipo de seguridad que les sea proporcionado por el propio Instituto;
- III. No presentarse bajo los efectos del alcohol o de algún enervante o psicotrópico, ni consumirlos durante su jornada de trabajo;
- IV. Acudir debidamente uniformados y aseados;
- V. Abandonar su lugar de trabajo únicamente con la autorización de su superior jerárquico inmediato;
- VI. No traer objetos personales o prendas de vestir ajenos al uniforme, y
- VII. Durante su horario laboral, portar en un lugar visible su identificación con nombre y fotografía, que los acredite como personal del Instituto.⁶⁴²

El Responsable de la EM tiene la obligación de verificar diariamente que el personal del Instituto cumpla con las obligaciones previstas; en *contrario sensu* elaborará un reporte, el cual se agregará al expediente del servidor público.⁶⁴³

La prohibición para los funcionarios públicos que laboren en la EM versa sobre el revelar cualquier dato respecto de los asegurados, y se menciona que toda solicitud de información deberá ser canalizada al Responsable de la EM.⁶⁴⁴

De conformidad con el artículo 49 del Acuerdo expedido por la SG, el personal adscrito a la EM tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir las disposiciones establecidas para este tipo de lugares, de no hacerlo se harían acreedores a las penas establecidas en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los*

⁶⁴² Artículo 47 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

⁶⁴³ *Idem.*

⁶⁴⁴ Artículo 48 del Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009.

Servidores Públicos. Si se tratará de actos u omisiones que constituyan un probable delito, entonces se hará del conocimiento inmediato del MP a fin de que proceda conforme a sus atribuciones. El Responsable de la EM informará del hecho a su superior jerárquico.

Finalmente, el artículo 50 se refiere a la capacitación que debe recibir el personal del Instituto. Llama la atención que es hasta esta disposición cuando se menciona una clasificación de los empleados de la EM atendiendo a sus funciones o actividades, al decir: “personal administrativo, técnico, de seguridad, de vigilancia y custodia”. Consideramos que tal división debe ser establecida desde el principio del capítulo y no al final.

Los servidores públicos de la EM deben recibir con anterioridad al ejercicio de sus funciones, cursos básicos de formación, capacitación y adiestramiento de conformidad con los programas previamente establecidos y aprobados por el Instituto. Dicha capacitación debe ser constante e integral. Sabemos que la capacitación en *lato sensu* debe abarcar el estudio de los derechos humanos y en *estricto sensu* el de los migrantes y su entorno para comprender su condición; no obstante, nunca está de más explicitar tal situación sin que ello implique una limitación.

Por otro lado, debemos mencionar que la nueva normatividad de las EM prescinde del área de trabajo social incluida en el Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2001 y cuyo objetivo era proporcionar asesoría y orientación a los detenidos.⁶⁴⁵ Empero, el artículo 32 de la actual reglamentación traslada el propósito del departamento citado al personal del Instituto cuando menciona que:

El personal del Instituto asesorará y orientará a los alojados en las siguientes acciones:

- I. Localizar a sus familiares o amigos, cuando así lo solicite. Para ello podrá requerir el apoyo de la representación consular.
- II. Proporcionar asistencia psicológica en el caso de haber sido víctima de delitos sexuales, trata de personas, secuestro o tortura, o cualquier otra causa que lo

⁶⁴⁵ Artículo 36 del Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2001 expedido por la SG

justifiquen. La autoridad migratoria deberá dar aviso de tales hechos al Ministerio Público, y

III. Las demás que se estimen convenientes.

Derivado de lo anterior debemos hacer las siguientes precisiones:

— El artículo impone como obligación del personal del Instituto asesorar y orientar a los internos. Luego entonces, se infiere que es todo el personal a quien compete dicho deber al no hacer una referencia específica; lo cual es un error porque no cualquier individuo puede proporcionar asistencia psicológica a la víctima de un ilícito penal.

— La fracción primera representa un acierto al permitir que el asegurado sea quien, si así lo decide, solicite el apoyo para localizar a sus familiares; en tal caso el personal puede solicitar el apoyo del consulado respectivo.⁶⁴⁶

— El apoyo psicológico a las víctimas de un delito indiscutiblemente es un acierto en la nueva reglamentación de las EM; anteriormente no se consideraba aun cuando es fundamental. Empero, como lo hemos asentado, es importante que no sea el personal del Instituto el encargado de proporcionar este tipo de apoyo sino profesionales especializados en el área en razón al daño causado en la persona.

Finalmente, consideramos un error el haber omitido el área de trabajo social puesto que debido a la naturaleza de sus funciones permitía una mejor organización manifestada en beneficio para los detenidos; a pesar de existir lagunas jurídicas que debían cubrirse. Es cierto que la fracción tercera del artículo 32 del Acuerdo vigente permite incluir otras actividades al mencionar: “Las demás que se estime convenientes”; sin embargo, es importante explicitarlas sin que ello implique limitarlas. Por ejemplo, dar seguimiento a los casos de quienes solicitaron ser reconocidos como asilados o refugiados; conseguir donaciones de prendas de vestir para los capturados; elaborar un diagnóstico el cual determine las circunstancias

⁶⁴⁶ El Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2001 facultaba de forma expresa al área de trabajo social para localizar y entablar comunicación con los familiares o amigos del extranjero, independientemente de si el sujeto estaba de acuerdo o no.

extraordinarias que pudieran prolongar la estancia del extranjero en las EM, entre otras.

En relación con las mujeres internas en las EM, podría pensarse que no son consideradas en sus disposiciones; empero, no es así. Si bien es cierto, no se hace una mención específica de ellas por ser comprendidas dentro del término “alojado”, si se establecen casos particulares que de no hacerlo podían dar lugar a la trasgresión de sus derechos humanos. En este sentido, el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 contiene normas encaminadas a proteger la seguridad e integridad física de este grupo vulnerable, al establecer las siguientes medidas:

- La separación de los dormitorios atendiendo al género.
- Las revisiones efectuadas por personal del mismo sexo.
- La asignación de empleados de seguridad, vigilancia y custodia de los dormitorios exclusivamente del sexo femenino.
- El proporcionar una dieta adecuada para las mujeres embarazadas o en estado de lactancia.

La duración de la estancia de un extranjero asegurado en la EM, de acuerdo con el artículo 8 del Acuerdo expedido por la SG, no puede exceder de noventa días, excepto que se encuentre en alguna de las situaciones siguientes:

- I. Esté sujeto a proceso penal y así lo determine la autoridad judicial;
- II. No exista información fehaciente sobre su identidad;
- III. Exista imposibilidad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- IV. Se requiera más tiempo para la expedición de documentos de identidad y viaje, a solicitud del consulado;
- V. No exista disponibilidad de itinerarios de viaje para su expulsión;
- VI. Se prohíba el tránsito de extranjeros por terceros países;
- VII. Se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial que impida se ejecute la resolución, o
- VIII. Exista enfermedad o discapacidad física o mental debidamente certificada, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de estas Normas y que haga imposible que el asegurado pueda viajar, en cuyo caso el Responsable de la Estación Migratoria deberá tomar las medidas necesarias para la canalización del extranjero a la institución correspondiente, a efecto de que se le proporcione la atención adecuada.

El Instituto deberá notificar al alojado mediante escrito debidamente fundado y motivado, sobre las causas por las que su estancia en la Estación Migratoria debe exceder los 90 días. Dicha notificación deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes.

La autoridad migratoria tomará las medidas que procedan a efecto de no exceder el tiempo de alojamiento señalado en el presente artículo.

Al respecto tendremos que hacer ciertas observaciones. En primer lugar, el imponer un término de noventa días es violatorio de las garantías individuales de los extranjeros, porque dicho plazo no deriva ni de la *Constitución* ni de una ley federal, sino de un acuerdo administrativo expedido por el Secretario de Gobernación, quien al pretender proteger los derechos de aquellos termina quebrantándolos con un plazo tan prolongado y sin justificación. La resolución de la situación jurídica del asegurado, de conformidad con los artículos 157 de la *LGP* y 210 de su Reglamento, debe ser resuelta dentro de los 15 días hábiles siguientes a su captura atendiendo a la naturaleza y gravedad de la infracción, y si es decretada su salida, ésta tendrá que ejecutarse de inmediato, de otra forma se estaría transgrediendo el artículo 33 constitucional y el 211 del Reglamento de la *LGP*. Por tanto, la condición del extranjero se agrava, cuando la propia SG permite que el lapso de su estadía se prolongue por tiempo indefinido con base en las ocho situaciones anteriormente citadas; independientemente que la parte final del artículo en comento establece la obligación de la autoridad migratoria de tomar las medidas necesarias a fin de no exceder el término marcado.

Luego entonces, el aseguramiento para ajustarse al marco legal debe responder a una causa o fin constitucionalmente admisible, previsto y regulado por la ley en la materia, en *contrario sensu*, esta acción, de ser una razón fundada en el principio de soberanía de un Estado al establecer las reglas para la internación, estancia y salida, se convertiría en arbitraria e ilegalidad con efectos para:

— México, al ser blanco de señalamientos por parte de las demás naciones como transgresor de las garantías fundamentales.

— El indocumentado, quien ve deteriorada su salud y es separado de sus seres queridos.

— La familia del migrante, porque termina endeudada a causa del pago de los honorarios del abogado, los sobornos, los costos del teléfono, el pago de alimentos y los gastos de viaje.

El informar al alojado a través de un escrito, fundado y motivado, las causas que concurren en la dilación de su salida es un acierto que anteriormente no consideraba el Acuerdo derogado; al igual que la temporalidad de dicha notificación, al constituirse en una forma de salvaguardar los derechos de los extranjeros.

4.1.3.1.2 MENORES DE EDAD

Al leer las normas de funcionamiento de las EM nos percatamos de la escasez de disposiciones relacionadas con los niños y adolescentes, a pesar de existir instrumentos tanto nacionales como internacionales⁶⁴⁷ que previenen situaciones de privación de la libertad que deben ser observadas por cualquier funcionario público. Esto demuestra que la autoridad mexicana no ve a los menores migrantes como un fenómeno *in crescendo*, lo cual nos lleva a pensar que su posición es la misma que hace un par de décadas cuando tampoco tomaba en serio el problema de los flujos transmigrantes o el de trabajadores agrícolas por considerar que los podía controlar, y a la larga irían disminuyendo hasta casi desaparecer. Sin embargo, esta concepción utópica ha sido destruida por la realidad, que se ha encargado de demostrar lo contrario con el incremento de personas en las corrientes indocumentadas, quienes todos los días ingresan a territorio mexicano con la esperanza de llegar a EU.

No hay que perder de vista que la problemática de los niños y adolescentes debe ser pensada en dos grados distintos de vulnerabilidad, de acuerdo con su condición: el que viaja acompañado de sus familiares y quien lo hace sólo. Esto es

⁶⁴⁷ Entre las primeras tenemos a la *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* en su título cuarto, capítulo único; entre las segundas están la *Convención sobre los Derechos del Niño* en su artículo 40 y las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*.

particularmente importante cuando se trata de la estancia, como lo veremos más adelante, por la exigencia de reglas que protejan y permitan el pleno ejercicio de las garantías fundamentales reconocidas en el marco jurídico interno.

Los menores, al igual que los adultos en situación irregular, tendrían que ser asegurados en las EM. Empero, el artículo 45 párrafo segundo del Acuerdo expedido por el SG menciona que:

Atendiendo al interés superior de los niños y niñas, se deberán adoptar las medidas que resulten necesarias para proteger la integridad física y psicológica de los menores de edad. Al efecto, el Responsable de la Estación Migratoria dará aviso al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para los efectos conducentes.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes no acompañados, que se encuentren alojados, así como en los de adultos mayores, personas con necesidades especiales o víctimas de delitos, el Responsable de la Estación Migratoria, conjuntamente con el Coordinador, tomará las medidas pertinentes a fin de que se privilegie su estancia en instituciones públicas o privadas que puedan brindarles el tipo de atención que requieren.

Luego entonces, atendiendo al interés superior del menor, éste puede ser internado en instituciones públicas o privadas. Es de resaltar, la obligación del Responsable de la EM de dar aviso al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia el cual asume el papel de auxiliar del INM con la capacidad de albergar a los niños y adolescentes indocumentados, quienes no pueden ser asegurados en sitios en los que por sus condiciones, estén incorrectamente atendidos, por ser contrario a la obligación del Estado de procurarles un desarrollo pleno e integral, el cual abarca la formación física, mental, emocional y social.

Los preceptos que rigen la recepción y estancia de los menores son los mismos que para los adultos, por lo que ya no haremos referencia a ellos, únicamente señalaremos las deficiencias y omisiones en la reglamentación y propondremos las posibles soluciones atendiendo a la edad de los individuos, en el entendido de que las observaciones hechas en el rubro anterior también son aplicables. Así, nos referimos al expediente que debe ser abierto una vez que el extranjero es capturado.

La omisión de considerar dentro de la corriente migratoria a los niños y adolescentes, permite olvidar ciertos elementos primordiales para la buena integración del registro, hablamos de datos como:

a) El organismo público o privado bajo cuya protección se halla el menor. Recordemos que el Responsable de la EM, atendiendo al interés superior del niño puede privilegiar su estancia en institución pública o privada que le brinde la atención requerida. Asimismo, la *LGP* faculta a la SG para entregar al sujeto en custodia provisional a persona o institución de reconocida solvencia.

b) El resultado de la prueba que determine la edad. Esta información es esencial, *sine qua non* se corre el riesgo, utilizando la presunción de minoridad, de ingresar a un adulto en un centro de menores con las distorsiones que ello provocaría, o bien a la inversa, que dejemos sin protección a un verdadero menor al expulsarlo del territorio nacional sin seguir el procedimiento debido o al recluirlo en una institución impropia. En el primer supuesto el niño o adolescente estaría en peligro y a merced de la experiencia y desviaciones del mayor de edad, en tanto que en el segundo, se estarían trasgrediendo sus derechos consagrados en las leyes nacionales y en los tratados internacionales. Esto provoca que se busquen mecanismos para determinar la edad del individuo, como puede ser la radiografía de muñeca para comprobar su estructura ósea, la cual no supone una intervención que afecte su pudor o recato por lo que basta con su consentimiento, o en su defecto si existe oposición, con el del representante consular, en razón a que no atenta contra la intimidad o integridad física del ser humano.⁶⁴⁸

Propusimos una base de datos electrónica que almacenará el archivo de cada indocumentado detenido, esto sería potencialmente indispensable aplicarlo para los menores, por las ventajas que representaría. Por ejemplo, nos permitiría, de una

⁶⁴⁸ El Reglamento de Extranjeros de la Ley Española en la materia, señala en su artículo 60-2 la creación de un registro de menores no nacionales en situación de legal desamparo, el cual contendrá: 1. Nombre y apellidos del menor, así como nombre de los padres, lugar de nacimiento, nacionalidad y última residencia; 2. Impresión dactilar; 3. Fotografía; 4. Centro de acogida donde resida; 5. Organismo público bajo cuya protección se halle; 6. Resultado de la prueba ósea de determinación de la edad; 7. Cualquier otro dato que relevancia. Véase: Cristóbal Fabrega. *Op. cit.*, p. 120.

manera fácil y expedita, determinar la edad de los niños y adolescentes en caso de que fueran reasegurados; asimismo, haría más rápida su salida del país, ya que al contar con los datos de su nacionalidad y el domicilio de sus padres, los consulados podrían reintegrarlos pronto a su seno familiar. Además, las dos bases sugeridas estarían interrelacionadas, lo cual permitirá mantener una estadística confiable sobre el flujo migratorio debido a que la información sería consultada y capturada en cada EM conforme se fuera generando.

Algo similar a lo propuesto, ha empezado a funcionar en la Unión Europea con el nombre de EURODAC, es decir, un registro con los datos personales de migrantes de más de 14 años detenidos en algún Estado miembro. El proyecto consiste en crear una unidad central que gestione la base de datos con información dactilográfica, así como medios técnicos de transmisión entre ésta y los gobiernos. El objetivo es evitar la duplicidad de demandas de asilo y obtener estadísticas centralizadas de los movimientos migratorios.⁶⁴⁹

Durante todo el procedimiento de recepción debe estipularse que el menor no acompañado tiene que estar asistido por algún familiar, persona de su confianza, representante consular o visitador de la CNDH. Esto tiene que ser plasmado en la *LGP*, su Reglamento y las normas de funcionamiento de las EM, y verse reflejado al momento de rendir la declaración, realizar la revisión médica,⁶⁵⁰ iniciar el acta respectiva cuando haya indicios de maltrato físico, y en general cualquier diligencia en que intervengan.

Si bien es cierto, la ley establece el derecho del extranjero de comunicarse con el individuo que él solicite vía telefónica o por cualquier otro medio del cual se disponga, no se toma en cuenta la obligación de prestar la asistencia necesaria para

⁶⁴⁹ Cristina Elías. *Op. cit.*, p. 261.

⁶⁵⁰ Los niños y adolescentes tienen derecho a ser examinados por un médico inmediatamente después de su ingreso, con el fin de hacer constar cualquier prueba de maltrato anterior y verificar su estado físico o mental. Precepto 50 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*.

su ejercicio eficaz,⁶⁵¹ particularmente tratándose de niños, adolescentes o discapacitados; circunstancia que debe ser considerada dentro de la ley.

En relación con las pertenencias, es recomendable permitir a los menores el conservar sus efectos personales lo cual ayuda a la conformación de su personalidad, así como para la creación de un sentido de propiedad; siempre y cuando no sean algunos de los prohibidos por el artículo 6 del Acuerdo expedido por la SG. Esta es una garantía consagrada en la disposición 35 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*, la misma se fundamenta a su vez en el derecho a la intimidad, indispensable para el bienestar psicológico de la persona, por lo que debe ser reconocido y respetado por nuestra legislación.

Hasta aquí termina la recepción y empieza la estancia con la resolución de la situación jurídica del individuo. Sabemos que al ingresar el niño o adolescente a la EM el Responsable de la misma esta obligado a informarle por escrito sobre sus derechos y obligaciones. Empero, no se considera que dicho documento sea diferente al de los mayores de edad, con características como claridad, precisión y brevedad, en razón a la condición de las personas para quienes esta dirigido. Igualmente, es necesario que incluya un número telefónico sin costo para presentar quejas, así como un directorio de los consulados e instituciones de protección, como la CNDH, en concordancia con el precepto 24 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad de las Naciones Unidas*.

Al hablar de niños y adolescentes, lógicamente comprendemos que sus derechos no pueden ser los mismos que los de un adulto, simplemente porque no tienen el mismo grado de responsabilidad y necesidades. Esto es plasmado en el Acuerdo de Funcionamiento de las EM, concretamente en su artículo 27 cuando dice:

⁶⁵¹ Este es un deber expreso en el precepto 61 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*.

En atención al interés superior de los menores, además de los derechos a que se refiere el artículo anterior, los niños, niñas y adolescentes que por alguna razón lleguen a ser alojados en una Estación Migratoria, tendrán los siguientes derechos:

- I. Permanecer al lado de su familia o reintegrarse a ella;
- II. Participar en actividades recreativas, educativas, culturales, deportivas y de esparcimiento acordes a sus necesidades;
- III. Contar con actividades que propicien la convivencia y estancia con otros niños, niñas y adolescentes, y
- IV. Que se privilegie su estancia en instituciones adecuadas para su sano desarrollo físico o emocional.

Es un acierto hacer la enunciación de las garantías fundamentales reconocidas a los menores al interior de las EM, lo cual no implica una limitación. Es de resaltar la fracción I y IV en razón al grupo al cual va dirigido; es decir, el contenido de la primera considera los casos de los niños y adolescentes acompañados al reconocerles el derecho de permanecer al lado de su familia o reintegrarse a ella, en tanto que la fracción IV comprende a aquellos que se encuentran solos al privilegiar su estancia en instituciones adecuadas para su sano desarrollo físico o emocional.

En la fracción II, relativa a las actividades, se adiciona el esparcimiento y la educación a diferencia de los adultos, esto es fundamental porque recordemos que los menores son individuos en proceso de crecimiento que requieren, debido a la edad, de los juegos y diversiones. Además, el esparcimiento adquiere un rol preponderante cuando el ser humano se encuentra cautivo; esta posición alimenta el rencor, la frustración, la violencia y genera un clima de tensión, lo cual puede derivar en motines. Esta es una forma adecuada de combatir el hastío y la cotidianidad, al propiciar la creatividad y fomentar la imaginación de los asegurados. Por su parte, la educación es una garantía consagrada en preceptos y resoluciones internacionales,⁶⁵² pero también en normas de régimen interno válidas para todo el

⁶⁵² La *Convención sobre los Derechos del Niño* en su artículo 28 dice: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación...”; las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad de las Naciones Unidas* en su disposición 38 menciona: “Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad...”. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos también se refiere a este derecho en sus resoluciones 2004/48, 2005/44 y 2000/85 que de forma particular consagran: “20. Exhorta a

territorio nacional como la *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes*, que en su artículo 32 dispone:

Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación que respete su dignidad y les prepare para la vida... Las leyes promoverán las medidas necesarias para que: A. Se les proporcione la atención educativa que por su edad, madurez y circunstancias especiales requieran para su pleno desarrollo....

No obstante, sería importante el diseñar un programa educativo para los menores detenidos con las bases del PROBEM,⁶⁵³ la asesoría de la Secretaría de Educación Pública, y la colaboración de los consulados, de modo que el niño o adolescente al ser repatriado no perdería la continuidad de sus estudios, y por ende el ciclo escolar, porque los estudios serían reconocidos por parte de los gobiernos de origen.

Finalmente, la fracción III concerniente a la convivencia con otros menores es esencial para un adecuado crecimiento, puesto que como lo hemos apuntado, los adultos pueden provocar distorsiones en la personalidad aun no formada de los niños y adolescentes; por ello se constituye en una garantía esencial protegida.

Ahora bien, en relación con las obligaciones de los menores, a diferencia de sus derechos, el Acuerdo de Funcionamiento de las EM no hace una distinción de estas. En consecuencia, los deberes de los mayores de edad son los mismos para los niños y adolescentes. No obstante, consideramos que en razón a los sujetos, las obligaciones dirigidas a este grupo vulnerable, tendrían que buscar encauzar su conducta, al tiempo de infundir en ellos valores y sentimientos que ayuden a conformar su identidad y personalidad.

Los lugares en los cuales estarán internos los menores mientras se decreta la salida, deben ser tales que respeten sus garantías fundamentales, al tiempo de promover su

los Estados: a)...e) A que eliminen las disparidades en el campo de la educación y hagan la educación accesible a los niños que viven en la pobreza, a los que viven en zonas alejadas, a los que tienen necesidades especiales en materia de educación y a los que necesitan protección especial, incluidos los niños refugiados, los niños migrantes, los que viven en la calle, los privados de libertad, los niños indígenas y los pertenecientes a minorías...”.

⁶⁵³ *Vid supra*, p. 58.

desarrollo físico y mental con actividades y programas útiles que sirvan para fomentar su sentido de responsabilidad e infundirles actitudes y conocimientos que les ayuden a integrarse como miembros productivos a la sociedad. Esto ha sido plasmado en diferentes artículos de la reglamentación de las EM al imponer como obligación del Responsable de la EM el tomar las medidas necesarias para proteger la integridad física y psicológica de los niños, niñas, y adolescentes al privilegiar su estancia en instituciones públicas o privadas que les brinden la atención adecuada. Este es el caso particular de los menores que se encuentran solos, no así de aquellos que están acompañados, quienes tendrían que permanecer junto con sus familiares en las EM. En consecuencia, y como lo hemos mencionado, es trascendental que el Acuerdo expedido por la SG considere, dentro de su artículo 45, un espacio para el alojamiento de las familias diferente al de los hombres y mujeres; además, se daría cumplimiento a la disposición 209 fracción VIII del Reglamento de la *LGP*.

En el rubro de los alimentos se contempla a los niños y adolescentes al estipular que las personas con necesidades especiales de nutrición, como los menores, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada mientras se resuelve su situación migratoria.

El servicio médico es fundamental en el caso de los niños y adolescentes, quienes en razón a su edad son tendentes a padecer cualquier clase de enfermedades. Por ello, el servicio debe ser integral y acorde con la edad del individuo, esto es, una atención médica preventiva y correctiva que incluya las áreas odontológica, oftalmológica, y especialmente la psicológica. Asimismo, el tiempo de permanencia en las EM obliga a considerar la organización de programas de prevención del uso de drogas, impartidos por personal calificado, y en su caso la rehabilitación. Recordemos que muchos de los menores son adolescentes pertenecientes a pandillas como la MS o el B18, en las cuales el uso de enervantes es común.

Ahora bien, en relación con las visitas de supervisión que la Coordinación de Verificación y Vigilancia debe efectuar, diremos que es primordial la ampliación de sus facultades de inspección a todos los sitios que sirvan de alojamiento, incluso aquéllos a cargo de instituciones, organizaciones o personas que tengan en custodia a indocumentados; si bien son auxiliares del INM, no podemos olvidar que la seguridad e integridad física de los extranjeros está en manos del Estado, quien ante ello es el único responsable. Finalmente, una forma de coadyuvar con el pleno respeto a la dignidad de los internos, es definir la periodicidad de las visitas, el procedimiento y las sanciones correspondientes, de existir anomalías.

Para los niños y adolescentes el ingreso a las EM no les supone ninguna mejoría, ni la posibilidad de inserción en el país en el cual se encuentran, al contrario representa un tipo de control y la posibilidad de repatriación, por lo que se sienten engañados cuando, al momento de la captura, se les promete arreglar su situación y finalmente no se les ofrecen vías de solución adecuadas para su futuro.⁶⁵⁴ Así, los menores asegurados pueden pasar meses varados en nuestro territorio antes de regresar a su Estado de origen. Por ello, es importante que durante su estancia, realicen actividades provechosas las cuales repercutan positivamente en sus vidas una vez expulsados; esto contribuiría a reducirían las tasas de inmigración, se protegería la integridad física y se crearían expectativas y oportunidades en los países de origen.

Por consiguiente, es un acierto que la normatividad de las EM considere, como ya lo hemos señalado, las actividades recreativas, educativas, culturales, deportivas y de esparcimiento, tomando en cuenta el grupo de edad al cual va dirigido y las necesidades de los sujetos. No obstante, existe un derecho plenamente reconocido a los niños y adolescentes en el ámbito internacional, que no considera el Acuerdo de Funcionamiento de las EM; el trabajo. Una de las razones por las cuales migran los menores es precisamente la ilusión de conseguir medios económicos para ayudar al sostenimiento de la familia a través de un empleo más o menos remunerado, aun cuando muchos de ellos no tengan una profesión. Ahora bien, si partimos de aquí,

⁶⁵⁴ Cristóbal Fabrega. *Op. cit.*, p. 79.

entonces podemos comprender que es una garantía fundamental del niño y adolescente el realizar una actividad remunerada conforme al artículo 123 de la *Constitución*.⁶⁵⁵ Esto nos lleva a implementar un programa de trabajo permanente y acorde con la edad del individuo, el cual deberá de ser pagado en su justa proporción. Dicha labor puede ser desempeñada dentro de las propias EM, en dependencias del gobierno o en empresas que aprovechen el potencial de los migrantes como mano de obra barata, siempre bajo la debida supervisión. El salario obtenido, irá a un fondo de ahorro que será entregado directamente al familiar responsable cuando el menor sea expulsado.⁶⁵⁶ Empero, no olvidemos:

El trabajo será considerado siempre un instrumento de educación y un medio de promover el respeto del menor por sí mismo, como preparación para su reinserción en la comunidad, y nunca deberá imponerse a título de sanción disciplinaria.⁶⁵⁷

Del mismo modo, se debe impulsar el desarrollo de aptitudes en artes y oficios que preparen a los niños y adolescentes para la vida laboral en coherencia con lo estipulado por el precepto 42 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*, que consagra: “Todo menor tendrá derecho a recibir información para ejercer una profesión que lo prepare para un futuro empleo”. Para tal efecto, es preciso implementar cursos en distintas áreas, acordes con la duración de la estadía, a fin de obtener las herramientas esenciales para el ejercicio satisfactorio de algún oficio.

Las actividades son necesarias para el buen crecimiento del niño o adolescente, además de entrañar derechos inalienables; evitar los conatos de violencia; prevenir los suicidios producto de la frustración; ayudar en la integración de los menores, e impedir las fugas. El escapar del yugo de la autoridad migratoria es para los niños y adolescentes una luz de esperanza, siempre presente hasta tener una mejor oportunidad o perspectiva de vida en su Estado de origen. Jiménez Álvarez, explica las causas por las cuales los menores intentan huir, de la siguiente forma:

⁶⁵⁵ Artículo 45 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad de las Naciones Unidas*.

⁶⁵⁶ Artículo 46 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad de las Naciones Unidas*.

⁶⁵⁷ Artículo 67 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad de las Naciones Unidas*.

1. Los menores se conciben como mayores de edad ya que desempeñan ese papel en sus casas.
2. Sus expectativas laborales chocan con el interés preventivo y educativo de los sistemas de protección.
3. Al no existir coincidencia entre ambos intereses los menores no se adaptan y buscan, escapándose, una salida personal a sus propios anhelos e inquietudes.⁶⁵⁸

En consecuencia, el gobierno mexicano, en colaboración con los consulados, tiene que brindar las condiciones indispensables para una estancia digna, la cual incluya un proyecto de trabajo formativo y ocupacional que incida como factor de cambio en las metas y expectativas de los niños y adolescentes, al grado de conseguir el desistimiento por migrar.

Por otro lado, esta reconocido en instrumentos nacionales e internacionales, el derecho de los menores a recibir visitas regulares y frecuentes, en condiciones que respeten la intimidad, el contacto y la comunicación, sin restricciones.⁶⁵⁹ Ante tal situación, es particularmente importante, cambiar el término cancelar por suspender, y establecer la temporalidad de dicha medida, como lo hemos apuntado, de conformidad con la naturaleza de los supuestos. Recordemos, lo que se busca es seguir el principio de *favor minoris*, con el fin de producir el mínimo efecto negativo posible en la persona del niño o adolescente.

En relación con las medidas disciplinarias aplicables a los menores, el Acuerdo expedido por la SG no hace mención de sanciones específicas para ellos; luego entonces, se infiere que son las mismas que la de los adultos. En particular, nos referiremos a la separación temporal, contraria al interés superior del niño y al artículo 67 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*, que dice:

⁶⁵⁸ Cristóbal Fabrega. *Op. cit.*, p. 150.

⁶⁵⁹ Artículo 60 de las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas*; 37 inciso c) de la *Convención sobre los Derechos del Niño*; 45 inciso K de la *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes*, y 37 inciso c) de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidas los castigos corporales, la reclusión en celdas oscuras y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familias.

Afirmamos que la medida en comento discrepa del texto transcrito, porque:

- El permitir que este tipo de penas sean impuestas a los niños y adolescentes constituye en sí mismo un trato cruel, inhumano y denigrante; al tiempo de vulnerar diversas disposiciones internacionales y nacionales al respecto.⁶⁶⁰
- El aislar a un menor implica una violación a la regla citada, la cual prohíbe bajo cualquier circunstancia el establecimiento de castigos consistentes en la separación temporal o celdas solitarias; en *contrario sensu*, se pasaría de una infracción administrativa a un aseguramiento arbitrario.
- El aplicar las sanciones estipuladas indistintamente a hombres, mujeres, niños y adolescentes, infringe la regla aludida al poner en riesgo la salud física y mental de estos últimos, por no considerar su edad y condición, al momento de decretar la medida.

En atención a lo anterior, es menester replantear las correcciones disciplinarias con base en la edad y la situación de las personas a quienes se les aplicarán. Asimismo, es necesario reflexionar sobre el término del aislamiento, puesto 5 días para un menor resulta excesivo aparte de ser contrario a lo establecido en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, la duración de la estancia no puede exceder de 90 días, plazo que, como ya dijimos, es inconstitucional, arbitrario y violatorio de las garantías fundamentales de los niños y adolescentes, pero además, salvo casos excepciones puede ser prorrogable. De ahí, resulta indispensable la parte del proceso correspondiente a la

⁶⁶⁰ Artículo 37 inciso a) de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, y 45 inciso A de la *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes*.

recepción, por la correcta integración del expediente. En consecuencia, es esencial una base de datos electrónica que permita registrar e identificar a los sujetos reincidentes, así se evita una demora prolongada y se propicia un pronto regreso al seno familiar. Sin embargo, no podemos pensar que un programa informático va a resolver en definitiva el tiempo de alojamiento de los menores, especialmente de aquellos que son capturados por primera vez. De esta forma, es vital el auxilio de los representantes consulares, quienes tienen que comprometerse, como países de origen corresponsables en la obligación de proveer protección a los migrantes, a colaborar con las instituciones mexicanas para lograr una repatriación expedita y exitosa.⁶⁶¹ En tal sentido y como lo hemos propuesto, es imprescindible que los distintos consulados involucrados plasmen este compromiso en un acuerdo de cooperación con el fin de evitar la transgresión de los derechos de sus niños y adolescentes.

En otro orden de ideas, y respecto a los empleados del INM, no se ha cuidado lo establecido en las *Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas* en su precepto 81, que dice:

El personal deberá ser competente y contar con un número suficiente de especialistas, como educadores, instructores, asesores, asistentes sociales, siquiátras y sicólogos. Normalmente esos funcionarios y otros especialistas deberán formar parte del personal permanente... Los centros de detención deberán aprovechar todas las posibilidades y modalidades de asistencia correctiva, educativa, moral, espiritual, y de otra índole disponible en la comunidad y que sean idóneas, en función de las necesidades y los problemas particulares de los menores reclusos.

La aseveración la hacemos con fundamento en la propia clasificación que la normatividad de las EM hace de sus servidores públicos, al dividirlos en administrativos, técnicos, de seguridad, vigilancia y custodia, como si se tratara de un centro penitenciario y no preventivo, el cual requiere por su propia naturaleza un trato

⁶⁶¹ Es el caso de la representación de la India, cuya preocupación por sus nacionales la ha obligado a participar en la Binacional México-Belice; el resultado ha sido una pronta atención y resolución a la problemática de sus ciudadanos. Véase: SRE. *Op. cit.*, p. 144.

distinto hacia los internos, hablamos de psicólogos y educadores refiriéndonos concretamente a los niños y adolescentes.

Las Reglas *para la Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas* en su artículo 82 menciona la obligación de seleccionar y contratar cuidadosamente al personal. Los funcionarios públicos del INM, incluidos los de las EM, se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; empero esto no garantiza que estén preparados para tratar y atender a los niños y adolescentes. En consecuencia, es relevante crear una coordinación de EM y lugares habilitados como tales, que tenga entre sus facultades el control de los empleados, especialmente los de seguridad, vigilancia y custodia, a través de diversos programas encaminados a erradicar los sobornos, como la constitución del fondo para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad que establece el Reglamento de la *LGP*.⁶⁶²

El Acuerdo de Funcionamiento de las EM estipula la obligación de proporcionar cursos básicos de formación, capacitación y adiestramiento a los servidores públicos de las EM, los cuales deben ser constantes e integrales. En este sentido, la regla 85 para la *Protección de los Menores Privados de Libertad de las Naciones Unidas* establece:

El personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, en particular la capacitación en psicología infantil, protección de la infancia y criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño...

De esta manera, los cursos en comento, además de ser permanentes e integrales, deberán tomar en cuenta la división de migrantes en mayores y menores de edad, es decir, deben incluir aspectos psicológicos, mecanismos de protección y garantías individuales, entre otros. Esto es necesario porque los niños y adolescentes, independientemente de que la migración les proporciona un tinte con características comunes, su propia condición basada en la edad y la posesión de ciertas particularidades los hacen más vulnerables.

⁶⁶² Artículos del 230 al 239.

Finalmente, en el caso de menores el área de trabajo social se vuelve indispensable, por lo que reiteramos, fue un error no incluir dicho departamento dentro de la nueva reglamentación de las EM. En este sentido, sus funciones, atendiendo a los sujetos, deben considerar también entre otras cosas, la vinculación y la coordinación con las asociaciones públicas, privadas, y ONG's; la capacidad para recaudar fondos los cuales se integren a los distintos programas de las EM en beneficio de los propios indocumentados; y la vigilancia y el monitoreo de los niños y adolescentes, quienes se encuentren bajo la custodia de terceras personas u organizaciones con el fin de darles mayor certeza de que será respetada su integridad física y mental.

4.1.3.2 SALIDA

A lo largo de este rubro analizaremos la última etapa del proceso migratorio, es decir la expulsión, término que tiene distintas connotaciones dependiendo del Estado, como remoción, salida voluntaria (voluntary departure), rechazo (rejection), deportación, retorno, devolución y repatriación (repatriation);⁶⁶³ empero, todas hacen referencia al acto administrativo por virtud del cual se obliga a abandonar el territorio nacional a uno o más extranjeros que han incumplido con los requisitos impuestos para una entrada o estancia apegada a la ley. La salida puede representar para los migrantes otra etapa de transgresiones a sus derechos fundamentales, en razón a la forma en la que se ejecute; por tanto, es indispensable el estudio de esta fase para determinar si sus garantías individuales son protegidas y si la legislación en la materia realmente cumple con su cometido.

4.1.3.2.1 MAYORES DE EDAD

El Acuerdo de Funcionamiento de las EM vigente menciona que la salida de estos lugares se regirá por lo establecido en la *LGP* y su Reglamento, en consecuencia, esta puede darse de dos formas, a través de la expulsión o de un oficio de salida; de los cuales hablaremos más ampliamente líneas abajo. Así, el último paso al ser decretada la salida, de acuerdo con la fracción IX del artículo 209 de la *LGP*, es

⁶⁶³ CRM. *Op. cit.*, p. 20.

devolver al asegurado todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa.

Por otro lado, existen casos en que los extranjeros deben abandonar provisionalmente la EM; al respecto el Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2009 considera los traslados provisionales a instituciones públicas, otras EM, y organismos de salud. No obstante, la anterior normatividad de las EM establecía, en su artículo 27, dos maneras de salir en razón a su finalidad, provisional o definitiva; determinando las hipótesis para cada caso, las cuales eran:

1. Provisional. Producida cuando los detenidos:
 - a) Sean requeridos por la autoridad competente para el desahogo de alguna diligencia o práctica judicial o administrativa.
 - b) Sean trasladados con motivo de tratamiento médico u hospitalario.
2. Definitiva. Originada por:
 - a) La emisión del oficio de salida para abandonar el país.
 - b) El otorgamiento al extranjero en custodia provisional.
 - c) La expedición del acuerdo de salida en virtud de haber acreditado su legal ingreso o estancia.
 - d) El otorgamiento del oficio para que el extranjero regularice su situación migratoria.
 - e) El mandato de expulsión del país.

Consideramos que la reglamentación anterior era acertada, en comparación con la actual, al hacer la división mencionada atendiendo al propósito, porque la salida de la EM no necesariamente puede producirse al decretarse la expulsión o bien al girarse el oficio correspondiente; el extranjero puede regularizar su situación migratoria, lo cual implica dejar definitivamente estos sitios. El Acuerdo de Funcionamiento de las EM debe estipular los supuestos bajo los cuales se puede abandonar las instalaciones atendiendo al fin. Si bien es cierto, la disposición derogada padecía de ciertas inconsistencias como la indeterminación de la autoridad quien podía autorizar la salida y la limitación en las hipótesis cuando esta era provisional (no contemplaba cuando el interno era solicitado en las oficinas de su embajada o consulado; necesitaba cobrar un giro, o tenía que presentarse en algún otro lugar relacionado con su estancia); esto no implica que dichas deficiencias no puedan ser superadas.

Es importante, determinar los casos en los que se puede abandonar la EM; el extranjero no siempre es expulsado o se le ordena la salida del Estado.

La SG es la instancia calificada para determinar si hubo violación o no de la *LGP*, y en tal caso, establecer la sanción correspondiente (pérdida de la calidad migratoria, multa pecuniaria, o expulsión). El artículo 212 del Reglamento de la *LGP* faculta a la SG para sustituir la expulsión por un oficio de salida, siempre y cuando se acredite alguno de los supuestos siguientes:

- I. Que no se trate de un extranjero o extranjera que viole en forma reiterada la ley;
- II. Que el extranjero o extranjera lo solicite de manera voluntaria, o
- III. Como consecuencia de un trámite migratorio.

La ventaja en la expedición de la orden de salida es su consecuencia, es decir, el regreso a México ya no depende de la SG —como en el caso de la expulsión, la cual precisa del acuerdo de readmisión— sino de la propia voluntad del sujeto y de cumplir con los requisitos previamente señalados por la autoridad. No obstante, esta atribución corresponde de igual forma por delegación al Subsecretario de Población y Servicios Migratorios y al Comisionado del INM;⁶⁶⁴ este último, a su vez, otorgó la citada potestad al Coordinador de Control y Verificación Migratoria, así como a sus directores, subdirectores y jefes de departamento,⁶⁶⁵ en concordancia con el Reglamento Interno de la SG el cual concede a dicha coordinación la aplicación de sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan en caso de incumplimiento.⁶⁶⁶ Concretamente en Chiapas, la facultad corresponde al Delgado y Subdelegado regional y local, al Jefe de Departamento de Asuntos Jurídicos y al Jefe de Departamento de Control Migratorio del INM.⁶⁶⁷

Al analizar el proceso de expulsión se debe responder a la pregunta ¿En qué casos y quién puede aplicarla? Sabemos que esta medida es impuesta como pena a las personas que carecen de la nacionalidad mexicana, cuando se cumplen los

⁶⁶⁴ Artículo 4 numeral 2, del Acuerdo de fecha 4 de agosto de 1998.

⁶⁶⁵ Artículos 4 y 5 del Acuerdo de fecha 15 de diciembre de 1999.

⁶⁶⁶ Artículo 50 numeral 1.

⁶⁶⁷ Artículos 2, 3, 4, 5 y 7 del Acuerdo de fecha 11 diciembre de 2000.

supuestos a los que se refiere del artículo 125 de la *LGP*, los cuales de manera general son:

- El auxiliar, encubrir o aconsejar a cualquier individuo para quebrantar las disposiciones de la *LGP* y su Reglamento, siempre que no constituya un delito.⁶⁶⁸
- El presentar o suscribir un documento o promoción con firma falsa o distinta a la usualmente utilizada.⁶⁶⁹
- El incumplir con la orden de la SG para salir del territorio nacional dentro del plazo fijado, por haberse cancelado la calidad migratoria.⁶⁷⁰
- El reingreso sin haber obtenido el acuerdo de readmisión respectivo.⁶⁷¹
- El no expresar u ocultar la condición de expulsado y obtener de nuevo el permiso de internación.⁶⁷²
- La estancia ilegal deriva del incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales cuando se obtuvo la autorización de internación.⁶⁷³
- La realización de actividades no autorizadas conforme a la ley o al permiso de internación que la SG hubiere otorgado.⁶⁷⁴
- El uso u ostentación dolosa de una calidad migratoria distinta a la otorgada por la SG.⁶⁷⁵
- La internación ilegal.⁶⁷⁶
- El contraer matrimonio con el objetivo de radicar en el país, acogiéndose a los beneficios que la ley establece para estos casos.⁶⁷⁷
- El pretender o llevar, con propósito de tráfico, a mexicanos o extranjeros a internarse a otro Estado sin la documentación correspondiente; el introducir a una o varias personas no nacionales a territorio mexicano sin el permiso de la autoridad competente, así como el albergarlos o transportarlos con el fin de ocultarlos para

⁶⁶⁸ Artículo 115 de la *LGP*.

⁶⁶⁹ Artículo 116 de la *LGP*.

⁶⁷⁰ Artículo 117 de la *LGP*.

⁶⁷¹ Artículo 118 inciso a) de la *LGP*.

⁶⁷² Artículo 118 inciso b) de la *LGP*.

⁶⁷³ Artículo 118 inciso c) de la *LGP*.

⁶⁷⁴ Artículo 118 inciso d) de la *LGP*.

⁶⁷⁵ Artículo 118 inciso e) de la *LGP*.

⁶⁷⁶ Artículo 118 inciso f) de la *LGP*.

⁶⁷⁷ Artículo 118 inciso g) de la *LGP*.

evadir la revisión migratoria, y el proporcionar los medios, prestar o servir para llevar a cabo las conductas descritas.⁶⁷⁸

El artículo 33 constitucional establece que: "...el Ejecutivo tendrá facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente..." En consecuencia, el precepto transcrito es explícito al indicar que la única autoridad con la atribución para ordenar la expulsión de un individuo carente de la nacionalidad mexicana es el Presidente de la República, quien no podrá delegar dicha potestad por ser un monopolio constituido en su favor, al utilizarse el término "exclusiva". Sobre esta disposición versa una polémica creada desde su redacción, con el proyecto que Carranza presentó al Congreso Constituyente, mismo que establecía: "Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de esta facultad, no tendrán recurso alguno". Al respecto, la Comisión reflexionó que conceder una atribución tan amplia sin figura de juicio o recurso alguno, es presuponer en el Ejecutivo una infalibilidad que desgraciadamente no puede concederse a ningún ser humano. Finalmente se consideró que permitir la interposición del juicio de amparo causaría conflictos entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el mencionado poder, lo cual impediría el cumplimiento de las expulsiones necesarias para la seguridad nacional. De esta manera, se negó la garantía de audiencia a los migrantes.⁶⁷⁹

Sobre esta materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios y tesis jurisprudenciales, las cuales, de conformidad con el artículo 33, consideran lo siguiente:

- No procede la suspensión del acto reclamado.
- La aplicación del precepto no constituye una violación de las garantías individuales, sino una restricción; en otras palabras, es una limitación a las mismas establecida por la propia *Constitución* en términos de su artículo primero.

⁶⁷⁸ Artículo 138 de la *LGP*.

⁶⁷⁹ Beatriz Tamés y María Pacheco. *Op. cit.*, pp. 135 y 136.

— La facultad otorgada al Ejecutivo no lo obliga a respetar el derecho de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional; sin embargo, esto no lo exime de fundar y motivar la causa legal de su procedimiento de conformidad con el artículo 16, ya que sus actos no pueden ser arbitrarios, deben estar sujetos a las disposiciones de la Ley suprema y fundamental. Así, la orden de expulsión debe contener la expresión de la conducta observada por el no nacional y el porqué actualiza la hipótesis normativa, así como la cita del precepto aplicable al caso en el cual se apoya la actuación de la autoridad.

— La facultad concedida al Presidente de la República tiene como finalidad mantener el buen orden y proteger los intereses de la sociedad. La inconveniencia de la estancia de las personas carentes de la nacionalidad mexicana deriva de los daños y prejuicios causados al Estado y a la comunidad.⁶⁸⁰

En conclusión, el decreto de expulsión, de acuerdo con los discernimientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es terminante y no puede discutirse la facultad del Ejecutivo, pero sí es procedente el juicio de amparo contra aquella resolución que carezca de justificación conforme a derecho. No obstante, es necesario recordar que el artículo 33 se gestó en una época compleja, en la que se suscitaron diversos conflictos durante el proceso de consolidación de la soberanía nacional.⁶⁸¹ Actualmente las circunstancias son diferentes, y por mucho no corresponden a las preocupaciones de aquel tiempo, aunque si bien es cierto, a raíz de los atentados terroristas en Nueva York, Madrid y Londres en el 2001, 2003 y 2005 respectivamente, el mundo ha estado en una constante alerta roja; esto no implica que los migrantes trabajadores indocumentados representen un riesgo grave para nuestra seguridad nacional, al contrario, ellos pueden significar la razón para problemas internacionales con sus respectivas naciones de origen, por el trato recibido y las violaciones a sus garantías esenciales por parte de funcionarios mexicanos. Luego entonces, es conveniente reflexionar sobre la factibilidad de reformar el artículo constitucional en comento, con el fin de respetar el derecho de

⁶⁸⁰ *Ibidem*, pp. 139 y 140.

⁶⁸¹ *Ibidem*, p. 140.

audiencia de los extranjeros sujetos a expulsión, siempre y cuando el motivo de dicha situación no represente un peligro para la seguridad nacional o exista sospecha fundada de ello.

En otro tenor, hemos hecho hincapié en que es “facultad exclusiva del Ejecutivo” el hacer abandonar el país a uno o más individuos que no sean mexicanos. Pese a ser esta una disposición consagrada en la *Constitución*, se contradice por leyes secundarias al otorgar esta potestad a servidores públicos de diferentes niveles jerárquicos, olvidando la gravedad de las consecuencias en la aplicación de dicha medida para el sujeto. De este modo, el artículo 128 de la *LGP* es claro al conferir a la Secretaría de Gobernación tal atribución, cuando dice:

Son de orden público, para todos los efectos legales, la expulsión de los extranjeros y las medidas que dicte la Secretaría de Gobernación para el aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, cuando tengan por objeto su expulsión del país.

Asimismo, el Reglamento de la *LGP* en su artículo 91, fracción I, inciso d, ratifica la facultad al reconocer que la imposición de las sanciones, entre ellas la expulsión, corresponde a la SG. No obstante, el Secretario del citado despacho, por medio del Acuerdo administrativo de fecha 4 de agosto de 1998, otorgó la capacidad al Subsecretario de Población y Servicios Migratorios y al Comisionado del INM, para decidir y ejecutar las órdenes de expulsión.⁶⁸² Asimismo, conforme al artículo 5 del mismo Acuerdo, estos funcionarios pueden a su vez delegar la atribución citada en sus subordinados, como lo ha hecho el titular del Instituto en el Acuerdo de fecha 15 de diciembre de 1999, a favor del Coordinador de Control y Verificación Migratoria, así como de los directores, subdirectores y jefes de departamento; también en concordancia con el Reglamento de Interno de la SG, el cual menciona:

Artículo 50. Serán atribuciones de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria:

I. Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia migratoria por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan

⁶⁸² Artículo 4 numeral 51.

las disposiciones, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten.

Concretamente, en el Estado de Chiapas, los empleados del INM que pueden resolver la expulsión y determinar el periodo durante el cual la persona no podrá ingresar al territorio nacional, con base en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo de fecha 11 de diciembre de 2000, son el Delegado y Subdelegado regional, así como el Delegado local. Todo lo anterior, demuestra que la expulsión “no es exclusiva” del Poder Ejecutivo, tal y como lo establece el artículo 33 constitucional, más bien es un poder conferido a la SG y a diversos servidores públicos del INM por leyes secundarias y bajo condiciones que contradicen la ley suprema y fundamental de México.

Por otra parte, el artículo 211 del Reglamento de la *LGP* establece que:

Quando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional, se observará lo siguiente:

I. La orden de expulsión se ejecutará de inmediato, previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente...

De la transcripción del texto debemos hacer las siguientes observaciones:

a) La ejecución de la expulsión es inmediata, en concordancia con el artículo 33 constitucional. Sin embargo, la *LGP* debe expresar claramente la obligación de resolver cada caso en particular y prohibir la emisión de órdenes colectivas, en razón a que contraviene las normas internacionales que México ha firmado y ratificado. Concretamente hablamos de la *Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, cuyo artículo 22 fracción I expone:

Los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.

b) La previa notificación del mandato de expulsión es sin lugar a dudas una garantía del no nacional; sin embargo, también debería serlo el informarle sobre el derecho que le asiste para apelar el fallo o interponer recursos.

La *LGP* menciona que los gastos generados por la expulsión correrán a cargo del individuo sujeto a tal medida, la empresa de transporte que propició la internación, y las personas quienes tengan a su servicio o bajo su dependencia económica a extranjeros.⁶⁸³ No obstante, la ley no hace referencia a los indocumentados que no posean los medios económicos para trasladarse a sus Estados, tal y como acertadamente Ortiz Ahlf lo afirma: "...el artículo 33 constitucional no contempla la devolución al país de origen...".⁶⁸⁴ México ha adquirido el compromiso de transportar, hasta su nación, a los migrantes centroamericanos, principalmente hondureños y salvadoreños, sin ningún costo para ellos,⁶⁸⁵ a través del Plan de Repatriación Segura y Ordenada, con el fin de disuadirlos de cruzar nuevamente la frontera. Esta responsabilidad ha sido asumida en el marco de las reuniones bilaterales con Guatemala, en las que también se ha reiterado la obligación de repatriar⁶⁸⁶ a aquellos extranjeros quienes no provengan de Centro o Sudamérica.⁶⁸⁷

Una vez que el indocumentado es entregado al gobierno guatemalteco, este tiene tres posibles escenarios de actuación; si el CA-4 continua en vigor su estancia es legal hasta que expire; si ya venció se puede pedir una prórroga, y si no ocurre ninguno de los dos supuestos anteriores entonces la situación del individuo es irregular y por tanto susceptible de ser asegurado.⁶⁸⁸ Derivado ello, los problemas de Guatemala radican en:

a) La cantidad de migrantes expulsados de México y EU, con base en la tarjeta CA-4 que les permite permanecer en territorio guatemalteco por un lapso de hasta 90 días. En este sentido, Eduardo Stein, entonces canciller de este Estado aseveraba: "Los

⁶⁸³ Artículos 53, 27 y 61 de la *LGP*.

⁶⁸⁴ *Derecho Internacional Público*, 2ª edición, México, Oxford, 2000, p. 107.

⁶⁸⁵ En varios países se acostumbra pedir a la persona deportada que pague su boleto de regreso; sin embargo, esta práctica puede inducir a la corrupción.

⁶⁸⁶ En algunos casos los migrantes sujetos a deportación son enviados a naciones diferentes a las suyas.

⁶⁸⁷ Véase: Quinta reunión binacional de trabajo en: OIM. *Op. cit.*, pp. 21-26.

⁶⁸⁸ Médicos sin fronteras. *Op. cit.*, p. 20.

controles migratorios de México y EU elevan el número de deportaciones hacia nuestro país y no contamos con la capacidad humana ni presupuestaria para enfrentar la sobrepoblación”.⁶⁸⁹

b) La escasez de medios para trasladar a los indocumentados hasta sus naciones de origen. Alfredo Cruz Maldonado, entonces Alcalde de Tecún Umán, expresaba: “El principal problema es la falta de buses para trasportarlos [migrantes] a las fronteras de El Salvador y Honduras, porque muchos se quedan en San Marcos, lo cual causa problemas”.⁶⁹⁰ El funcionario basaba su comentario en las peticiones de vecinos de Malacatán y El Carmen quienes solicitaron que los operativos de la PNC se extendieran hasta ahí, debido al número de extranjeros pululando en los alrededores. Asimismo, el entonces Jefe de la Oficina Regional de la PNC, Manuel Barquin, consideraba que lo pertinente era facilitar a los capturados en el Petén un medio de transporte en lugar de dejarlos en libertad con salvoconductos, porque no hay certeza de que vuelvan a su país.⁶⁹¹

c) La falta de compromiso de México para devolver hasta sus lugares de origen a indocumentados caribeños, sudamericanos o extracontinentales. En las reuniones bilaterales con Guatemala, uno de los puntos de acuerdo fue la necesidad de establecer mecanismos de cooperación para deportar a las personas de terceros Estados.⁶⁹² Sin embargo, no ha habido ningún convenio o acuerdo escrito al respecto hasta la fecha,⁶⁹³ por lo que en reunión posterior, la delegación guatemalteca solicitó que la expulsión de centroamericanos, incluyendo la de otro tipo de ciudadanos, no se efectúe a través de su frontera, sino de manera directa a sus naciones.⁶⁹⁴

⁶⁸⁹ Myriam Larra, “Crisis traerá más ilegales”, *Prensa Libre*, Guatemala, 18 de marzo de 1999.

⁶⁹⁰ Edgar Girón, “Deportan a 600 indocumentados”, *Prensa Libre*, Guatemala, 22 de marzo de 1999.

⁶⁹¹ Ramón Hernández, “Ilegales en Petén”, *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de marzo de 1999.

⁶⁹² Véase: Cuarta reunión binacional de trabajo en: OIM. *Op. cit.*, pp. 16-20.

⁶⁹³ MENAMING. *Op. cit.*, p. 49.

⁶⁹⁴ Véase: Séptima reunión binacional de trabajo en: OIM. *Op. cit.*, pp. 35-38.

d) La carencia de programas que proporcionen ayuda a los repatriados. Sólo tres naciones de la CRM cuentan con planes de recepción, cuyo fin es ofrecer información y asistencia económica limitada, además de ser un medio para obtener datos en torno a las condiciones de la detención, estancia y expulsión, para proceder, si es el caso, con la queja respectiva.⁶⁹⁵ Estos programas deben servir para motivar a los migrantes a reintegrarse a la sociedad, por lo tanto, deben ser positivos antes que punitivos desde su concepción.

4.1.3.2.2 MENORES DE EDAD

La falta de documentación de los menores en situación irregular; la ocultación de datos personales o incluso la ignorancia de los mismos derivada de la propia minoría de edad, así como la falta de reconocimiento por sus respectivos Estados, clasificándolos como apátridas, dificulta el procedimiento de salida, lo cual se traduce en una estancia prolongada.⁶⁹⁶ Es en este momento cuando, de acuerdo con Marivet Hombrados, entran en conflicto dos tipos de funciones públicas, la expulsión y la protección de los niños y adolescentes indefensos.⁶⁹⁷ Ante esta disyuntiva se hace necesario pronunciarse en contra de la primera y a favor de la segunda mediante la tutela automática del gobierno.

Así, surge la pregunta ¿por qué no darles a esos menores la posibilidad de ganarse la vida honradamente, pero sobre todo el brindarles el amparo que necesitan? Es decir, los niños y adolescentes no pueden permanecer indefinidamente en territorio mexicano en una situación de incertidumbre sin ser reconocidos por su consulado o reclamados por sus familiares. Luego entonces, considerando su condición de indefensión, nuestro gobierno debe asumir la responsabilidad de proveerlos de lo indispensable, partiendo de la legalización de su situación a través de la creación de una categoría migratoria en nuestra *LGP* bajo la calidad de no inmigrante, específicamente para menores indocumentados con ciertas características y

⁶⁹⁵ CRM. *Op. cit.*, p. 5.

⁶⁹⁶ Cristóbal Fabrega. *Op. cit.*, p. 114.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, p. 62.

condiciones, como puede ser la indeterminación de la nacionalidad y el tiempo transcurrido desde la captura.

Lo anterior representaría una solución en beneficio de la seguridad ciudadana, la integración social del extranjero y el cumplimiento de los principios fundamentales vigentes dentro de nuestro sistema jurídico mexicano al asegurar a través de la regularización migratoria, el desarrollo pleno e integral de los niños y adolescentes. Al respecto la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2005/44 exhortaba a todos los países a garantizar a los menores el disfrute de sus derechos; así como a velar porque aquellos que fueran migrantes, sobre todo los no acompañados, tengan protección y asistencia especiales.

No podemos olvidar que la expulsión debe buscar siempre el principio de *favor minoris*, lo cual supone reintegrar al individuo a su familia o someterlo a la tutela de la administración de su gobierno, si se encuentra desamparado.⁶⁹⁸ En este entendido, no es posible deportar a un niño o adolescente sin valorar sus posibilidades de subsistencia, porque de lo contrario se estaría privilegiando la condición de extranjero sobre la de menor de edad, lo cual iría en contra de los tratados internacionales y las leyes mexicanas que consideran como principio rector de la actividad gubernamental la supremacía del interés del niño.

El procedimiento de salida de los menores migrantes acompañados de algún familiar es el mismo que el de los adultos; en el caso de quienes se encuentran solos la *LGP* y su Reglamento no contienen mención respecto a las normas para llevar a cabo su devolución, lo cual es grave dada la condición de vulnerabilidad a la que están sujetos. El único procedimiento es el del artículo 211, comentado en el rubro anterior, el cual señala una salida inmediata o la justificación fundada y motivada de su retraso, sin responsabilidad para la autoridad. En la reunión binacional México-Guatemala, la delegación de este último Estado manifestó su preocupación por los

⁶⁹⁸ *Ibidem*, p. 101.

niños y adolescentes expulsados; en razón a ello solicitó que fueran llevados, previo acto, ante la representación consular correspondiente para su documentación; asimismo, pidió que su retorno se realizara en forma separada de los adultos a menos que se hicieran acompañar de un familiar mayor de edad.⁶⁹⁹ En la *praxis*, algunos menores son entregados a la Embajada de Guatemala quien se encarga de la repatriación; en ocasiones no tiene presupuesto para costear el regreso, es entonces cuando organiza eventos para recabar fondos.⁷⁰⁰

⁶⁹⁹ Véase: Cuarta reunión de binacional de trabajo en: OIM. *Op. cit.*, pp. 16-20.

⁷⁰⁰ CNDH. *Op. cit.*, p. 175.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1) El estado de Chiapas es la principal puerta de entrada para un flujo intenso y continuo de población con una ilusión en común: buscar el sueño americano. Empero, el aumento de controles fronterizos en este territorio y la presencia más intensa de bandas organizadas y delincuentes del orden común, han hecho que el cauce de la corriente migratoria se haya desviado y extendido, formando una U imaginaria, hacia departamentos guatemaltecos y entidades mexicanas que antes no figuraban dentro de su radio geográfico. Es el caso de Tabasco y Campeche, en donde esta ola migratoria es una realidad hoy por hoy, la cual no ha dejado sentir todavía la fuerza de sus efectos, pero en un futuro cercano puede presentar la misma gravedad y problemática de las comunidades fronterizas chiapanecas.

2) Los flujos de indocumentados han aumentado paulatinamente en las últimas décadas. Miles de hombres y mujeres cada vez más jóvenes se incorporan todos los días a ella. No obstante, con el pasar del tiempo, ha irrumpido en el escenario de las migraciones un nuevo actor aún más vulnerable, nos referimos a los menores, cuyas características, obligan a la ciencia jurídica a ver a este fenómeno social desde otra óptica, es decir, analizarlo no solamente desde una perspectiva de género, sino incluir elementos recientes los cuales han modificado los matices de la movilidad, como la edad y las nuevas formas de organización de las familias. Luego entonces, es necesario considerar que los factores que obligan a los hombres, mujeres, niños y adolescentes a dejar sus hogares no son los mismos, aun cuando muchos de ellos tienen como ingrediente común el aspecto económico.

3) Las consecuencias de la migración para los países de origen, destino y tránsito son duales, es decir positivas y negativas. Las primeras pueden ser transitorias, estables, temporales o permanentes, dependiendo de la dirección y el ritmo de la corriente; empero, las segundas son, definitivamente, efímeras en comparación con

las sufridas por los propios migrantes. De esta manera, limitar el estudio de los efectos que la migración produce a los Estados, sería tener una visión parcial del fenómeno social. No es posible hacer un análisis exclusivamente desde el enfoque de nación, es necesario incluir a los individuos que directa o indirectamente son beneficiados o no. Por tanto, es indispensable pensar en la familia del indocumentado, y particularmente en los hijos quienes sufren los estragos de la movilidad independiente de ser actores activos o pasivos de esta.

4) La migración genera una serie de consecuencias en los hombres como la desintegración familiar; la pérdida de identidad y costumbres; la discriminación racial y xenofobia; el deterioro de la salud, y la explotación laboral entre otras. En el caso de las mujeres, además de lo referido, se agrega el abuso visible de cuatro formas, sexual, laboral, físico y verbal. En los menores los efectos son mucho más graves y profundos en comparación con los adultos debido a la edad, no siendo palpables sino hasta que alcanzan la madurez, porque las personalidades aún no están formadas. Tal situación marcará la diferencia en el futuro de las sociedades de procedencia y acogida, conformadas, en el corto plazo, por adolescentes, y posteriormente adultos, con desórdenes psicológicos producto de las experiencias migratorias traumáticas vividas durante la infancia.

5) El problema que representa la migración no es posible resolverlo con métodos de fiscalización u operativos policíacos, sino con estructuras capaces de superar el alarmismo y la improvisación, dentro de las cuales se consideren reformas a las leyes actuales o bien la creación de una nueva legislación. En este sentido, sería absurdo pensar que la simple modificación a las normas pueda ser un instrumento de dirección y control de los movimientos de población, cuando en realidad representa tan sólo un componente del verdadero eje que son las políticas migratorias.

6) México no cuenta con una política definida para atender eficazmente los flujos de personas como país de origen, tránsito y destino. Actualmente, ha implementado una serie de planes a través del INM que hasta el momento no han logrado mantener el

equilibrio entre la facultad soberana de decidir quién entra, sale o permanece en territorio nacional y el respeto a los derechos de los extranjeros. Luego entonces, nuestro gobierno requiere de la construcción de una política migratoria basada en cuatro aspectos fundamentales que tendrían que ser las líneas de acción de las cuales deriven los programas pertinentes dirigidos a poblaciones concretas. La retención y recuperación de emigrantes cuyas remesas se constituyan en el vehículo de inserción en la sociedad; la promoción emigratoria e inmigratoria a través de convenios temporales; la incorporación permanente de inmigrantes, y la apertura en espacios de integración por encima de la restricción.

7) Los convenios de trabajo temporal son una pieza importante en el control y dirección de las corrientes migratorias al satisfacer los intereses de los Estados y los individuos involucrados. Por tanto es trascendental impulsar la firma de este tipo de acuerdos e incluirlos dentro de los tratados de libre comercio ya existentes; así la movilidad no será únicamente de capitales y cierto tipo de personas.

8) Las dos formas por las cuales un extranjero puede ingresar a México son documentada e indocumentada; esta última es la más demandada por los migrantes debido al exceso de requisitos, en ocasiones inalcanzables, que nuestro gobierno les impone.

9) Las redes sociales son auxiliares y elementos importantes para que el individuo llegue a su lugar de destino, con base en la experiencia de sus antecesores. Esta estructura social no asegura el éxito del traslado, el cual únicamente dependerá de la capacidad y habilidad del sujeto para insertarse en ella, asistirse y posteriormente servirle. La existencia de este tipo de redes sociales disminuyen los riesgos del camino y proporciona seguridad para la obtención de un empleo en la comunidad de acogida; asimismo permiten que la experiencia migratoria se convierta en un agente conformador de valores, estilos de vida, y espacios de pertenencia por los lazos de cooperación e intercambio establecidos, los cuales proveen garantías y recursos materiales para hacer viable la migración de quienes se quedan y posteriormente se

convertirán en actores y elementos claves que facilitarán la integración social e inserción laboral de otros.

10) Los menores ingresan a México de dos maneras, solos o acompañados; esto depende, si la decisión la toman ellos o quien ejerza la patria potestad. Los niños y adolescentes utilizan las mismas rutas, redes sociales y medios de transporte que los adultos; pero aquellos que están solos tardan el doble de tiempo en comparación a quien no lo está, porque durante el camino van descubriendo los diferentes trayectos y la información fundamental para completar el viaje. Lo anterior los coloca en una situación de especial vulnerabilidad por la cantidad de riesgos para la salud e integridad física, con mayor posibilidad de muerte debido a su edad.

11) Los indocumentados son seres humanos que atraviesan las fronteras con miras de mejorar su situación económica y la de sus familias. No son criminales sino víctimas de contrabandistas, terroristas y traficantes, quienes valiéndose de las necesidades de los primeros y actuando al margen de la ley, van creando un ambiente de incertidumbre e impunidad que afecta tanto a las sociedades como a los propios migrantes.

12) Existe una diferencia claramente marcada entre tráfico y trata de personas, dicha divergencia radica en la naturaleza, la contraprestación, las condiciones en que se desarrolla y la voluntad del sujeto. Pese a ello, la figura jurídica del tráfico puede transmutar en trata, cuando el migrante, durante el trayecto o estando en el país de destino, es explotado de alguna forma por el pollero. De ahí la importancia de tipificar todas las conductas punibles de uno y otro delito.

13) Los traficantes de indocumentados tienen un *modus operandi* perfectamente definido en tres momentos: el proceso de reclutamiento, el traslado hasta el lugar de destino, y la inserción en el mercado laboral.

14) El tráfico de migrantes es la puerta que abre el camino para otra clase de ilícitos, los cuales se han desarrollado paralelamente, como la corrupción de los servidores públicos y la falsificación de documentos. Por tanto, es imperante adoptar programas permanentes de profesionalización encaminados a estimular, capacitar y concienciar a los empleados del INM sobre el desempeño y la importancia de sus funciones, antes que el binomio coyote-agente de migración se vuelva indestructible.

15) El tráfico de personas es un delito grave de acuerdo con nuestra legislación. No obstante, es preciso deslindar cada una de las conductas que lo integran, esto es, castigar a los partícipes en sus tres etapas (reclutamiento, traslado e inserción) conforme al grado de involucramiento. Para ello, es indispensable tener claro sus elementos con el fin de describir los supuestos penales con sus correspondientes sanciones.

16) Las consecuencias que genera el tráfico son innumerables, tanto para los migrantes, como para sus familias y la ciudadanía en general; pero particularmente para los gobiernos porque quebranta el estado de derecho con la impunidad y corrupción producida, además de proyectar una imagen negativa a la comunidad internacional, al ser incapaz de proteger a sus ciudadanos y a los extranjeros que se internan a su territorio, independientemente de su condición migratoria. En este sentido, México debe asumir como un compromiso inmediato el contrarrestar esta actividad con acciones claras y firmes las cuales realmente incidan en ella. Ello requiere de la coherencia expresada a través del cumplimiento de las obligaciones asumidas a nivel internacional. En el mismo sentido, se debe tener presente que el combate de esta figura jurídica no puede dejarse únicamente bajo la responsabilidad de una sola dependencia, requiere de un conjunto de esfuerzos de coordinación interinstitucional entre el INM, la SG, las entidades federativas, las autoridades municipales, la sociedad civil, las ONG's, y los países afectados por el fenómeno.

17) La vulnerabilidad que enfrenta el migrante propicia la violación de sus derechos humanos. Ello es motivo suficiente para que el gobierno mexicano reconozca y

cumpla con su obligación de brindar la protección y el pleno ejercicio de las garantías fundamentales a los indocumentados, independientemente de su *status* migratorio, contra los abusos de los funcionarios públicos, no habiendo soberanía, principio de autodeterminación o injerencia extranjera en asuntos internos, que valga para justificar la transgresión.

18) El estado mexicano es el único responsable por cualquier falta en el ejercicio de la debida diligencia para brindar amparo a los extranjeros, sin importar la situación legal o ilegal, mientras estén bajo su jurisdicción. En consecuencia, nuestro gobierno debe tomar las medidas necesarias para detener y sancionar a cualquier individuo que cometa un acto injusto en contra de este grupo vulnerable, con el propósito de dar plena oportunidad y certeza de resarcirlos por los daños sufridos y evitar la ejecución de delitos similares en el futuro.

19) Los migrantes actualmente no cuentan con medios efectivos de defensa, porque no existen mecanismos institucionales para protegerlos y documentar las violaciones de que son víctimas; el marco legal es inadecuado para regular efectivamente el fenómeno social; hay una indiferencia para perseguir y sancionar a los servidores públicos transgresores de los derechos; existe una endémica corrupción y complicidad institucional arraigada entre los funcionarios, y faltan acciones para que las autoridades cumplan con sus obligaciones.

20) La migración se erige como un hecho revelador de la indefensión y el abandono que sufren los menores. Por tanto, para brindarles una verdadera protección integral, es necesario distinguir dos elementos; su condición, es decir, si están o no acompañados, y la edad. A partir de aquí, es importante entender que la intervención del Estado no puede ser la misma para todos, debe ser proporcional al grado de vulnerabilidad y a las características de la persona.

21) La acción más destacada y contundente del gobierno de Chiapas ha sido la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en contra de Inmigrantes

de la Procuraduría General Justicia, aun cuando todavía no se conocen sus resultados, apunta a ser un órgano coadyuvante en la lucha contra las violaciones de indocumentados. Respecto a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, determinamos que sí es competente para difundir y promocionar las garantías fundamentales de los extranjeros, independientemente de su situación migratoria. Por lo tanto es imperativo que reconozca dicha facultad y tome las acciones pertinentes a fin de fortalecer la cultura de la legalidad.

22) El gobierno municipal de Tapachula no cuenta con ningún proyecto de asistencia para indocumentados adultos, en cambio al tratarse de niños y adolescentes tiene un plan específico denominado CAMASC, el cual ha cubierto la falta de capacidad de las autoridades de asumir la custodia de los menores extranjeros no acompañados. No obstante, el programa requiere de un mayor apoyo en recursos materiales, financieros y humanos en base a la demanda de individuos; además, el personal de los albergues no está familiarizado con la problemática que enfrentan los niños y adolescentes migrantes, por lo que la atención proporcionada no es la más adecuada.

23) Los consulados deben tener una mayor presencia en la frontera sur a través de planes de asistencia para sus nacionales; contacto directo con organizaciones de migrantes, ONG's y autoridades locales; visitas a centros de detención, y programas de sensibilización para los agentes consulares y el personal administrativo respecto a la situación y peligros que enfrentan sus paisanos. Respecto a los menores, los consulados no cuentan con una política cabalmente desarrollada de protección basada en acciones de respuesta rápida y trámites expeditos exentos de burocratismos, a fin de lograr la pronta deportación de los niños y adolescentes. Es inevitable el compromiso de los consulados de implementar un plan efectivo de protección de menores justificado en el aumento de sus cifras y su estado de indefensión, el cual considere, además de la asistencia, la reinserción segura al núcleo familiar. Igualmente, es indispensable la concienciación, la capacitación, y la sensibilización de los agentes consulares y del personal administrativo respecto al

trato que deben dar a los niños y adolescentes indocumentados y la condición de abandono por la que atraviesan.

24) Los transmigrantes por su naturaleza, tienen tres tipos de derechos reconocidos; los humanos, consagrados en la legislación interna e internacional, los cuales no condicionan su otorgamiento y goce a la situación regular o irregular del sujeto; los laborales, ganados durante el tiempo trabajado, independientemente de si cuentan con los documentos o no, y finalmente, los migratorios inherentes a su condición, entre los que se incluye el respeto a su dignidad.

25) La mayoría de los instrumentos internacionales cuentan con un órgano denominado Comité, cuyo mecanismo de control consiste en la presentación de informes periódicos, comunicaciones interestatales o individuales. Las resoluciones no son obligatorias, pero la publicidad de las mismas es un arma de presión y cumplimiento ante la opinión de la comunidad internacional. Así, estos textos se convierten en valiosos mecanismos de defensa para los migrantes. Sin embargo, la protección otorgada es incompleta debido a la inexistencia de un trámite rápido y sencillo; la falta de conocimiento adecuado del contenido y los órganos de supervisión; la carencia de mecanismos para resarcir el daño ocasionado; la imposibilidad de los organismos para tomar las medidas provisionales a fin de evitar perjuicios irreparables; la incapacidad de las personas para someter las demandas a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia, y la indiferencia de los países por ratificar e incorporar las disposiciones al régimen interno, lo cual evitaría que su aplicabilidad fuese restringida.

26) Los menores, en el ámbito internacional, gozan de las mismas garantías fundamentales y medios de defensa que los adultos. En razón a la edad y a la situación especial de indefensión, existen dos tratados específicos para ellos; la *Declaración Universal de los Derechos del Niño*, no es un texto vinculante, y la *Convención sobre los Derechos del Niño* cuyo único medio de control son los informes periódicos, analizados por el Comité creado para tal efecto. En

consecuencia, el amparo de los menores migrantes es exigua, indiferente y desproporcionada en relación a la cantidad; no se requiere aumentar el número de instrumentos, pero sí dotar a los ya existentes con la fuerza suficiente para obligar a los Estados firmantes al cumplimiento de lo en ellos estipulado.

27) Los tratados regionales, al igual que los universales, consagran una serie de garantías esenciales a favor de los migrantes, independientemente del género, la edad y la condición legal o ilegal. El mecanismo de control está constituido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, como órgano emanado de la Carta de la OEA, está facultada para recibir peticiones individuales y para realizar estudios e investigaciones en el lugar de los hechos; en cambio, como instrumento de la Convención Americana su función es la de manejar peticiones individuales y comunicaciones interestatales. El otro medio de control es la Corte, la cual cuenta con jurisdicción contenciosa y con la capacidad de emitir opiniones consultivas, que a pesar de no ser obligatorias *per se*, sí son un referente de actuación para las naciones signatarias. La debilidad de las resoluciones de la Comisión radica en el escaso interés que la AG de la OEA pone para abordarlas y en la incompetencia de la Corte para analizar las quejas interpuestas por personas u ONG's cuando son dirigidas contra un país que no es parte de la Convención. Respecto a los niños y adolescentes, no existe ningún texto concreto dirigido a establecer y proteger sus derechos en el Continente Americano, por lo cual su situación de vulnerabilidad es mayor.

28) La participación de México en el proceso de declaración y resguardo de las garantías y libertades esenciales de los migrantes ha sido, en cuanto al reconocimiento, tardía y, en cuanto al amparo, incompleta, puesto que no incorpora las disposiciones a su marco jurídico. Esto ha reflejado una incongruencia entre su proceder internacional y su ordenamiento interno. La incoherencia se debe a que nuestro gobierno ha participado activamente en la formulación y la aprobación de convenciones internacionales, así como en la constitución de grupos de trabajo de expertos sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familias. Empero,

no acepta la competencia de los órganos jurisdiccionales, el proceso de incorporación al régimen interno es lento, y no retira las reservas que inhiben la defensa integral.

29) En México nuestra ley suprema y fundamental otorga a los extranjeros, sin importar su condición migratoria, el goce de las mismas garantías individuales que a los nacionales. Sin embargo, dichos derechos se encuentran acotados en dos sentidos; en materia política reservada exclusivamente a los mexicanos, y conforme al artículo 33 constitucional. Asimismo, la Carta Magna en su artículo 4 sienta las bases para la protección y asistencia de los menores; no distingue entre nacionales o extranjeros, ni dentro de estos últimos a documentados o indocumentados, les reconoce los mismos derechos y grado de amparo. Luego entonces, es anticonstitucional hacer cualquier tipo de diferencia entre unos y otros.

30) La *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes* reconoce a los menores una amplia gama de garantías esenciales y establece un concepto fundamental, el “interés superior del niño”, el cual debe ser obedecido y privar sobre cualquier otro interés legítimo, incluyendo el de controlar los flujos migratorios. Las autoridades, en el ejercicio de sus funciones deben partir del reconocimiento a la capacidad del menor migrante para decidir la forma de resolver los problemas que le afectan, siempre en el marco del respeto a sus particularidades y con la obligación de proteger su integridad física y mental.

31) El Decreto de creación del INM es inoperante y obsoleto debido a que su estructura no coincide con lo establecido por la norma. Su organización ha cambiado en razón a las necesidades de la población; esta situación ha llevado a que exista contradicción entre dicha disposición y el *Reglamento Interno de la SG*, el cual estipula la operación de otros departamentos con funciones distintas a las del primero. En consecuencia, es indispensable una reforma integral al Decreto para que este acorde con la praxis y la realidad que viven los usuarios; así no habría contradicción entre una norma superior y otra inferior como lo es el Reglamento.

32) La función de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es la de vigilar y proporcionar certeza del pleno ejercicio de las garantías fundamentales plasmadas en la *Constitución*, tanto a mexicanos como a extranjeros, y dentro de estos últimos a los mayores o menores de edad independientemente de su condición migratoria. Sin embargo, la CNDH no cumple con su naturaleza protectora porque su mecanismo de control, la queja, se convierte en un medio inaccesible e ineficaz debido a la falta de coercitividad en sus resoluciones y al tiempo que lleva su procedimiento, el cual sobrepasa la estancia del asegurado, impidiéndole conocer el fallo y por ende ser restituido en sus derechos. En el rubro de prevención de infracciones en contra de los indocumentados también ha fracasado, porque éstas se siguen cometiendo, particularmente con los ya detenidos. Luego entonces, el organismo debe tomar diferentes acciones las cuales permitan cumplir con los principios para los cuales fue creado, es decir, requiere ser más contundente en sus recomendaciones, pero sobre todo, dar una mayor difusión a sus fallos entre la sociedad, así la publicidad sería un verdadero factor de presión al incidir en el desempeño de las autoridades.

33) La CNDH necesita desarrollar estrategias las cuales resguarden a los niños y adolescentes de las prevaricaciones cometidas por los servidores públicos. La Comisión esta obligada a replantear sus programas a fin de adaptarlos a los menores a quienes pretende amparar, para ello, es imprescindible la capacitación y sensibilización constante de los funcionarios; la formulación de una guía de supervisión de EM y sitios de retención, la cual abarque tanto el DIF como las instituciones e individuos quienes tengan en custodia a asegurados, y el diseño de folletería accesible e ilustrada que de forma amena advierta sobre los peligros de la migración.

34) La recién creada Quinta Visitaduría de la CNDH, cuyo fin es conocer de denuncias relacionadas con la transgresión de las garantías esenciales de los migrantes, debe ser un actor activo que subsane las deficiencias y omisiones en la protección de este grupo vulnerable. El éxito de su trabajo radicará en incidir positivamente en la

actuación de las autoridades migratorias para erradicar las violaciones cometidas en contra de los indocumentados independientemente de la edad.

35) La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares* reconoce una amplia gama de derechos, al tiempo de imponer obligaciones a los migrantes y sus familias compartidas con las naciones signatarias. El mecanismo de control es el Comité, facultado para recibir los informes y las comunicaciones de los países firmantes. El acierto de este instrumento es el reconocimiento a las víctimas para presentar las denuncias por sí o en su nombre. A pesar de la evolución de este tratado, el amparo aún es exiguo porque el Comité no tiene la atribución para obligar al victimario a resarcir el daño ocasionado, o bien tomar las medidas provisionales que eviten perjuicios irreparables, y los interesados no pueden someter la demanda a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia. Respecto a los niños y adolescentes, presenta el problema de no considerarlos como parte independiente del flujo migratorio con características y necesidades específicas; esto ocasiona que las garantías fundamentales reconocidas en su favor sean limitadas, así como inadecuada la protección, por no abarcar todos los supuestos jurídicos basados en los hechos vividos por los menores.

36) La Ley General de Población es la norma encargada de regular los movimientos de población que afectan al territorio nacional. Sin embargo, data de hace 30 años, durante los cuales ha habido grandes cambios, particularmente en lo referente a la estructura de la familia y a las vías de comunicación, lo cual ha provocado que los sujetos partícipes del fenómeno social y las causas que lo producen también hayan cambiado. Esto obliga a replantear las hipótesis jurídicas contenidas en la *LGP* y su Reglamento a fin de adecuarlas a la realidad que enfrenta nuestro Estado.

37) La familia es el núcleo de la sociedad; por ello existen disposiciones nacionales e internacionales encaminadas a salvaguardarla. Empero, el concepto como tal se ha transformado, esto no implica que deje de ser una familia. Por tanto, el artículo 39 de

la *LGP* debe ser modificado, a fin de contemplar la protección en los casos en que el extranjero sea indocumentado y viva en unión libre con un nacional, o alguno de los hijos tenga una condición migratoria irregular.

38) La SG y algunos funcionarios públicos del INM disfrutaban de facultades discrecionales manifestadas en diversos artículos de la *LGP* y su Reglamento. Lo grave es que derivado de ese poder de resolución cometen transgresiones a las garantías esenciales de los extranjeros al dictar reglas de manera privativa y *ex profeso* para cada caso en particular, fundamentadas únicamente en su libre albedrío. Así el ejercicio de dichas facultades para resolver sobre determinadas situaciones, resulta inconstitucional porque no es definido por la norma, sino por una autoridad administrativa. El poder de decisión del cual goza la SG debe ser limitado y perfectamente regulado, de lo contrario caeríamos en la violación sistemática de los derechos humanos de quienes no son mexicanos.

39) México, a lo largo de su historia, ha demostrado un sentido altruista manifestado en su propia legislación al proteger a personas que sufren algún tipo de persecución; es el caso de los asilados políticos. Luego entonces, con base en la realidad, estamos obligados a ampliar los supuestos jurídicos de dicha categoría; la persecución actualmente no solo es por motivos políticos, sino por razones de género, entre otras causas.

40) El artículo 127 de la *LGP* pena el matrimonio entre un mexicano y un extranjero con el propósito, de que este último, pueda residir en el país y obtener los beneficios de la ley. Con la reforma reciente a esta disposición, se sanciona sólo al nacional y no a ambos como anteriormente se hacía, lo cual es un error porque en el contrato consta el acuerdo de las partes a través de la manifestación de voluntades; luego entonces, el castigo debe ser aplicable a los dos sujetos independientemente de quien sea el más o menos favorecido.

41) El procedimiento administrativo de verificación y vigilancia marcado en la *LGP* violenta las garantías fundamentales de los extranjeros, porque durante el proceso la SG se erige como parte acusadora y tribunal *ex profeso* con la facultad para emitir un dictamen e imponer una sanción, la cual puede derivar en la expulsión del no nacional. Así, despoja al individuo de sus derechos de residencia, lo priva temporalmente de su libertad y lo obliga a abandonar el territorio sin mediar juicio ante los tribunales correspondientes. En relación con los menores, el procedimiento de verificación y vigilancia debe considerar la presencia en todo momento de los padres, el representante legal, el tutor, algún familiar o persona de su confianza, y a falta de ellos, el agente consular o el visitador de la CNDH. De igual forma, siguiendo el principio de *favor minoris*, es necesario evitar el aseguramiento del niño o adolescente y aplicar otra medida preventiva.

42) En la vigilancia y aplicación de las normas de orden migratorio intervienen distintas corporaciones policíacas, quienes con el pretexto de cooperar y basados en las amplias atribuciones otorgadas por la ley, la aplican a su libre albedrío y entendimiento al tratar a los extranjeros con preponderancia, abuso e incluso violencia física que llegue a la muerte. La *LGP* debe limitar y controlar la actuación de los cuerpos de seguridad, ya que la autoridad migratoria es la única responsable de proteger la integridad de los no nacionales. Las detenciones de indocumentados deben estar fundadas en criterios claros y uniformes acordes con la reglamentación vigente.

43) Las EM son lugares de alojamiento exclusivamente de extranjeros que han violado la *LGP* y su Reglamento, las cuales están a cargo del INM a través del Comisionado, y directamente de la Coordinación de Verificación y Vigilancia. Luego entonces, la reclusión en estos sitios constituye una medida preventiva ante la posibilidad de evadir una eminente orden de expulsión, pero de ninguna manera se conforman en un castigo por tratarse de un procedimiento administrativo.

44) El habilitar prisiones preventivas como EM con el objetivo de albergar a migrantes constituye una transgresión a sus garantías esenciales lo cual resulta inconstitucional. En consecuencia, es necesario reformar *LGP* y su Reglamento a fin de eliminar la referencia a estos lugares, al tiempo de evitar contradicciones en el marco jurídico. Conforme a la pirámide de Kelsen, las leyes y los Reglamentos son disposiciones superiores a los Acuerdos; luego entonces, cuando existe contradicción entre normas de esta naturaleza, el contenido que prevalece es el de las primeras sobre el de la segunda.

45) El artículo 153 de la *LGP* faculta a la SG para entregar, en custodia provisional, al extranjero con un *status* irregular a institución o individuo de reconocida solvencia. No obstante, adolece de severas imprecisiones al poner en peligro la seguridad del sujeto cuando utiliza el término “reconocida solvencia” sin estipular el sentido real de esta, así como la indeterminación de las características del sitio, pero sobre todo al no asegurar que la integridad física y las necesidades básicas del migrante serán cubiertas. Por lo tanto, es indispensable que el contenido de la disposición sea modificado para salvar la laguna jurídica.

46) Las normas reguladoras de las EM no son aplicables a los lugares habilitados para el confinamiento de extranjeros. Luego entonces, se violentan los derechos humanos, particularmente de los niños y adolescentes, al no establecer las características básicas que estos sitios deben tener, en razón a las particularidades de los asegurados; de esta manera, son colocados en un total estado de indefensión al no otorgar seguridad en la salvaguarda de su integridad física y el respeto a sus garantías fundamentales.

47) El proceso de recepción del detenido implica abrir un expediente con la información primordial. Este primer paso es muy importante para la posterior deportación, en especial cuando se trata de menores, porque la salida se agiliza y se disminuye el riesgo de vulnerar sus derechos esenciales. Debido a ello, la integración del expediente requiere, además de la creación de dos bases informáticas, una para

adultos y otra para niños y adolescentes, datos como el organismo público o privado bajo cuya custodia se encuentre el individuo, la prueba que determine la edad, la fotografía, y la huella dactiloscópica o el mapa del iris.

48) El artículo 21 del Acuerdo de Funcionamiento de las EM debe ser modificado a efecto de aclarar quién correrá con el gasto de la llamada a la que tienen derecho los internos, el número mínimo de teléfonos, tanto de tarjeta como de monedas, que debe haber, y sobre todo establecer la obligación de los servidores públicos adscritos a las EM de prestar la asistencia necesaria, en especial a los menores y los discapacitados, a fin de comunicarse con la persona que soliciten.

49) Las ONG's y las asociaciones de migrantes sean convertido en un factor importante al proporcionar apoyo financiero, ayuda material y asesoría gratuita a los detenidos. El permitirles el acceso a las EM representa un acierto de nuestra legislación porque su intervención coadyuva a servir de enlace en la localización de los parientes en EU y en el sociedad de origen, lo cual redundará en el tiempo de alojamiento en nuestro país.

50) La Reglamentación de las EM omite precisar las características de los lugares en que se resguardarán las pertenencias de los asegurados y el procedimiento a seguir en caso de que los efectos personales sufran algún daño o extravío imputable a los funcionarios del INM a fin de obtener la indemnización correspondiente. El trámite debe ser expedito para que el afectado conozca el resultado de su reclamación y reciba el pago correspondiente antes de abandonar el territorio. Es de suma trascendencia considerar que, en el caso de los niños y adolescentes, se les permita conservar sus pertenencias, porque ello ayuda a la conformación de su personalidad y la creación de un sentido de pertenencia.

51) Los traductores son indispensables cuando el sujeto no habla español, puesto que existe una comunicación más fluida entre los interlocutores. La LGP y su Reglamento establecen como derecho de los extranjeros el contar con interpretes

durante todo el proceso migratorio y hasta ser decretada su salida o regularizada su estancia. Para dar cumplimiento a lo anterior, es indispensable la firma de un convenio de cooperación entre el gobierno mexicano y los consulados, en el cual estos últimos se comprometan a proporcionar traductores pagados por el propio INM, lo cual facilitaría la integración del expediente; proporcionaría la oportuna y correcta atención médica; mantendría la celeridad en los trámites; haría accesible la denuncia de quejas por trasgresiones a las garantías fundamentales y permitiría la comprensión y la obediencia de los preceptos vigentes en las EM.

52) La persona detenida tiene derecho a contar con un abogado; empero, debido a los honorarios tan elevados es imposible el acceso a este tipo de profesionales, aunado al hecho de no existir defensores gratuitos, lo cual obliga al gobierno mexicano a proporcionar la asesoría a través de la creación de un Instituto, cuyas funciones no serían rebasadas por la cantidad de migrantes si colaboran las ONG's y las asociaciones interesadas en ayudar a los indocumentados.

53) México tiene la intención de respetar las garantías esenciales de los migrantes; sin embargo, hay que transformar esos buenos propósitos en acciones reales, válidas y permanentes, enfocadas en una visión de género y edad que repercuta en beneficio y mejoramiento de las condiciones de los extranjeros alojados en las EM. Para ello, es necesaria una cohesión de líneas de acción de mediano y largo plazo que incluyan la reforma de la *LGP* y su Reglamento con una visión humanista, integral y completa, acorde con la realidad que vive el México del siglo XXI como país de origen, tránsito y destino, al privilegiar la condición humana sobre la nacionalidad.

54) El Acuerdo de Funcionamiento de las EM constituye un avance respecto al anterior, manifestado en el grado de protección y seguridad proporcionado a los extranjeros asegurados. No obstante, existen lagunas jurídicas en diferentes rubros relativos a la estancia, las cuales deben ser resueltas a fin de no vulnerar los derechos fundamentales de los indocumentados. Es el caso de los servicios básicos

proporcionados, los cuales es conveniente concesionar a empresas privadas, por medio de la licitación; de esta forma se evitarían las detenciones ilegales.

55) La reglamentación de las EM debe ser modificada con el propósito de incluir dentro de su distribución, un consultorio médico junto con las características, los aparatos y el tipo de medicamentos necesarios a fin de brindar una atención integral, rutinaria, preventiva y correctiva que incluya las áreas odontológica, oftalmológica, y especialmente psicológica en razón al sentimiento de frustración producto del aseguramiento.

56) El permitir que la Coordinación de Verificación y Vigilancia sea la autoridad encargada de la organización de las EM y al mismo tiempo realice las visitas de supervisión a dichas instalaciones, constituye un absurdo y una violación a las garantías esenciales de los internos. En atención a ello, es necesaria la creación de una Coordinación de EM y sitios habilitados como tales, cuya función sea el mantenimiento de dichos lugares en buenas condiciones, el trato digno a los asegurados y el control de los empleados, especialmente los de seguridad, vigilancia y custodia a fin de erradicar los sobornos. Esto conlleva el ampliar las facultades de la Coordinación de Verificación y Vigilancia, con el objetivo de comprobar que todos los sitios de alojamiento, incluso aquellos a cargo de individuos u organizaciones quienes tengan en custodia a indocumentados, cumplan con la norma establecida. Asimismo, debe estipularse el procedimiento para llevar a cabo las visitas de revisión, la periodicidad de éstas, y los tipos de sanciones a aplicar en caso de existir anomalías.

57) Las disposiciones de las EM consideran una serie de actividades basadas en derechos reconocidos a los internos, las cuales evitan la estancia agobiante, y por ende los conatos de violencia y el aseguramiento ilegal. Empero, ni el Acuerdo de Funcionamiento de las EM, ni la *LGP* y su Reglamento incluye dos derechos básicos, la educación y el trabajo.

58) La duración de la estancia de los extranjeros no puede durar más de 90 días, salvo determinadas circunstancias; el término citado violenta las garantías fundamentales al no derivar ni de la Constitución ni de una ley federal, sino de un acuerdo expedido por el titular de la SG. El detención de los no nacionales en situación irregular debe ajustarse al marco legal y responder a una causa o fin constitucionalmente admisible, previsto y regulado por la ley en la materia, en *contrario sensu* la acción de ser fundada en el principio de soberanía del Estado, se convertiría en arbitraria. Respecto a los niños y adolescentes asegurados, no pueden permanecer indefinidamente en territorio mexicano en una situación de incertidumbre, es decir, sin ser reconocidos por su consulado o reclamados por sus familiares; nuestro gobierno debe asumir la responsabilidad de proveerlos de la protección indispensable siempre en atención a la premisa de *favor minoris*.

59) El prescindir del área de trabajo social dentro de la actual organización de las EM fue un error puesto que dicho departamento, por la propia naturaleza de sus funciones, se convierte en un mecanismo de amparo para los internos al brindarles determinados servicios; además, el área es un enlace con organizaciones públicas, privadas, ONG's y albergues, cuestión importante para orientar y canalizar los esfuerzos de ayuda.

60) La expulsión a pesar de ser una facultad exclusiva del Ejecutivo, tal y como la propia Constitución lo marca, es transgredida por una ley secundaria, la LGP, al conferir dicha atribución a la SG y ésta a su vez a diversos servidores públicos del INM. Asimismo, en este rubro, la norma debe expresar la obligación de estudiar y resolver cada caso en particular y prohibir la emisión de órdenes de expulsión colectivas.

61) La expulsión, en el caso del menor, debe buscar el principio de *favor minoris*, lo cual supone reintegrarlo a su familia o someterlo a la tutela de su gobierno si se encuentra desamparado. En este entendido, no es posible deportar a un niño o adolescente sin valorar sus posibilidades de subsistencia, porque de lo contrario se

estaría privilegiando la condición de extranjero sobre la de menor. En consecuencia, es necesario reformar la *LGP* y su Reglamento con el objetivo de incluir de manera específica dentro de sus disposiciones, la forma, el tiempo y las condiciones en las que debe darse la salida; evitar la repatriación de niños o adolescentes que no hayan sido identificados como nacionales de algún país; proporcionarles el amparo por medio de la regularización de su *status* migratorio hasta en tanto es determinada su nacionalidad o adquirida la mayoría de edad; imponer como regla general durante el procedimiento y ejecución de la devolución, la separación de adultos y menores, más no la de aquellos acompañados por algún familiar, y establecer el llevarlos, previo el acto de deportación, ante la representación consular para su debida documentación.

PROPUESTAS

PROPUESTAS

La problemática que representa la migración no puede ser resuelta, como ya lo hemos asentado, con una fórmula mágica, debido a que tiene connotaciones de diversa índole, como la económica, la política, la social, entre otras. Empero, el gobierno mexicano en concreto, en un acto de profunda coherencia, debe desarrollar mecanismos encaminados a alcanzar el equilibrio entre su facultad soberana de decir quién entra, sale o permanece en su territorio y el respeto a los garantías individuales de los migrantes independientemente de su *status* jurídico; así lograría la gobernabilidad sobre los movimientos de población existentes en su territorio. Para ello, es necesario visualizar los flujos migratorios no como un conflicto sino como un derecho ejercido por hombres, mujeres, niños y adolescentes el cual requiere ser regulado. En este entendido, las propuestas generadas para ser reales y funcionales requieren considerar el género y la edad, en *contrario sensu*, el propósito de resguardar los derechos humanos de los migrantes sería acotado.

Actualmente no existen registros de las detenciones de indocumentados realizadas, debido a la dispersión generada por las diversas instancias involucradas en las tareas de control migratorio; esto produce que las garantías esenciales de los asegurados sean fácilmente transgredidas. Luego entonces, en atención a lo dicho líneas arriba, entre las acciones que debe emprender México a fin de conseguir el control y la dirección de las corrientes migratorias está la implementación de dos bases de datos electrónicas, paralelas y compatibles, una para adultos y otra para menores, las cuales almacenen los archivos de cada uno de los extranjeros capturados. La información recabada incluiría la fotografía del sujeto, la huella dactiloscópica o el mapa del iris para la correcta identificación.

En el caso de los niños y adolescentes, por su situación particular, deben agregarse otros elementos más, como la dirección de la familia o el tutor; el organismo público o

privado bajo cuya protección se halla la persona, y la edad al momento de abrir el expediente, lo cual permitirá determinar en futuras ocasiones si el individuo conserva su condición de menor o no; esto evitará utilizar la presunción de minoridad e ingresar a un adulto en un centro para niños o adolescentes, o bien a la inversa, dejar sin protección a un verdadero menor al recluirlo en una institución impropia o expulsarlo del territorio sin seguir el procedimiento debido. De esta manera, se hace necesario introducir en la *LGP* mecanismos para determinar la edad, como puede ser la radiografía de la muñeca, la cual no supone una intervención que afecte su pudor o recato por lo que basta con su consentimiento, o en su defecto si existe oposición, con el del representante consular. El resultado de esta prueba determinará de una manera más fácil, expedita y confiable la edad para el caso de los reasegurados, evitando quebrantar sus derechos.

La implementación de este sistema redundaría en beneficio para los extranjeros detenidos puesto que agilizaría los trámites administrativos al ser rápidamente reconocidos por la autoridad migratoria; facilitaría la ubicación para familiares, funcionarios consulares u ONG's, y permitiría detectar a los traficantes. Tratándose de niños y adolescentes, haría más expedita la determinación de la edad y los consulados podrían reintegrarlos más pronto a su seno familiar, al contar con los datos de su nacionalidad y el domicilio de sus padres. Las dos bases propuestas estarían interrelacionadas y conectadas a cada una de las delegaciones del INM, a fin de que los registros se obtengan en tiempo real, lo cual permitirá mantener una estadística confiable sobre el flujo migratorio al ser consultada y capturada la información en cada EM conforme se fuera generando. Asimismo, es indispensable la actualización de cada uno de los campos, con la participación de los consulados; por ejemplo, cuando los datos de ubicación de la familia hubiesen cambiado.

La migración debe ser entendida no como algo que requiere ser contrarrestado sino como un fenómeno el cual demanda ser encauzado a través de diferentes acciones; el contar con una política bien definida y acorde a los movimientos de población que confluyen en el país es una forma. México es un territorio de origen, tránsito y

destino, y como tal su política debe ser encaminada a atender estos tres rubros a través de programas dirigidos a:

- La retención y recuperación de nacionales.
- La promoción emigratoria e inmigratoria por medio de los convenios temporales, lo cual permitirá orientar las corrientes de trabajadores a aquellas regiones que requieran mano de obra, sin saturar los mercados. De esta forma, se lograría satisfacer los intereses de los gobiernos, migrantes y empresarios, sin dejar de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes a fin de respetar los derechos de los operarios.
- La incorporación de los inmigrantes a través de programas permanentes de regularización; esto redundaría en beneficio para el Estado, no sólo por la integración de personas económicamente activas al mercado laboral sino por la riqueza cultural que aportarían a la comunidad de acogida.
- La apertura en espacios de integración por encima de la restricción, lo cual implica dejar de lado los métodos de fiscalización y operativos policíacos; empero, no quiere decir limitar la facultad soberana del gobierno de decidir sobre quién entra, sale o permanece en su territorio. La cooperación entre las naciones involucradas manifestada a través del libre tránsito de capitales e individuos sería un mecanismo eficaz de combatir los desequilibrios económicos y la injusta distribución de la riqueza entre las regiones.

Lo anterior, son los ejes a los cuales se debe encaminar la política migratoria de México; no obstante, el éxito en el desarrollo de dichos ejes radica en la conjunción de tres factores. Las estrategias implementadas, cuya naturaleza debe ser variable en su ejecución pero permanente en su utilización para incidir en la migración y disminuir los efectos negativos al tiempo de aumentar los positivos. La reforma integral de la legislación en la materia a fin de regular adecuadamente el fenómeno social; la modificación a la ley debe considerar dos aspectos fundamentalmente, el respeto irrestricto a las garantías fundamentales y la concordancia con la política implementada, y finalmente, la cooperación entre los países involucrados; porque

sólo asumiendo la responsabilidad que a cada uno le corresponde se puede llegar a la adopción de soluciones multilaterales expresadas a través de la colaboración.

Los indocumentados, quienes atraviesan múltiples fronteras, tienen como objetivo personal mejorar su situación económica y la de sus familias. Luego entonces, los gobiernos deben tener claro que no son criminales sino víctimas indefensas de un sistema criminal gestado con base en su necesidad, conformado por contrabandistas, terroristas y principalmente traficantes. Actualmente, el traslado de migrantes se ha convertido en un negocio bastante redituable para los coyotes al grado de existir bandas internacionales perfectamente organizadas. Esto ha creado un clima de incertidumbre e impunidad que afecta a la sociedad y la imagen de los Estados frente a la comunidad internacional, por tanto es necesario tomar medidas determinantes para combatir este delito, para lo cual proponemos:

- Desarrollar campañas informativas permanentes dirigidas a la población en general, y en particular a los indocumentados, sobre los peligros reales que representan los polleros para lograr la concienciación en torno al fenómeno social.
- Crear un programa permanente de profesionalización cuya finalidad sea estimular, capacitar y concienciar a los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración sobre el desempeño y la importancia de sus funciones; así se previene, combate y erradica eficazmente el ilícito en estudio al tiempo de proteger los derechos humanos de los migrantes.
- Implementar estrategias encaminadas a contrarrestar la falsificación de los documentos de identificación, por medio de la cooperación entre las naciones y el uso de la tecnología que refuerce las medidas de seguridad.
- Intercambiar información entre los países para combatir los efectos del tráfico al considerar tres momentos, el proceso de reclutamiento, el traslado hasta el lugar de destino y la inserción en el mercado laboral; sólo la colaboración y el compromiso de los gobiernos expresado a través de acciones claras y firmes pueden impedir el crecimiento de esta actividad.

- Atender, con el auxilio de los consulados respectivos, a las víctimas del tráfico para atenuar las consecuencias que dicha experiencia pudiera haberles causado a través de un programa de atención integral.
- Mantener y reforzar los compromisos existentes respecto a la repatriación de extranjeros de manera ordenada y segura tomando en cuenta la dignidad de los sujetos.
- Reformar el Código Penal a fin de lograr la distinción entre la figura jurídica del tráfico y la trata de personas, debido a que la naturaleza, la contraprestación, las condiciones en las cuales se producen y la voluntad del individuo marcan la diferencia; esto es trascendental, porque el supuesto jurídico del tráfico puede transmutar en trata, así se agrava el estado de vulnerabilidad de los indocumentados.
- Reformar la *Ley General de Población* en el sentido de deslindar cada una de las conductas que integran el tráfico de migrantes y sancionar a los diferentes partícipes de sus etapas (reclutamiento, traslado e inserción) con base en su grado de involucramiento.

En el rubro internacional, concretamente refiriéndonos a los instrumentos vigentes, debemos decir que si bien existe una amplia gama que protege las garantías esenciales de los extranjeros en condición irregular, tanto de adultos como de menores, también es cierto que dicho resguardo no es ni adecuado ni suficiente a pesar de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. La solución no es crear más tratados, pero sí perfeccionar y dotar a los ya existentes con la fuerza suficiente para obligar a los Estados firmantes a su cumplimiento. Es el caso de la Convención mencionada líneas arriba, la cual a pesar de reconocer la personalidad jurídica de los sujetos víctimas de prevaricaciones a los derechos reconocidos en dicho documento, pues los faculta para presentar denuncias por sí o en su nombre, el amparo que ofrece es exiguo. En consecuencia, para otorgar una defensa adecuada se requiere que:

- El órgano de control, es decir el Comité, cuyas recomendaciones son un medio de coerción pasiva para las naciones ante las opiniones de los demás miembros de la

comunidad internacional, este dotado con un mecanismo efectivo que obligue a la parte victimaria a resarcir el daño ocasionado.

— La Convención faculte al Comité para tomar medidas provisionales a fin de evitar perjuicios irreparables a las víctimas de violaciones a sus garantías fundamentales.

— Los países y los individuos estén facultados para someter las demandas a la jurisdicción del Tribunal Internacional de Justicia.

— Los Estados, particularmente los de destino, firmen, ratifiquen pero sobre todo incorporen las disposiciones de la Convención a su régimen interno mostrando no sólo coherencia con su actuar sino un verdadero interés y preocupación por la situación que viven los migrantes.

— Los niños y adolescentes sean considerados como elementos integrantes de las corrientes migratorias, pero en esencia personas independientes capaces de decidir cuándo, cómo y a dónde migrar, con características y necesidades específicas. De esta forma, la protección de sus derechos sería integral al abarcar todos los supuestos jurídicos con base en la edad y las particularidades del sujeto.

— Los procedimientos para reclamar la transgresión de algún derecho deben ser rápidos y sencillos, a fin de impedir cualquier tipo de daño al individuo o a los bienes.

La problemática que presenta la migración no es privativa de nuestro país, es decir, la podemos encontrar en Estados como Ecuador, República Dominicana, Costa Rica, España, Alemania, Italia, entre otros, porque cuando existe una necesidad humana es imperiosa su satisfacción. La movilidad se manifiesta en todas las regiones del mundo con mayor o menor intensidad pero finalmente las víctimas más vulnerables siempre van a ser las mismas; los indocumentados. Las vejaciones sufridas por este grupo vulnerable se hacen sentir durante la intercepción, el aseguramiento, la estancia, la salida y la recepción en la nación de origen; por la inexistencia de estándares generales obligatorios para los gobiernos, los cuales establezcan en *lato sensu* la manera de llevar a cabo dichos procedimientos.

Luego entonces, es inevitable estructurar un tratado internacional con lineamientos universales que rijan las etapas mencionadas al tiempo de redituar en la

observancia, en todo momento, del respeto a las garantías fundamentales de los migrantes. Los países de origen, tránsito y destino, una vez ratificado el instrumento, estarían comprometidos a seguir sus disposiciones. El cumplimiento de lo estipulado sería corroborado con los informes elaborados al respecto y entregados a un Comité creado *ex profeso* para tal fin, el cual, además, tendría la facultad de atender y resolver sobre comunicaciones interestatales e individuales. El texto propuesto sería una guía de principios esenciales encaminados a proteger a todos los extranjeros asegurados, pero particularmente a los niños y adolescentes, independientemente de convertirse a su vez en un valioso mecanismo para controlar los flujos migratorios, al comprometer a los Estados de procedencia suscriptores a implementar programas de reinserción.

Cabe mencionar que la RROCM presentó en marzo de 2001 en la sexta reunión de la CRM el documento titulado "Incertidumbre, Azar e Inequidad" mismo que derivó en un proyecto con reglas sobre la interceptación, detención, deportación y recepción de migrantes en las naciones integrantes de dicho organismo, de la cual forma parte México. El propósito era la adopción e implementación del texto por los miembros; sin embargo, hasta la fecha no ha habido ningún pronunciamiento en ese sentido. En razón a ello, nuestra propuesta estriba en la adopción de un instrumento internacional en el marco de la OEA, cuyo objetivo sea la creación de obligaciones para los países signatarios en el sentido de respetar los derechos humanos de los migrantes durante todas las etapas del proceso migratorio; puesto que una declaración o la enunciación de derechos no genera ningún deber para los gobiernos.

Asimismo, es conveniente la creación de un organismo interamericano autónomo creado en el marco de la OEA especializado en las migraciones y su problemática en el continente. Ello resultaría en beneficio de los Estados de origen, tránsito y destino, al ser un auxiliar en el control y dirección de los flujos de población a través de la coordinación de esfuerzos; la toma de decisiones de carácter general; el análisis de opciones políticas que satisfagan los intereses de los involucrados; la verificación del

cumplimiento de obligaciones adquiridas, y el intercambio de información respecto del fenómeno y sus actores entre las autoridades, los organismos gubernamentales de protección, las ONG's y las asociaciones de migrantes. El órgano propuesto debe procurar disminuir, al grado de erradicar, las violaciones a los derechos humanos de los indocumentados por medio de la generación de compromisos que obliguen a las partes, los cuales contemplen acciones permanentes de orientación y apoyo para lograr la reinserción de aquellos nacionales que regresan a sus países.

La posición irrisoria en la que México se coloca frente a la comunidad internacional deriva de la falta de respeto y amparo a las garantías fundamentales de los extranjeros, causada por la carencia de voluntad política para perseguir y sancionar a los servidores públicos transgresores de los derechos humanos, la endémica corrupción y complicidad institucional arraigada entre los funcionarios, y la inexistencia de mecanismos para salvaguardar a este grupo vulnerable. Para contrarrestar esta situación se requiere de la concentración de esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno expresado por medio de:

— La creación de un mayor número de programas encaminados a proteger la integridad física y mental de los migrantes; esto implica la atención no sólo de quienes están detenidos u hospitalizados, sino también los que se encuentran en tránsito por nuestro territorio.

— El apoyo a los planes que ya están en marcha; es el caso del Grupo Beta, el cual requiere de recursos económicos y materiales, capacitación constante para los integrantes, creación de fondos de estímulos para los miembros, entre otras cosas.

— El entender, asumir y ejercer las funciones que a cada organismo y autoridad le corresponde sin invadir la esfera de competencia; empero, al mismo tiempo, colaborar en beneficio de los indocumentados al respetar sus garantías esenciales.

— La coordinación de campañas informativas permanentes dirigidas a los migrantes en las cuales se les advierta sobre los peligros, la forma en la que pueden sobrevivir, las autoridades encargadas de protegerlos, los albergues existentes, y los derechos que tienen, entre otras cosas.

— La capacitación permanente de servidores públicos mediante cursos cuyo propósito sea prevenir y erradicar delitos, combatir la corrupción e impunidad, y concienciar sobre la situación de vulnerabilidad de los extranjeros con *status* irregular.

— La colaboración y coordinación con las diferentes ONG's e instituciones religiosas, en particular la iglesia católica, puesto que la magnitud del fenómeno social exige la unión de esfuerzos en beneficio de este grupo vulnerable.

Además de lo anterior, es importante que los consulados tengan mayor presencia en la frontera sur; ello es posible si las naciones de origen, además de reclamar por el trato dado a sus paisanos, desarrollan una política de protección eficaz a través de programas de asistencia en diversos rubros; contacto directo con organizaciones de migrantes, ONG's y autoridades locales; visitas a los centros de detención; cooperación expedita con las autoridades mexicanas, y planes de sensibilización para los agentes consulares y funcionarios administrativos respecto a los peligros que enfrentan sus nacionales, pues sólo siendo conscientes del problema se puede actuar en consecuencia. En relación con los menores es necesario, por su condición especial de indefensión, que los consulados desarrollen acciones de respuesta rápida para conseguir su salvaguarda, al dejar de lado el papeleo y los trámites burocráticos con el propósito de lograr la deportación expedita y la posterior reintegración al núcleo familiar; claro está, sin olvidar la asistencia en todo momento del proceso. Aunado a lo expresado, es conveniente que los Consulados, particularmente los de mayor incidencia de inmigración, firmen convenios de colaboración con el gobierno mexicano para agilizar los trámites de deportación y sortear la violación de los derechos humanos de los asegurados; un tópico sería el compromiso a proporcionar traductores, cuando fuera necesario, pagados por el propio INM.

La migración produce múltiples efectos que recaen sobre los Estados, las sociedades, y particularmente los hombres, mujeres, niños y adolescentes quienes dejan sus lugares de residencia en busca de la subsistencia. En consecuencia, la

misión concreta de la ciencia jurídica consiste en la formulación de normas o la creación de organismos encaminados al noble objetivo de proteger las garantías fundamentales de dichos migrantes, en especial de quienes de manera indocumentada ingresan por nuestras fronteras con el único fin de mejorar sus condiciones de vida. En este sentido, se ha creado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuya misión es vigilar y proporcionar certeza al pleno ejercicio de las garantías individuales plasmadas en la *Constitución*, tanto de mexicanos como de extranjeros, y dentro de estos últimos de los mayores y menores de edad independientemente de su condición migratoria. Sin embargo, a lo largo del presente trabajo ha quedado demostrado que dicha función no es cumplida por la CNDH debido a la reunión de diversos factores que le impiden proporcionar el amparo adecuado.

Por lo expuesto, la CNDH debe de considerar algunos cambios que son importantes para otorgar la protección necesaria. En este sentido, se propone lo siguiente:

- Desarrollar estrategias que permitan prevenir y resguardar a los migrantes, en especial los niños y adolescentes, de cualquier tipo de transgresiones a sus derechos, evitando de esta forma afectar su integridad física o mental.
- Formular una guía de supervisión de EM, sitios habilitados como de alojamiento, y lugares propiedad de personas físicas o morales quienes tengan en custodia a extranjeros. Dicho documento debe considerar, dentro de sus tópicos de revisión, a los menores de edad cuya situación de indefensión se agrava cuando son detenidos.
- Empezar campañas temporales, pero constantes, de información entre los miembros de la sociedad con el propósito de lograr su concienciación respecto del fenómeno social y los peligros por los que atraviesan los indocumentados; así se contribuirá a desmitificar la imagen del “migrante delincuente”.
- Rediseñar la folletería informativa a fin de hacerla más entendible a través de dibujos, particularmente para quienes no saben leer; esta es una forma sencilla de prevenir a los migrantes al tiempo de combatir delitos como el tráfico.
- Capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos de la Comisión, particularmente a quienes tienen contacto directo con los indocumentados, por medio de cursos en

los cuales se muestre, no sólo los riesgos que corren estos sujetos, sino también la evolución en las formas de ingreso y evasión de la ley.

— Impulsar los trabajos emprendidos por la Quinta Visitaduría y apoyarla con recursos materiales y humanos; así sus actividades se verán reflejadas en una disminución de las cifras de violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Sólo si la Quinta Visitaduría cuenta con los medios suficientes y el personal adecuado podemos esperar que se subsanen las deficiencias y omisiones existentes hasta ahora.

— Agilizar el procedimiento del recurso de queja con el objetivo de que los extranjeros víctimas de prevaricaciones a sus garantías fundamentales puedan conocer el fallo de la resolución antes de ser expulsados del país para ser restituidos en sus derechos si fuera el caso.

— Emitir recomendaciones más severas para que la publicidad sirva de elemento coercitivo en la actuación de las autoridades migratorias; independientemente de expedir informes especiales, recomendaciones generales, y solicitar la aplicación de medidas cautelares para frenar las violaciones, restituir en sus derechos a los individuos y lograr la reparación de los daños causados.

Ahora bien, respecto al Decreto regulatorio INM, organismo encargado de procurar que los flujos migratorios beneficien a México, no esta acorde con la *praxis*. Es posible concebir y mucho menos consentir contradicciones entre una norma superior y otra inferior; por ello es necesario reformar el Decreto de creación del INM, ya que sus disposiciones son inoperantes y obsoletas, en razón a ser el Reglamento Interno de la SG el que estipula los departamentos por los cuales se integra el Instituto y las funciones correspondientes a cada uno.

Asimismo, al momento de realizar la modificación a la estructura del INM se debe considerar el adicionar al organigrama una Coordinación de Estaciones Migratorias y sitios habilitados como tales, cuyo compromiso sea el funcionamiento y el mantenimiento general de estos lugares en un nivel decoroso; el trato digno a los asegurados, y el control de los empleados, en especial los de seguridad, vigilancia y

custodia a fin de erradicar los sobornos. De esta forma, sorteamos la contradicción que existe actualmente al facultar a la Coordinación de Verificación y Vigilancia para realizar visitas periódicas de supervisión y al mismo tiempo ser la encargada de la organización de estos espacios. La reforma conlleva también, el ampliar la potestad de inspección de la Coordinación de Verificación y Vigilancia en el sentido de comprobar que todos los sitios de reclusión, incluso aquellos a cargo de personas u organizaciones quienes tengan en custodia a indocumentados, cumplan con la reglamentación establecida, ya que finalmente el único responsable por la integridad y dignidad de los migrantes detenidos es el Estado mexicano. Asimismo, se debe establecer el procedimiento para llevar a cabo las visitas de revisión, la periodicidad de éstas, y las clases de sanciones de existir anomalías.

En otro orden de ideas, sabemos que la *Constitución* en su artículo 33 consagra la expulsión, es decir, la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero cuya presencia juzgue inconveniente. No obstante, la redacción de tal disposición se produce en un momento histórico concreto en el cual los inmigrantes eran vistos como una amenaza, quizás infundada, para la seguridad y soberanía nacional. Con fundamento en esto la Comisión redacta el contenido del artículo 33, pero sin la posibilidad de interponer el juicio de amparo. Así, se negó la garantía de audiencia a los extranjeros. Hoy por hoy la movilidad en México ha adquirido otros matices; como todo fenómeno social es tendente a sufrir cambios en su estructura que el derecho debe regular. En atención a ello, podemos decir que el texto del artículo 33 debe ser replanteado tomando en cuenta que:

— Los actores activos de la migración no son los mismos que hace más de 70 años; las mujeres, los niños y los adolescentes se han integrado a estos contingentes convirtiéndose en los personajes más vulnerables.

— La facultad de decisión sobre quien debe ser expulsado no es exclusiva del Poder Ejecutivo; la actual *LGP* confiere dicha atribución a la SG, y esta a su vez a diferentes servidores públicos del INM.

— Los trabajadores migratorios tienen como único objetivo mejorar la situación económica de sus familias; no constituyen un riesgo para los intereses y la seguridad de la sociedad.

La *Ley General de Población* es la norma cuyas disposiciones regulan los movimientos de población en México; no obstante, data de hace más 30 años cuando la preocupación del legislador era el crecimiento de la tasa de natalidad y, en consecuencia, el limitar la expansión demográfica. Actualmente, la situación ha cambiado por diversos factores los cuales han provocado que la causa principal del desplazamiento sea el mejoramiento de la condición económica de los hogares. Luego entonces, al ser la migración un fenómeno social y por tanto una fuente real para la ciencia jurídica, lo que se requiere es una nueva legislación acorde a las necesidades reales de la comunidad.

En este sentido, nuestra propuesta radica en la creación de un Código de Población; hablamos de código porque de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano es: “1. (Cuerpo de leyes según un método y sistema. Del latín *codicus*, de *codex-icis*). En sentido histórico se entiende por código toda compilación de preceptos jurídicos; actualmente se denomina código a la fijación escrita que comprende el derecho positivo en alguna de sus ramas (civil, penal, mercantil, etc.) con unidad de materia, plan, sistema y método”.⁷⁰³ En consecuencia, el Código de Población, perteneciente a la rama del derecho migratorio, estaría integrado por capítulos, como lo está actualmente, con exclusión de los relativos a la emigración, repatriación, inmigración, sanciones, procedimiento migratorio, y verificación y vigilancia. Los dos primeros constituirían la *Ley de Emigración*, en tanto que los demás formarían la *Ley de Inmigración*. De igual forma, el *Reglamento* sería modificado en su contenido para abarcar únicamente las disposiciones generales; la política de población; el Consejo Nacional de Población, y el Registro Nacional de Población.

⁷⁰³ III, *Op. cit.*, p. 489.

Con esta división se busca tener una norma especializada que regule la movilidad de mexicanos y extranjeros en nuestro país, al tiempo de proteger apropiadamente sus garantías fundamentales;⁷⁰⁴ tal vez la pregunta ahora sea ¿Por qué no simplemente reformar la actual *Ley General de Población*? Esta demostrado que cuando fue creada la ley en comento las necesidades de la sociedad eran distintas a las actuales, por tanto el objetivo de la disposición, en ese tiempo, no puede ser el mismo al de nuestro días, ya que las circunstancias han cambiado. La sola modificación a la *LGP* implicaría salvar algunas lagunas jurídicas, como se ha hecho hasta ahora, sin resolver la situación en cuanto al fondo; lo que se requiere es un estudio profundo reflejado en la creación de una nueva legislación acorde con la realidad migratoria que afecta a nuestra nación, y cuyo propósito sea regular los movimientos de extranjeros a fin de beneficiar a la sociedad, al tiempo de proteger los derechos humanos. Sólo así, México sería coherente con lo exigido a los Estados de destino respecto a nuestros paisanos, al mostrar una genuina precaución por la integridad no sólo de los mexicanos, sino también de quienes no lo son, pero se encuentran dentro del territorio.

En atención a lo expresado, la *Ley de Emigración* propuesta necesita considerar entre otras cosas las siguientes:

— La salida de mexicanos del territorio nacional se produce actualmente por razones económicas; luego entonces, es necesario incluir dentro del *corpus* del artículo 77 que el propósito de la emigración sea realizar diversas actividades, y no solamente el residir en el extranjero.

— La obligación de la SG de velar porque los convenios temporales estén apegos al respeto irrestricto de las garantías fundamentales de los trabajadores; pero además, que los compromisos derivados de los mismos alcancen la vigilancia de su cumplimiento para evitar cualquier tipo de abusos antes, durante y después de la contratación.

⁷⁰⁴ Es el caso de Ecuador con la Ley de Extranjería del 4 de noviembre de 2004; Argentina con la Ley 25.871 promulgada el 20 de enero de 2004, o España con su Ley de Extranjería, que de forma específica regula la movilidad de los extranjeros dentro de su territorio.

Respecto a la *Ley de Inmigración* esta debe tener una visión humanista e integral, con base en el género y edad, al privilegiar la condición de ser humano sobre la nacionalidad. Para ello, es necesario tomar en cuenta algunos aspectos:

— Proteger a las familias cuando alguno de sus miembros tenga una situación migratoria irregular. El artículo 39 de la *LGP* ampara al extranjero casado con mexicano o con hijos nacidos en el territorio nacional al regularizar su estancia. Empero, no cuando viva en unión libre o los hijos haya nacido fuera de México; esto conlleva la separación porque el *status* jurídico de uno de los miembros no es apegado a la norma. Luego entonces, es importante salvaguardar la unidad familiar al facilitar la legalización de la permanencia en México de sus integrantes; es primordial que prevengan los principios de reagrupación y conservación del núcleo sobre cualquier otro tipo de interés.

— Limitar y regular la facultad discrecional de la cual goza la Secretaría de Gobernación y algunos funcionarios públicos del INM; está demostrado que derivado de dicha potestad de decisión se cometen violaciones en contra no sólo de extranjeros sino también de mexicanos.

— Incluir dentro de la hipótesis del asilo que la persecución no sea únicamente por razones políticas. Existen casos en los cuales está en peligro la integridad física o mental de las personas por cuestión de género, edad o cualquier otra circunstancia; ello obliga, siguiendo nuestra tradición altruista, a proteger y en consecuencia a otorgar el asilo a quienes corren algún tipo de riesgo sin que este necesariamente sea generalizado para cubrir el supuesto jurídico.

— Crear una nueva categoría migratoria bajo la calidad de no inmigrante específicamente para menores indocumentados con ciertas características y condiciones, como la indeterminación de la nacionalidad y el tiempo transcurrido desde el momento de la captura. Finalmente los niños y adolescentes no pueden permanecer de manera indefinida en territorio mexicano en una situación de incertidumbre, es decir, sin ser reconocidos por sus consulados o reclamados por sus familiares; debido a ello, nuestro gobierno debe asumir la responsabilidad de proveerlos de lo indispensable, a partir de la regularización de su *status* jurídico.

— Sancionar, como anteriormente se hacía, al extranjero que contraiga matrimonio con un mexicano con el propósito de residir en el país y obtener los beneficios de la ley. Actualmente, la pena es sólo para el nacional, cuando el contrato de matrimonio requiere de la voluntad de las partes; por tanto el castigo tendría que ser para ambos.

— Prever dentro del procedimiento administrativo de verificación y vigilancia, cuando se trate de menores, el estar siempre acompañados por los padres, el tutor o el representante legal,⁷⁰⁵ de otra manera se encontrarían en un total estado de indefensión ante una autoridad y un proceso desconocidos. Es pertinente estipular que la falta de este requisito es causa suficiente para invalidar las actuaciones. Asimismo, las inspecciones deben realizarlas invariablemente servidores públicos del INM. Finalmente, en atención a la condición de vulnerabilidad en la que se pueden llegar a encontrar los niños y adolescentes, es conveniente evitar su aseguramiento y aplicar otra medida preventiva.⁷⁰⁶

— Regular la actuación de la SG para evitar que dicha dependencia, dentro del proceso migratorio, tenga una doble función, como parte acusadora y como tribunal *ex profeso* capaz de imponer una sanción, la cual despoje al sujeto de sus derechos de residencia, lo prive temporalmente de su libertad y lo obligue a abandonar el territorio sin haber mediado juicio de por medio.

— Restringir y controlar la actuación de las distintas corporaciones policíacas que intervienen en la detención de indocumentados a fin de sortear cualquier tipo de transgresión a sus garantías fundamentales.

— Eliminar la facultad de la SG para habilitar prisiones preventivas como sitios de alojamiento; ello constituye una violación a los derechos humanos del migrante, además de implicar una contradicción con una norma inferior como es el *Acuerdo de Funcionamiento de las EM*.

— Aclarar el contenido del artículo 153 de la *LGP* en relación a la solvencia del individuo o institución encargada de la custodia del extranjero, porque no se especifica si ésta debe ser moral, económica o política; en consecuencia la

⁷⁰⁵ Artículo 45 inciso H de la *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*.

⁷⁰⁶ Artículos 45 inciso L de la *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, y 40 fracción 2 inciso b subinciso ii de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

integridad física de la persona y la satisfacción de sus necesidades básicas no son aseguradas.

— Regular el procedimiento de expulsión y determinar los casos en los cuales esta puede ser demorada; expresar la obligación de resolver cada asunto en particular; prohibir la emisión de órdenes colectivas, e informar al sujeto sobre el derecho que le asiste para apelar el fallo o interponer recursos. Respecto a los menores es imperioso incluir un procedimiento para su expulsión, tomando en cuenta a los que están acompañados y quienes no lo están, el cual evite vulnerar sus garantías fundamentales al reglamentar la forma, el tiempo y las condiciones de su salida. Asimismo, es necesario impedir la expulsión de niños o adolescentes que no hayan sido identificados como nacionales de algún Estado, al tiempo de proporcionarles el amparo por medio de la regularización de su *status* migratorio con la creación de una categoría específica para ellos; imponer como regla general la separación de los menores que se encuentren solos del resto de la población, más no la de aquellos acompañados por la familia o algún pariente; determinar los casos en los cuales el INM podrá entregarlos a sus Consulados respectivos a fin de proceder con la repatriación, y estipular como obligación de las autoridades migratorias el llevar a los niños y adolescentes expulsados directamente a sus lugares de origen.⁷⁰⁷

La inmigración como fenómeno estructural tiene una dinámica propia la cual no debe impedir a quienes son sujetos activos, es decir, los extranjeros, gozar, por el simple hecho de ser migrantes, de las garantías esenciales que conlleva la condición de ser humano. En este sentido, no podemos perder de vista el objetivo primordial del derecho; privilegiar la protección de dichas garantías por su propio fundamento, sobre cualquier otro interés o *status*. En consecuencia, las EM requieren de una revisión a su reglamentación la cual vele por la integridad física y mental de los asegurados, ya que, como lo hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo, la

⁷⁰⁷ La resolución del Consejo Europeo del 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros, considera que: “la presencia irregular en el territorio de los Estados miembros de menores no acompañados que no tengan la consideración de refugiados debe tener carácter provisional y que los Estados miembros deben procurar cooperar entre sí y con los países terceros de procedencia para devolver al menor a su país de origen o a un país tercero dispuesto a admitirlo, sin poner en riesgo la seguridad del menor, con el fin de encontrar, cuando sea posible, a las personas responsables del menor, y de reunirlo con dichas personas”. Véase: Cristina Elías. *Op. cit.*, pp. 227.

actual normatividad presenta irregularidades que terminan por violentar los derechos humanos de los individuos alojados en tales sitios. De esta manera, el nuevo Acuerdo de Funcionamiento de las EM debe tomar en cuenta aspectos como los siguientes:

- Regular los sitios habilitados para los extranjeros detenidos, al establecer sus características básicas y las condiciones en las cuales se dará la estancia.
- Imponer la obligación a los funcionarios de las EM de prestar el auxilio necesario a los internos para comunicarse con quien soliciten, en especial si se trata de menores o personas discapacitadas. Asimismo, debe aclararse quién correrá con el costo de la llamada y el número mínimo de teléfonos con los cuales debe contar la EM.
- Determinar las particularidades de los sitios en los cuales serán resguardadas las pertenencias de los asegurados, así como el procedimiento a seguir en caso de que sufran algún daño o extravió imputable a los servidores públicos del INM. El trámite debe ser expedito para que el afectado conozca el resultado de su reclamación y en su caso reciba el pago correspondiente por concepto de indemnización antes de regresar a su país. Del mismo modo, debe considerarse, cuando se trate de niños o adolescentes, el permitirles conservar sus efectos personales porque ello ayuda a la conformación de su personalidad y a la creación de un sentido de pertenencia; así se evitaría causar un trastorno psicológico.
- Proporcionar al extranjero, por parte del Estado, asesoría jurídica gratuita a través de un organismo creado *ex profeso* con ese propósito, como el Instituto de Mexicanos en el Exterior, el cual abarcaría, además de la asistencia a los emigrantes, el apoyo para los inmigrantes. Las actividades de dicho órgano serían apoyadas por las ONG's y las demás asociaciones interesadas en ayudar a los indocumentados. De esta forma, cubriríamos la demanda de defensores e impediríamos la corrupción de funcionarios. Lógicamente la naturaleza y objetivos del Instituto en comento tendrían que cambiar al adaptarse a sus nuevos quehaceres.
- Incluir, dentro de la reglamentación de las EM, un área específica para hospedar a las familias aseguradas, misma que será diferente a la de los demás internos para no vulnerar sus derechos y su integridad física.

— Replantear el sentido de los servicios médicos para otorgar una atención integral, rutinaria, preventiva y correctiva, la cual abarque las áreas odontológica, oftalmológica y especialmente la psicológica, primordial en razón al sentimiento de frustración generado por la detención. Igualmente, es necesario considerar dentro de la distribución de las EM, un consultorio médico junto con sus características, los aparatos y el tipo de medicamentos indispensables, tomando en cuenta las enfermedades más comunes de los migrantes.

— Establecer un programa de trabajo, acorde con la temporalidad de la estancia y la edad de los individuos, el cual les permita obtener recursos y adquirir destrezas para incorporarse al mercado laboral de su país de origen una vez repatriados. Dicho plan contaría con la participación del INM, los consulados y las empresas privadas. El salario obtenido iría a un fondo de ahorro que sería entregado al interesado una vez ejecutada la orden de expulsión, y en caso de ser menor, directamente a la persona que ejerce la patria potestad.

— Diseñar un programa permanente de educación básica para los extranjeros alojados en las EM con la intervención de la Secretaría de Educación, el INM, y la colaboración de los consulados, a fin de lograr el reconocimiento de los estudios y su respectiva validación; así el sujeto deportado podría continuar o concluir su enseñanza.

— Cambiar el vocablo cancelar por suspender las visitas, en razón a que el primero implica la negación de tal derecho.

— Limitar la facultad discrecional de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria para decidir sobre el otorgamiento del permiso de visitas en las EM a ONG's y Asociaciones Religiosas, a través de la enunciación de los supuestos bajo los cuales puede ser negada dicha autorización; así como, los casos en los cuales una vez concedida, puede ser cancelada. En este mismo tenor, es importante eliminar el trámite de renovación porque representa únicamente un procedimiento burocrático infructuoso el cual es salvado con el establecimiento de las causales de cancelación.

— Penar la conducta del asegurado que implique el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo de Funcionamiento de las EM.

— Reformar la temporalidad en la que el Responsable de la EM puede separar al infractor. Cinco días quebranta lo dispuesto en el artículo 21 constitucional; la aplicación de las penas por parte de la autoridad administrativa, a causa de prevaricación a los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente puede consistir en multa o arresto hasta por 36 horas.

— Cambiar el tiempo máximo de duración de la estancia de los extranjeros detenidos en las EM conforme a la ley de la materia. El aseguramiento de los migrantes debe ajustarse al marco jurídico y responder a una causa y fin constitucionalmente admisible, previsto y regulado por la norma correspondiente para evitar que el alojamiento sea arbitrario e ilegal.

— Clasificar a los empleados de las EM delimitando sus funciones y facultades, en especial aquellos que tienen contacto directo con los indocumentados.

— Conservar el departamento de trabajo social; la naturaleza propia de sus funciones son un mecanismo de amparo para los internos al brindarles determinados servicios. Además, el área es un enlace con organizaciones públicas, privadas, ONG's y albergues; cuestión importante para orientar y canalizar los esfuerzos de ayuda. Asimismo, se debe considerar entre sus facultades la capacidad para recaudar fondos los cuales se integren a los distintos programas de las EM.

— Determinar los supuestos para abandonar la EM; el extranjero no siempre es expulsado o se le ordena la salida del país. Dentro de este rubro, se debe incluir los casos en que los individuos pueden momentáneamente dejar los sitios de aseguramiento, como cuando son requeridos en las oficinas de la embajada o el consulado; necesitan cobrar un giro, o tengan que presentarse en algún otro lugar relacionado con su estancia.

Independientemente de lo expresado en relación al contenido del nuevo Acuerdo de Funcionamiento de las EM, es forzoso adoptar algunas medidas adicionales como:

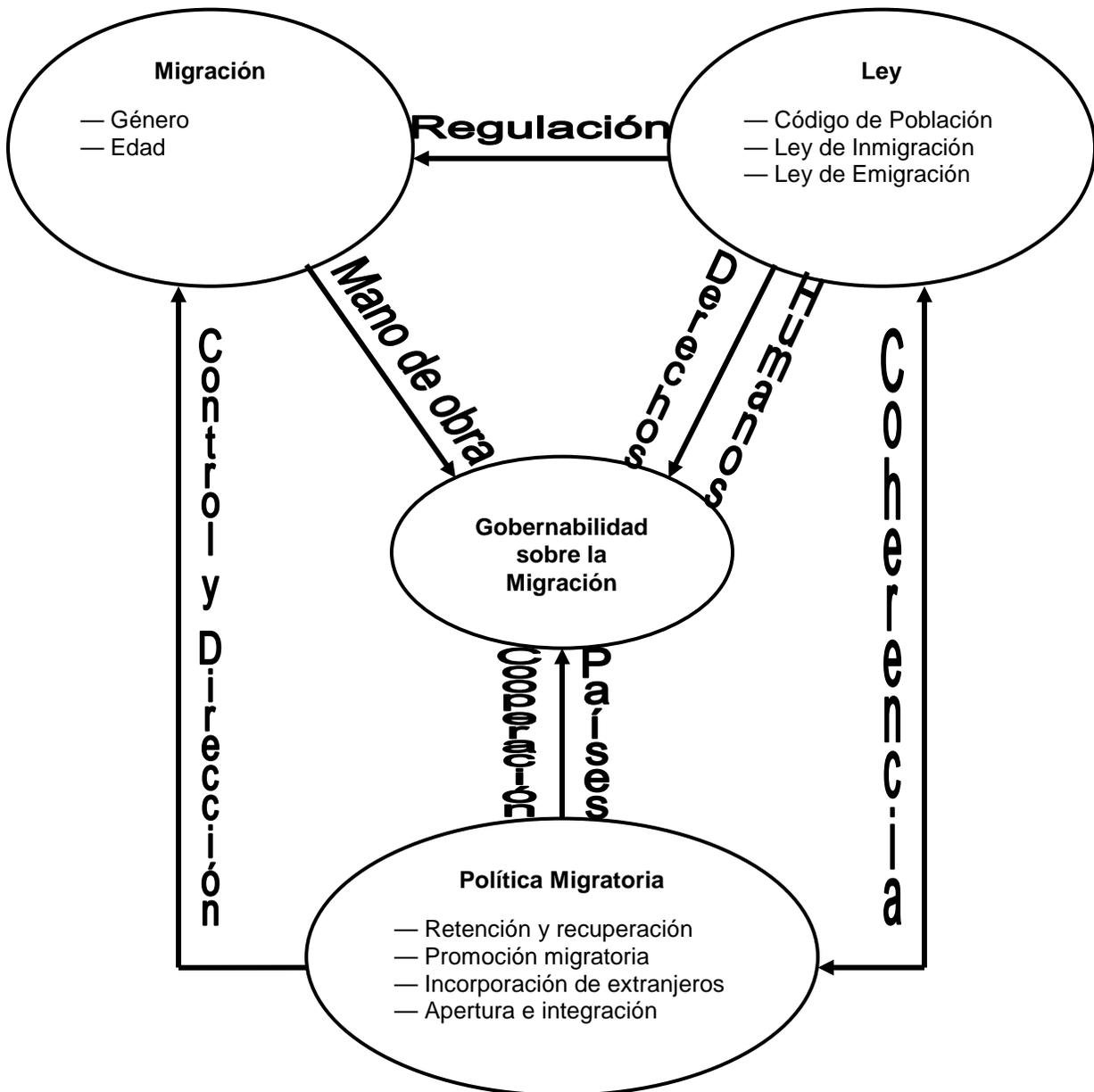
— Concesionar ciertos servicios, que las EM están obligadas a prestar, a empresas privadas por medio de la licitación. De esta manera, habría una compañía encargada de la higiene las 24 horas del día, la cual mantendría limpias y en condiciones dignas las instalaciones. Los alimentos y las dietas para los internos, se confiarían, de igual

forma, a una empresa calificada que garantice la higiene y calidad de los productos, así como la variedad del menú. La supervisión de los servicios estaría a cargo de la Coordinación de EM y sitios habilitados como tales. Son dos los objetivos básicos a cumplir con esta medida, evitar la violación de las garantías fundamentales de los alojados al incumplir con las condiciones en las que deben ser privados de su libertad, y enfocar las actividades del Responsable de la EM al mejoramiento de las instalaciones y la procuración de beneficios para los asegurados.

— Revalorar la condición de las EM actuales para determinar aquellas que no cumplen con los estándares, características y condiciones estipuladas por la norma, a fin de lograr su acondicionamiento y reconstrucción. La construcción de nuevos edificios debe hacerse con base en las observaciones hechas al tomar en cuenta el género, la edad, la relación familiar y la cantidad promedio de personas que cada día se suman a la corriente migratoria particularmente en temporadas altas, con el fin de evitar el hacinamiento. Para ello, es indispensable que el INM, como órgano facultado para intervenir en la recaudación y aplicación de sus ingresos, y en definir estrategias y criterios para la diversificación de su financiamiento, genere una partida exclusiva para el mantenimiento de estos lugares.

— Rediseñar el documento en donde constan los derechos y obligaciones de los extranjeros al interior de la EM, el cual debe considerar ciertas características como la claridad, la precisión y la brevedad, en razón a la condición de los individuos a quienes esta dirigido; además, es relevante su traducción en diferentes idiomas para la fácil comprensión. Es necesario que contenga un número telefónico sin costo para presentar quejas, y un directorio de los consulados y las instituciones de protección, como la CNDH; así como de las ONG's y las asociaciones públicas o privadas que presten asesoría jurídica gratuita. Igualmente, es conveniente que el indocumentado firme o, en caso de no saber, imprima su huella dactilar en un acuse, a fin de comprobar que esta enterado y entiende sus derechos y obligaciones al interior de las EM.

Finalmente, la migración es un fenómeno social con múltiples causas y efectos que requieren ser vistos desde una óptica de género y edad y no como un problema de seguridad nacional. El migrante es simplemente un ser humano que busca, basado en su derecho inherente de circulación, mejorar sus condiciones de vida en sitios distintos al suyo; no es un delincuente ni migra con la intención de delinquir, por tanto los Estados no deben verlo como una amenaza latente para sus intereses, sino como la mano de obra demandada por sus sociedades. En este sentido, la política migratoria de los países se debe basar en la atención integral de sus flujos a través de estrategias las cuales deriven en acciones reflejadas en el control y la dirección de los mismos; empero esto no es suficiente, también es preciso la concienciación y cooperación entre las naciones con el objetivo de lograr la protección sistémica de las garantías fundamentales de este grupo vulnerable. Asimismo, es imperioso que exista coherencia entre la política y la ley en la materia, esto es vital ya que el derecho tiene como propósito el regular la conducta externa de los hombres a fin de no invadir la esfera jurídica de los demás. Luego entonces, con la conjugación de estos dos factores se lograría la gobernabilidad sobre la migración y por ende la protección adecuada de los derechos humanos de los migrantes. Lo expresado puede ser esquematizado de la siguiente forma:



BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

DOGMÁTICA

- AGUAYO, Sergio, *El Éxodo Centroamericano*, México, SEP, s.a, 125 pp.
- ARELLANO, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 4ª edición, México, Porrúa, 1980, 796 pp.
- ARRIOLA, Aura, *Tapachula “La Perla del Soconusco”*, Guatemala, FLACSO, 1995, 296 pp.
- BECERRA, Manuel, *Derecho Internacional Público*, México, Mcgraw-Hill, 1999, 139 pp.
- BONET, Jordi, *Las Políticas Migratorias y la Protección Internacional de los Derechos y Libertades de los Inmigrantes. Análisis desde la Perspectiva del Ordenamiento Jurídico Español*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, 118 pp.
- BOVIN, Philippe (coord), *Las Fronteras del Istmo: Fronteras y Sociedades entre el Sur de México y América Central*, México, CIESAS y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997, 241 pp.
- BUERGENTHAL, Thomas, *Derechos Humanos Internacionales*, 2ª edición, México, Gernika, 2002, 376 pp.
- BUSTAMANTE, Jorge, *Migración Internacional y Derechos Humanos*, México, UNAM, 2002, 210 pp.
- CARRILLO, Ana (comp), *Migraciones, Frontera y Sociedad*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2001, 117 pp.
- CASTILLO, Mireya, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, 187 pp.
- CHENAUT, Victoria, *Migrantes y Aventureros en la Frontera Sur*, México, SEP, 1989, 210 pp.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03*, México, 2004, 367 pp.

- Situación Jurídica de los Inmigrantes en Condición Irregular en la Frontera Sur de México*
-----, *Informe sobre Violaciones a los Derechos Humanos de los Migrantes en la Frontera Sur*, México, 1995, 185 pp.
- CONTRERAS, Francisco, *Derecho Internacional Privado. Parte General*, 3ª edición, México, Oxford, 2000, 338 pp.
- DARDON, Jacobo, *Caracterización de la Frontera de Guatemala/México*, Guatemala, FLACSO, 2002, 433 pp.
- DE LEÓN, Francisco, *Tráfico de Personas e Inmigración Ilegal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, 454 pp.
- DE OLLOQUI, José (comp), *Estudios en torno a la Migración*, México, UNAM, 2001, 179 pp.
- DOLLOT, Louis, *Les Migrations Humaines*, Francia, Kos-tau, 1971, 127 pp.
- ELÍAS, Cristina, *La Protección del Menor Inmigrante desde una Perspectiva Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, 349 pp.
- FABREGA, Cristóbal, *Protección Jurídica del Menor Inmigrante*, Madrid, Colex, 2001, 174 pp.
- GARCÍA, Emilio, *Infancia-Adolescencia. De los Derechos y de la Justicia*, México, Fontamara, 1999, 143 pp.
- GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Mónica VERE, *México y Estados Unidos frente a la Migración de los Indocumentados*, México, Porrúa, 1988, 175 pp.
- GIMENEZ, Carlos, *Qué es la Inmigración*, Barcelona, Integral, 2003, 187 pp.
- KAUFFER, Edith (ed), *Identidades Migraciones y Género en la Frontera Sur de México*, México, Ecosur, 2002, 270 pp.
- La Protección Jurídica Internacional de la Persona Humana y el Problema de los Indocumentados*, Argentina, ACNUR, 1991, 188 pp.
- LUNGO, Mario (comp), *Migración Internacional y Desarrollo Tomo I*, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, 1997, 187 pp.
- , *Migración Internacional y Desarrollo Tomo II*, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, 1997, 187 pp.
- MARMÓRA, Lelio, *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, Buenos Aires, OIM-Paidós, 2002, 443 pp.

Situación Jurídica de los Inmigrantes en Condición Irregular en la Frontera Sur de México

MARTÍNEZ, Germán, *Plantaciones, Trabajo Guatemalteco y Política Migratoria en la Frontera Sur de México*, México, Serie Nuestros Pueblos, 1994, 189 pp.

MONTEFORTE, Mario, *La Frontera Móvil*, México, UNAM, 1996, 259 pp.

MONTERO, Gerardo, *Facultad Discrecional en Materia Migratoria*, México, CNDH, 1992, 120 pp.

MUÑOZ, Humberto *et. al*, *Las Migraciones Internas en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1974, 189pp.

ORTIZ, Loretta, *Derecho Internacional Publico*, 2ª edición, México, Oxford, 2000, 530 pp.

OSORIO Y NIETO, César, *La averiguación previa*, México, Porrúa, 1989, 367 pp.

PEEK Peter y Guy STANDING, *Políticas de Estado y Migración. Estudios sobre América y el Caribe*, México, El Colegio de México, 1989, 426 pp.

PEREZ, Miguel, *Estudios Jurídicos sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2002, 255 pp.

PIEROTTI, Ida, *Contribución a la Reflexión sobre el Fenómeno de la Migración Femenina en Guatemala*, Guatemala, Movimondo, 1998, 26 pp.

REMIRO, Antonio *et. al*, *Derecho Internacional*, Madrid, Mcgraw-Hill, 1997, 1269 pp.

ROCCATTI, Mireille, *Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudman en México*, 2ª edición, México, CDHEM, 1996, 352 pp.

Segundo Certamen de Ensayos sobre Derechos Humanos de las Niñas y de los Niños, México, CDHEM, 1999, 206 pp.

SORENSEN, Max (ed.), *Manual de Derecho Internacional Publico*, 7ª edición, México, Fondo de Cultura Económico, 2000, 819 pp.

SUAREZ-OROZCO, Carola y Marcelo SUAREZ-OROZCO, *La Infancia de la Inmigración*, Madrid, Morata, 2003, 291 pp.

Sueños, Veredas y Fronteras. Reflexión sobre el Fenómeno Migratorio, Guatemala, CAM, 2002, 158 pp.

TAMÉS, Beatriz y María PACHECO, *Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias en México*, México, CNDH, 1997, 190 pp.

HEMEROGRAFÍA**Diccionarios**

DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 9ª edición, México, Porrúa, 1980, 496 pp.

Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª edición, México, Porrúa, 1991, 2751 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991, 3272 pp.

Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, España, Espasa Calpe, 2001, 2368 pp.

Revistas

ÁNGELES, Hugo, "Migración Internacional a través de la Frontera Sur de México. La Dimensión de la Estadística para la Región del Soconusco", *Ecofronteras*, México, num. 19, agosto de 2003, pp. 5-8.

ÁNGELES, Hugo y Marta Luz ROJAS, "La Frontera de México con Guatemala como Región de Destino de Migrantes Internacionales", *Ecofronteras*, México, num. 19, agosto de 2003, pp. 15-18.

CAMPUZANO, Margarita, "La Migración a Estados Unidos", *Letras Libres*, México, num. 17, mayo de 2000, pp. 48-51.

CASTILLO, Manuel, "La Vecindad México-Guatemala: una Tensión entre Proximidad y Distancia", *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, volumen 14, num. 1, enero-abril 1999, pp. 193-218.

-----, "The Regional Conference on Migration. Its Evolution and Current Security Context: The War on Terrorism and Human Rights", *Studi Emigrazione*, Italia, año xxxx, num. 149, marzo 2003, pp. 81-97.

ESCOBAR, Hernán, "Radiografía de Ciudad Tecún Umán", *Voces del tiempo*, Guatemala, num. 37, enero-marzo de 2001, pp.33-38.

HUNE, Shirley, "Los Orígenes y la Importancia de la Convención", *Proclamación de los Derechos de los Migrantes*, EU, Boletín Informativo 3, s.a., pp. 2-5.

KAUFFER, Edith, "Entre Peligros y Polleros: La Travesía de los Indocumentados Centroamericanos", *Ecofronteras*, México, num. 19, agosto de 2003, pp. 9-12.

NÚÑEZ, Susana, "El Estado Mexicano Acepta la Jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derecho Internacional*, México, volumen 1, 2001, pp. 457-469.

RODRIGUEZ, Héctor, "No todos los Coyotes son de la Misma Loma", *Voces del tiempo*, Guatemala, num. 37, enero-marzo de 2001, pp. 21-32.

Periódicos

ANDRADE, Julián, "Detienen a Polleros que Abandonaron a Migrantes", *Milenio*, México, 13 de agosto de 2003, p. 23.

"EE.UU. Aumenta Acciones contra Inmigrantes Ilegales", *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de agosto de 1997, p. 41.

GARDUÑO, Francisco y Gabriela GUTIÉRREZ, "En *stand by*, la Operación Limpieza del INM", *Milenio*, México, 7 de agosto de 2004, p. 18.

GIRON, Edgar, "Deportan a 600 Indocumentados", *Prensa Libre*, Guatemala, 22 de marzo de 1999, p. 46.

GONZALEZ, Rosario, "Capturan a Indocumentada Vestida con Uniforme de la Armada Mexicana", *Diario del Sur*, Chiapas, 25 de noviembre de 2003, p. 45.

HERNANDEZ, Ramón, "Ilegales en Petén", *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de marzo de 1999, p. 30.

LARA, Julio, "51 Ilegales Capturados en Operativo", *Prensa Libre*, Guatemala, 21 de agosto de 1999, p. 8.

LARRA, Myriam, "Crisis Traerá mas Ilegales", *Prensa Libre*, Guatemala, 18 de marzo de 1999, p. 4.

MARTÍNEZ, Francisco, "Red internacional de Ilegales tiene Contactos en Migración", *Prensa Libre*, Guatemala, 25 de noviembre de 1997, p. 2.

-----, "Redes tienen Contactos", *Prensa Libre*, Guatemala, 12 de junio de 1998, p. 6.

MARTINEZ, Jaime, "Ombudsman del Migrante", *La jornada*, México, 5 de agosto de 2005, p. 4-B.

"México Rechaza Medidas Migratorias de EUA.", *Siglo XXI*, Guatemala, 9 de febrero de 1999, p. 13.

MOLINA, Claudia, "Ministerio Público no Acciona Contra Red de Ilegales", *El Periódico*, Guatemala, 14 de enero de 2003, p. 4.

NAJARRO, Oneida, "Pedirán Mejor Trato", *Prensa Libre*, Guatemala, 21 de marzo de 2000, p. 5.

PETERS, María, "Abuso Contra Indocumentados", *Prensa Libre*, Guatemala, 28 de julio de 2003, p. 41.

-----, "Cacería de Ilegales", *Prensa Libre*, Guatemala, 19 de mayo de 2000, p. 3.

POP, Pedro, "Petén: 4 Rutas para el Tráfico de Ilegales", *Prensa Libre*, Guatemala, 23 de abril de 2000, p. 1.

"Seis Bandas Controlan el Tráfico de Ilegales", *Siglo XXI*, Guatemala, 1 de junio de 2001, p. 16.

"Tras la Pista de los Traficantes de Ilegales", *El Periódico*, Guatemala, 23 de mayo de 1998, p. 5.

VASQUEZ, Julio y Julia CORADO, "México Deportó a Guatemala 350 Indocumentados al Día", *Siglo XXI*, Guatemala, 16 de mayo de 1999, p. 8.

Folletos

Pastoral de la Movilidad Humana, *La Dignidad y los Derechos de los Migrantes no tienen Fronteras*, Guatemala, s.a.

OTRAS FUENTES

ARQUIDIÓCESIS DE GUADALAJARA, "El Sur de México: la Frontera Olvidada", Seminario, México, 7 de septiembre de 2003.

BENÍTEZ, Karla, "Informe de actividades de la Casa de Atención a Menores y Adolescentes en Situación de y en la Calle (CAMASC) adscrito al sistema DIF Municipal Tapachula", DIF, México, enero-diciembre de 2003.

BUSTAMANTE, Jorge, "El Marco Jurídico de la Migración y de los Derechos Humanos de los Migrantes", *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, num. 37, mayo de 2003.

CASILLAS, Rodolfo, "Construyendo desde el Silencio. Transmigrantes Centroamericanos en México, Informe Final del Estudio Perfil Sociodemográfico de los Transmigrantes Centroamericanos en México, 1989-1996," México, marzo de 1998.

CASTILLO, Manuel, "Jornaleros Agrícolas Guatemaltecos en la Frontera Sur, Coloquio sobre Políticas de Población en la Región Sur-Sureste", Sociedad Mexicana de Demografía, Oaxaca, Oaxaca, 7-9 de noviembre de 1991, mimeo.

Centro de Atención a Migrantes (CAM) *et. al.*, "Informe Migración: México entre sus Dos Fronteras", Informe de actividades, México, octubre de 1999.

-----, "Informe Migración: México entre sus Dos Fronteras", Informe de actividades, México, 2000-2001.

Comisión Católica Argentina de Migraciones (CCAM), "Informe Anual", Informe de actividades, Guatemala, 1994.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Uso Productivo de las Remesas en Centroamérica, Estudio General", México, 2 de febrero de 2000.

Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM), "Incertidumbre, Azar e Inequidad, Informe sobre los Derechos Humanos de los Migrantes en Situaciones de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción en los Países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración", México, Marzo de 2001.

Coordinación de Ong y Cooperativas (CONGCOOP), "Memoria de un Taller: El Impacto de las Migraciones de Guatemaltecos al Exterior", Guatemala, 1997.

DELGADO, Juan, "Los Migrantes en Tijuana", Universidad Iberoamericana, México, s.a.

Foro Migraciones, "Seguimiento a las Recomendaciones de la Relataría Especial para los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos", México, septiembre de 2004.

GIRÓN, Carol, "Cuaderno de Estudio el Fenómeno Social de la Migración", Universidad Rafael Landívar, Guatemala, num. 3, Agosto de 2000.

Instituto de Comunicación Social, "Boletín 4442", Gobierno de Chiapas, Chiapas, 2008.

Instituto Nacional de Migración (INM), "Informe Anual de la Oficina de la Frontera Sur", México, 31 de agosto de 2002.

-----, "Palabras de Magdalena Carral Cuevas Comisionada del Instituto Nacional de Migración", Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Flujos Migratorios en México y América Central, México, 7 de octubre de 2002.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), "Seminario Taller: Hacia una Estrategia Regional de Protección de los Derechos de las Poblaciones Migrantes", Costa Rica, 25-27 de febrero de 2003.

LOAEZA, Enrique, "Los Derechos Humanos de los Migrantes Indocumentados en el Marco de las Relaciones México-Estados Unidos", Seminario sobre la Migración Internacional y el Desarrollo Económico de México, Zacatecas, 1990.

MEDICOS SIN FRONTERAS, "Alivio de la Vulnerabilidad de los Migrantes Internacionales Sin Papeles en la Frontera entre Guatemala y México", Guatemala, abril-septiembre de 2001.

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMING), "Diagnostico Nacional sobre Procedimientos de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción de Migrantes en Guatemala", Guatemala, 2002.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Derechos Humanos", Naciones Unidas-Centro de Información, México, 2008.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México sobre Asuntos Migratorios", Guatemala, num. 10, 2002.

-----, "Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos", Guatemala, num. 15, 2002.

-----, "Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Evolución de la Protección Jurídica de los Trabajadores Migratorios en el Derecho Internacional", Guatemala, num. 4, 2001.

-----, "Cuaderno de Trabajo sobre Migración: La Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM) 1990-2002", Guatemala, num. 16, 2003.

-----, “Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Plan de Acción para el Manejo de las Migraciones Internas e Internacionales (Documento de Trabajo)”, Guatemala, num. 1, 2001.

-----, “Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Programa Nacional de Fondos Comunitarios para Guatemala: Inversiones Conjuntas entre Vecinos y Migrante”, Guatemala, num. 11, 2002.

-----, “Cuaderno de Trabajo sobre Migración: Sistema de Información y Control Migratorio de Guatemala –SICOMGUA-”, Guatemala, num. 14, 2002.

PALMA, Irene *et. al.*, “Cuadernos de Desarrollo Humano: Impacto Económico y Social de la Migración Internacional en Guatemala”, Guatemala, OIM, 2002.

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPyP), “Indocumentados”, México, num. 44, diciembre de 1980.

TESAURO

ESTRADA, Ronel, *Necesidades de la Creación de un Pasaporte Único Centroamericano como Instrumento para la Integración de Centroamérica y sus Efectos en el Control de la Inmigración*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1998, 97 pp.

LAPARRA, José, *El Delito Migratorio en la Legislación Guatemalteca*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2000, 52 pp.

MONROY, Álvaro, *La Vulnerabilidad del Migrante Guatemalteco*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1999, 52 pp.

INTERNET

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Protegiendo a los Refugiados*, España, Fundación Galileo, 1997, <<http://www.acnur.org/paginas/index.php>> [27 de mayo de 2008]

British Broadcasting Corporation (BBC), *El desafío en la frontera sur*, México, 2001. <<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/>> [10 de noviembre de 2007]

Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), *El Plan Puebla Panamá*, México, 2004.

<<http://www.ciepac.org/ppp.htm>> [13 de febrero de 2005]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*, México, 2002.

<<http://www.cidh.org/Migrantes/cap.3.2002.sp.htm>> [15 de agosto de 2006]

Convenio sobre Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes, Uruguay, Poder Legislativo, 2003.

<<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/convoit-c151.htm>> [10 de junio de 2006]

Disturbios por Muerte en Redada contra Indocumentados, México, AOLNews, 2004.

<<http://articles.news.aol.com/latnews/article.adp>> [12 de noviembre de 2005]

Dos Españoles Expulsados por Manifestarse, México, Radio frecuencia, 2004.

<<http://acp.sindominio.net/article.pl?sid=04/08/27/0015242>> [7 de mayo de 2007]

Gaceta del Senado. *Iniciativas de Ciudadanos Senadores*, Senado de la República, número 190, 14 de febrero de 2008.

<<http://www.senado.gob.mx/gace61.php>> [1 de marzo de 2010]

-----, *Reformas*, Senado de la República, número 150, 2 año de ejercicio, Primer Periodo Ordinario, 6 de noviembre de 2007.

<<http://www.senado.gob.mx/gace.php>> [1 de marzo de 2010]

Grupo Binacional, México, Embajada de México en Belice, 2003.

<<http://www.embamexbelize.gob.mx/.htm>> [17 de agosto de 2005]

INM, *Cuenta el INM con 180 oficiales de Protección a la Infancia*, México, 2010,

<<http://www.inm.gob.mx/index.php/blog/show/INM>> [1 de marzo de 2010]

-----, *Regulación Migratoria*, México, 2004,

<<http://www.inm.gob.mex/estaditicas/2004/regulación>> [12 de febrero de 2008]

LERNER, Victoria, *Estados Unidos frente a las Conspiraciones Fraguadas en su Territorio por Exiliados de la Época de la Revolución*, México, UNAM, 2004.

<http://www.ejournal.unam.mx/historia_moderna/ehm19/EHM01904.pdf> [15 de junio de 2007]

Muere Guatemalteco en las Vías del Tren, México, El Universal, 2007.

<[http://www.El Universal.com.mx/net...ed97/23fed97/nacional](http://www.ElUniversal.com.mx/net...ed97/23fed97/nacional)> [14 de julio de 2007]

ONU, *Chapter IV Human Rigths*, New York, 2009.

<<http://treaties.un.org/pages/home>> [1 de marzo de 2010]

OIM, *El Proceso Puebla: Principales Logros y Desafíos*, El Salvador, Gobierno de El Salvador, 2000.

<<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3940.pdf>> [27 de septiembre de 2007]

Recomendación 024/2005, México, CNDH, 2005.

<<http://www.cndh.org.mx/recomen/2005/024.htm>> [10 de junio de 2006]

Una Mujer Maltratada de EE UU Halla Asilo en Costa Rica, España, El País, 2008.

<<http://www.elpais.com/articulo/sociedad/mujer/maltratada>> [14 de agosto de 2008]

VILLALPANDO, Rubén, *Se suman a las BOM Miembros del Ejército*, México, La Jornada, 2000.

<<http://www.jornada.unam.mx/2000/sep00/000910/020n3gen>> [25 de octubre de 2003]

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *v Reunión Binacional*, México, 2005.

<http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2005/enero/b_014.htm> [2 de noviembre de 2007]

SOLIS, Susana, *Regresa a Casa Heriberto*, México, Noticieros Televisa, 2004.

<<http://www.esmas.noticierostelevisa/mexico/359095.html>> [14 de marzo de 2005]

TAKAGUI, Martín y Hugo CHÁVEZ, *Amenaza Minuteman a Inmigrantes*, México, Notimex, 2005.

<<http://www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloid=157805>> [3 de enero de 2006]

14 de marzo: Guatemala al paro contra el TLC, Guatemala, CONIC, 2005.

<http://www.asc-hsa.org/article.php3?id_article=268> [11 de octubre de 2006]

LEGISLACIÓN

Acuerdo de Funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto de Creación del Instituto Nacional de Migración.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley General de Población.

Ley General de Salud.

Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación.

Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Reglamento de la Ley General de Población.

ABREVIATURAS

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AG	Asamblea General
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
BBC	British Broadcasting Corporation
CAM	Centro de Atención al Migrante
CAMASC	Casa de Atención a Menores y Adolescentes en Situación de y en la Calle
CCAM	Comisión Católica Argentina de Migraciones
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEPAC	Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
CRM	Conferencia Regional sobre Migraciones
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DF	Distrito Federal
DGM	Dirección General de Migración
EM	Estación Migratoria
EU	Estados Unidos de Norteamérica
FMVA	Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas
DOF	Diario Oficial de la Federación
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FONEMER	Fondo para la Atención Emergente
FORELAP	Fondo de Reinserción Laboral y Productiva
GANSEF	Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza

IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INM	Instituto Nacional de Migración
LGP	Ley General de Población
MENAMIG	Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala
MS	Mara Salvatrucha
OCAM	Organización Centroamericana de Migración
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Oficiales de Protección a la Infancia
PAN	Partido Acción Nacional
PAPMIMII	Plan de Acción para el Manejo Integral de las Migraciones Internas e Internacionales
PFP	Policía Federal Preventiva
PPP	Plan Puebla-Panamá
PROBEM	Programa Binacional de Educación Migrante
PRODEFRO	Programa de Desarrollo Fronterizo
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
SIEMCA	Sistema de Información Estadístico sobre Migraciones en Centroamérica
SICOGUA	Sistema de Información y Control Migratorio de Guatemala
SPyP	Secretaría Programación y Presupuesto
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SG	Secretaría de Gobernación
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia