



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL ESTADO MEXICANO EN LA  
FRONTERA SUR Y LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA EN  
TRÁNSITO**

**Tesis**

**que para obtener el título de:**

**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Presenta:**

**CLAUDIA ROSALÍA ALFARO ZAVALA**

**Director: Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás**

**Ciudad Universitaria, 2010**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **Agradecimientos**

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme sus puertas y permitir que me formara en sus aulas.*

*A mi padre, José Alfaro, de quien sigo aprendiendo día con día, aun y cuando ya no esté conmigo.*

*A mi madre, Luz María Zavala, porque gracias a tu enseñanza y apoyo soy lo que soy. A ti, mi respeto, amor y la más profunda admiración.*

*A mis hermanos, Lilia, Javier y Jorge, pues cada uno de ustedes me brinda fortaleza y tesón para salir adelante en cualquier circunstancia.*

*A mis tíos, Mario, Leticia, Rocío, Carlos y Enrique por acompañarme y apoyarme en todo momento.*

*A Juan Manuel Alvarado, por ser una parte esencial en mi vida y compartir conmigo tu tiempo y cariño.*

*Al Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, director de mi tesis, agradezco profundamente su apoyo y paciencia en la realización de este trabajo. Mi reconocimiento sincero a su gran labor y valiosa aportación para hacer de la Universidad un espacio mejor.*

*A mis profesores sinodales, Pedro Medina, Víctor Batta, Yadira Gálvez y Martín Iñiguez quienes con su experiencia y dedicación han contribuido a la culminación de este trabajo.*

*A mis amigos Flor, Marilu, Stephanie, Guille, Víctor, Noé, Andrei, Beto, Camilo, Oscar, Alejandro y Elena por ser una parte fundamental de mi vida, gracias por su apoyo, su cariño y su amistad. Para cada uno de ustedes mi admiración y cariño.*

## **CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS</b>	
<b>MIGRATORIOS EN EL MUNDO.....</b>	<b>8</b>
1.1. Líneas generales para el estudio de los movimientos migratorios.....	8
1.2. Revisión histórica de los movimientos migratorios.....	12
1.2.1 Movimientos migratorios 1800-1913.....	13
1.2.2 Migración en el período 1914-1945.....	15
1.2.3 Migración de 1945 a la actualidad.....	16
1.3. La migración indocumentada en el mundo.....	21
1.4. Las políticas migratorias de los Estados.....	28
<b>CAPÍTULO II. LA MIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA</b>	
<b>Y LA SEGURIDAD NACIONAL.....</b>	<b>35</b>
2.1. El concepto de seguridad en las relaciones internacionales actuales.....	36
2.2. Seguridad hemisférica en el continente americano.....	41
2.3. La política migratoria estadounidense después del 11 de septiembre de 2001	51
2.4. El papel de México dentro del esquema de seguridad estadounidense.....	61
<b>CAPÍTULO III. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA</b>	
<b>MEXICANA.....</b>	<b>68</b>
3.1. Características generales de la política inmigratoria mexicana de 1950 al	
2000.....	68
3.2. Instancias gubernamentales y marco jurídico nacional relativo a la migración...	74
3.3. La política inmigratoria mexicana posterior al 11 de septiembre de 2001.....	81
3.3.1. Política de inmigración.....	81
3.3.2. Refugio y asilo.....	84
3.4. Frontera sur: medidas y acciones gubernamentales para ejercer su control.....	88
3.4.1 Programas de control fronterizo.....	89
I) Grupos beta. ....	89
II) Plan sur.....	90
III) Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México.....	93
<b>CAPÍTULO IV. LA FRONTERA SUR Y EL PROBLEMA DE LA MIGRACIÓN EN</b>	
<b>TRÁNSITO POR MÉXICO.....</b>	<b>98</b>
4.1 Características de la frontera sur.....	98
4.2. Tendencias de la migración en tránsito por México .....	103
4.2.1 Migración centroamericana. ....	105
4.2.2 Migración sudamericana.....	108
4.2. México y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos....	113
4.3. Ordenamientos jurídicos internos relativos a los derechos humanos.....	116
4.4. Migrantes en tránsito por México y las violaciones a los derechos humanos.....	118
4.5. Prácticas de control, verificación migratoria y aseguramientos en el territorio	
mexicano. ....	126
4.6 México en los mecanismos regionales relativos a la migración.....	132
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>143</b>
<b>FUENTES DE CONSULTA.....</b>	<b>164</b>

# INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración en el mundo constituye hoy en día uno de los temas de mayor importancia en los distintos foros, tanto bilaterales como multilaterales y genera distintas posturas entre los diversos actores, las cuales en repetidas ocasiones suelen confrontarse. Lo anterior sucede principalmente cuando por un lado, los países receptores de migrantes intentan frenar los flujos migratorios hacia sus territorios con medidas cada vez más restrictivas y con grandes inversiones que buscan hacer más eficaz el control y supervisión de sus fronteras. Por otro lado, los países expulsores de migrantes intentan conseguir mayor comprensión por parte de los países receptores, pues aunque no lo reconozcan explícitamente, la expulsión de migrantes constituye para ellos una válvula de escape ante la incapacidad de sus gobiernos de generar los empleos suficientes y satisfacer las demandas de la población en materia social, educativa, de salud, etc.

Con el paso del tiempo los movimientos migratorios se han hecho más complejos y han aumentado. Y si bien es cierto que la movilidad humana siempre ha estado presente a lo largo de la historia, es innegable que en la actualidad la dinámica migratoria es multidimensional y tiene un gran impacto tanto en los países expulsores, de tránsito y receptores.

En virtud de la importancia de este tema en todos los ámbitos de las ciencias sociales y por consiguiente en Relaciones Internacionales, esta tesis tiene como objetivo exponer una arista fundamental del tema: la migración indocumentada y las políticas migratorias de los Estados. Para ello, nos enfocaremos en el caso mexicano que por su cercanía con Estados Unidos es un escenario fundamental de la migración indocumentada a nivel mundial.

Para la realización de este estudio hemos dividido este trabajo en cuatro capítulos, en el primer capítulo de este trabajo nos enfocaremos al estudio de los flujos migratorios a partir del fin de la segunda guerra mundial. Se analizarán las corrientes migratorias a partir de los años setenta, pues es a partir de esta década cuando la migración comienza a ser un tema de mayor preocupación para los

Estados y actualmente es un tema de gran relevancia tanto en las agendas nacionales como en la agenda internacional.

Para darnos una idea de la magnitud del número de los migrantes internacionales, basta señalar el cálculo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), cuya estimación para el año 2005 fue de casi 200 millones de migrantes, la cual duplica el número de migrantes registrados en la década de los ochenta. Esta aproximación nos permite entender porque el tema migratorio reviste tanta importancia en la actualidad.

Es importante destacar que dentro de los movimientos migratorios podemos dividir la migración legal o documentada y la migración irregular o indocumentada. Las Naciones Unidas se refieren a la migración indocumentada o a los “migrantes irregulares” como personas que no registran los requerimientos establecidos por el país de destino tanto para entrar como para establecerse o ejercer una actividad económica. Por su parte, los migrantes documentados son los que cumplen todos los requisitos jurídicos para entrar, permanecer y, si procede, obtener empleo en el país de destino.

En los últimos años, como consecuencia del endurecimiento de las políticas migratorias de los Estados, la migración irregular se ha disparado. Para ejemplificar lo anterior, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que tan sólo en Europa, de 56 millones de migrantes, entre 10 y 15 por ciento de ellos son migrantes indocumentados y el promedio anual calculado es de 500 000 migrantes que ingresan a la Unión Europea de manera indocumentada. Por otra parte, en el continente asiático, se estima que tan sólo en la India se encuentran alrededor de 20 millones de migrantes en situación irregular; y en nuestro continente, se cree que en el principal destino de migrantes, es decir, Estados Unidos, ingresan anualmente aproximadamente 500 000 migrantes sin cumplir los requisitos establecidos, ello sin contar a los 11 millones de migrantes indocumentados establecidos dentro del territorio estadounidense.

Las cifras anteriores, nos dan cuenta de la magnitud de este fenómeno y de su tendencia, asimismo nos ayudan a entender porque se ha convertido en asunto de primer nivel para los Estados, pero también debe alarmarnos por las consecuencias perjudiciales generadas por la situación de vulnerabilidad a la que se

ven expuestos estos migrantes, hombres, mujeres y niños de todas las edades, tanto en el sinuoso camino por recorrer para llegar a su destino hasta las situaciones a las cuales se enfrentan una vez instalados allí pues, en la mayoría de las ocasiones, se ven sumidos en la clandestinidad y son víctimas de abusos, discriminación y marginación social.

Bajo el contexto actual, las migraciones internacionales se han convertido ya en un desafío para los Estados. Estos buscan instrumentar su políticas con visiones reduccionistas y por ende no han tenido los mejores resultados pues no se planean soluciones integrales a largo plazo. Al mismo tiempo, estas políticas se contraponen a los fundamentos de la globalización que suponen una mayor facilitación a los intercambios de bienes, capitales, servicios entre los países, pero al parecer no al libre flujo de personas.

Muchos factores inciden en la elaboración de las políticas migratorias de los Estados, y como detallaremos a lo largo de este capítulo, también influyen factores y presiones externas complicando aun más el tratamiento dado al fenómeno migratorio.

Aterrizando en el caso mexicano, su colindancia con Estados Unidos le otorga una gran importancia pues entra en tres categorías; como *país de origen* de migrantes; como *país de tránsito*, y como *país de destino*.

En cuanto a la política migratoria mexicana de los últimos sexenios y por la evolución que ésta ha tenido, podemos observar que se ha endurecido y se ha convertido en una de las más restrictivas del mundo, siguiendo los patrones de política migratoria estadounidense.

En este sentido, esta tesis pretende demostrar que el gobierno mexicano ha aceptado ser un filtro migratorio para los Estados Unidos a cambio de obtener un beneficio para los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos.

En la actualidad dentro de los temas de mayor importancia en la agenda internacional, también se encuentra el tema de la seguridad. Desafortunadamente la tendencia a relacionar los movimientos migratorios con los asuntos de seguridad

nacional y la seguridad hemisférica de las naciones se hace cada vez más frecuente. Esta situación complica la percepción que tiene la sociedad en su conjunto de las migraciones pero sobretodo, la manera en la cual los gobiernos intentan enfrentar este fenómeno.

Es así, que el segundo capítulo de este trabajo, pretende dar un esbozo general del significado de **seguridad** en las relaciones internacionales actuales.

Si bien es cierto que el concepto de seguridad cambio con el término de la guerra fría, no fue hasta inicios del siglo XXI cuando este concepto cobró mucha mayor importancia, principalmente cuando se ha acompañado del concepto de terrorismo. Ello se da con mayor énfasis luego de los sucesos de septiembre del 2001, cuando la nación más poderosa del mundo fue vulnerada al interior de sus fronteras por un grupo terrorista que secuestró aviones y los estrelló contra el pentágono y las torres gemelas en Nueva York. A raíz de ello, la paranoia de los países más poderosos llegó al extremo de realizar una cruzada en contra de aquellos que consideraran protectores o facilitadores de terroristas. Con ello, el fenómeno de la migración, sobretodo la irregular, comenzó a vincularse estrechamente a prácticas de terrorismo.

Esto queda más claro, si se analiza la política migratoria estadounidense puesta en práctica a partir de septiembre de 2001, justo cuando parecían vislumbrarse los primeros pasos hacia un acuerdo migratorio que pudiera beneficiar a nuestros connacionales en el vecino del norte. El tema del posible acuerdo quedó totalmente sepultado en las negociaciones bilaterales y por el contrario, Estados Unidos comenzó a presionar para que su concepto de seguridad hemisférica, el cual establece como prioridad el combate al terrorismo, fuera adoptado por todos los países de la región y entonces, cada uno hiciera lo correspondiente en la materia y bajo este esquema el papel de nuestro país es fundamental.

Lo anterior se debe a que desde antes de los acontecimientos de septiembre de 2001, Estados Unidos ha reconocido, aunque no de manera explícita, que la solución a algunos de sus problemas como la migración irregular, el narcotráfico, entre otros, sólo puede darse mediante la colaboración de sus vecinos, principalmente México y Canadá. Muestra de este reconocimiento son los acuerdos

de fronteras inteligentes firmados por Estados Unidos con sus dos vecinos en marzo de 2002 cuyo fin es promover la cooperación entre los tres gobiernos en materia de los flujos fronterizos de bienes, capitales y personas así como unificar sus sistemas de control.

Ante este panorama, Estados Unidos pretende que México realice acciones más eficaces encaminadas a prevenir el ingreso de migrantes de paso en su territorio. Esto mediante la cooperación de tecnologías más sofisticadas para el registro de los migrantes en sus fronteras. Del mismo modo, aunque de manera implícita, se ha observado una mayor presión para establecer mayores requisitos para ingresar al territorio nacional, sírvase de ejemplo recordar que ya en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se establecieron medidas más estrictas para otorgar visas de turistas a los ciudadanos centroamericanos, y más recientemente, durante el gobierno de Vicente Fox comenzaron a solicitarse visas para ingresar a nuestro territorio a habitantes de países que antes no la necesitaban como los brasileños, los ecuatorianos, sudafricanos, entre otros.

Como señalamos con anterioridad, el manejo de los flujos migratorios por parte de los gobiernos solo había respondido a situaciones inmediatas, sin embargo, es en los últimos años cuando estos flujos están siendo considerados como un fenómeno que se está saliendo del control gubernamental y requiere de mayor atención y de una planeación de políticas con miras a resolver un problema. Las tendencias actuales de los movimientos migratorios, tanto regulares como irregulares están rebasando las políticas inmigratorias de los países receptores.

El tercer y cuarto capítulo de este trabajo, pretenden explorar cuál ha sido la política migratoria del estado mexicano y demostrar como en la mayoría de los casos sus acciones han respondido a situaciones coyunturales.

Es innegable que el caso de México es muy especial, pues si bien es cierto que históricamente ha sido un país expulsor de migrantes, dada su vecindad con Estados Unidos, también juega un papel fundamental como paso obligado de centroamericanos y de migrantes de otras nacionalidades que buscan ingresar al país del norte en búsqueda del llamado “sueño americano”.

Lo anterior, sin embargo, no había sido de gran importancia para los distintos gobiernos del país los cuales se preocupaban más por denunciar los abusos cometidos contra nuestros connacionales o intentar lograr un acuerdo migratorio que beneficiara a los mexicanos indocumentados radicados en Estados Unidos. No es sino hasta el gobierno de Vicente Fox cuando por lo menos en el discurso se reconoce la magnitud de la migración centroamericana en el país y los abusos frecuentes que se cometen hacia estos migrantes al interior de nuestras fronteras.

A lo largo del siglo XX, nuestro país se caracterizó por su generosidad en materia migratoria, creando una reconocida tradición migratoria a nivel internacional. Basta recordar la gran cantidad de exiliados, refugiados acogidos por los gobiernos a causa por ejemplo, de la guerra civil española o con motivo de las dictaduras instauradas a lo largo de diferentes países de América Latina o bien, con motivo de los conflictos desatados en países como Guatemala y El Salvador, cuyas consecuencias fueron un gran desplazamiento de personas hacia otras partes del continente, especialmente México.

Sin embargo, a partir de la década de los noventa se ha complicado la situación en la frontera sur de nuestro país. La porosidad de la frontera ha permitido el agravamiento de situaciones ya existentes, tales como el tráfico de armas, drogas y mercancías. Los flujos migratorios, también se han incrementado así como la proliferación de grupos delictivos, inseguridad y problemas tales como la prostitución de niños y mujeres centroamericanas.

Esta situación es acompañada de las presiones de Estados Unidos cuyo objetivo es una integración total de nuestro país a su esquema de seguridad, lo cual ha convertido la migración indocumentada en un verdadero desafío para la política migratoria mexicana. Como resultado de ello, el control de la frontera sur y el freno de la migración indocumentada proveniente de Centroamérica y Sudamérica, es un compromiso ineludible para México a cambio de un posible acuerdo migratorio que beneficie a nuestros connacionales en Estados Unidos.

Lo anterior se refuerza si tomamos en cuenta el contexto bajo el cual se han desarrollado las relaciones internacionales a partir de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos en donde México pasó a ser un pilar fundamental para la seguridad de nuestro vecino del norte, especialmente con respecto a los

temas fronterizos. En esta dinámica, se ha asociado peligrosamente la migración indocumentada con el terrorismo.

Otro factor importante a considerar es el despliegue creciente de recursos para vigilar, interceptar y detener migrantes indocumentados lo cual se ha convertido en una práctica común en casi todas las fronteras de la región. Ejemplos de este despliegue son la puesta en práctica de programas como el Plan Sur de 2001, la creación de grupos Beta Sur y la construcción de un gran número de estaciones migratorias destinadas al aseguramiento de los migrantes a lo largo de todo el territorio nacional.

Algunos resultados derivados de estas acciones han sido: un mayor endurecimiento de las políticas de control, permanencia y tránsito de migrantes, mayores restricciones y requerimientos de visas, y ante la incapacidad del personal del Instituto Nacional de Migración para afrontar la situación en forma adecuada, en el ejercicio de lo que debieran ser sus funciones se ven involucradas en actos de corrupción y abusos un gran número de autoridades, reflejándose esto en violaciones constantes a la Ley General de Población y más importante aún, en la violación constante y sistemática de los derechos humanos de los migrantes, haciendo de la extorsión, robo, accidentes, detenciones irregulares, abuso de autoridad, etc. situaciones cotidianas en el viaje de los migrantes a través de nuestro territorio.

Con éstas prácticas, se incurre en el incumplimiento constante de instrumentos internos y de compromisos adquiridos a nivel internacional en materia de derechos humanos, como lo ejemplifican las constantes recomendaciones e informes emitidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y otras organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales.

# CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS EN EL MUNDO

## 1.1. Líneas generales para el estudio de los movimientos migratorios

El fenómeno de la migración en el mundo no es algo novedoso, pues los movimientos de personas han sido parte de la historia de la humanidad; sin embargo dichos movimientos han presentado características específicas dependiendo del momento histórico del que se trate. Así por ejemplo en períodos en los cuales guerras, crisis económicas, catástrofes naturales, conflictos internos, pobreza, etc. son una constante las corrientes migratorias se presentan con mayor fuerza.

La misma conformación de los Estados que actualmente figuran en el escenario internacional, se debe en muchos casos a movimientos migratorios que en muchas ocasiones no se dieron de manera voluntaria, sino de manera forzada.

El tema de las migraciones es abordado diariamente desde diversas perspectivas en los medios de comunicación. Los gobiernos emprenden acciones al respecto mediante políticas públicas e incluso hay un gran número de actividades promovidas por las organizaciones civiles dirigidas a alguna de las facetas de los movimientos migratorios. El tema también ha despertado interés en el ámbito académico y gracias a ello se han generado distintas teorías, cuyo objetivo primordial es brindar explicaciones sobre las causas y consecuencias de las dinámicas migratorias. Pese a ello, como lo señala Joaquín Arango "...si bien ha aumentado el número de teorías a disposición de los investigadores, es dudoso que el arsenal teórico existente esté a la altura de las exigencias de una realidad tan multifacética como dinámica."<sup>1</sup>

Es a partir de la década de los sesenta del siglo XX, cuando los estudios teóricos comienzan a cobrar mayor fuerza, aunque es innegable que ya desde finales del siglo XIX algunos estudiosos intentaron dar una explicación de las migraciones.

---

<sup>1</sup> ARANGO, Joaquín, "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", en Revista *Migración y Desarrollo*, Número 1, Octubre 2003, p.1.

La primera gran teoría que brinda una explicación sobre la naturaleza de los movimientos migratorios es la **teoría neoclásica**, sin embargo ésta no surgió exclusivamente para explicar dicho fenómeno, sino más bien, esta teoría era la explicación dominante del modelo económico de ese entonces y su fuerza fue tal que se extendió a otros campos de las ciencias sociales.

Respecto a la migración internacional la teoría neoclásica sostiene lo siguiente: “las migraciones resultan de la desigual distribución espacial del capital y del trabajo. En algunos países o regiones el factor trabajo es escaso en relación con el capital y, por consiguiente, su precio, -el nivel de los salarios- es elevado, mientras que en otros países o regiones ocurre lo contrario. En consecuencia, los trabajadores tienden a ir a países o regiones donde la mano de obra es escasa y los salarios elevados, contribuyendo así a la redistribución de los factores de producción y, a largo plazo, a la equiparación de los salarios entre los distintos países, corrigiendo las desigualdades originales.”<sup>2</sup> Esta teoría suponía que cuando esto ocurriera los flujos migratorios cesarían, pues ya no existirían las condiciones que motivaron a los individuos a salir de sus países en busca de mejores oportunidades laborales.

Las grandes limitaciones de esta teoría son, por un lado, la poca importancia otorgada al factor político y a las decisiones tomadas en ese ámbito, cuyos efectos son determinantes y por otro lado, la preponderancia de sus argumentos económicos para explicar las migraciones tanto a nivel individual como a nivel estructural. Del mismo modo esta teoría supone que el migrante tiene a su disposición toda la información necesaria para tomar su decisión sobre a cual país le es más conveniente migrar, todo ello conforme a la relación costo-beneficio, lo cual en la mayoría de las veces no sucede.

Otra teoría que surgió más adelante para explicar la naturaleza de las migraciones fue denominada **la nueva economía de las migraciones laborales**, la cual sostiene como principal argumento que “la migración necesita explicarse no sólo por las diferencias de ingresos en los dos países -como lo señalaba la teoría neoclásica- sino también por factores como la oportunidad de un empleo seguro, la disponibilidad de capital para la inversión y la necesidad de manejar el riesgo por

---

<sup>2</sup> Ibíd. p.3-4.

largos períodos.”<sup>3</sup> Su principal aportación fue el abordar el fenómeno de una manera más amplia, pues consideró factores como las remesas enviadas a los países de origen, la importancia de las conexiones creadas por los migrantes para una mayor información de los escenarios e implicaciones inherentes a la decisión de migrar, así como la importancia del ámbito familiar tanto en la toma de decisiones como en la permanencia de los migrantes en el lugar de destino.

La más grande limitación de esta teoría se encuentra en su análisis, pues se concentra en las causas y consecuencias de los movimientos migratorios únicamente en los países emisores de migrantes, dejando de lado la importancia de los países de destino y todo lo que ocurre una vez que los migrantes llegan a ellos.

Por el contrario, la **teoría de los mercados de trabajo duales** se enfoca en los países receptores y su análisis se fundamenta a partir de la demanda de mano de obra generada en ellos, lo cual sin duda nos brinda una explicación limitada de la migración, pues no repara en las motivaciones individuales y la situación de las sociedades emisoras.

Por ello, “el valor de la teoría de los mercados de trabajo duales no consiste, fundamentalmente, en proporcionar una explicación general de las causas de las migraciones transfronterizas, sino, más bien, en poner de relieve un factor importante para que éstas se produzcan a nivel internacional: la demanda estructural de mano de obra, que es inherente al ordenamiento económico de las sociedades avanzadas contemporáneas.”<sup>4</sup>

Por su parte, la **teoría del sistema mundial** retoma el término de Immanuel Wallerstein del *moderno sistema mundial* constituido por el centro, la semi-periferia y la periferia. A grandes rasgos, señala que los movimientos migratorios son consecuencia del dominio de los países del centro sobre los de la periferia, ocasionado por las desigualdades estructurales entre ambos. De acuerdo a ésta teoría, las migraciones lejos de disminuir dichas desigualdades contribuyen a ahondarlas, pues ante la tendencia de una economía mundial unificada los países del centro buscan obtener beneficios como materias primas y mano de obra barata

---

<sup>3</sup> CASTLES, Stephen, MILLER, Mark, J. *La era de la migración. Movimientos Internacionales de población en el mundo moderno*, LIX Legislatura Cámara de Diputados, México 2004, p.37.

<sup>4</sup> *Ibíd.* p.15.

en los países periféricos y ello lo consiguen a través de inversiones, empresas multinacionales y la extensión de sus procesos productivos y tecnología principalmente en la agricultura y las manufacturas en regiones con modos de vida y de producción poco desarrollados. Lo anterior genera "...un gran excedente de mano de obra que los sectores no agrícolas de la economía, todavía poco desarrollados, no pueden absorber y, consiguientemente, a la emigración de las ciudades y el crecimiento hiperestesiado en ellas de un sector terciario tradicional, caracterizado por una productividad extremadamente baja. Se genera así un proletariado desarraigado, proclive a marcharse al extranjero que es, a su vez, succionado hacia los países del centro a través de los canales abiertos por la propia penetración económica, con los consiguientes nexos culturales, de transporte y de comunicaciones. En los países centrales, tales migrantes encuentran empleo en sectores que precisan de una mano de obra barata para poder mantener una tasa de beneficios elevada. Las migraciones funcionan, pues, como un sistema de oferta de mano de obra a nivel mundial."<sup>5</sup>

Esta teoría obvia la dinámica de las relaciones internacionales y supone que todos los países, tanto los del centro como los periféricos, atraviesan por procesos similares y por ende su desarrollo histórico está determinado. Aunado a lo anterior, la teoría del sistema mundial se ve rebasada por la ya cada vez más cambiante dinámica de los flujos migratorios, pues los orígenes y destinos son cada vez más diversos y no necesariamente entrañan una relación centro-periferia.

Otra de las teorías elaboradas para explicar la migración es la **teoría de sistemas migratorios**, en la cual un sistema migratorio se constituye por dos o más países en donde se efectúan los movimientos migratorios. "La teoría de sistemas migratorios sugiere que los movimientos migratorios por lo general se generan por la existencia de vínculos previos entre los países de envío y recepción basados en la colonización, la influencia política, el intercambio, la inversión o los vínculos culturales...El principio básico es que cualquier movimiento migratorio puede ser visto como la consecuencia de la interacción entre macroestructuras y microestructuras. Las macroestructuras se refieren a factores institucionales a gran

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* p.18.

escala, mientras que las microestructuras abarcan las redes, prácticas y creencias de los migrantes mismos.”<sup>6</sup>

Conforme a lo señalado en los párrafos anteriores, en las últimas décadas se han generado diversos análisis con miras a explicar las causas y consecuencias de las migraciones internacionales, sin embargo, aunque ellos han servido para explicar determinadas situaciones bajo contextos específicos, no se ha logrado llegar a un consenso y todas las teorías o marcos conceptuales encuentran distintas limitaciones, lo cual puede deberse, sin duda, en gran medida a la condición propia de las migraciones de los últimos años, pues cada vez más factores se ven involucrados en el movimiento de personas, de los cuales, el de las políticas migratorias de los Estados cobra especial importancia en la medida en que las restricciones a la movilidad humana son cada vez mayores, en contraste con la facilidad con la cual se dan los intercambios de bienes y capitales entre las naciones. Del mismo modo, las teorías antes expuestas, por lo general, se enfocan a un tipo de migración, la laboral, dejando de lado otras categorías como la migración forzada, la reunificación familiar, educativa, etc.

Es menester que el análisis de las migraciones se realice desde un enfoque interdisciplinario, pues ello permitirá estudiar el fenómeno de manera integral pues como sabemos, las migraciones traen consigo implicaciones que van desde el ámbito económico hasta el político, social, cultural, histórico, etc.

## **1.2. Revisión histórica de los movimientos migratorios**

Como mencionamos con anterioridad en la historia de la humanidad siempre han existido numerosos grupos de personas que por una u otra razón se ven obligados a abandonar sus países o simplemente toman la decisión de emigrar a distintos destinos, ya sea dentro de sus mismos países o más allá de las fronteras nacionales.

En las siguientes páginas haremos un breve recuento de las características principales de los flujos migratorios desde los inicios del siglo XIX, haciendo mayor hincapié en los movimientos migratorios en el mundo a partir de 1945, pues es a raíz de este año cuando las corrientes migratorias comienzan a hacerse más complejas y

---

<sup>6</sup> *Ibíd.* p.39-40.

cuando los gobiernos fijan su atención en ellos, atención que sin duda, se ha incrementado de manera considerable, al grado de ser hoy en día un tema obligado y de gran importancia en la agenda internacional.

### **1.2.1 Movimientos migratorios 1800-1913**

Como hemos señalado con anterioridad los movimientos de personas se han dado con mayor o menor intensidad dependiendo del período histórico del que se trate, sin embargo siempre han tenido repercusiones tanto en los lugares de origen como en los de recepción.

Durante la época del imperialismo europeo y con el establecimiento de colonias en diversas partes del mundo se dio origen a diversos tipos de migración alrededor del mundo. Uno de ellos fue “el gran movimiento de salida desde Europa, primero a África y Asia, luego a las Américas y más tarde a Oceanía. Los europeos migraron de manera permanente o temporal, como marineros, soldados, granjeros, comerciantes, sacerdotes y administradores.”<sup>7</sup>

La esclavitud si bien ya existía desde antes del siglo XVIII, tuvo su mayor auge y su mayor impacto a finales del siglo XVIII y XIX. Esta práctica fue la base, en gran medida, de la producción de mercancías en las plantaciones y en las minas localizadas en las tierras descubiertas por las grandes potencias europeas. Con ello estos países pudieron seguir conservando su poderío económico y militar.

“Se calcula que unos 15 millones de esclavos fueron llevados a las Américas antes de 1850. Para las mujeres, el trabajo duro de las minas, las plantaciones y los hogares iba acompañado de la explotación sexual. Los hijos de los esclavos se convertían en los bienes muebles de los dueños. En las colonias inglesas, la esclavitud no se abolió sino hasta 1834, en las colonias holandesas en 1863 y en los estados del sur de Estados Unidos en 1865. A pesar de las rebeliones de esclavos y la abolición del tráfico del Atlántico por los grandes poderes entre 1807 y 1815, la esclavitud continuó creciendo en importancia económica. El número de esclavos en las Américas se duplicó de tres millones en 1800 a seis millones en 1860, con el

---

<sup>7</sup> *Ibíd.* p.70.

correspondiente incremento en el área de agricultura de plantación en el sudeste de Estados Unidos, Cuba y Brasil.”<sup>8</sup>

En la segunda mitad del siglo XIX el sistema de trabajadores bajo contrato comenzó a sustituir a los esclavos<sup>9</sup> y un gran número de personas provenientes de las colonias fueron reclutadas por las grandes potencias de ese entonces, para desempeñar distintas labores. El sistema consistía en la conformación de grandes grupos de trabajadores que posteriormente eran trasladados hacia otras tierras para trabajar. Se estima que bajo esta modalidad se movilizaron de 12 a 37 millones de personas entre los años de 1834 y 1941.<sup>10</sup>

Otros flujos migratorios de gran importancia fueron los registrados en la primera mitad del siglo XIX, y básicamente provenían de algunas partes de Europa, como Inglaterra y Alemania y tenían como destino América. Este destino constituyó la oportunidad para los europeos de comenzar una vida independiente y favorecida por los avances generados con la Revolución Industrial. Para tener una noción más clara del significado de ésta migración, basta señalar que “entre los años de 1800 y 1930, 40 millones de europeos migraron de forma permanente al extranjero, sobretodo Norteamérica, Sudamérica y Australia.”<sup>11</sup>

Es a partir de entonces cuando Estados Unidos comienza a perfilarse como uno de los principales destinos de la migración. Aunado a ello comienza a observarse la tendencia de convertirse en una de las principales economías mundiales, la cual hasta nuestros días demanda una gran cantidad de mano de obra para su sostén.

No olvidemos que es en este período cuando las nuevas tecnologías hicieron más eficiente el barco a vapor y también se desarrollaron sucesos como la apertura del Canal de Suez para facilitar el transporte y con ello los intercambios comerciales de esa época, caracterizada por un gran flujo de mano de obra. En el ámbito interno de los estados, la construcción de líneas de ferrocarril propició la migración de zonas rurales hacia las urbanas y también contribuyó a dinamizar los mercados internos.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* p.72.

<sup>9</sup> Cabe destacar, que aunque fue sustituyendo el uso de esclavos para el trabajo, este sistema suponía también una gran explotación, pues los términos de los contratos eran muy estrictos y las condiciones de los trabajadores resultaban muy precarias.

<sup>10</sup> *Ibíd.* p. 73.

<sup>11</sup> *Ibíd.* p.74.

En el caso de América Latina, las oleadas migratorias también se registraron en este período, pues "...la región se caracterizó por atraer a un importante contingente de inmigrantes europeos, provenientes principalmente del sur del continente. Su llegada se explica por un conjunto de factores, entre los que destacan las motivaciones de los propios europeos por emigrar al nuevo mundo en busca de tierras y nuevas oportunidades. Por otra parte, los gobiernos de la época impulsaron una serie de medidas cuyo objetivo era precisamente atraer mano de obra y colonos para poblar los territorios nacionales."<sup>12</sup>

### **1.2.2 Migración en el período 1914-1945**

El proceso de industrialización y liberalización que se venía registrando en las décadas anteriores vio en este período un estancamiento debido principalmente a 3 grandes razones: las dos guerras mundiales y la crisis de 1929. Ante estos acontecimientos los estados implementaron y fomentaron políticas destinadas a proteger sus economías con lo que la demanda de mano de obra se redujo en forma considerable.

Para ejemplificar lo anterior basta señalar que en Estados Unidos, el flujo de la inmigración europea anual cayó de 1.1 millones registrados entre 1913 y 1914 a 60 mil para el año de 1918.<sup>13</sup>

En este período en donde el estancamiento y los conflictos políticos era lo común en los principales destinos de migrantes, también se generó una gran discriminación hacia ellos por parte de las sociedades, pues los empleos eran escasos y la misma población nativa peleaba y exigía a sus gobiernos la imposición de mayores restricciones a la inmigración por considerarla una amenaza a su bienestar.

Ante ello, los principales países receptores, comenzaron a establecer medidas de este tipo. En Estados Unidos se aprobó en 1921 una ley que limitaba el

---

<sup>12</sup> Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, 31 Período de sesiones, Montevideo, Uruguay, 20-24 de Marzo de 2006, p.13.

<sup>13</sup> *Ídem.*

ingreso de extranjeros, excluyendo de ella a los ciudadanos de América Latina. En Francia también se establecieron límites de contratación de extranjeros en 1932, mientras que en Alemania el gobierno endureció el control de inmigración, dando preferencia a los trabajadores nacionales e imponiendo multas a los contratistas evasores del control gubernamental que emplearan a migrantes irregulares, además se otorgó un amplio poder a las autoridades migratorias para deportar a migrantes considerados indeseables en el país.

### **1.2.3 Migración de 1945 a la actualidad**

Al final de la segunda guerra mundial, comenzaron a darse una gran cantidad de cambios en el escenario internacional. Los grandes ganadores de este conflicto comenzaron a delinear una nueva etapa en las relaciones internacionales y con ello se presentaron cambios en los desplazamientos de personas alrededor del mundo.

De acuerdo a Castles y Miller<sup>14</sup>, este período puede dividirse en dos grandes etapas: la primera de 1945 a 1974 y la segunda de 1974 hasta nuestros días.

Entre las principales características de la primera etapa se encuentran el fortalecimiento económico y político de Estados Unidos y Europa, fortalecimiento que nuevamente requirió de grandes cantidades de mano de obra proveniente de los países menos desarrollados. Para cubrir esta necesidad, los países suavizaron las medidas restrictivas a la inmigración impuestas en el período de 1914-1945 con el fin de facilitar estos flujos. En la escena internacional es en este período donde se crean instituciones como la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las cuales sin duda juegan un papel fundamental en las relaciones internacionales actuales.

En la primera etapa, “tres tipos principales de migración fueron la base de la formación de nuevas poblaciones étnicamente distintas en los países industriales avanzados:

- ❖ Migración de los trabajadores desde la periferia europea a Europa occidental, con frecuencia a través de los “sistemas de trabajadores huéspedes”;

---

<sup>14</sup> CASTLES, *Op. Cit.* p.89.

- ❖ Migración de trabajadores coloniales hacia los antiguos poderes coloniales;
- ❖ Migración permanente a Norteamérica y Australia, al principio desde Europa y más tarde desde Asia y América Latina.”<sup>15</sup>

Los países desarrollados recibieron una gran cantidad de trabajadores, pero buscaron que esta inmigración fuera únicamente temporal para lo cual establecieron diversas medidas orientadas a evitar el asentamiento permanente de los trabajadores y la reunificación familiar.

Pese a lo anterior las personas que migraron en este período comenzaron a establecerse de manera definitiva en los países receptores y en muchas ocasiones llevando a sus familias una vez establecidos.

Mientras los países industrializados lograron cubrir su demanda laboral, originada por sus acelerados ritmos de crecimiento económico, mediante el reclutamiento de mano de obra barata y poco calificada, también se fueron gestando tradiciones migratorias. Es decir, para los países en desarrollo la migración de sus nacionales constituyó también una ayuda para sus economías, como el Programa Bracero instituido por Estados Unidos y México de 1942 a 1964.

Como lo señala el trabajo de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, “la mayoría de los programas de reclutamiento terminaron a fines de los sesenta y comienzos de los setenta. En gran medida las razones de su término se debieron a que se produjo una inmigración paralela a los programas oficiales. Resultaba más fácil entrar como turista y obtener un trabajo, aún a costa de permanecer de manera ilegal, que intentar ser enrolado en alguno de los programas de trabajo. Además, como la reunificación familiar ocurrió de todo modos, cuando llegó la crisis del petróleo, los países se encontraron con una población inmigrante mayor de la estipulada en los programas estatales, por lo que no tenía mayor sentido atraer a trabajadores en forma temporal.”<sup>16</sup>

Es importante resaltar que en esta primera etapa comienza a darse una mayor diversificación de los países de origen de la migración, por ejemplo a raíz de la crisis

---

<sup>15</sup> *Ibíd.* p.90.

<sup>16</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Op Cit.* p.16.

del petróleo a mediados de los años setenta y el significado de la década de los ochenta para las economías de América Latina, conocida como la década perdida, en donde las crisis económicas recurrentes y la inestabilidad política en la región originaron que estos países se fueran perfilando como los principales expulsores de migrantes y su principal destino fue Norteamérica.

En la segunda etapa de este período, los patrones migratorios también sufrieron transformaciones a consecuencia de los cambios en el contexto internacional. Entre esas transformaciones Castles y Miller señalan las siguientes:

- a) Un notable descenso de la migración de mano de obra organizada por los gobiernos hacia Europa occidental, al que ha seguido en los años noventa, el surgimiento de una segunda generación de políticas de trabajadores extranjeros temporales.
- b) Reunificación familiar de los que fueron trabajadores extranjeros y coloniales y la formación de nuevas minorías étnicas;
- c) Transición de muchos países del sur y centro de Europa de ser de emigración a inmigración;
- d) Continuidad de la migración hacia los “países clásicos de inmigración” de América del norte y Oceanía; sin embargo, ahora presentan grandes cambios en las áreas de origen y formas de migración;
- e) Nuevos movimientos migratorios (tanto internos como internacionales) en conexión con el cambio económico y social en los PIR;
- f) Reclutamiento por parte de los países ricos en petróleo de mano de obra extranjera proveniente sobretudo de países menos desarrollados;
- g) Desarrollo de movimientos masivos de refugiados y solicitantes de asilo, por lo general en un traslado que va del sur hacia el norte, pero también (en especial después del bloque de la caída del bloque soviético) del este al oeste;
- h) Movilidad internacional creciente de personal altamente calificado en flujos tanto temporales como permanentes;
- i) Proliferación de la migración ilegal y de políticas de legalización<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> CASTLES, *Op. Cit.* p.102.

Los cambios tecnológicos desarrollados en este período transformaron las relaciones entre los países, no solo a nivel de los gobiernos sino también de las empresas y la sociedad en general. La globalización ha generado una verdadera revolución en distintos ámbitos como las telecomunicaciones, los transportes, la mayor interdependencia y apertura entre los países, la conformación de bloques económicos y la tendencia a las integraciones regionales; procesos que sin duda han modificado los procesos productivos, crecimiento económico, estructuras laborales y las estructuras sociales en general.

Sin embargo, aunque pudiera parecer contradictorio, mientras se fomenta la libre circulación de capitales, mercancías y servicios alrededor del mundo; cuando las transacciones financieras y los flujos de información de toda índole rebasan sin ningún problema las fronteras nacionales de los estados y las empresas multinacionales pueden establecerse sin problema alguno en aquéllos lugares en donde sus procesos productivos y la mano de obra les resulte más baratos, la movilidad de personas enfrenta hoy en día un mayor número de políticas dirigidas a su restricción ya sea en su ingreso, permanencia e incluso tránsito por determinados territorios.

Tomando en cuenta estos elementos, la década de los noventa fue clave para la atención a los flujos migratorios, pues su considerable aumento producido por distintas causas en los países de origen como “el rápido crecimiento demográfico, el constante deterioro del medio ambiente, el descenso del nivel económico y social y la eclosión de conflictos expulsores de población”<sup>18</sup> así como la evidente falta de control migratorio por parte de los países receptores hizo que el tema de las migraciones internacionales pasara de ser un tema abordado coyunturalmente en las décadas pasadas a ser un tema de alta prioridad en las agendas nacionales y también en la agenda internacional.

La globalización ha profundizado las desigualdades entre los países ricos y pobres, por lo cual un mayor número de personas se han visto en la necesidad de buscar en países distintos al suyo, la oportunidad de brindarles una mejor calidad de

---

<sup>18</sup> MÁRMORA Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires, 2002, p.29.

vida a sus familias. La migración cada vez incluye a más mujeres<sup>19</sup> y niños. También se han inaugurado nuevas formas de migración forzada como la trata de personas, práctica de la cual, lamentablemente, sólo se tienen cifras parciales y cuya estimación anual oscila entre 600 y 800 mil personas víctimas de este delito.

En el año 2005 la División de Naciones Unidas para la Población (UNFPA) estimó el número de migrantes alrededor del mundo en cerca de 200 millones;<sup>20</sup> esta cifra si bien sólo representa el 3% de la población mundial total, es alarmante en la medida que duplica el número de migrantes registrados hace tan sólo 25 años. La distribución de los migrantes es variada, pues se calcula que alrededor del 60% de los migrantes se encuentran en los países más desarrollados y el otro 40% en los países en desarrollo. Lo anterior demuestra que no sólo son razones económicas las que orillan a las personas a tomar la decisión de migrar pues también influyen muchos otros factores de carácter social, cultural, político, religioso, etc. para determinar la elección.

Como se señaló anteriormente, los destinos de los migrantes también se han diversificado, pues la ONU calcula que además de los países altamente desarrollados que concentran un mayor porcentaje de los migrantes, actualmente Asia cuenta con alrededor de 49 millones de inmigrantes, África con 16 millones y América Latina y el Caribe con 6 millones.

En su afán de restringir los flujos masivos de migración, los países receptores imponen medidas cada vez más estrictas de control de entrada, permanencia y tránsito dentro de sus fronteras y ante ello, una gran cantidad de migrantes que no pueden cumplir con todos esos requerimientos, optan por migrar mediante conductos irregulares haciendo uso de los canales ofrecidos por grupos organizados cuya empresa es el tráfico de personas y el cual les reditúa enormes ganancias anuales.

---

<sup>19</sup> Recientes estudios han demostrado que el porcentaje de mujeres que migran es mayor que el de los hombres y esta tendencia esta presente desde mediados del siglo XX, sin embargo, ante la falta de estudios de género esto no se encuentra documentado y sólo existen algunos trabajos al respecto.

<sup>20</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, Suiza, Octubre, 2005, p.1. (Esta cifra incluye tanto a los migrantes en situación regular como a los migrantes irregulares en el mundo).

### 1.3. La migración indocumentada en el mundo

Los movimientos migratorios, se han dividido en dos grandes categorías: la *migración legal o documentada* y la *migración irregular o indocumentada*. Las Naciones Unidas se refieren a la migración indocumentada o a los “migrantes irregulares” como personas que no registran los requerimientos establecidos por el país de destino tanto para entrar como para establecerse o ejercer una actividad económica.

Para la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (GCIM por sus siglas en inglés), en su informe de 2005 titulado: “*Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*”, apunta que las personas no pueden ser consideradas *irregulares* o *ilegales*, y más bien son migrantes en situación irregular. Esta definición puede aplicarse a “los migrantes que ingresan o permanecen en un país sin autorización, a los solicitantes de asilo rechazados que no respetan una orden de expulsión y a las personas que evaden los controles migratorios mediante matrimonios no consumados o de conveniencia.”<sup>21</sup>

Con el disparo de los flujos migratorios a partir de los años setenta, a la par de los flujos legales, también se han incrementado en forma alarmante los flujos de migración indocumentada.

En párrafos anteriores mencionamos ya la falta de oportunidades de migraciones autorizadas, el endurecimiento de las políticas migratorias de los estados y las redes de criminales dedicadas al tráfico de migrantes y la trata de personas, como factores que incentivan a un mayor número de personas a optar por la migración mediante vías irregulares. “Desde principios de los 90, la mayoría de los países de la OCDE han cambiado sus leyes y sus procedimientos de entrada, aprobando medidas como: controles fronterizos más estrictos, requerimientos para las visas, castigos para las aerolíneas que transportan pasajeros que carezcan de los documentos de identidad, inspecciones en los lugares de trabajo, técnicas para

---

<sup>21</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Op. Cit.* Pág. 32.

la detección de documentos falsos y castigos más severos para aquellos que sean sorprendidos infringiendo las reglas.”<sup>22</sup>

Sin embargo, resulta contradictorio que mientras los estados pongan mayores obstáculos al ingreso, permanencia y tránsito de personas a través de sus fronteras, los migrantes que logran sortear todas estas dificultades pueden en la mayoría de los casos, establecerse en el país de destino y encontrar un empleo relativamente con rapidez.

Lo anterior a primera vista nos deja ver tres situaciones; la primera es la importancia de las redes sociales de los migrantes cuyas conexiones son tan efectivas que permiten se lleve a cabo la migración y sobrellevar todas sus repercusiones desde el momento de salida del país de origen, hasta el traslado y el ingreso al país de destino.

La segunda situación que podemos apreciar es la falta de consenso entre distintos actores nacionales en los países receptores, pues mientras los gobiernos son restrictivos y selectivos, las grandes empresas están dispuestas a correr los riesgos implícitos en la contratación de migrantes en situación irregular por los beneficios que ello les representa. Asimismo, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales también toman una postura distinta, muchas veces contraria a la gubernamental, pues antepone el respeto a los derechos humanos de los migrantes independientemente de su condición migratoria, aunque no debemos olvidar que también existen amplios sectores de la sociedad que ven en la migración, sobretudo en la irregular, una amenaza para la población, para la seguridad pública y en ocasiones llegan al grado de tomar acciones por sí mismos y un ejemplo son las operaciones cazamigrantes emprendidas por ciudadanos estadounidenses, o las oleadas neonazis y antiinmigrantes desatadas en países europeos como Francia, Holanda y Alemania.

La tercera situación se refiere a la ineficacia de las respuestas político-sociales instituidas por los gobiernos para afrontar el desafío de las migraciones irregulares alrededor del mundo. Cada vez es más evidente que las grandes inversiones en recursos humanos, económicos y tecnológicos destinados al control de las fronteras nacionales no están dando los resultados esperados y es urgente

---

<sup>22</sup> Castles, *Op. Cit.* p.148.

dar un giro en la concepción de lo que representa la migración tanto para los países expulsores como los países receptores y a partir de ello buscar soluciones comunes a problemas comunes. Resulta absurdo pensar que en un mundo cada vez más interdependiente y en donde las fronteras se hacen cada vez más difusas, las políticas unilaterales tendrán resultados eficaces. Es necesaria la concientización sobre la naturaleza compleja y multidimensional de la dinámica migratoria para poder brindar soluciones integrales y no políticas reduccionistas que vean el fenómeno sólo en su ámbito económico o su relación con temas de seguridad.

Hablar de cifras relativas a la migración irregular en el mundo resulta una tarea difícil debido a la propia naturaleza de este tipo de movimientos dentro de la cual la clandestinidad juega un papel muy importante. Es gracias a algunos estudios académicos, estadísticas gubernamentales e informes de organismos nacionales e internacionales que podemos tener una aproximación en números a la migración irregular alrededor del mundo.

Para tener una idea más clara de la magnitud de estos flujos migratorios es objetivo de este apartado brindar algunas cifras de migrantes en los países donde más se presenta dicha situación.

En lo que respecta al continente europeo, en 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que entre el 10 y el 15 por ciento de los 56 millones de migrantes se encuentran en situación irregular, mientras que en 2000 se calculaban alrededor de 3.3 millones. Además de ello se piensa que alrededor de medio millón de personas en situación irregular logran ingresar cada año a la Unión Europea. Por ejemplo en Francia, las autoridades detienen al año unos 10,000 migrantes irregulares y estiman que no se trata más que de un 10 por ciento de los flujos irregulares. Los optimistas estiman que se producen 100,000 entradas irregulares al año, los pesimistas creen que 300.000. Otro caso ilustrativo es el de Grecia, en donde los flujos de inmigrantes impresionan por su amplitud. Este país no cuenta con más de una docena de millones de habitantes, ha rechazado a lo largo de una decena de años a más de 2 millones de migrantes en situación irregular.<sup>23</sup> Turquía funge como la plataforma de proyección de la

---

<sup>23</sup> Rosseto Fabiola, economista laboral y experto en inmigración de la Universidad de Ankara, ha calculado en 2004, que los extranjeros ya representan en Grecia el 7,5% de la población y que su crecimiento es exponencial, de 12 a 14 veces superior a las cifras que se manejaban hace 10 años."

inmigración indocumentada hacia la Unión Europea. Las autoridades de Ankara detienen unos 100.000 migrantes indocumentados al año.<sup>24</sup>

El continente asiático también se caracteriza por albergar a un gran número de migrantes en situación irregular, tan sólo se calcula que en la India existen actualmente veinte millones de ellos. En el caso de Japón, el cálculo para 2001 fue de más de 250,000 extranjeros en bajo esta situación. En la República de Corea, el número de migrantes en situación irregular ha registrado un aumento constante pasando de 65,500 en 1992 a 148,000 en 1997 y posteriormente en 2002 se calculaban 255,999 migrantes en este status.

En el caso del continente africano, resulta aún más difícil tener cifras sobre el número de migrantes bajo este status, sin embargo se considera a países como Cote d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Gabón y Sudáfrica como los países con mayor recepción de migrantes. En el caso de Sudáfrica de acuerdo a una estimación de 1997, el número de migrantes irregulares estaba entre 3 y 5 millones.

En Rusia, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en 2003, entre 3.5 y 5 millones de personas en situación irregular provenientes de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y el sudeste asiático trabajan en sectores como la industria, la construcción y la agricultura.

En el caso del continente americano, un ejemplo representativo de la magnitud de la migración indocumentada es Estados Unidos pues se ha perfilado como uno de los principales destinos de migrantes de todo el mundo, se calcula que la cifra de migrantes indocumentados en 2005 se aproximaba a 11 millones de personas.<sup>25</sup> Las cifras de entradas indocumentadas estimadas oscilan entre los 400 y 600 mil migrantes cada año.

---

<sup>24</sup> Conferencia pronunciada en el coloquio internacional "Las migraciones en los países mediterráneos: problemas demográficos, políticos y culturales", organizada en Roma el 11 de noviembre de 2004. Coloquio organizado por el Instituto Thomas More y el Instituto Europeo de Investigación, Estudios y Formación, ligado al Ministerio de Defensa francés y a la Comisión Europea.  
Disponible en: <http://www.madridhabitable.org/digital/modules.php?name=News&file=article&sid=364>

<sup>25</sup> De acuerdo a cifras proporcionadas por el Pew Hispanic Center en un estudio sobre la población de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos, ésta ha llegado a un total de 11 millones, de los cuales más de la mitad -6 millones- son mexicanos. Esta ha sido una tendencia observada en los últimos años.

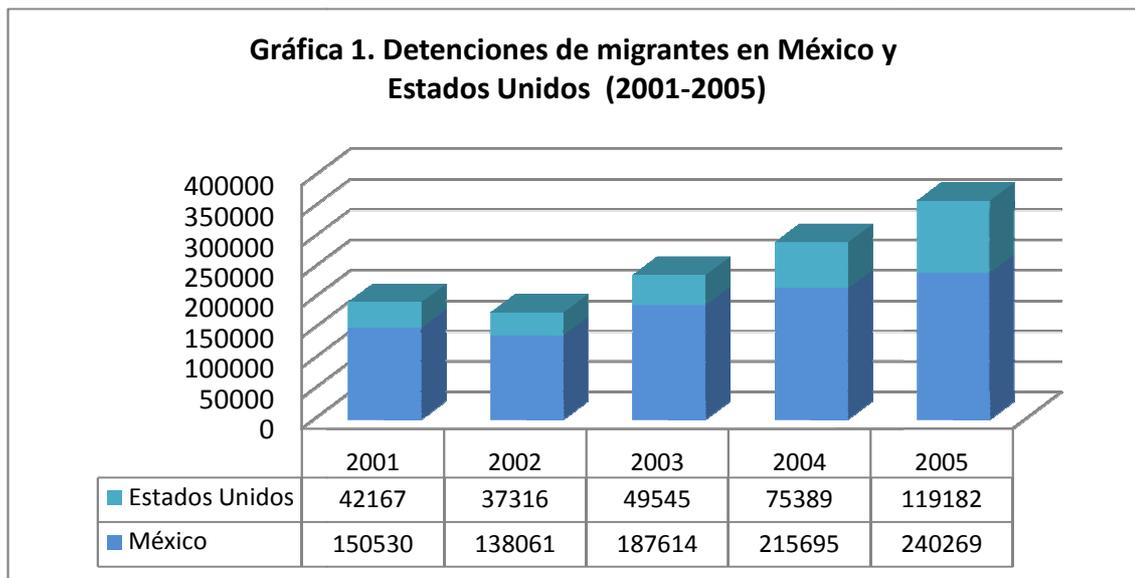
Para nuestro país, la vecindad con Estados Unidos ha hecho que los gobiernos pongan mayor atención en el control de sus fronteras pues nuestro territorio se ha convertido en el principal medio de entrada al vecino del norte, sobretodo de la migración proveniente de Centro y Sudamérica, aunque la tendencia de migrantes de otros continentes se ha incrementado en los últimos años.

Esta cercanía y el interés de nuestro país por mantener una buena relación con Estados Unidos, debido al significado de esta relación en el ámbito económico, político e incluso migratorio por la gran cantidad de connacionales que se encuentran en territorio estadounidense, ha traído como consecuencia el reforzamiento de las medidas de control de la inmigración. Con ello, las prácticas de aseguramiento, devoluciones y rechazo de personas que buscaban el sueño americano atravesando nuestro territorio se han vuelto más eficaces.

La siguiente gráfica, elaborada con cifras referentes a las detenciones realizadas tanto por las autoridades mexicanas a lo largo del territorio nacional así como las efectuadas por las autoridades estadounidenses en su frontera sur, refleja por un lado, la tendencia creciente en los últimos años de la migración indocumentada la cual ante la incapacidad de migrar por las vías legales hace uso de canales irregulares para lograr sus objetivos.

Por otro lado, demuestra que las prácticas de control y detención en México por parte de las autoridades migratorias están siendo más efectivas pues las detenciones son cada vez más numerosas.

Asimismo podemos observar que aun y cuando un importante número de personas son detenidas en México, existe una gran cantidad de migrantes irregulares que logran burlar los controles migratorios y consiguen cruzar nuestra frontera norte, siendo detenidos en territorio estadounidense.



Fuente: Elaboración propia con datos de aseguramientos del INM y el CRS Report 2005.

En capítulos posteriores, analizaremos más a detalle el papel que juega México dentro de la política migratoria estadounidense y los costos políticos tanto a nivel interno como a nivel externo, en materia de derechos humanos, de seguridad, etc. pagados por nuestro país en los últimos años.

Tal como lo mencionamos anteriormente, es imposible tener cifras exactas relativas a la migración indocumentada en el mundo, sin embargo, las estimaciones a nivel mundial oscilan entre 30 y 40 millones de migrantes bajo esta situación. De acuerdo al *Estudio Económico y Social Mundial 2004* publicado por la División de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, una de las herramientas para conocer el status actual de la migración indocumentada en el mundo así como sus tendencias, son los programas de regularización emprendidos por los distintos gobiernos.

Para ilustrar lo anterior, podemos abordar algunos países que han puesto en marcha programas de regularización en las últimas décadas. En España se presentaron 44,000 solicitudes en el período 1985-1986, en 1991 fueron 133,000, mientras que ya en el período 2000-2001 el número ascendió a 600,000. En el caso de Italia, en los años de 1987-1988 regularizaron su situación 105,000 migrantes, en 1990, 216,000 se acogieron al Programa y en el año 2002, sólo en los tres primeros meses del programa se recibieron 700,000 solicitudes. En Estados Unidos por ejemplo, la regularización de 2.7 millones de inmigrantes se dio bajo la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986, con lo cual se estimó que el número

de migrantes irregulares descendió a 2.5 millones, sin embargo, este número ha aumentado considerablemente, pues como mencionamos anteriormente para 2005, la estimación era de 11 millones.

Los datos anteriores reafirman la idea de que la migración indocumentada en el mundo va en ascenso, lo cual nos hacen tener mayor conciencia del desafío que representa y nos obliga a recordar que la migración indocumentada además de constituir un gran reto a las políticas migratorias de los Estados también genera una gran situación de vulnerabilidad y riesgo para aquéllos quienes deciden migrar mediante vías irregulares pues están expuestos a la violación de los derechos fundamentales como la vida, la integridad física y psicológica. De este modo actos como la extorsión, el robo y el abandono en territorios inhóspitos, son prácticas comunes a lo largo de todo su trayecto. Una vez instalados en el país de destino, los migrantes en situación irregular son a menudo víctimas de discriminación y de explotación laboral y no cuentan en muchas ocasiones con el acceso a los servicios básicos como son la salud, la educación, etc.

Además de lo anterior, aunque muchas personas logran llegar a su destino también es cierto que muchas mueren en el intento. El *Center for Migration Policy* estima que cerca de 2000 migrantes mueren cada año intentando cruzar el Mediterráneo de África a Europa. En nuestra frontera mueren aproximadamente 400 migrantes mexicanos en su intento de llegar a Estados Unidos y en nuestro territorio, también muere una gran cantidad de migrantes centroamericanos de los cuáles difícilmente tenemos cifras confiables, o en el mejor de los casos se salvan de accidentes terribles ocasionados por las condiciones altamente riesgosas bajo las cuales viajan y muchas veces regresan a sus países con mutilaciones, pérdidas irreparables o después de haber vivido experiencias traumatizantes.

Por todo lo antes mencionado, la migración indocumentada debe tratarse desde una óptica integral pues con frecuencia los Estados olvidan la responsabilidad internacional adquirida mediante instrumentos jurídicos internacionales encaminados a garantizar los derechos humanos de las personas independientemente de su situación migratoria, pues antes que nada, los derechos humanos de los migrantes deben ser respetados por los gobiernos pues estos son de carácter universal.

Asimismo es necesario combatir con mayor fuerza las bandas dedicadas al tráfico de personas pues lucran con las necesidades de los migrantes y han tejido redes tan profesionales que en muchas ocasiones involucran a autoridades corruptas para lograr sus fines.

De igual manera, es menester atacar las causas de fondo de la migración irregular pues las desigualdades profundas entre los países pobres y ricos solo contribuyen a masificar estos flujos. Es ineludible también la promoción del desarrollo en los países expulsores de migrantes como una medida para contrarrestar las oleadas migratorias y en cuanto a los países receptores es importante la generación de programas y soluciones adecuadas para los migrantes en situación irregular ya establecidos en sus territorios. Y aunque esto resulta verdaderamente complicado, pues estos migrantes incurrieron en violaciones a sus legislaciones, hecho difícil de pasar por alto, también es cierto que la mayoría de ellos logra conseguir un trabajo y un lugar para vivir, lo cual nos indica hasta cierto punto un mecanismo de oferta y demanda.

Por lo antes expuesto consideramos que las políticas migratorias de los Estados resultan fundamentales para tratar de encauzar los movimientos migratorios.

En el siguiente apartado analizaremos como han sido diseñadas dichas políticas; cómo han respondido los Estados ante coyunturas particulares; cuáles son las tendencias en el escenario bajo el cual se desarrollan las relaciones internacionales contemporáneas y cuál ha sido su impacto ante los flujos migratorios regulares e irregulares.

#### **1.4. Las políticas migratorias de los Estados**

Como hemos señalado en los primeros apartados de este capítulo, la dinámica de los flujos migratorios ha adquirido gran importancia e incluso hoy en día son vistos como un problema que se ha salido del control gubernamental de los países tanto receptores, expulsores y de tránsito, por lo que éstos han puesto sobre las principales mesas de discusión tanto a nivel regional como mundial, este tema como uno de los principales desafíos de los últimos tiempos.

A partir de la década de los noventa el tema migratorio deja de ser considerado únicamente por los países de destino pues los países expulsores y de tránsito también comienzan a participar en estas discusiones tratando de asumir su responsabilidad. Asimismo un gran número de reuniones y conferencias organizadas por distintos órganos de Naciones Unidas intentan dar cabida a estas preocupaciones y buscan ser foros para la búsqueda de una solución integral, y aunque se han logrado ciertos avances, lo cierto es que aún queda un largo trecho por recorrer en el tratamiento de las migraciones internacionales.

Es evidente que en la actualidad los gobiernos no están respondiendo adecuadamente a los movimientos migratorios y como consecuencia podemos mencionar el aumento de la migración indocumentada, el lucrativo negocio del tráfico de personas, la trata de personas, las violaciones constantes de los derechos humanos, etc.

Las políticas migratorias están siendo reduccionistas y por ende, los resultados no son los esperados. Si bien es cierto que los Estados, en el ejercicio de su soberanía tienen la facultad de elaborar sus propias políticas públicas de acuerdo a las necesidades de sus sociedades, no deben olvidar a la hora de su diseño los compromisos adquiridos mediante instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de cooperación internacional, de combate a la delincuencia, de intercambio de información, los cuales de una u otra forma están relacionados con el tema migratorio, pues como hemos señalado, es multidimensional. Sin embargo este es un problema no resuelto que demanda atención especial.

En este apartado, profundizaremos en los elementos de las políticas migratorias y las características de lo que actualmente predomina en el escenario internacional con el objetivo de identificar los principales efectos negativos de dichas políticas.

Lelio Mármora nos dice que en el pasado, “la definición de las políticas migratorias fue variando en distintos momentos históricos, ajustándose a los proyectos nacionales que acompañaban a las ideologías predominantes, o bien a las respuestas que el contexto económico social del momento requería.”<sup>26</sup> Sin embargo, aún en la actualidad podemos ver que en numerosos países las respuestas a los

---

<sup>26</sup> MÁRMORA, *Op. Cit.* p.109.

flujos migratorios son aún coyunturales pues sus políticas carecen de los elementos suficientes para ser eficaces en la práctica.

De acuerdo a Luis Monzón, “los intereses de una política migratoria dependen de la realidad migratoria de cada país y, según el país, los intereses pueden tener objetivos poblacionales, sobre todo en los países del norte. También obedecen a la satisfacción de la demanda laboral, o a compromisos adquiridos a nivel internacional, como la protección de refugiados, el combate contra el tráfico de migrantes y trata de personas, entre otros.”<sup>27</sup>

Asimismo señala que caracterizar a los países como expulsores, de tránsito y de destino de migrantes no es lo más óptimo a la hora de diseñar las políticas migratorias, pues en la actualidad casi todos los países entran en al menos dos de las tres categorías y por lo tanto, la elaboración de políticas basados en sólo una parte de la realidad lleva inevitablemente a una política errada. Pese a lo anterior aún vemos que los Estados continúan tomando en cuenta estas divisiones.

Resulta muy difícil diseñar una política migratoria, pues al ser el fenómeno migratorio multidimensional y cambiante, son diversos ministerios e instituciones los que debieran estar involucrados en el diseño de dicha política, con el fin de que ésta considere todas las aristas de la migración internacional. Sin embargo, en muchas ocasiones, la visión de los distintos ministerios o secretarías no coincide, pues no logran llegar a un consenso del tratamiento que debe darse a los movimientos migratorios. Del mismo modo, si bien es cierto, que es el Estado quien debe generar las políticas públicas, no debemos olvidar la importancia de las aportaciones brindadas por otros actores de la sociedad, los cuales, sin duda, influyen en el diseño de éstas.

Lelio Mármora señala que: “La elaboración de las políticas públicas migratorias depende básicamente del Estado. Es sobre éste donde confluyen las presiones de los diferentes actores sociales, ya sea en forma directa o a través de la

---

<sup>27</sup> MONZÓN, Luis, “Dinámica de las políticas migratorias”, Ponencia incluida en la publicación *Migraciones y Derechos Humanos* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos como parte del seguimiento a la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migraciones y Derechos Humanos, 9-11 de agosto de 2004, San José, Costa Rica.

Disponible en: [www.crmsv.org/investigacion/LM\\_IIDH.doc](http://www.crmsv.org/investigacion/LM_IIDH.doc)

opinión pública, para la adopción de determinada política migratoria. La opinión pública se expresa en forma explícita a través de los medios de comunicación, o bien a través de mecanismos especialmente contruidos para captarla, como los análisis de opinión. También en el Estado se generan presiones desde sus diferentes partes, ya sea como reflejo de la presión de los actores sociales o bien como expresión de intereses sectoriales del mismo aparato gubernamental.”<sup>28</sup>

A este respecto es importante señalar el papel que juega la opinión pública en la percepción sobre los flujos migratorios de la sociedad en general y los distintos actores, pues los medios de comunicación se han constituido como uno de los principales canales de comunicación e información del acontecer nacional e internacional entre los gobiernos y sus sociedades. Resultan entonces los medios de comunicación un mecanismo muy influyente, lo que puede ocasionar desinformación o la manipulación de la información generando percepciones equivocadas en torno a las repercusiones de la migración, tanto en la sociedad en general como en los tomadores de decisiones. Por lo anterior, éstos deben asumir con gran responsabilidad las tareas para los cuales fueron diseñados.

En la actualidad existen otros actores que sin duda ejercen gran influencia en el diseño de las políticas públicas, incluyendo la política migratoria, tal es el caso de las grandes empresas que en muchas ocasiones alientan la migración por los beneficios que ello les representa, tanto de mano de obra calificada como poco calificada. Del mismo modo, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales han logrado ejercer cierta influencia en la toma de decisiones a este respecto.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la puesta en práctica de la política migratoria y su eficacia va a depender también de otros factores como los recursos humanos, económicos, tecnológicos con los que los gobiernos cuenten para ello. Asimismo una política migratoria exitosa debe ser lo suficientemente flexible para poder ser ajustada y adecuada a circunstancias no previstas durante su diseño.

Es así que los países han emprendido acciones y programas tendientes a regular las migraciones, entre las cuales podemos mencionar las sanciones a los patrones, los programas de legalización, los programas para la admisión temporal de trabajadores extranjeros, el refugio y el asilo, las medidas en contra del tráfico de

---

<sup>28</sup> MÁRMORA, *Op. Cit.* p.53.

personas, las medidas de integración regionales y las estrategias para evitar la migración irregular mediante la cooperación internacional y el impulso del desarrollo en los países de origen de migrantes<sup>29</sup>.

Sin embargo, desde hace algunos años, las políticas migratorias de los Estados están enfocándose con mayor intensidad al control de las migraciones indocumentadas pues su incremento ha puesto en alerta a los países que buscan soluciones a corto plazo mediante políticas restrictivas y mayores recursos humanos y económicos destinados al control fronterizo. Lamentablemente, a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y los atentados sufridos posteriormente en España e Inglaterra, el tema de la migración internacional fue asociado peligrosamente con el terrorismo y la visión preponderante para su tratamiento es el de la seguridad nacional de los Estados.

En el caso de Estados Unidos, “la política predominante ha consistido en reforzar los mecanismos de control del síntoma, es decir, una vez iniciado el proceso de movilidad de las personas se ataca en el momento del cruce e internación, mediante un creciente despliegue de recursos cada vez más propios de un proyecto de militarización. Ello a su vez ha alimentado actitudes y posturas xenófobas, acompañadas de actividades cada vez más cuestionables por su peligrosidad y aparente descontrol; aunque en el plano formal, mediante el discurso oficial, sean descalificadas y se tome distancia de esas iniciativas privadas.”<sup>30</sup>

Estas tendencias de control y aversión a las migraciones están presentes en otras regiones, lo cual sin duda representa un problema en la manera de abordar el impacto de los movimientos migratorios desde los países de destino. Las consecuencias generales de esta asociación de la migración internacional con los asuntos de seguridad nacional e internacional (terrorismo, narcotráfico, crimen organizado) ha desencadenado políticas selectivas; actitudes xenófobas por parte de las sociedades receptoras; endurecimiento de las legislaciones en materia migratoria, de refugio, de asilo, de reunificación familiar y violaciones a los derechos humanos entre otras.

---

<sup>29</sup> CASTLES, *Op. Cit.*, p.121.

<sup>30</sup> CASTILLO, Manuel Ángel, “Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas”, en Revista *Migración y Desarrollo*, Primer Semestre 2005, p.100.

Es así que el informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales señala cuatro grandes desafíos para los Estados con relación al manejo de sus políticas migratorias:

- ❖ El primero es la falta de coherencia, pues los Estados deben partir de la idea de que las migraciones deben formar parte del plan económico y de desarrollo de cada país.
- ❖ El segundo, es la falta de coordinación en la formulación de políticas y de su aplicación. En muchos Estados, la responsabilidad por las migraciones se reparte en varios ministerios que a menudo no están coordinados.
- ❖ Un tercer desafío es el de la capacidad. La mayoría de los Estados reconocen la importancia de las migraciones internacionales e intentan abordar la cuestión de una manera que les permita respetar sus obligaciones internacionales e incrementar los beneficios que los Estados y sus ciudadanos obtienen de la movilidad humana. Sin embargo, muchos países, en particular los más pobres, también carecen de los conocimientos, la información, las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar estos objetivos.
- ❖ Un cuarto desafío es la cooperación con otros Estados. La naturaleza misma de las migraciones transnacionales exige una cooperación internacional y responsabilidades compartidas<sup>31</sup>.

En este último punto, cabe señalar que en los últimos años se han dado esfuerzos a nivel internacional en la creación de foros y mecanismos multilaterales destinados al tratamiento de las migraciones internacionales y aunque no son tan numerosos, si constituyen un primer paso para un posible consenso futuro en cuanto a las políticas migratorias de los Estados. Entre los mecanismos más importantes podemos señalar la Iniciativa de Berna, La Creación de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, El Diálogo de Alto Nivel sobre Migración de la ONU, La creación de la Organización Internacional para las Migraciones, el Proceso de la Haya, la Conferencia Regional para las Migraciones, y programas específicos de organizaciones internacionales relacionados con las migraciones.

---

<sup>31</sup> Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, *Op. Cit.* pp.68-69.

Resulta necesario que el fenómeno de las migraciones internacionales sea visto en todas sus dimensiones y complejidad al momento del diseño de las políticas migratorias. En la medida en que esto suceda, los Estados podrán hacer frente a los desafíos que implican las migraciones internacionales tanto en los países de destino origen, tránsito y no sólo para lo que representa en estos momentos, sino con miras a dar soluciones a mediano y largo plazo. Asimismo, permitirá que las políticas nacionales puedan ser coherentes y a partir de ello, los mecanismos bilaterales y multilaterales relativos a las migraciones podrán tener éxito y los logros a nivel internacional podrán ser mayores.

Como se ha visto, la tendencia a criminalizar la migración únicamente deriva en perjuicio de los migrantes, pues su condición vulnerable se acentúa, y la marginación y la discriminación se vuelven prácticas cotidianas así como la violación constante de los derechos fundamentales de los seres humanos.

## **CAPÍTULO II. LA MIGRACIÓN EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL**

Una vez que hemos señalado la importancia de las políticas migratorias de los Estados en el manejo de los flujos migratorios y cómo éstos dentro del diseño de las mismas toman en consideración un buen número de elementos, entre los cuales destacan en los últimos años con mayor claridad los temas de seguridad nacional, resulta fundamental para los objetivos de esta investigación una aproximación a dicho concepto, sus implicaciones y el uso que de él hacen los países tanto a nivel interno como externo. También es preciso ahondar sobre el significado de la asociación entre temas de seguridad y migración, pues ello ha tenido grandes consecuencias en el manejo de la migración, especialmente la indocumentada. Por lo anterior este capítulo tiene como objetivo principal presentar un panorama general sobre este concepto, pues constituye una de las prioridades en las agendas nacionales y la agenda internacional.

En primer término haremos una revisión teórica del concepto de la seguridad en las Relaciones Internacionales para conocer como esta acepción se ha modificado y adaptado a los cambios en el entorno internacional, de acuerdo a los intereses y posibilidades de cada Estado. Asimismo nos enfocaremos en el concepto de seguridad nacional y los elementos característicos de la misma, pues el interés primordial de esta investigación está relacionado con la política migratoria del Estado mexicano, la cual como en la mayoría de los Estados se ve estrechamente vinculada con la seguridad nacional.

En segundo término y en virtud de la tendencia generalizada a hablar de regiones en el mundo, haremos una descripción breve de la evolución de la seguridad en el hemisferio y la creación de instituciones relativas a ella, para entender cómo se enfrentan los retos y problemas continentales en la actualidad dentro de los cuales evidentemente se encuentra la migración.

De igual modo analizaremos de manera más profunda tanto la política migratoria de Estados Unidos como el papel de México en el esquema de seguridad de dicho país, haciendo hincapié en los cambios que han venido dándose a partir de

los ataques terroristas de septiembre de 2001 y cómo éstos han impactado de una u otra manera el tratamiento que ambos países dan al fenómeno migratorio y por supuesto, en lo relativo a sus conceptos de seguridad. Una vez vistos los cambios emprendidos en Estados Unidos y los nuevos elementos en su definición de seguridad, nos será más fácil entender algunas acciones emprendidas por nuestro país en materia migratoria.

## **2.1. El concepto de seguridad en las relaciones internacionales actuales**

A lo largo de la historia los seres humanos han buscado alcanzar un cierto grado de seguridad para perpetuar su grupo y en ocasiones imponerse a otros grupos humanos. Ya desde “la antigüedad la búsqueda de la sobrevivencia y la hegemonía de una cultura sobre otras llevó a una constante carrera de conflictos en los cuales las innovaciones en materiales y armas para la guerra determinaron que unos sobresalieran sobre los otros, y posteriormente se desarrollaron otro tipo de elementos confluente en la seguridad como una agricultura extensa, para la cual se requería dominar los territorios más fértiles, edificar fortalezas y ciudades que resistieran los ataques enemigos, etc. Es así que desde el surgimiento de las primeras sociedades, la búsqueda de la seguridad en su concepto más simple ha sido una constante. En la actualidad podemos ver que quienes son más aptos para mantener su seguridad son también aquellos que tienen una mayor viabilidad como sociedades capaces de imponer sus intereses y criterios a los demás; mientras que quienes son menos aptos para ello, sólo les resta ir adecuándose y seguir las directrices que los primeros marcan.”<sup>32</sup>

En una acepción muy simple, el concepto de seguridad refiere a una situación en la cual se está libre de amenaza o peligro. Proviene del latín *securitas* que quiere decir libre de preocupaciones.

“En términos estatales, la seguridad implica estar libre de peligro, temores, ansiedad o cuidado; un Estado está seguro cuando es libre de toda incertidumbre o duda, y también cuando toma medidas para asegurarse contra cualquier ataque

---

<sup>32</sup> VILLALBA Hidalgo, Cesar, *La Seguridad Nacional de México en el marco del proceso de integración de América del Norte; hacia el surgimiento de una seguridad regional*, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México 2004, p. 8.

sorpresa, espionaje u observación. Sin embargo, el concepto de seguridad no se limita exclusivamente al plano estatal, se le ha utilizado en un sinnúmero de disciplinas y para explicar diferentes situaciones.”<sup>33</sup>

Cuando el concepto de seguridad se traslada al campo de los Estados tiende a complicarse pues podemos encontrar distintas acepciones relacionadas con el concepto, tales como seguridad nacional, seguridad económica, seguridad social, seguridad humana, seguridad hemisférica, regional, etc.

Para efectos de esta investigación, nos interesa conocer el concepto de seguridad nacional pues es mediante éste que los Estados emprenden o justifican distintas acciones, tanto a nivel interno como externo.

Con el paso del tiempo se han ido sumando factores a la definición de seguridad nacional, asimismo las diferentes escuelas del pensamiento han definido la seguridad de acuerdo a sus principios y sus campos de estudio, sin embargo no se ha logrado llegar a un consenso sobre la definición de seguridad y el término se ha utilizado de acuerdo a los intereses de los grupos gobernantes y conforme a la coyuntura bajo la cual se encuentren. Esta carencia de precisión ha facilitado que ciertos regímenes de numerosos países, bajo la consigna de garantizar la seguridad nacional, lleven a cabo acciones enfocadas a proteger los intereses de la clase gobernante sin importar que dichos intereses no representen de ninguna manera a la ciudadanía.

A pesar de lo anterior y aun con la dificultad para encontrar una definición única de seguridad nacional adaptable a todos los Estados, si es posible identificar algunos elementos indispensables en la formulación de todas aquellas definiciones, como son:

- 🚩 El **Estado**, el cual en primera instancia es el regulador de la vida social, el encargado de velar la seguridad de la nación que representa. Entonces, el Estado esta llamado a cumplir con los siguientes fines en el ámbito internacional: la sobrevivencia de la nación; el mantenimiento de la integridad de ésta; y la consecución del bienestar de los nacionales.

---

<sup>33</sup> CABALLERO Sosa, Lila, La seguridad y la migración en la agenda de seguridad México-Estados Unidos al inicio del segundo milenio, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS. UNAM, México 2004, p. 49.

- ✚ La **Nación**. “Es normalmente concebida como un grupo de hombres unidos por un vínculo natural, y que en razón de este vinculo constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma del estado nacional.<sup>34</sup>” Se puede entender a la nación como el conjunto de individuos que conforman la comunidad los cuales tienen una idea de quienes son y lo que desean ser y es el ente al cual es preciso dar la protección adecuada para su supervivencia y desarrollo, es el elemento vivo del Estado.
  
- ✚ El **Interés Nacional** son los deseos, anhelos o aspiraciones que una comunidad va a tener al respecto de si misma. Con base a estos elementos se estableceran una serie de objetivos a alcanzar o una situación de estabilidad que se desea prevalezca y en la cual, por supuesto, pueden realizarse dichas aspiraciones. En esta dinámica, el estado, necesariamente, debera considerar este interés como el criterio primordial, con base en el cual deberá juzgar los factores de situación que se presenten, determinar el orden o preferencia que se dará a la consecución de los fines a alcanzar y establecer y valorar la conducta que adoptará.

La clase gobernante, la cual en este sentido es la representante del Estado, está obligada, al menos en una situación teórica e idónea, a establecer como prioridad todo lo relativo al interés nacional y su consecución está estrechamente ligada con el diseño, ejecución y eficacia de las políticas internas y externas puestas en práctica.

Una vez definidos los elementos claves del concepto de seguridad nacional no resulta difícil entender, tal como afirma el maestro Cesar Villalba, que el término de seguridad nacional hace referencia a una realidad cambiante y dinámica en la vida de los grupos humanos y requiere de ser ajustado para cada una de las realidades de estos grupos y aun para cada uno de los estadios de desarrollo que estos grupos presentan. De tal manera que el término está condenado a ser relativo: relativo a la nación que se estudie, relativo al período histórico de que se trate, relativo a las

---

<sup>34</sup>BOBBIO Norberto; MATTEUCCI Nicola y Gianfranco PASQUINO, Diccionario de Política, Tomo II, Editorial Siglo XXI, 6ª, Edición 1991, México, p.1023.

condiciones del medio internacional en que se desenvuelva, relativo al grupo dominante en ella.

En el campo de las relaciones internacionales, el concepto de seguridad nacional es muy importante pues con base a su definición, los Estados toman sus decisiones y dirigen sus acciones tanto a nivel interno como externo. En el ámbito teórico, tanto la corriente idealista como la realista han intentado llegar a una definición sobre la seguridad, sin embargo, tal como lo mencionamos anteriormente y debido a las características tan dinámicas de su objeto de estudio, no ha sido posible formular una definición homogénea y cada representante de ambas corrientes imprime su forma de concebir las relaciones entre las naciones y la forma bajo la cual, de acuerdo a cada corriente, debería operar el concepto de seguridad nacional.

Para ejemplificar las diferentes concepciones de seguridad nacional de las corrientes idealista y realista, enlistamos a continuación algunas de las más representativas:<sup>35</sup>

- ✚ *Una nación es segura en tanto no esté en peligro de tener que sacrificar valores elementales si desea evitar la guerra, y es capaz, en caso de ser confrontada, de mantenerlos por medio de la victoria en dicha guerra. (Walter Lippman).*
- ✚ *Seguridad, en cualquier sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas o valores adquiridos y, en sentido subjetivo, la ausencia de temor a que tales valores sean atacados. (Arnold Wolfers)*
- ✚ *En el caso de la seguridad, la discusión es acerca de lograr estar libre de amenazas. Cuando esta discusión se hace en el contexto del sistema internacional, la seguridad es acerca de la habilidad de los Estados y sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional. (Barry Buzan)*
- ✚ *La seguridad estable sólo puede lograrse por la gente y los grupos si no privan a otros de ella; esto puede ser alcanzado si la seguridad se concibe como un proceso de anticipación. (Booth y Wheeler)*

---

<sup>35</sup> Definiciones tomadas del trabajo de tesis de Caballero Sosa, Lila *Op Cit.* p. 51

Como hemos señalado, el concepto de seguridad nacional ha sido utilizado constantemente por los Estados tanto en materia de política interior como en la política internacional. Basta recordar el término de la Segunda Guerra Mundial y la llamada Guerra Fría, tiempo durante el cual dicho término fue un componente fundamental en el discurso de los países, pues en aras de la seguridad nacional los Estados justificaron muchas de sus acciones. Asimismo, es preciso destacar que la utilización del concepto estuvo determinada sin duda, por la confrontación ideológica, militar y política entre Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivas esferas de influencia en donde las visiones prevalecientes fueron la de Estados Unidos y la Unión Soviética razón por la cual los demás países tuvieron que alinearse en gran medida a una u otra visión dejando de lado sus verdaderos intereses.

Con el fin de la guerra fría y el desmoronamiento del bloque socialista el concepto de seguridad en el escenario internacional dejó de manejarse únicamente conforme a los intereses de las que habían sido hasta ese momento las grandes potencias y comenzó a adquirir mayor complejidad pues se presentaron nuevas amenazas a la seguridad de los Estados e incluso viejos problemas recobraron importancia luego de haber sido postergados durante la confrontación Este-Oeste. Del mismo modo, debido a que el mundo dejó a un lado la división de dos grandes bloques, las regiones comenzaron a adquirir mayor importancia y con ello afloraron problemas como conflictos sociales, étnicos, problemas territoriales, guerras civiles, entre otros; cuyo impacto ha ido modificando el concepto de seguridad nacional de los Estados, que se han visto en la urgente necesidad de adaptarse a las nuevas realidades internacionales.

Como consecuencia de lo anterior los Estados se vieron ante la necesidad de reconsiderar el concepto de seguridad tanto a nivel interno como internacional. No cabe duda que la seguridad de los Estados dejó de definirse por el poderío militar de los mismos y hoy en día contempla además de las amenazas tradicionales, nuevas amenazas entre las que destacan el terrorismo, el crimen transnacional, recursos naturales, problemas medioambientales, migración, desigualdad social, pobreza extrema, entre otras.

Para efectos de esta investigación adoptaremos la siguiente definición de seguridad nacional:

*Es aquella condición bajo la cual se garantiza la supervivencia del Estado, vela por el mantenimiento de su soberanía e independencia en un contexto de libertad y tranquilidad. Busca alcanzar el cumplimiento de los objetivos nacionales derivados de las aspiraciones y necesidades de la nación. La seguridad existe en función del desarrollo de un país, pues otorga a sus ciudadanos bienestar y calidad de vida. Las amenazas a la seguridad nacional de un Estado pueden ser de carácter militar, ambiental, económico, político y social.*

En el siguiente apartado se realizará una breve descripción de la evolución del concepto de seguridad en las relaciones interamericanas en el siglo XX tratando de responder los siguientes cuestionamientos: ¿cómo se ha ido forjando?, ¿cómo ha sido influenciado?, ¿cuáles son las amenazas a la seguridad regional? ¿Cómo se ha hecho frente a las mismas? entre otros.

Aunado a lo anterior analizaremos cómo es que Estados Unidos ha logrado imponer su agenda en donde el terrorismo y la seguridad se anteponen a cualquier otro tema, pese a que en la región existen otros tipos de riesgos que amenazan la estabilidad continental.

## **2.2. Seguridad hemisférica en el continente americano**

En la Declaración sobre Seguridad Hemisférica realizada en México en 2003, se planteó el siguiente concepto de seguridad para el continente:

*“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.”*

En el caso del continente americano este concepto es producto de diversas modificaciones y discusiones que han buscado adecuarse a las exigencias del mundo contemporáneo y sobretodo generar un consenso entre los distintos países de la región en virtud de las diferencias y asimetrías existentes en la misma. Para fines de este estudio nos enfocaremos en su evolución con el propósito de conocer cuáles han sido los desafíos tradicionales para la región así como la manera en la cual las instituciones y organismos regionales han ido integrando nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad continental, destacando el tema central de este trabajo, la migración indocumentada y el manejo de la misma a través de los diversos instrumentos institucionales existentes reflejando así la visión regional imperante de este problema.

El reordenamiento en el escenario internacional producto de la Segunda Guerra Mundial dio paso a la conformación de diversos mecanismos regionales en distintas partes del mundo con la intención de que estos fuesen capaces de dar respuestas colectivas a posibles enfrentamientos o conflictos regionales, partiendo del reconocimiento de la dificultad de afrontarlos o solucionarlos de manera unilateral y de la necesidad de la cooperación de varios Estados como una forma de lograr acciones eficaces.

El caso de América Latina no fue la excepción pues a partir de la segunda mitad del siglo XX la relación entre los países del continente americano se ha hecho más difícil. Por un lado debido a las características propias del contexto internacional y por otro debido a la propia naturaleza de la región en donde la asimetría con Estados Unidos y los intereses de este país han sido un factor determinante en las acciones y decisiones de la región.

Bajo este nuevo panorama, los países de la región se encontraron ante la necesidad de crear un mecanismo eficaz que pudiera representar de manera general las posturas y los intereses de los países latinoamericanos. Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, la influencia de Estados Unidos ha sido una constante, razón por la cual sus objetivos, su visión y sus prioridades en torno a la seguridad continental han influido significativamente en la conformación de los

mecanismos de seguridad colectiva latinoamericana y cuya consecuencia ha sido la falta de acuerdos ante problemas específicos.

Tal es el caso, que Carlos Rodríguez Ulloa en su trabajo titulado *América del Norte; ¿De la seguridad nacional a la regional? El rol de las fuerzas armadas mexicanas*, nos menciona que la seguridad hemisférica ha sido un concepto creado desde los Estados Unidos y en el cual, estos tratan de incluir al resto de los países del hemisferio en esquemas de seguridad regional acordes con sus intereses; y al respecto se crea el concepto de Interamericanismo, surgiendo durante la segunda guerra mundial y como propuesta estadounidense para asegurar el continente de ataques realizadas por las potencias del eje.

Para César Andrés Restrepo; el desarrollo concreto de las instituciones e instrumentos de seguridad en el continente se da a partir de 1939, con la realización de la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Panamá, en la cual se discutieron cuestiones como la neutralidad, la protección de la paz en el hemisferio y la cooperación económica.

En 1940 se llevó a cabo la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en la Habana, determinó la creación del Comité de Emergencia para administrar las colonias caribeñas que se vieran amenazadas y un Comité de Paz Interamericana para la solución de los conflictos continentales por la vía pacífica.<sup>36</sup>

Otro punto importante en el proceso de institucionalización, fue en 1945, cuando se firmó en México el Acta de Chapultepec, en la cual se estableció que en caso de un ataque todos los países miembros irían a defender al país atacado. Una vez finalizada la guerra se convocó en 1947 a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente de Río de Janeiro con la finalidad de definir las bases bajo las cuales se sostendría la seguridad continental y cuyo resultado fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947.

---

<sup>36</sup> RESTREPO F. César Andrés, *La nueva seguridad hemisférica, Ensayos de Seguridad y Democracia*, Fundación Seguridad y democracia, 1ª edición, Colombia 2004, p.13

“Este instrumento definió las medidas y procedimientos para la solución de las controversias y sirvió como marco para una alianza defensiva permanente de carácter colectivo, que respondiera a una agresión armada externa, a las agresiones que no se consideraran ataques armados y cualquier hecho que pusiera en peligro la paz de América.”<sup>37</sup>

Posteriormente, en 1948, en la reunión convocada en Bogotá, se debatió y aprobó la carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (OEA) que se instituyó en la forma definitiva e institucionalizada de vinculación política interestatal en el hemisferio. Aquí resulta importante destacar que hoy en día, la OEA es el foro político por excelencia en donde los Estados, organizaciones e incluso los mismos individuos pueden exponer casos relacionados con las competencias de la organización.

Más adelante, en 1975, el TIAR fue modificado con la finalidad de que sus preceptos fueran compatibles con las estipulaciones de la Carta de la Organización de Estados Americanos. “A partir de estas reformas, el TIAR se consolidó como un instrumento multilateral que reconoce la necesidad de una respuesta colectiva frente a cualquier acción o amenaza que un enemigo externo tome contra cualquiera de los países signatarios, la incorporación de la Carta de la OEA como fuente de los principios rectores del instrumento, su definición como un mecanismo de defensa automático sólo para Estados parte, la necesidad de garantizar una seguridad económica para los países del hemisferio como una acción importante para disminuir las posibles fuentes de conflicto y la inclusión de los Estados americanos como posibles fuentes de conflicto para los Estados parte.”<sup>38</sup>

Por otro lado, debido a la situación internacional desarrollada durante la Guerra Fría, se determinaron para los dos grandes contendientes, Estados Unidos y la Unión Soviética, sus respectivas zonas de influencia donde indudablemente América Latina y el Caribe, con excepción de Cuba, pasaron a formar parte de la esfera de influencia estadounidense. Como consecuencia durante este tiempo y aún en las décadas posteriores, Estados Unidos ha venido practicando una política intervencionista en diferentes países de la región, por lo que la óptica de seguridad

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* p.14.

<sup>38</sup> *Ibíd.* p.15.

norteamericana ha permeado en gran medida las políticas internas de los países latinoamericanos y caribeños.

Es así como al término de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1970, “la política exterior estadounidense se basaba en tres objetivos: un imperativo de seguridad para impedir que la Unión Soviética estableciera puntos de influencia en el continente americano; metas ideológicas para contrarrestar el atractivo internacional del comunismo y a la vez promover el desarrollo capitalista; y en general, el propósito de llevar adelante los intereses específicos de las corporaciones estadounidenses, propósito que se superaba siempre que los temas de seguridad se juzgarán más apremiantes.”<sup>39</sup>

De este modo, en el período de la conformación de las instituciones americanas “como la amenaza común se convirtió principalmente en una amenaza de carácter ideológico, y dado que sobre el sistema tenía mucha influencia el poderío de uno de sus miembros dentro del área internacional (Estados Unidos), las estructuras originales creadas dentro de este sistema de cooperación defensiva multilateral fueron rápidamente socavadas. Con el tiempo, las definiciones de amenaza y seguridad que caracterizaron la posición de Estados Unidos hacia América Latina, tomaron cada vez menos en consideración las definiciones que los países de América Latina daban a su propia seguridad, remplazándolas por consideraciones que se referían a la influencia de Estados Unidos en el área.”<sup>40</sup>

Sin embargo, “el fin del mundo bipolar significó el cambio del escenario que durante 50 años había enmarcado las tensiones y relaciones en términos de seguridad internacional. La finalización de la lucha entre capitalismo y comunismo, el surgimiento de una potencia hegemónica mundial y la inexistencia de un sistema de seguridad que respondiera al veloz cambio de la historia al que la humanidad estaba asistiendo generaron la necesidad de redefinir las reglas del juego en el mundo.”<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> LOWENTHAL, F. Abraham, “Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI”. *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2007, p.68.

<sup>40</sup> GAMBA-STONEHOUSE, Virginia, *Alternativas para el logro de una seguridad colectiva en Sudamérica*, p.51. Citado por: LAHOUD, Gustavo y Emilio RODRÍGUEZ, *Agenda de Seguridad Hemisférica. Origen y Evolución*, Material de Área No. 11. Junio de 2005. Área de relaciones internacionales de América Latina. Instituto de investigación en Ciencias Sociales. IDICSO. Universidad del Salvador.

<sup>41</sup> RESTREPO F, César Andrés, *Op. Cit.* p.26.

Los países americanos se enfrentaron a una nueva realidad, pero con la misma influencia de Estados Unidos en sus políticas internas, pues la debilidad institucional de los Estados, la ausencia de un proyecto claro de sus riesgos y amenazas han permitido que en gran medida la visión de seguridad de Estados Unidos siga imponiéndose en la agenda regional relegando temas mucho más relevantes para los países de la región como la pobreza, la democracia, los derechos humanos y los conflictos sociales entre otros.

“La primera Administración Bush y la Administración Clinton se esforzaron por poner en marcha una nueva agenda para el Hemisferio, contribuyendo a poner fin a los conflictos civiles de América Central y embarcándose en un programa concertado para liberalizar el comercio, llevar a cabo reformas económicas, proteger y reforzar las instituciones democráticas, resolver disputas fronterizas, garantizar la seguridad y hacer frente a desafíos transnacionales, incluyendo el narcotráfico y los flujos migratorios. Estados Unidos pasó de definir sus intereses en la región, en función de detener la expansión del comunismo, a promocionar la estabilidad política, la seguridad, la prosperidad y el comercio.”<sup>42</sup>

De este modo, es a partir de la década de los noventa cuando en la región comienzan a darse una mayor cantidad de acuerdos comerciales con Estados Unidos, entre los cuales podemos mencionar el TLC con México y Canadá, la iniciativa para un Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y una serie de ayudas para países que durante ésta época se enfrentaron a situaciones de crisis y problemas financieros como Brasil y nuestro país.

En cuanto a crisis políticas en la región también pudo observarse una mayor intervención de los gobiernos estadounidenses, como en el caso del golpe militar en Haití y en otras crisis de menor intensidad como en República Dominicana, Guatemala, Perú, etc.

Respecto a la lucha contra el narcotráfico, un ejemplo emblemático es el caso Colombia que recibió mayor apoyo para combatir este problema y el proceso de certificación instaurado por el gobierno estadounidense para evaluar de manera

---

<sup>42</sup> VALENZUELA, Arturo, “Estados Unidos y el Hemisferio Occidental: hacia un compromiso efectivo”, en *Quórum, Revista de pensamiento iberoamericano*, Primavera, número 011, 2005, p.118.

anual la cooperación de los distintos países en su lucha contra este problema y con base a sus respectivos avances, recibir el apoyo norteamericano.

El terrorismo internacional también fue cobrando especial importancia como una posible amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Este tema se ha convertido en prioridad en la agenda hemisférica, debido a la gran influencia de Estados Unidos en los mecanismos e instrumentos regionales, permeando así en la óptica bajo la cual se perciben las amenazas y problemas existentes en el continente.

Darío Salinas señala que "En este sentido, un riesgo potencial que amenaza el ejercicio de la política en América Latina es que la lógica antiterrorista de la política estadounidense imponga un concepto de "seguridad regional", según el cual el control militar o policíaco se haga cargo de la compleja conflictividad social."<sup>43</sup>

Lamentablemente esa visión ha prevalecido en la región con mayor intensidad después de 2001, sobre todo en los que comparten fronteras con Estados Unidos, es decir México y Canadá.

Para ejemplificar un poco lo anterior basta ver lo señalado por Darío Salinas respecto a los criterios bajo los cuales está operando la estrategia político militar de seguridad hemisférica, en los que encontramos, además de la realización de ejercicios militares conjuntos, el Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, el fortalecimiento del Comando Norte y el desarrollo de la práctica política estadounidense para influir en los procesos de "certificación" a nuestros países, tanto en materia de democracia y derechos humanos, como en la lucha contra el narcotráfico.<sup>44</sup>

Del mismo modo, "El despliegue creciente de recursos para vigilar, interceptar y detener migrantes indocumentados se ha convertido en una práctica común en casi todas las fronteras de la región. Sin embargo, es la frontera sur de Estados Unidos la que ha alcanzado los mayores grados de control, asignación de recursos materiales y humanos y continuidad de los operativos. Para ello, el gobierno de ese

---

<sup>43</sup> SALINAS Figueredo, Dario, "Terrorismo y seguridad: reflexiones desde América Latina", en PIÑEYRO, José Luis (Coord.), *La seguridad Nacional en México. Debate Actual*, UAM, México 2004, p.167.

<sup>44</sup> *Ídem.*

país ha destinado una creciente e impresionante cantidad de recursos materiales y humanos en el rubro de administración migratoria, especialmente para reforzar las labores de la patrulla fronteriza.”<sup>45</sup>

En cuanto a los cambios institucionales que se intentaron establecer tras los atentados en Estados Unidos, se intentó la reactivación del TIAR,<sup>46</sup> asimismo México solicitó una reunión de la Conferencia de Cancilleres bajo el capítulo de la Organización de Estados Americanos y en esa ocasión Brasil bajo el gobierno de Cardoso, propuso también reactivarlo. El resultado obtenido fue que “La Conferencia resolvió que el ataque terrorista contra Estados Unidos era un “ataque contra todos los estados americanos,” y que de acuerdo a las previsiones del TIAR y el principio de solidaridad continental, todos los estados que habían pactado el Tratado de Río deberían proveer asistencia mutua efectiva para enfrentar esos ataques. La resolución fue aprobada en forma unánime por los 23 países miembros.”<sup>47</sup>

Resulta importante mencionar que debido a la importancia de Estados Unidos en las relaciones interamericanas y en especial cuando se trata el tema de seguridad hemisférica, los estados americanos se enfrentan a un dilema, por una parte está la preocupación por problemas comunes y amenazas a la estabilidad de la región provenientes de situaciones internas y por otro se encuentra el gran interés de Estados Unidos por imponer lo que para su seguridad es prioritario, sin importar que no signifique lo más importante para los demás Estados. Y desafortunadamente en la mayoría de los casos logra su objetivo.

“En los años noventa, emerge en la agenda de seguridad hemisférica el tema de las nuevas amenazas, también llamadas amenazas no convencionales o no estatales. El primer avance fue el Compromiso de Santiago de Chile de defensa de la democracia. Con la inclusión de la defensa de la democracia, las amenazas a la seguridad y estabilidad política del hemisferio se interpretan ya no sólo en el nivel militar. Aparecen además en la agenda de seguridad de los países, temas que son a su vez internos e internacionales o intermésticos: el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Con esto se amplía el rango de actores responsables de

---

<sup>45</sup> CASTILLO, Manuel Ángel, *Op. Cit.* p.104.

<sup>46</sup> México hizo la denuncia del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca justo 2 días antes de los atentados, y ante lo sucedido, se puso en evidencia la incapacidad de las estructuras de seguridad americanas de responder a los nuevos desafíos a la seguridad hemisférica.

<sup>47</sup> SALINAS Figueredo, Darío, *Op. Cit.*, pp.170-171.

perjudicar la seguridad: actores no estatales y causas económicas y sociales. También provocan inseguridad factores no voluntarios como las catástrofes naturales y de salud.”<sup>48</sup>

En 1995, se crea el Comité de Seguridad Hemisférica para analizar estas nuevas amenazas, definir cuáles son comunes a los países y como pueden enfrentarse. Se impulsaron mecanismos de consulta y cooperación mediante Convenciones.

En octubre de 2003 en la Conferencia Especial de Seguridad se reconoce que las amenazas dentro de la región tienen naturaleza diversa y son multidimensionales, y que el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar tanto las amenazas tradicionales como el surgimiento de nuevas amenazas no convencionales que abarcan aspectos que van desde lo social, ambiental, político, cultural, económico, igualdad, democracia, etc.

En esta conferencia se reconocen las siguientes “nuevas” amenazas a la seguridad:

- ✚ El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- ✚ La pobreza extrema y la exclusión de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia;
- ✚ Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- ✚ La trata de personas;
- ✚ Los ataques a la seguridad cibernética;
- ✚ La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluido el petróleo, material radiactivo y desechos tóxicos; y
- ✚ La posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> TULCHIN, S. Joseph, MANAUT, Raúl Benítez y Rut DIOMIT, *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, 2005, p.127

<sup>49</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, Octubre de 2003, México.

Al respecto Carlos Rodríguez Ulloa menciona que no es el número de instituciones donde radica el problema de la seguridad hemisférica, sino en el grado de desinterés y/o divergencia en las prioridades entre los distintos gobiernos del hemisferio y en la falta de confianza en áreas clave y sensibles donde la cooperación entre los países les atañe. Asimismo, nos dice que las amenazas producto de la globalización, de un mundo cada vez más interrelacionado e interdependiente, sólo pueden ser enfrentadas mediante adecuados esquemas de seguridad colectivos, donde los problemas multidimensionales que enfrentan las sociedades, deben enfrentarse con respuestas multisectoriales, que permitan disminuir o neutralizar los efectos que ellas causan sobre los diferentes países.”<sup>50</sup>

De acuerdo a lo expuesto en este apartado, si bien se han obtenido importantes avances en el proceso de institucionalización en el continente y de cierta manera se han tratado de adecuar las mismas a las exigencias de las nuevas realidades en donde todo pareciera estar interconectado, resulta indispensable lograr un consenso real en la región capaz de reconocer las asimetrías existentes y las prioridades de cada Estado sin permitir que unas releguen a otras y partir de ese punto, lograr mediante la cooperación y el multilateralismo la generación de soluciones integrales a mediano y largo plazo.

De igual manera, es indispensable evitar que la visión antiterrorista y de seguridad nacional estadounidense se imponga como el método necesario para aliviar y combatir los males de la región, pues dicha visión resulta reduccionista y evidentemente no contribuye a solucionar los problemas estructurales de la región y mucho menos conduce a atacar las “nuevas” amenazas presentes, de las cuales muchas están relacionadas con la promoción del desarrollo, de la democracia, del fortalecimiento de las instituciones, de crecimiento económico, etc.

Una vez esbozado el panorama general de la concepción de seguridad a nivel regional, el siguiente apartado pretende abordar detalladamente cómo se ha desarrollado la política migratoria de Estados Unidos después de los atentados de 2001, con la finalidad de conocer cuáles han sido sus principales acciones al

---

<sup>50</sup> RODRÍGUEZ Ulloa, Carlos, *América del Norte: ¿De la seguridad nacional a la regional? en rol de las fuerzas armadas mexicanas*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México 2004, p.101.

respecto y sin duda ver la estrecha relación establecida entre la migración, la seguridad nacional y el terrorismo.

### **2.3. La política migratoria estadounidense después del 11 de septiembre de 2001**

Como estudiamos en el primer capítulo de este trabajo, Estados Unidos a partir del siglo XIX comenzó a ser, un destino importante para la migración. En un principio lo fue para la migración europea que fue fundamental para la construcción de la economía y de la sociedad estadounidense en general. Más adelante y con mayor fuerza a partir de la segunda década del siglo XX Latinoamérica y el Caribe comenzaron a ser países expulsores de migrantes y su principal destino fue Estados Unidos, y poco a poco las migraciones provenientes de Europa y del resto del mundo se vieron superadas notoriamente.

Es bien sabido que desde hace mucho tiempo, Estados Unidos ha sido un destino importante de las migraciones y al igual que los países expulsores se ha favorecido de los beneficios resultantes de la mano de obra de migrantes tanto en situación regular como irregular. Históricamente Estados Unidos ha promovido implícitamente la inmigración con sus políticas, ello de acuerdo a necesidades específicas que han ido adaptándose a coyunturas nacionales tanto en el ámbito político como económico.

Aunado a lo anterior podemos sumar la situación de los países latinoamericanos a lo largo del siglo XX en la cual problemas políticos y crisis económicas fueron constantes y sin duda, detonantes de flujos migratorios importantes.

A finales de la crisis generalizada de 1929 que golpeó a casi todas las economías del mundo, vino una etapa de recuperación económica y procesos de industrialización en el continente americano, en la cual los países latinoamericanos no fueron la excepción.

Sin embargo, tal como lo señala Florencia Addiechi, “este impulso que en una primera instancia significó nuevos empleos y mejores salarios, no fue lo

suficientemente sostenido ni extendido como para absorber toda la fuerza laboral que año tras año intentaba incorporarse al mundo del trabajo.”<sup>51</sup>

Así, en décadas posteriores la situación interna de los países de América Latina se caracterizaba por altos niveles de desempleo, creciente pobreza, altos índices de natalidad, y el descenso de los niveles de vida de las familias. Ello contribuyó a que la migración en busca de mejores oportunidades de vida se convirtiera en una opción para numerosas familias.

En contraste, la situación imperante en Estados Unidos<sup>52</sup> se caracterizaba por su expansión económica que demandaba una gran cantidad de mano de obra, lo que permitió la entrada de grandes contingentes humanos para sumarse a sus fuerzas productivas tanto por canales legales como de manera irregular.

A partir de los años sesenta a la situación política de América Latina también se agregaron los motivos económicos y sociales como un factor importante para la migración; basta recordar las dictaduras militares que se propagaron en la región que ocasionaron movimientos masivos de personas por cuestiones políticas, siendo en este período cuando Estados Unidos se consolida como el principal destino de los migrantes latinoamericanos.

Un análisis detallado de la política migratoria de Estados Unidos en este período, rebasa los objetivos de este trabajo, sin embargo es fundamental para esta investigación tener presente que a lo largo del siglo XX Estados Unidos permitió e incluso ha sido indirectamente el causante de enormes movimientos de migrantes pues históricamente ha practicado una política intervencionista en los países de la región

La migración ha sido utilizada tanto para el sostén y crecimiento de la economía estadounidense<sup>53</sup>, así como una herramienta política<sup>54</sup>, sobre todo durante

---

<sup>51</sup> ADDIECHI Florencia, *Fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*, UACM, Colección Pensamiento Promio, 1ª. Edición, 2005, p.54.

<sup>52</sup> Recordemos que después del fin de la segunda guerra mundial, Estados Unidos fue uno de los grandes ganadores y que sus contribuciones para la reconstrucción de los países europeos, lo convirtió un el principal acreedor de la época y sin duda alguna, le otorgó una gran influencia política a nivel mundial.

<sup>53</sup> En este sentido, cabe destacar lo que las contribuciones de los migrantes indocumentados significan para este país, pues al no tener acceso a ningún derecho económico o social y su susceptibilidad a ser explotados por la situación clandestina en la que se encuentran en muchas ocasiones trabajan por menores sueldos y mayores horarios.

la confrontación con la antigua Unión Soviética durante la guerra fría. En este período la lucha por impedir la propagación de ideas o peor aún la instauración de regímenes comunistas en la región, se convirtió en una de las prioridades de los gobiernos norteamericanos; al mismo tiempo esto le dio la pauta para justificar sus intervenciones en sus zonas de influencia que desembocaron en situaciones de violencia generalizada y persecuciones políticas que desencadenaron olas de refugiados y perseguidos políticos.

Con el derrumbe de la Unión Soviética a inicios de la década de los noventa el escenario internacional se tornó más complejo, la amenaza del comunismo desapareció, se vislumbraron nuevas amenazas al orden internacional y emergieron nuevas potencias además de que la unión de los países europeos se consolidaba cada vez con más fuerza.

Al mismo tiempo los movimientos migratorios lejos de disminuir presentan tendencias crecientes desde la década de los noventa y aunque los destinos cada vez se diversifican más hacia otros países desarrollados, Estados Unidos sigue siendo uno de los principales receptores a nivel mundial y un especial punto de atracción para los latinoamericanos.

El panorama en los países menos desarrollados no es alentador, la situación económica generalizada en los países en desarrollo sigue siendo de retraso y para el caso específico de América Latina la crisis de la década de los ochenta la sumió en un gran atraso económico y acentuó la pobreza, situación que hasta nuestros días no se ha podido superar.

Esto explica en cierto modo el porque el fenómeno de la migración continua incrementándose, pues las personas siguen buscando, en la medida de lo posible, mejorar sus condiciones de vida y acceder a un mayor número de oportunidades para sí mismos y sus familias.

A lo anterior tenemos que sumar un factor sociocultural que ha venido fortaleciéndose con el paso del tiempo, las *redes sociales* creadas por los mismos

---

<sup>54</sup> Un ejemplo claro de cómo Estados Unidos utilizó la migración como una herramienta política es el caso de la migración cubana y el tratamiento que se le da en relación con los migrantes de otros orígenes.

migrantes y que han jugado un papel determinante, pues facilitan los movimientos migratorios y han sido decisivas en la toma de decisión de los migrantes.

De este modo, además de las motivaciones económicas, políticas y sociales, las migraciones también se relacionan estrechamente con los nexos políticos, sociales y culturales de los migrantes tanto en el país de origen como en el país de destino, nexos que se fortalecen a través de dichas redes.

Esto ha sido *grosso modo* el panorama en el cual aconteció el fin de la Guerra Fría y que trajo consigo un escenario en el cual para el mundo occidental ya no existía un enemigo en común como lo fue el comunismo. Una vez sucedido esto, Estados Unidos comenzó a enfrentar problemas de diversa índole; si durante la guerra fría la seguridad nacional de Estados Unidos estaba definida en función de una lucha bipolar en la que el adversario era el comunismo, al fin de esta confrontación fue necesaria una redefinición de amenazas y riesgos de la seguridad nacional que además le permitiera seguir justificando muchas de sus acciones de política exterior. Fue entonces cuando el término del *terrorismo* comenzó a ser utilizado con mayor frecuencia en los discursos y comenzó a sustituir lo que en décadas anteriores había significado el comunismo.

No obstante, fue hasta los ataques perpetrados por terroristas extranjeros en territorio estadounidense en septiembre de 2001 que la lucha contra el terrorismo pasó a ser el tema central de la política internacional, de los foros y reuniones de las organizaciones internacionales. Tras estos hechos los gobiernos hicieron expresa su solidaridad con el gobierno norteamericano y se declararon en guerra contra los actos de ésta naturaleza, por lo que el tema se volvió prioritario en la agenda internacional.

La respuesta inicial de Estados Unidos fue la invasión a Afganistán por ser el país que albergaba a grupos terroristas como Al-Qaeda. De la mano de estas acciones vinieron medidas políticas restrictivas de un gran número de países, que de acuerdo a sus gobiernos podían llegar a ser blanco de ataques terroristas. Estados Unidos no fue la excepción, y realizó grandes modificaciones a su legislación en aras de su seguridad nacional. Desde luego la seguridad fronteriza se convirtió en una de las prioridades, lo que nos lleva a abordar el tema migratorio, pues a raíz de

los ataques del 11 de septiembre, se hizo más evidente la aversión hacia los extranjeros y su peligrosa asociación con posibles terroristas.

En los siguientes párrafos abordaremos con mayor profundidad la política migratoria estadounidense al inicio del nuevo milenio, haciendo hincapié en la relación con México para poder entender en primera instancia la relevancia de los cambios iniciados en el país del norte; las implicaciones de los mismos para nuestro país; la reacción de nuestros gobiernos tanto en materia de política interna como externa y posteriormente ver como el vínculo entre seguridad y migración se ha ido haciendo más estrecho.

Por lo que respecta a la migración mexicana hacia Estados Unidos podemos decir que tiene tintes distintos a la migración de otros países del continente americano; ello debido en primer lugar a la vecindad geográfica que los une y a los procesos histórico-políticos que se han derivado. Asimismo, basta señalar que los mexicanos constituyen la segunda minoría en el país del norte<sup>55</sup> y que procesos como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte han sido factores que han dejado ver, en momentos muy específicos, la posibilidad de un acuerdo migratorio entre los dos países. Al respecto es cierto que en algunos momentos y atendiendo a coyunturas políticas específicas, los políticos estadounidenses han puesto a debate una posible reforma migratoria, sin embargo fue hasta la llegada de Vicente Fox Quesada que el gobierno de México señaló como una prioridad de la agenda de política exterior la firma de un acuerdo migratorio que beneficiaría a nuestros connacionales pese a que las declaraciones de su homólogo estadounidense indicaban lo contrario.<sup>56</sup>

Una vez que George W. Bush inició su administración se dio un viraje total al tratamiento del tema migratorio. En la primera reunión oficial de los presidentes de ambos países en la Cumbre de Guanajuato, llevada a cabo en febrero de 2001, se

---

<sup>55</sup> Se estima que existen alrededor de 10 millones de indocumentados en territorio estadounidense, de los cuales la mitad de ellos son de origen mexicano. Esto nos permite dar cuenta de la importancia de la migración mexicana.

<sup>56</sup> Durante su primer viaje a Canadá y Estados Unidos como presidente electo, Vicente Fox habló de renegociar el TLCAN para incluir el libre tránsito de trabajadores, a lo que el presidente en turno Bill Clinton se limitó a señalar que los estadounidenses tenían la política migratoria más generosa del mundo y no había motivo para cambiarla. Del mismo modo, el candidato en ese entonces a la presidencia George W. Bush se refirió al tema migratorio como un problema y en caso de ganar él impondría enérgicamente la ley en la frontera y, si fuera necesario, destinaria mayores recursos para el control de la línea fronteriza con México.

anunció la creación de un grupo de alto nivel destinado a trabajar en el diseño de una política migratoria integral respetuosa de los derechos humanos de los migrantes. De este modo, “La agenda de trabajo incluyó: análisis y discusión sobre seguridad fronteriza, régimen de visas para trabajadores agrícolas temporales, intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados residentes en EU, posibles alternativas de programas sobre trabajadores temporales, protección de los derechos laborales y requerimientos del mercado laboral, cooperación en asuntos de procuración de justicia y desarrollo económico regional.”<sup>57</sup>

Los grupos de poder, medios de comunicación, círculos académicos y la sociedad en general de ambos países dieron lecturas distintas a dichos acontecimientos, los países centro y sudamericanos llegaron a pensar que esto sería un primer paso que más adelante beneficiaría a sus connacionales indocumentados en los Estados Unidos.

Sin embargo, “el 11 de septiembre de 2001, cerró la llamada coyuntura histórica sin que quedara claro si los acuerdos que pretendían alcanzarse significarían un cambio fundamental en la política migratoria de ambos países que respondiera a una visión de largo plazo, ambiciosa, o si simplemente se trataba de una propuesta de corto plazo más vinculada a cálculos electorales, de uno y otro lado de la línea.”<sup>58</sup>

Como mencionamos anteriormente la lucha contra el terrorismo se convirtió en el eje de la política exterior estadounidense y los cambios en políticas internas y externas no tardaron en manifestarse. En este sentido, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, impulsó la creación de mecanismos legales, la modificación de estrategias en materia de seguridad, la creación de alianzas con otros países para luchar contra el terrorismo, la realización y justificación de intervenciones armadas en Afganistán e Irak y desde luego, la política migratoria no fue la excepción. Las medidas de seguridad fronteriza se agudizaron y uno de los aspectos considerados en estos cambios fue el control migratorio. “El 11 de septiembre había probado la vulnerabilidad de sus sistema de control al no contar

---

<sup>57</sup> ADDIECHI Barraza, Florencia, *Op.Cit.* p.131.

<sup>58</sup> *Ibíd.* p.137.

con información suficiente y de calidad que permitiera saber quien ingresa o abandona su territorio o, que en otro momento, les permitiera de manera precisa rastrear a una persona, cuya estancia eventualmente pudiera ser considerada como peligrosa para la seguridad de los norteamericanos.”<sup>59</sup>

En esta dinámica, México pasó a ser un pilar fundamental en el esquema de seguridad de Estados Unidos constituyéndose en un filtro para evitar en la mayor medida de lo posible el ingreso de migrantes indocumentados a su territorio.

Entre las medidas puestas en marcha de inmediato a los ataques podemos señalar el reforzamiento del control fronterizo, inspecciones más minuciosas en aeropuertos y cruces fronterizos y la elevación de las detenciones a cargo de la patrulla fronteriza.

En el ámbito interno el presidente George Bush promulgó en octubre de 2001 el *Acta Patriótica* que representa un retroceso de las libertades de los ciudadanos, refuerza las atribuciones de las agencias federales y facilita los procedimientos para allanamientos y recolección de evidencias, y se autorizan detenciones de largo plazo de inmigrantes sospechosos de actividades terroristas o de apoyo al terrorismo sin necesidad de acusación formal y sujetos a la jurisdicción de tribunales militares<sup>60</sup>.

En el mismo sentido, en 2002 se aprobó la *Ley de Seguridad Fronteriza y Reforma de Visas de Entrada*, que básicamente prohíbe el ingreso a Estados Unidos a ciudadanos provenientes de Cuba, Irán, Irak, Libia, Siria, Sudán y Corea del Norte, por considerarlos sospechosos de apoyar actos terroristas, además de endurecer las condiciones de ingreso para estudiantes extranjeros e imponer medidas de vigilancia de sus estudios.

En noviembre de 2002, “en una de las mayores reestructuraciones burocráticas de las últimas décadas se creó el Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) a fin de centralizar las estructuras y funciones de 22

---

<sup>59</sup> BECERRA Alejandro, “Seguridad migratoria en la relación México-Estados Unidos: el Programa US-VISIT” en *El cotidiano*, Julio-Agosto, año/vol. 20, Número 126, UAM Azcapotzalco.

<sup>60</sup> REUTERS, AFP, AP Y DPA, “Aprueban legisladores de EU la Ley Patriota contra el terrorismo”, *La Jornada*, México, 25 de Octubre de 2001.

agencias, entre ellas el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), Aduanas, Patrulla Fronteriza y Guardia Costera.”<sup>61</sup>

Cabe mencionar que el 19 de Mayo de 2003 se dio a conocer el programa denominado *United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology* US-VISIT, cuya finalidad es llevar un registro más riguroso de las entradas y salidas de extranjeros. Dicho programa hace uso de la tecnología biométrica para identificar las características físicas de las personas como cara, huellas dactilares, geometría de la mano, escritura manuscrita, iris, retina, rasgos y voz. El propósito es implementar el programa en aeropuertos y puntos de entrada terrestre y marítimos de Estados Unidos.

En Agosto de 2003 se puso en marcha en los aeropuertos estadounidenses el *sistema asistido por computadora de pre-verificación de pasajeros* (CAPPS, *Computer Assisted Passenger Pre-Screening*), el cual permite conocer la identidad de los pasajeros que viajan por avión con destino a Estados Unidos y ésta información se coteja con bases de datos de servicios policiales, del Departamento de Estado, del de Justicia y de los bancos para saber si el pasajero es peligroso para la seguridad de Estados Unidos y el mundo<sup>62</sup>.

“Por su lado, la Casa Blanca ha impulsado una estrategia de mayor control fronterizo que incluye entre otras cosas la creación de un grupo de trabajo para rastrear terroristas extranjeros; el reforzamiento de las instalaciones del SIN y del servicio de Aduanas; aumento del presupuesto para la guardia costera, el Servicio de Aduanas y el SIN; la integración de medidas en el exterior para investigar los bienes y las personas antes de su arribo al territorio de Estados Unidos; un programa de inspecciones en la frontera y medidas de control migratorio dentro del mismo país, y el despliegue, anunciado como temporal, de miembros de la Guardia Nacional en las fronteras con México y Canadá.”<sup>63</sup>

En materia de política exterior el gobierno estadounidense dio a conocer un documento titulado “*Estrategia de Seguridad Nacional*,” en el que en discurso oficial George Bush declaró que: “...la estrategia de Seguridad Nacional se basará en un

---

<sup>61</sup> ARTOLA, Juan, “Debate Actual sobre Migración y Seguridad”, en Revista *Migración y Desarrollo*, Segundo Semestre 2005, p.138.

<sup>62</sup> CABALLERO Sosa Lila, *Op. Cit.* p.124

<sup>63</sup> ADDIECHI Barraza, *Op Cit.* p.142.

internacionalismo que refleje la unión de los valores con los intereses nacionales estadounidenses. El objetivo de ésta estrategia es el ayudar a hacer al mundo más seguro y mejor. Las metas concretas son: libertad económica y política, relaciones pacíficas con otros estados y respeto a la dignidad humana. De acuerdo con el mismo documento, para lograr todo lo anteriormente establecido se buscará: la concreción de las aspiraciones para la dignidad humana; el fortalecer alianzas para vencer al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra el país y sus amigos; trabajar con otros actores para terminar con conflictos regionales; prevenir que sus enemigos los amenacen a ellos, a sus aliados y a sus amigos con armas de destrucción masiva; iniciar una nueva era de crecimiento económico global mediante mercados libres y libre comercio; expandir el círculo de desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia; desarrollar agendas para acciones cooperativas con otros de los principales centros de poder global; transformar las instituciones de seguridad nacional estadounidenses para enfrentar los retos y oportunidades del siglo XXI.”<sup>64</sup>

Otra de las medidas en materia de política exterior es la “*Alianza para la frontera México-Estados Unidos*”, firmada el 22 de Marzo de 2002 en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo convocada por la ONU. Esta alianza consiste en un plan de acción conjunto de 22 puntos organizados en tres ejes: Infraestructura que mantenga el ritmo de los viajes y el comercio (revisión de infraestructura fronteriza, desarrollo de planes integrados de inversiones, realización de estudios de seguridad y adopción de medidas de protección contra ataques terroristas y desarrollo de planificación estratégica en la frontera); Flujo de personas (establecimiento de sistemas que aceleren el flujo en los puertos de entrada, cooperación para la identificación de individuos sospechosos, mayores esfuerzos para combatir el contrabando de personas de terceros países y adopción de un mecanismo conjunto de información anticipada de pasajeros) y Flujo de mercancías (instalación de sistemas de inspección en líneas ferroviarias fronterizas y puertos de entrada, aplicación de sistemas de seguridad en los embarques comerciales y adopción de sistemas para intercambio rápido de datos aduaneros).

---

<sup>64</sup> CABALLERO Sosa Lila, *Op Cit.* pp.115-116.

En lo que respecta a la migración las medidas se hicieron más restrictivas y con duras consecuencias para los derechos humanos de los migrantes, en especial los indocumentados, pues las agresiones y vejaciones han aumentado en los últimos años. Lo anterior se debe en buena medida al vínculo estrecho que se ha establecido entre la migración y la seguridad. Hoy en día se ha promovido la idea de que la migración puede ser una amenaza grave a la seguridad sobretodo se ha ligado al terrorismo, en la medida de que es fácil suponer que mediante el libre movimiento de personas, pudieran entrar al territorio enemigos del estado, amenazando la seguridad y estabilidad de los Estados. Además de lo anterior, al interior de los países con frecuencia encontramos la fabricación de una imagen altamente negativa de los inmigrantes en la cual se le relaciona estrechamente con delincuencia, tráfico de drogas, el terrorismo, la trata de personas. En este sentido, Weiner<sup>65</sup> identificó cinco situaciones en las que los migrantes son considerados asuntos de la seguridad reales o percibidos:

- ✚ Si se oponen al régimen de sus países de origen;
- ✚ Si suponen un riesgo político para el país de destino;
- ✚ Si amenazan la identidad cultural;
- ✚ Si son una carga económica y social
- ✚ Si se pueden tomar como rehenes

Los organismos de seguridad de los Estados ven a los migrantes como sujetos de control no sólo por lo que representan al momento de ingresar a los países sino por lo que potencialmente pueden ser. En esta perspectiva, la sospecha recae básicamente en la característica potencial de ilegal o delictiva que el migrante pueda portar.

Es así entonces que tal y como la cooperación internacional ha tenido un gran avance en lo que respecta a distintos temas, resulta fundamental que en el caso de la migración también se asuma una responsabilidad compartida tanto de los Estados expulsores, receptores y países de tránsito para encontrar la mejor solución posible

---

<sup>65</sup> LARA Ana María, "Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas" en Revista *Relaciones Internacionales*, Estrategia y Seguridad, enero-junio, año/vol. 3., Número 001, Colombia, P.164.

y que las acciones no se limiten a políticas internas restrictivas que vean como un problema que pudiera amenazar su estabilidad y seguridad nacional.

Una vez descritos los grandes cambios registrados en la política migratoria de Estados Unidos y al ver como estos sin duda han afectado a nuestro país de una u otra manera, al mismo tiempo que lo han llevado a un mayor involucramiento con nuestro vecino del norte, consideramos necesario estudiar como se ha insertado nuestro país en la dinámica de seguridad estadounidense. Además de ello, en el siguiente y último apartado de este capítulo abordaremos las consecuencias que esta integración ha tenido en la concepción y manejo de la migración de nuestros gobiernos, especialmente de la migración de paso de la cual México es un importante escenario.

#### **2.4. El papel de México dentro del esquema de seguridad estadounidense**

Como hemos señalado en el primer apartado de este capítulo; el concepto de seguridad es definido de acuerdo a las características; circunstancias; objetivos; intereses y capacidades de cada Estado. También señalamos que debido a la naturaleza del concepto, este resulta ser muy dinámico y adaptable a los constantes cambios tanto al interior como al exterior de un país.

Sin duda, México no es la excepción y a lo largo de su historia y hasta nuestros días el concepto de seguridad ha tenido distintas connotaciones. No obstante cabe mencionar que aún en la actualidad su definición carece de sustento sólido y en muchas ocasiones se ve determinada por intereses ajenos a los del país.

Como señala Carlos Rodríguez Ulloa en su trabajo de investigación, “una vez obtenida la independencia, el interés primordial fue lograr la conformación de un Estado-Nación, lo que implicaba un gran reto pues la sociedad mexicana estaba profundamente dividida, las pocas instituciones presentaban una gran debilidad y el proyecto de nación no estaba totalmente definido ni unificado pues prevalecían intereses opuestos correspondientes a distintos grupos de poder. Durante el siglo XIX, la principal meta de México era obtener una base común respecto a su territorio, su población, su cultura y su identidad. En términos políticos, la división entre conservadores y liberales hicieron imposible establecer un estado funcional. La

debilidad del estado-nación se refleja en un dato alarmante: entre 1829-1855, se dieron 48 cambios en la presidencia.”<sup>66</sup>

Ya en los inicios del siglo XX, el concepto de seguridad nacional en México se vio determinado durante mucho tiempo más por circunstancias internas que por algún enemigo externo como en el caso de otros países. Tal como lo señala Christian E. Ehrlich, en el contexto de la Guerra Fría “el avance del comunismo fue visto como la principal amenaza a la seguridad de la nación, pero no a la luz de una posible intervención extranjera, sino del surgimiento de movimientos de izquierda al interior del país.”<sup>67</sup> Es así que, de acuerdo a este autor en nuestro país se fueron consolidando una serie de prácticas fortalecidas por el mismo sistema y sus instituciones encaminadas a preservar el *status quo* del país bajo la justificación de la Seguridad Nacional.

La estructura de las relaciones entre México y Estados Unidos presenta las siguientes características principales:

- ✚ *Contigüidad territorial*, con implicaciones de carácter estratégico-militar para la seguridad nacional de Estados Unidos, que significan para México una obvia limitación potencial a su plena soberanía;
- ✚ *Asimetría de poder*, en el sentido de que México es el socio débil de la relación,
- ✚ *Dependencia económica y tecnológica* de México respecto de Estados Unidos, que conlleva una gran vulnerabilidad de México a decisiones tomadas por Washington o por las empresas norteamericanas.<sup>68</sup>

Resulta innegable que la relación estrecha entre México y Estados Unidos está determinada por la vecindad geográfica así como por una serie de nexos históricos, políticos, comerciales, culturales, económicos que con el paso del tiempo se han fortalecido. Y es en este marco que la noción de seguridad del Estado Mexicano siempre se ha visto influida por la concepción que los Estados Unidos tienen sobre las amenazas a su seguridad. Esto ha sido más notorio al término de la Guerra Fría

---

<sup>66</sup> *Ibíd.* p.110.

<sup>67</sup> EHRlich Martinez Christian, *Seguridad Nacional en México. Definiendo el concepto y las amenazas* p.2.

<sup>68</sup> RODRÍGUEZ, Ulloa Carlos, *Op. Cit.* p.105.

y la debacle de la Unión Soviética, pues es cuando Estados Unidos da mayor importancia a amenazas provenientes de enemigos no estatales (grupos terroristas, crimen organizado, etc.) y amenazas no convencionales (migración, pobreza, desastres naturales, conflictos sociales, etc.)

En nuestro país, a raíz de la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia y como consecuencia de los cambios económicos que se dieron en el escenario internacional y nacional el tema la seguridad nacional se volvió mucho más importante, se vinculó con hechos internacionales más que con hechos internos y con la ampliación de las amenazas a ella, pero siguió conceptualizándose más en términos del *status quo* que con el verdadero interés nacional.

Es así que al inicio del segundo milenio, en la relación bilateral entre México y Estados Unidos los temas de migración y seguridad se vuelven prioritarios, pues "...la seguridad interna de ambos países está estrechamente vinculada con la exterior y particularmente con la regional. Si se analizan los diferentes factores que ponen en peligro la condición de seguridad de ambos Estados, puede verse que no son meramente militares; el comercio, el narcotráfico, la migración y la economía local de la zona fronteriza constituyen riesgos de desestabilización para los dos países."<sup>69</sup>

A la llegada de Vicente Fox a la presidencia y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno, una de sus prioridades en cuanto a seguridad nacional fue contar con sistemas de información eficientes para conocer las amenazas a las que México pudiera enfrentarse y conformar así una agenda de riesgo sistematizada confiable para prever aquellas amenazas que pongan en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad de nuestro territorio. Es hasta este sexenio en el que nuestro país contará con un instrumento legal relativo a la seguridad nacional; me refiero a la Ley de Seguridad Nacional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Dicha ley define a la seguridad nacional como "...las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

---

<sup>69</sup> CABALLERO, Sosa Lilia, p.52.

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”<sup>70</sup>

A raíz de los ataques del 11 de septiembre, Estados Unidos impulsó una mayor cooperación en el continente americano y con especial énfasis en América del Norte, encaminada a evitar cualquier acontecimiento que pudiera colocarlo en el mismo grado de vulnerabilidad y amenaza como lo sucedido en 2001. “Estados Unidos ve en casi todos a un enemigo potencial, por esto se ha empeñado en formar una línea de aliados que comparten su concepto de que la seguridad implica fortalecer controles migratorios, evitar la proliferación de armas de destrucción masiva o bacteriológicas y establecer sistemas de inteligencia altamente eficientes. De este modo, la suma de la seguridad estructural, la militar y la del Estado como régimen representa la seguridad nacional de un país.”<sup>71</sup>

En este contexto el papel de México en el esquema de seguridad estadounidense pasó a jugar un papel fundamental como posible paso para un nuevo ataque terrorista. Como se ha mencionado en el apartado anterior, a partir de 2001 los convenios y esfuerzos conjuntos se han intensificado y nuestro país ha ido integrándose cada vez más al esquema de seguridad estadounidense.

---

<sup>70</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley de Seguridad Nacional*, 31 de enero de 2005, México, 2005.

<sup>71</sup> CABALLERO, Sosa Lila, *Op. Cit.* p. 70.

El Comando del Norte, del cual México forma parte de su área geográfica de acción, fue creado como parte de los mecanismos de la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, e inició sus operaciones en 2002.

Con ello “Estados Unidos busca establecer un mayor control no sólo económico, sino político y militar en el hemisferio occidental, comenzando por su frontera con México, la cual es parte fundamental de su proyecto geoestratégico.”<sup>72</sup>

Es importante resaltar que como parte de las acciones emprendidas por el gobierno de Estados Unidos para reforzar la vigilancia en sus fronteras norte y sur se han signado diversos acuerdos, tanto con México como con Canadá, dirigidos a la creación de un área de seguridad que busca evitar cualquier posible penetración o posible ataque terrorista en territorio estadounidense. Uno de ellos es la Alianza para la frontera México Estados Unidos (marzo de 2002), similar a la firmada con Canadá.

En este contexto, Juan Manuel Sandoval Palacios señala, que: “En el caso de México, se ha venido impulsando la idea de aceptar la creación de este perímetro de seguridad, como se plantea en el Diagnóstico Integral de la Frontera Norte<sup>73</sup>, y de esta forma el reforzamiento de las zonas militares en el norte de México en la última década, responde, más que a una política de defensa del territorio nacional, a un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo, asumiendo así funciones de carácter más policiaco que militar y con una mayor vinculación a las Fuerzas Armadas estadounidenses en términos de capacitación, abastecimiento de armamento y adoctrinamiento.”<sup>74</sup>

En lo que respecta al tema principal de esta investigación, que es la migración y sus nexos con la seguridad de los Estados; la frontera se ha convertido en un foco

---

<sup>72</sup> SANDOVAL Palacios, Juan Manuel, “La Nueva Gran Estrategia” estadounidense para el continente americano”, en *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Juan Manuel Sandoval Palacios y Alberto Betancourt Posada (coords), Plaza y Valdés Editores y Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte A.C. México, 1ª. Edición 2005, p. 115.

<sup>73</sup> Este documento fue elaborado por el Colegio de la frontera Norte en conjunto con la Secretaría de Gobernación y aquí se reconoce la necesidad de la integración de México en el perímetro de seguridad, así como de su posicionamiento con relación a la modalidad de espacio de tránsito y se señala además que si Estados Unidos decide dar prioridad a su seguridad nacional, y para ello México le es de gran utilidad, se hace necesario negociar en este contexto, sin falsos nacionalismos y abiertos a la discusión; por ejemplo, que haya inspecciones migratorias estadounidenses en México, en nuestros aeropuertos o que se administre mucho mejor nuestra frontera sur para evitar que México sea país de tránsito, pero si esto se va a otorgar, debe hacerse a cambio de algo, por ejemplo la flexibilización de nuestra frontera común o la regularización de los millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos.

<sup>74</sup> *Ibíd.* p.117.

rojo para ambos gobiernos pues es a través de ésta por donde ingresan en mayor medida los migrantes irregulares; el tráfico de drogas y el tráfico de armas que como hemos mencionado, son consideradas como graves amenazas tanto para la seguridad nacional como para la seguridad regional.

Una vez que hemos esbozado la estrecha relación entre México y Estados Unidos y hemos situado la relación en el entorno internacional, podemos observar que hoy en día resulta difícil que un país pueda, de manera unilateral, enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, pues su misma naturaleza, (muchas veces intangibles, que no se limitan al interior de las fronteras y que involucran a 2 o más estados) hace que la cooperación bilateral o multilateral sea indispensable a la hora de abordar los problemas que ocasionan.

Frente a esta situación Estados Unidos ve a México como una pieza fundamental a la hora de diseñar sus estrategias de seguridad nacional, pues en la medida en que México ejerza un mayor control al interior de sus fronteras en lo que respecta a aspectos como la situación económica que provoca que la migración de mexicanos indocumentados siga en aumento; que controle la porosidad de la frontera sur por la que a diario cruzan miles de indocumentados provenientes del Caribe, Centro y Sudamérica e incluso de otros continentes, así como el combate al tráfico de armas y drogas, estará contribuyendo a que Estados Unidos reduzca o tenga un mayor control sobre las posibles amenazas a su territorio y poder.

Ante este panorama los gobiernos mexicanos han cedido explícita o implícitamente a las presiones de Estados Unidos, y en lo que respecta a la migración nuestro gobierno (especialmente a partir del 2000) se han pronunciado por lograr un acuerdo que beneficie a nuestros connacionales que se encuentran en ese país de manera indocumentada, asimismo han criticado constantemente las prácticas violatorias de los derechos humanos que en repetidas ocasiones se han presentado, y han denunciado la falta de cumplimiento de Estados Unidos de acuerdos en materia de derechos humanos y que abordan aspectos de la migración<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> No olvidemos que la migración de mexicanos a Estados Unidos es un factor esencial tanto en el ámbito político, económico y social de nuestro país, pues se ha convertido en una válvula de escape ante las difíciles circunstancias económicas, de empleo, precarias condiciones sociales, etc. Lo

En el siguiente capítulo haremos un análisis detallado de lo que ha sido la política migratoria de nuestro país a partir del fin de la segunda guerra mundial y veremos que la misma no ha sido congruente, pues en la medida en que nosotros pedimos cierto trato para los mexicanos que emigran, no estamos dispuestos a dar el mismo a todos aquellos que ingresan de manera indocumentada a nuestro territorio, y por el contrario, las violaciones a los derechos humanos son constantes; la corrupción en el sector público facilita el abuso de las autoridades; no se cumple con los compromisos internacionales adquiridos y acorde con las necesidades de Estados Unidos, se ha ido consolidando el endurecimiento de los controles migratorios, sin que responda a un proyecto bien definido de una política migratoria producto de la realidad y las necesidades de nuestro país.

---

anterior ha convertido a México en el segundo expulsor de mano de obra, luego de China, con aproximadamente 485,000 personas al año.

## **CAPÍTULO III. ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA MEXICANA**

### **3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA INMIGRATORIA MEXICANA DE 1950 AL 2000**

Al finalizar la segunda guerra mundial, los flujos migratorios hacia nuestro país no representaban un porcentaje significativo en relación al total de la población. En 1950, de 25.8 millones de habitantes, los extranjeros representaban el 0.4 por ciento. Más adelante durante las décadas de los setenta y ochenta, el Consejo Nacional de Población observó un incremento anual promedio de siete mil inmigrantes. De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda de 1990, en ese año residían en el país alrededor de 340 mil extranjeros, cifra que representó sólo 0.42 por ciento de los habitantes del país.<sup>76</sup> Hoy en día, el número de extranjeros que residen en nuestro país se ha mantenido constante, pues de acuerdo al último censo, éstos representan alrededor de 0.50 por ciento de la población, lo que en realidad nos demuestra que la inmigración en nuestro país es de poca cuantía. Debido a ésta razón podremos observar que las políticas de inmigración de nuestro país no se han enfrentado a grandes problemas, salvo en épocas determinadas como veremos en los siguientes párrafos.

En la frontera sur del país “las investigaciones previas han identificado dos corrientes inmigratorias de antigua ocurrencia en México: los trabajadores agrícolas temporales y los residentes permanentes. Los primeros han sido y continúan siendo muy importantes para las actividades productivas, y económicas en general, de la región fronteriza. Los segundos son una consecuencia común de las relaciones que surgen como resultado de los cruces fronterizos, particularmente en una región como la frontera México-Guatemala, la cual comparte rasgos de identidades

---

<sup>76</sup> CONAPO, *Migración internacional en la frontera sur de México*, Boletín No. 12, Año 4, México, p.1.

lingüísticas y culturales comunes, así como los lazos producto del intercambio económico y las vinculaciones familiares.”<sup>77</sup>

En lo que respecta a la migración de trabajadores agrícolas podemos mencionar que este tipo de movimientos se empieza a dar desde finales del siglo XIX, se integra principalmente de jornaleros guatemaltecos y su trabajo se concentra principalmente en Chiapas en el cultivo y cosecha de algunos productos, especialmente el café. En cuanto a la legal estancia de estos trabajadores, cabe destacar que el Instituto Nacional de Migración otorga permisos de trabajo a través de los contratistas, que son una figura intermediaria entre el trabajador y el empleador, autorizados por las autoridades laborales y migratorias de Guatemala y México para satisfacer la demanda de mano de obra de las unidades productivas en Chiapas a través de la identificación, contratación y traslado a las fincas de los trabajadores guatemaltecos.<sup>78</sup>

Aun y cuando la obtención de estos permisos no representa gran dificultad, existen también ingresos no documentados de jornaleros que desempeñan un trabajo en distintas actividades productivas en un área más extensa de la línea fronteriza y que incluyen tanto a hombres, como a mujeres y menores de edad. Desde luego, debido a la irregularidad de estas entradas el INM carece de información y estadísticas precisas al respecto.

Al finalizar la década de los setenta, a éstas dos corrientes migratorias tradicionales se suman otras dos con características muy peculiares: **los refugiados** y los **transmigrantes**. El número de personas que buscaron acogerse al refugio de nuestro país se dio en su mayoría, como consecuencia de los conflictos civiles en algunos países de Centroamérica, principalmente Guatemala y el Salvador, los cuales provocaron un desplazamiento masivo de personas quienes intentaron bajo cualquier circunstancia huir de la violencia generalizada de sus países de origen y proteger su vida y la de sus familias.

---

<sup>77</sup> ÁNGEL Castillo, Manuel, “La política de inmigración en México: un breve recuento” En CASTILLO Manuel Ángel, LATTES Alfredo Y SANTIBAÑEZ Jorge, (coords). *Migración y Fronteras*, Tijuana, B.C. El Colegio de la Frontera Norte, COLMES, Plaza y Valdés Editores, 2000, p.458.

<sup>78</sup> ROJAS Wiesner Martha Luz y Hugo ÁNGELES Cruz, “La frontera de Chiapas con Guatemala como región de destino de migrantes internacionales”, en Revista *Ecosur*, p. 16

Para darnos una idea de la magnitud de estos desplazamientos, el ACNUR estima que tan sólo en el período de 1980-1984, huyeron 200 mil guatemaltecos de sus zonas de origen. En su mayoría estas personas se dirigieron a nuestro país, pero también huyeron a países como Honduras, Belice y Costa Rica. No existe una cifra oficial de refugiados en nuestro país, pues tal y como nos menciona Jorge Luis Cruz Burguete “De acuerdo a COMAR y ACNUR, llegaron a nuestro país entre 60 y 80 mil personas, de las cuales 25 mil se trasladaron a campamentos en Tabasco, Campeche y Quintana Roo. Sin embargo, hay investigadores que afirman que los refugiados rebasaron los 120 mil, sin contar aquellas familias que se integraron directamente a las fincas cafetaleras o que se mimetizaron con la población *mam* asentada en los municipios fronterizos del Soconusco.”<sup>79</sup>

Tal como mencionamos anteriormente, la cantidad de personas cuyo objetivo es hacer de nuestro país su lugar de residencia no ha sido realmente significativo si tomamos en cuenta el porcentaje de la población total que representan, sin embargo, dado el contexto internacional y específicamente la adversidades existentes en varios países del continente, entre las décadas de los setenta y ochenta en las cuales la situación prevaleciente se vio plagada de violencia, persecución, guerras civiles, dictaduras, inestabilidad política y una profunda crisis económica, llevó a que nuestro país se convirtiera en destino de miles de personas que buscaban un medio de escape ante dicha situación. Esto evidentemente rebasó el marco jurídico existente, pues la legislación migratoria vigente a principios de los años setenta (basada en la Ley General de Población de 1947) no contemplaba este tipo de situaciones en la región ni las consecuencias en materia de flujos migratorios que estas traerían aun y cuando nuestro país ya contaba con una tradición de asilo político.

Más adelante, en 1974, se elaboró una nueva Ley General de Población en la cual se consiguieron algunos avances con respecto a la anterior Ley de 1947 por ejemplo una definición más clara de las características contenidas tanto en la calidad migratoria de Inmigrantes y No Inmigrantes y entre las cuales podemos resaltar la

---

<sup>79</sup> CRUZ Burguete, Jorge Luis, “Principales causas de los movimientos de población en la frontera sur”, en *La frontera sur: Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblaciones y productivos*, Ecosur (2003), Editado por Dr. José E. Sánchez y Ramón Jarquin Galvez. ECOSUR, COCYTECH y H. de Tapachula, p.3.

característica de ASILADO POLÍTICO<sup>80</sup> (figura existente desde la Ley General de Población de 1936). No obstante, la ley de 1974 resultó insuficiente durante el período más grave de los éxodos centroamericanos, pues no reconocía la figura del refugiado y los nuevos solicitantes no encuadraban en las características del asilo diplomático otorgado por los gobiernos mexicanos en años anteriores, pues “en el pasado, el principio de asilo diplomático solo había sido aplicado a disidentes políticos e intelectuales, generalmente con un perfil de elevada escolarización, que huían de una persecución política abierta; por lo regular, estos individuos se acercaban a las autoridades mexicanas aun en su tierra natal y solicitaban de manera individual el asilo político diplomático. En contraste, los refugiados y los solicitantes de asilo de los años ochenta fueron generalmente campesinos analfabetos, sin antecedentes políticos ni documentación adecuada, que se vieron forzados a huir a México por la extensión de los conflictos armados y que desconocían de las leyes mexicanas y desconfiaban de todo lo que representaba formas de autoridad.”<sup>81</sup>

Ante este panorama, el manejo de la situación por parte de las autoridades mexicanas se fue diseñando mediante respuestas inmediatas y de acuerdo a las acciones que demandaba la situación prevaleciente. En este contexto en 1980 se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR) dependiente de la Secretaría de Gobernación. Cabe señalar que ya para estos momentos existía un trabajo constante y comprometido por parte de diversas organizaciones no gubernamentales, algunas iglesias y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) quienes habían iniciado la atención, principalmente, a los contingentes de guatemaltecos en el país.

En un principio la COMAR se encargaba, sobretodo, de asistir a algunos refugiados en la Ciudad de México y la zona fronteriza, y no fue sino hasta 1984 después de que el ejército guatemalteco realizó algunas incursiones en territorio nacional (violando claramente la soberanía nacional) cuando el gobierno mexicano

---

<sup>80</sup> Respecto a esta categoría podemos resaltar que en la Ley de 1936, el artículo 58 solo hace mención de ella como “Los extranjeros que vengán de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos con carácter provisional mientras que se resuelve su condición. Ya en la Ley de 1974, se establece como una característica de No Inmigrante y la describe como aquella en que 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.

<sup>81</sup> ANGEL Castillo, Manuel, *Op. Cit.* pp.461-462.

decidió reubicar campamentos de refugiados en estados como Quintana Roo y Campeche y de este modo la COMAR asumió mayores responsabilidades en cuanto la atención a los refugiados.

Inicialmente, “el trámite del reconocimiento y documentación de refugiado se resolvió en los primeros años expidiendo una visa de “trabajador agrícola temporal” que no tenía reconocimiento formal y específico en la ley y posteriormente se expidió una visa de visitante no inmigrante que los autorizaba a trabajar y que se otorgaba cuando los refugiados estaban respaldados por una oferta de trabajo.”<sup>82</sup> Dados los vacíos legales para el reconocimiento de refugiados en nuestro país en este período, la determinación del mismo careció de procedimientos específicos y uniformes.

Fue hasta 1990, cuando por presiones internacionales ante la situación de los refugiados en México así como intereses gubernamentales ante las negociaciones de un acuerdo comercial con Estados Unidos que después derivaría en el TLCAN, que se modifica la Ley General de Población reconociendo jurídicamente la figura de refugiado<sup>83</sup> y la publicación del Reglamento de la Ley en 2002, sin embargo a partir de estos años, comenzaron a darse algunos cambios en el escenario centroamericano que delineaban una posible solución a los conflictos que habían originado tantos miles de refugiados.

Cabe señalar que aun y cuando nuestro país mostró cooperación con organismos internacionales como el ACNUR, no es sino hasta el año 2000 que ratifica los dos grandes instrumentos internacionales relativos al refugio, que son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 no sin antes establecer algunas declaraciones interpretativas y reservas referentes a lo establecido en la Convención y su Protocolo.

Es a partir de los años setenta y más significativamente en las décadas posteriores, cuando la inmigración a nuestro país y en general en la mayoría de los

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* p. 468.

<sup>83</sup> De acuerdo a esta modificación y que hoy en día sigue vigente, en la característica de REFUGIADO se estipula lo siguiente: 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 país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país.

países del mundo fue adquiriendo mayor importancia, pues los flujos se fueron acrecentando y comenzaron a tener repercusiones en distintos ámbitos de la vida nacional tales como el económico, político, social, cultural, etc. Es en realidad, a partir de este período cuando el gobierno mexicano se da a la tarea de empezar a definir acciones en materia migratoria ante un panorama al que antes no se le había prestado atención. Primeramente, ante una situación imprevista como las grandes olas de refugiados y cuya respuesta mexicana abordamos en los párrafos anteriores.

En cuanto a los migrantes en tránsito, cuyos flujos comenzaron a incrementarse desde inicios de la década de los ochenta y con tendencia ascendente hasta nuestros días, este movimiento es atribuido, tal como lo hemos mencionado a lo largo de este trabajo, en una primera instancia a la crisis generalizada en América Latina, que sumió a gran parte del continente en lo que se ha llamado la década pérdida. Esta corriente migratoria, a diferencia de los refugiados, se internan en nuestro territorio no con la intención de asentarse en él sino con la intención de cruzar el mismo y llegar a su destino final que es Estados Unidos, al igual que lo hacen muchos de nuestros connacionales en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida. En estos años la mayoría de migrantes provenía principalmente de Centroamérica, sin embargo, poco a poco se han ido diversificando los países de origen.

Es preciso señalar que la realidad migratoria a la cual se enfrenta nuestro país ha rebasado el marco jurídico nacional pues hasta la fecha nos encontramos con la ausencia de una política migratoria de estado capaz de brindar directrices sólidas ante el desafío planteado por estos movimientos y por el contrario, vemos las acciones gubernamentales basadas en gran medida en una propuesta de política elaborada por el Instituto Nacional de Migración y diversos lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales no dejan de ser importantes, pero evidentemente resultan insuficientes ante la particularidad de estos movimientos.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> En la consulta no. 0411100016006 bajo la cual se solicitó una copia de la política migratoria de la cual se derivan los lineamientos a seguir ante el flujo migratorio indocumentado en tránsito por México, se obtuvo como respuesta una referencia a la propuesta de política migratoria antes citada y al PND, con una nota señalando que se encuentra en proceso de realización un documento que contendrá la visión sobre la formulación de una política migratoria mexicana, de funcionarios de las diferentes delegaciones regionales, delegacionales locales y subdelegacionales fronterizas del INM, así como de funcionarios de los gobiernos estatales y académicos de las diferentes universidades ubicadas en los distintos estados del país.

### **3.2. Instancias gubernamentales y marco jurídico nacional relativos a la migración**

Este apartado tiene como finalidad, presentar cuales son las autoridades involucradas en la elaboración y el ejercicio de las acciones migratorias del Estado mexicano, así como el marco jurídico que sustenta la actuación de las mismas.

Para ello, cabe decir que nuestro país cuenta con diversas disposiciones legales que regulan la entrada, permanencia y salida de los extranjeros del territorio, que van desde disposiciones constitucionales; leyes generales y sus respectivos reglamentos; así como algunos decretos. También el Estado mexicano ha adquirido compromisos y responsabilidades internacionales al adherirse a ciertos instrumentos internacionales relativos a la migración. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, algunas normas de la legislación interna evitan la aplicación de ciertas disposiciones internacionales por no estar acordes en su contenido, lo cual ha llevado que nuestro país incumpla con compromisos asumidos.

Dentro de la legislación interna en materia migratoria encontramos:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Ley de Nacionalidad.*
- *Ley General de Población.*
- *Reglamento de la Ley General de Población.*
- *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.*
- *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación.*
- *Decreto por el que se crea la COMAR.*

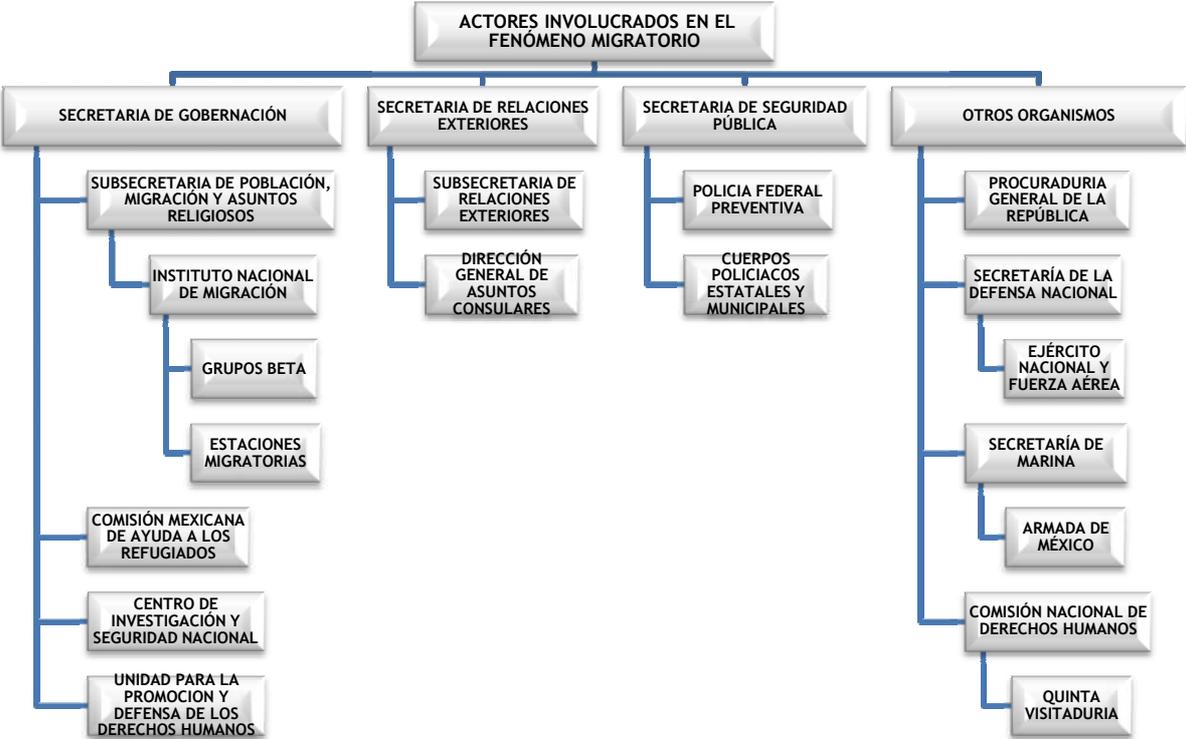
En lo que respecta a los artículos constitucionales más sobresalientes encontramos:

Artículo 1. Establece que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 11. Que refiere a la libertad de tránsito de los individuos, restringiéndolo a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Artículo 33. Señala que los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título I de la Constitución (referente a las garantías individuales), 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. Además establece que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

En primer lugar, presentaremos de manera esquemática, todas aquellas autoridades o instituciones gubernamentales que se relacionan directa o indirectamente con movimientos migratorios, ya sean de emigración o inmigración para manifestar la variedad de actores gubernamentales inmersos en la ejecución de las políticas, asimismo esbozaremos cuales son sus principales funciones respecto a la cuestión migratoria.





**Secretaría de Gobernación:** De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 27, Fracción IV de la Ley de la Administración Pública Federal, corresponde a esta Secretaría formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo. Asimismo, esta Secretaría se subdivide en varias Subsecretarías con el fin de atender los asuntos de su competencia y en lo que respecta al tema migratorio tenemos a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

**Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.** Sus principales funciones son conducir y vigilar las Políticas de Población, Migración y Refugio, en su carácter multisectorial, así como Coordinar y supervisar los programas y acciones relativas a estudios y proyectos sobre la materia. Se encarga de vigilar el cumplimiento de la ley respectiva en cuanto a las relaciones del Estado con las Asociaciones Religiosas garantizando la libertad de creencias y de culto.

**Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados:** La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación establecido por Decreto Presidencial en 1980. Tiene la misión de efectuar recomendaciones ponderadas en materia de refugio y proponer soluciones que logren la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración definitiva del refugiado a la sociedad mexicana.

**Instituto Nacional de Migración:** Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. De acuerdo al artículo 55 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación el Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

En el artículo 56 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación se establece que: El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su

Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal.

Lo anterior se entiende exceptuando aquellas facultades que de manera expresa reservan las disposiciones legales y reglamentarias de la materia al titular de la dependencia o al Subsecretario correspondiente y sin perjuicio del ejercicio directo de las facultades que competan a ambos servidores públicos.

**Artículo 58.** El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado, quien será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las delegaciones regionales.

Conforme al artículo 57 y a fin de alcanzar sus objetivos, el Instituto Nacional de Migración tiene las siguientes atribuciones:

- I.** Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;
- II.** Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;
- III.** Tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado;
- IV.** Tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros;
- V.** Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que les señala la Ley General de Población y su Reglamento;
- VI.** Tramitar y resolver lo relativo a las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los demás actos del estado civil en los cuales participen extranjeros;

- VII.** Expedir certificados de legal estancia en el país para los efectos de matrimonio, divorcio o nulidad de matrimonio referentes a los extranjeros;
- VIII.** Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto;
- IX.** Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;
- X.** Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros;
- XI.** Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional;
- XII.** Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto;
- XIII.** Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;
- XIV.** Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana;
- XV.** Llevar el registro de las cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente;
- XVI.** Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;
- XVII.** Llevar el registro de los cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros y hacer las anotaciones procedentes en los documentos migratorios;
- XVIII.** Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;
- XIX.** Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;
- XX.** Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el titular del ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas;

**XXI.** Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria;

**XXII.** Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;

**XXIII.** Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;

**XXIV.** Asesorar en materia jurídica a las delegaciones regionales del Instituto, así como establecer y definir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables, conforme a los lineamientos que para tal fin determine la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría;

**XXV.** Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con dependencias y entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales;

**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;

**XXVII.** Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal, de conformidad con lo que señale la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría;

**XXVIII.** Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de informática, estadística y comunicaciones;

**XXIX.** Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población;

**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 Estado Mexicano.

Asimismo, la LGP y su Reglamento establecen las competencias del Instituto Nacional de Migración respectivas al procedimiento migratorio y a las prácticas de verificación y vigilancia. El artículo 134 del reglamento refiere para el INM los siguientes objetivos:

- I. Alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país, con amplio sentido humanitario, y

- II. Ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la Ley, al Reglamento y demás disposiciones aplicables, y con pleno respeto a los derechos humanos.

Como se puede apreciar el INM a través de su personal y de la Policía Federal u otras autoridades locales<sup>85</sup> puede aplicar a los extranjeros que se encuentren en nuestro país, prácticas de verificación y vigilancia de su estatus legal en nuestro país y evitar la comisión de alguna infracción a las disposiciones legales que regulan su entrada, estancia y salida.

Los servidores públicos encargados de llevar a cabo estas diligencias deberán poner a disposición de las autoridades correspondientes a los extranjeros que cometan alguna violación a las leyes y reglamentos a que están sujetos. Esta acción es denominada **aseguramiento** de extranjeros. Una vez asegurados los extranjeros, éstos tienen que ser trasladados a alguna estación migratoria<sup>86</sup>, lugar especial a cargo del INM y destinado para dicho efecto, en tanto se resuelve su situación jurídica en territorio nacional.

Para el año 2006, México contaba con 119 establecimientos, 51 permanentes y 68 habilitados de acuerdo con las necesidades del INM<sup>87</sup>. De acuerdo al investigador Rodolfo Casillas “las estaciones migratorias están situadas principalmente en las ciudades que conectan vías torales de transporte terrestre y en puntos estratégicos de internación marítima y aérea del sur y centro del país, así como en importantes ciudades del norte o pasos fronterizos hacia Estados Unidos, lo que constituye una especie de frontera migratoria vertical a lo largo del país, con sus ramificaciones a las vías de comunicación cercanas a las costas nacionales.”<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> El Reglamento de la LGP establece que la participación de la Policía Federal y autoridades locales únicamente puede darse a petición expresa del INM, sin embargo, cotidianamente observamos que esta disposición no se cumple a cabalidad y la documentaremos en el capítulo siguiente.

<sup>86</sup> Para conocer más a detalle la distribución de Estaciones Migratorias en nuestro país, ver anexo

<sup>87</sup> SIN FRONTERAS, I.A.P. *Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la Cd. de México y de Tapachula, Chiapas*, México 2007, p.4.

<sup>88</sup> CASILLAS R. Rodolfo, “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”, en *Revista Migración y Desarrollo*, Numero 10, primer semestre 2008, p.163.

### **3.3. La política inmigratoria mexicana posterior al 11 de septiembre de 2001**

#### **3.3.1. Política de inmigración**

De acuerdo a los planteamientos que realizamos en el capítulo segundo de este trabajo y dentro de los cuales sostenemos que nuestro país es un pilar fundamental en el esquema de seguridad estadounidense debido a su posición geográfica y a las características de las amenazas a la seguridad nacional que tanto la sociedad y gobiernos estadounidenses catalogan como tales, no hay duda tal y como lo hemos adelantado en párrafos anteriores, que ello ha influido en la formulación de políticas públicas de nuestro país en materia de seguridad y migración, haciéndose más visible esta influencia después de 2001. Sin embargo, si bien es cierto que la influencia de Estados Unidos en torno a la política migratoria mexicana se ha intensificado y se ha reflejado en una mayor cantidad de controles y requisitos que dificultan el ingreso a nuestro país, es preciso señalar que este tipo de acciones venían implementándose desde años anteriores a estos hechos y que a partir de septiembre de 2001, solo se aceleraron. Es así que en el presente apartado analizaremos acciones concretas de las autoridades mexicanas a este respecto.

Para ello, nos enfocaremos en los tres figuras elementales relativas a la política de inmigración, los cuales son la inmigración de carácter permanente, el refugio y los migrantes en tránsito, haciendo un análisis detallado de estos últimos en el capítulo IV, pues es el objetivo principal de este trabajo de investigación.

La inmigración de carácter permanente se refiere a los extranjeros que debido a razones laborales, familiares, educativas, deportivas, etc. desean establecer en nuestro país su residencia de manera legal, ya sea en su misma condición de extranjeros o los que desean obtener la nacionalidad mexicana o simplemente por algún motivo tienen la necesidad de viajar a nuestro país de manera temporal. Para ello, tenemos que los mecanismos jurídicos para el tratamiento de estos movimientos se encuentra regulado principalmente en la Ley General de Población donde se establece que los extranjeros pueden ingresar a nuestro territorio bajo dos calidades migratorias y éstas a su vez se dividen en distintas características migratorias.

<b>NO INMIGRANTE: extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna al país TEMPORALMENTE.</b>	<b>INMIGRANTE: Extranjero que se interna legalmente en el país con el propósito de radicarse en él, en tanto adquiere la calidad de inmigrado. (INMIGRADO: Extranjero que adquiere derechos de residencia definitiva en el país)</b>
<b>TURISTA</b>	<b>RENTISTA</b>
<b>TRANSMIGRANTE</b>	<b>INVERSIONISTAS</b>
<b>VISITANTE</b>	<b>PROFESIONAL</b>
<b>MINISTRO DE CULTO O ASOCIADO RELIGIOSO</b>	<b>CARGOS DE CONFIANZA</b>
<b>ASILADO POLÍTICO</b>	<b>CIÉNTIFICO</b>
<b>REFUGIADO</b>	<b>TÉCNICO</b>
<b>ESTUDIANTE</b>	<b>FAMILIARES</b>
<b>VISITANTE DISTINGUIDO</b>	<b>ARTISTAS Y DEPORTISTAS</b>
<b>VISITANTES LOCALES</b>	<b>ASIMILADOS</b>
<b>VISITANTE PROVISIONAL</b>	
<b>CORRESPONSAL</b>	

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley General de Población, art.41, 42, 44, 48,52.

De este modo, de acuerdo a la Ley General de Población y su Reglamento, para cada una de las características migratorias anteriores se establecen una serie de condiciones y requisitos a cumplir, que en la práctica se traducen en procedimientos burocráticos para los extranjeros y aunado a ello, desafortunadamente también encontramos un grave problema de corrupción entre las autoridades migratorias mexicanas que se refleja tanto en el otorgamiento o no de determinadas características migratorias o en el ingreso de extranjeros a nuestro país, aun y cuando no se cumplan los requisitos correspondientes, tal y como lo documentaremos más adelante.

Cabe señalar que “de acuerdo con los datos de los censos de población y vivienda, la inmigración de carácter permanente a México ha sido, históricamente, de poca cuantía. La mayor parte de las casi 500 mil personas extranjeras residentes en el país en 2000 son nativas de Estados Unidos (69.7%), lo que, en buena

medida, se vincula con el retorno a México de migrantes mexicanos que ahí tuvieron descendencia. Le siguen, a considerable distancia, los inmigrantes procedentes de Europa (9.8%), Centroamérica (8.3%) y Sudamérica (6%).”<sup>89</sup> Lo anterior equivale a casi un 0.5% de la población total, la cual asciende a 106.7 millones en 2008.<sup>90</sup>

Debido a la dinámica fronteriza en el sur de nuestro país, existe un número considerable de personas que por diversas razones como trabajo, familia, similitudes culturales o incluso personas que tenían la intención usar nuestro territorio de paso, con el objetivo de llegar a territorio norteamericano, deciden hacer de México su lugar de residencia y para ello el Instituto Nacional de Migración ha implementado desde el año 2001 un Programa de Regularización Migratoria<sup>91</sup> encaminado a brindar oportunidad a aquellas personas que deseen regularizar su status migratorio en nuestro país.

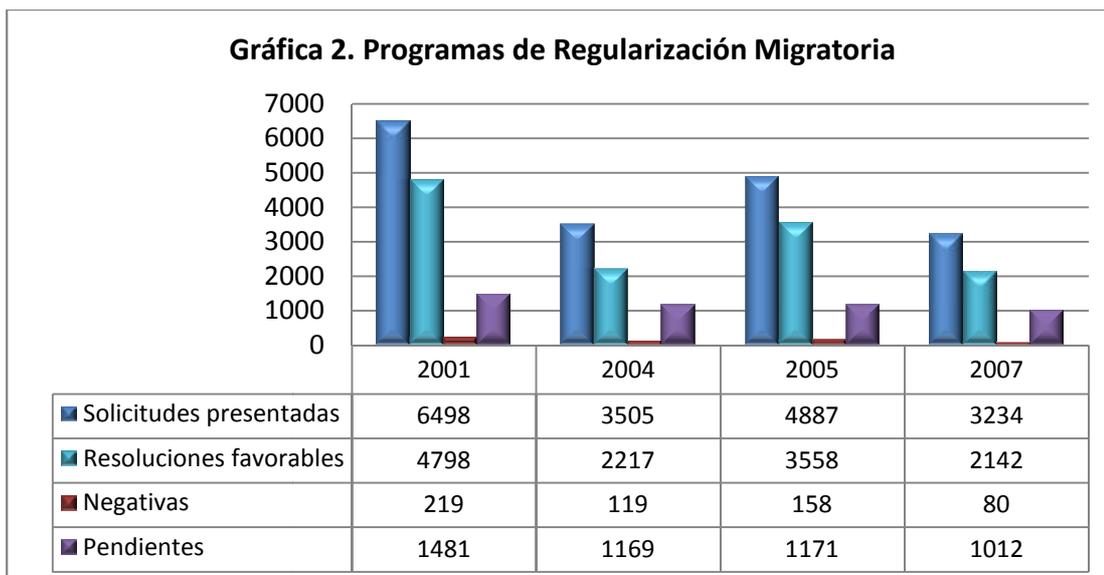
Para ejemplificar los resultados de los Programas de Regularización Migratoria y conocer algunos datos que nos permitan saber respecto al número de migrantes que se acogen a estos programas y cuáles han sido los resultados en estos últimos años, podemos observar la siguiente gráfica:

---

<sup>89</sup> CONAPO, *Informe de Ejecución sobre el Programa de Acción Mundial de Población de la Conferencia Internacional sobre la Población y el desarrollo 1994+2009 (CIPD +15)*, México, p.83.

<sup>90</sup> CONAPO, *Informe de México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México*, Comité Especial sobre Población y Desarrollo, XXXII Período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Rep. Dominicana, 9-13 de junio, 2008, p.2.

<sup>91</sup> De acuerdo a la circular emitida por el INM con fecha 2 de marzo de 2001, Es objetivo del Programa de Regularización Migratoria 2001, Regularizar como No Inmigrantes, a los extranjeros que habitan en el territorio nacional y que aún no cuentan con documentación migratoria vigente y en regla; brindar seguridad jurídica, promoviendo con ello una cultura de respeto y legalidad por parte de los extranjeros y de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración.



Fuente: Elaboración propia con estadísticas del Instituto Nacional de Migración correspondientes a los años 2001,2004, 2005 y 2007.

La puesta en marcha de estos Programas ha derivado principalmente en 2 grandes resultados: por una parte, los migrantes se ven beneficiados enormemente pues ello ayuda a disminuir su condición de vulnerabilidad y les permite acceder a otros empleos, servicios de seguridad social, entre otros servicios.

Por otra parte, el hecho de que los extranjeros que vivan en nuestro país de manera irregular se acojan a un programa gubernamental de regularización, permite a las autoridades migratorias tener estadísticas más precisas y al mismo tiempo un mayor control sobre sus oficios u ocupaciones, sus domicilios y en general las actividades a las que se dedican. En este sentido, cabe mencionar que los extranjeros en nuestro país tienen la obligación de informar a las autoridades de cualquier cambio de actividad laboral, domicilio, salidas al extranjero, etc.

### **3.3.2. Refugio y Asilo**

De acuerdo al artículo 42 de la Ley General de Población las características migratorias de refugio y asilo responden a las siguientes situaciones:

*ASILADO POLITICO.* 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 concurran. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el

asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.

*REFUGIADO.* 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 país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

Nuestro país, como ya hemos señalado, cuenta con una larga tradición en materia de refugio, reconocida a lo largo del tiempo en el ámbito nacional e internacional. Sin embargo, desde finalizados los conflictos en América Central y Sudamérica y una vez que se dio el retorno de gran parte de los refugiados a sus países de origen, nuestros gobiernos han ido cambiando de alguna manera esta tradición, pues hoy en día existe un gran número de rechazos en las solicitudes de refugio en el país.

Actualmente las instituciones y organizaciones involucradas en la determinación de la condición de refugiados son: la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; el Instituto Nacional de Migración; la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos al igual que un Comité denominado Grupo de Trabajo del Comité de Elegibilidad conformado por gente del ACNUR y la Sociedad Civil.

El procedimiento para determinar la condición de refugiado inicia con una solicitud ante el INM y posteriormente el interesado es entrevistado por un Oficial de Protección de la COMAR. El Oficial de Protección, realiza investigación a detalle de las condiciones sobre el país de origen, pudiendo solicitar información concreta al ACNUR de sus oficinas *in situ* del país de origen y a la SRE. Al mismo tiempo, se envían los datos de filiación declarados por el solicitante e información pertinente del

caso al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para verificar si existen antecedentes que merezcan el análisis de la aplicación de alguna cláusula de exclusión<sup>92</sup> contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

De acuerdo a COMAR, el análisis de una solicitud de refugio comprende:

- ✚ Declaraciones del solicitante;
- ✚ Información sobre su país de origen;
- ✚ La valoración puntual de la credibilidad;
- ✚ El análisis del fundado temor de persecución y sus motivos conforme con el Art.1 de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados y su Protocolo; o de la amenaza contra la vida, seguridad y libertad y sus fundamentos con el art. 42 de la LGP y artículo 166 de su Reglamento,
- ✚ La posibilidad de que el solicitante haya tenido protección estatal o una alternativa de huida interna;
- ✚ El informe del órgano de seguridad, y en su caso el análisis de exclusión.

Una vez realizado este análisis, el caso se presenta ante el Grupo de Trabajo del Comité de Elegibilidad que se reúne cada 15 días para analizar cada caso presentado para emitir un proyecto de recomendación en sentido positivo o negativo al Comité de Elegibilidad quién analiza los casos sobre la base de la opinión del Grupo de Trabajo y recomienda el reconocimiento de una persona como refugiada<sup>93</sup>. Cabe destacar que en este proceso, el solicitante de refugio no recibe un documento que exponga el análisis y fundamento de su solicitud, ya sea en sentido positivo o negativo.

---

<sup>92</sup> Dichas cláusulas, están contenidas en la sección F del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y establecen lo siguiente: Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. Asimismo, el artículo 9 de la misma establece que ninguna disposición impedirá que, en tiempos de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

<sup>93</sup> Consulta SISI Folio 0422000002306, 0422000002406, 0422000002506. Fecha 21 de Agosto del 2006.

Actualmente, alrededor del mundo, se ha presentado una tendencia general a endurecer los criterios para la aceptación de refugiados y América no ha sido la excepción. “De acuerdo con datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sustentados con las estadísticas de cada país, Costa Rica aceptó 55.5% de las solicitudes, Venezuela casi 45%, Ecuador 47% y Estados Unidos 50 por ciento, destacándose México por sus bajos niveles de aceptación, de tan solo 20 por ciento.”<sup>94</sup>

Lo anterior, se debe a diversas razones, entre las cuales podemos mencionar el escaso presupuesto destinado a esta materia a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados que se traduce en recursos humanos y materiales insuficientes<sup>95</sup> y la ausencia de disposiciones reglamentarias exclusivas a la materia.

Tenemos así, una incongruencia entre la normatividad interna relativa a la materia de refugio y asilo y la normatividad internacional aceptada por nuestro país al respecto, pues actualmente nuestro país no es capaz de brindar a los refugiados las garantías mínimas establecidas en instrumentos como la Convención sobre el estatuto de los Refugiados o la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados.

Ante esta realidad, las autoridades migratorias han emitido algunas circulares administrativas que han permitido la permanencia de algunos extranjeros en condiciones de vulnerabilidad. Dichas circulares han permitido el ingreso al país *por motivos de protección complementaria al refugio, razones humanitarias y apatridia*.

Esta medida ha permitido entre octubre de 2007 a abril de 2008, el ingreso a nuestro país de 49 extranjeros.<sup>96</sup>

Dichos procedimientos, son una evidencia del retraso de nuestro país en esta materia, y de la urgente necesidad de modificar la legislación existente para que se adapte a las necesidades y situaciones actuales, y a partir de ello, se pueda dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos.

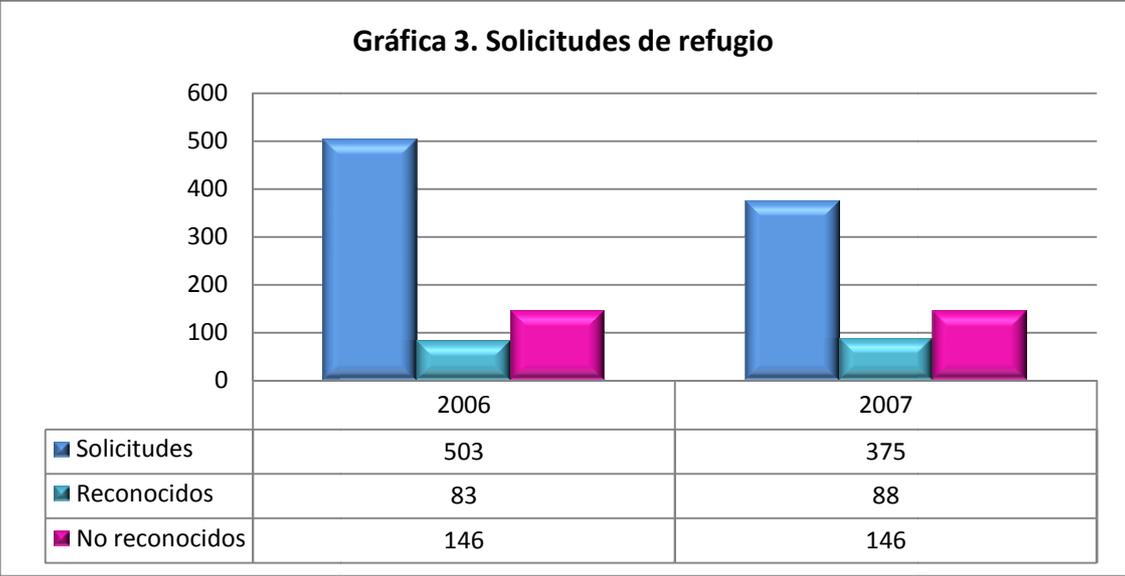
---

<sup>94</sup> MARTÍNEZ Fabiola, “México dice adiós a su tradición de asilo y deviene en tierra de rechazo” en *La Jornada*, 18 de febrero de 2008.

<sup>95</sup> Algunas observaciones al respecto se encuentran señaladas en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (2003)*, producto del Acuerdo de Cooperación Técnica firmado entre el gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2002.

<sup>96</sup> Circular de internación o regulación por razones humanitarias del 12 de abril de 2007; Circular de protección complementaria del 3 de julio de 2007 y circular de apatridia.

En la gráfica 3 podemos apreciar para el año 2006 y 2007, el número de solicitudes de refugio presentadas ante las autoridades y el número de aceptaciones el cual no representa ni el 20% en 2006 lo cual deja ver que los procedimientos efectuados para el reconocimiento son también más estrictos.



Elaboración propia con datos de La Coordinación Mexicana de Ayuda a los Refugiados

**3.4. Frontera sur: medidas y acciones gubernamentales para ejercer su control**

Una vez que nuestro país se fue configurando como un país de tránsito (generalmente de migrantes en situación irregular) y ya no sólo como un país expulsor de migrantes, como tradicionalmente lo había sido, los distintos gobiernos comenzaron a implementar medidas y programas con la intención de ir controlando y desalentando estos flujos, sin embargo, es necesario enfatizar que estas acciones generalmente han sido respuestas coyunturales y no producto de una política migratoria mexicana bien definida y acorde al papel que juega México en América Latina, sus necesidades y su realidad ante su vecindad con Estados Unidos.

Como hemos mencionado a lo largo de ésta investigación, se ha identificado una alineación también de las políticas migratorias mexicanas con respecto a las políticas migratorias de Estados Unidos, reduciendo así las acciones de control migratorio únicamente al aspecto relacionado con la seguridad y la violación cometida por los inmigrantes de internarse en territorio mexicano, sin contar con la

documentación requerida, y de ésta manera se ha dejado de lado la complejidad inherente a los movimientos migratorios como son todos aquellos factores tanto económicos, sociales, culturales, educativos, familiares, entre otros, que generan dichos movimientos.

En los siguientes párrafos analizaremos algunas de las acciones del gobierno mexicano en materia migratoria, con la intención de mostrar cómo es percibida la migración a través de la frontera sur, los resultados que se han obtenido y el impacto que ha tenido en los migrantes en situación irregular. Para ello nos enfocaremos en 2 programas específicos: la creación de los Grupos Beta Sur y la implementación del denominado Plan Sur.

### **3.4.1 programas de control fronterizo**

#### **I) Grupos Beta.**

Los grupos Beta Sur fueron instituidos en julio de 1990 con el objetivo de proteger la vida y los derechos de los migrantes. La formación de estos grupos se caracteriza por ser tripartita, es decir, involucra a los tres niveles de gobierno: personas del Instituto Nacional de Migración por parte del gobierno federal; y personal de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo a funcionarios del Instituto Nacional de Migración, la creación de estos cuerpos buscaba evitar la imagen persecutoria de los tradicionales cuerpos policiacos e ir más allá de dicha función, pues la intención fue concientizar a su personal sobre la naturaleza de los movimientos migratorios, especialmente la vulnerabilidad de los migrantes.

Su creación está fundamentada en el art. 137 del Reglamento de la LGP, el cual establece lo siguiente: "La Secretaria podrá crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados..."<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ley General de Población*, México, 2009.

## LOCALIZACIÓN DE GRUPOS BETA



### II) Plan Sur

El Plan Sur, también conocido como “Programa de sellamiento de la frontera sur” consiste en una serie de acciones implementadas por las autoridades migratorias mexicanas, con el objetivo de contener los flujos migratorios provenientes del sur del país y de ésta manera ampliar el control de las autoridades en un espacio comprendido desde el Istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur. Dicho programa fue instaurado en julio de 2001 e involucró a un gran número de instancias de gobierno, tanto a nivel federal, estatal y municipal, así como la cooperación de autoridades extranjeras, principalmente guatemaltecas. Cabe destacar que este proyecto generó grandes críticas entre las organizaciones civiles y la sociedad en general, por las características y los resultados obtenidos, por lo que las autoridades tuvieron que dar marcha atrás. Sin embargo, es sumamente importante destacar que el Plan Sur si se implementó, aunque la postura oficial es que no se llevó a cabo de acuerdo a información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración a través de una consulta de acceso a la información pública gubernamental.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> Consulta SISI No. 0411100015006 del 24 de Abril de 2006.

El Investigador Rodolfo Casillas, hace una descripción detallada del Plan Sur y dentro de la cual destacamos lo siguiente<sup>99</sup>:

### **Objetivos Particulares:**

- ✚ *Fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes en la zona del Istmo, Golfo de México y Pacífico.*
- ✚ *Unir los esfuerzos institucionales para combatir el tráfico de indocumentados.*
- ✚ *Optimizar los recursos disponibles de las delegaciones regionales en materia de inspección y control.*
- ✚ *Incrementar el número de asegurados y detenciones de traficantes de indocumentados.*

### **Estrategias:**

- ✚ *Lograr la real y efectiva coordinación interinstitucional entre SEGOB, SRE, PGR, SSP y CISEN y los gobiernos de Chiapas, Tabasco, Yucatán, Veracruz, Oaxaca y municipios fronterizos.*
- ✚ *Realizar un efectivo control de los flujos que la frontera sur no permite, en la zona más estrecha del Istmo, comprendida entre los estados de Oaxaca, Tabasco y Veracruz.*
- ✚ *Labores de inteligencia interinstitucional; intercambio de información; unificación de información; prevención, auxilio y rescate de migrantes; inspección y vigilancia conjunta; operativos conjuntos; todo ello bajo la coordinación del INM.*

### **Programas:**

- ✚ *Establecimiento de cinturones de inspección que atraviesen el istmo en diferentes alturas de manera que se crea una barrera de contención que abarque las principales rutas tomadas por los indocumentados.*
- ✚ *Fortalecimiento de los Grupos Beta.*
- ✚ *Programas de conducción de migrantes centroamericanos a sus países de origen. Estos programas con el objetivo de reducir el reintento de los migrantes indocumentados de atravesar el territorio; evitar los abusos y excesos por parte de servidores públicos de México y Guatemala, así como reducir el índice delictivo de la zona.*

Como mencionamos anteriormente, la ejecución del Plan Sur, despertó un sinnúmero de críticas; en primer lugar por el hecho de que parecía responder a un compromiso asumido ante Estados Unidos para que México fungiera como un Estado filtro y así impedir la llegada de miles de centroamericanos a territorio

---

<sup>99</sup> CASILLAS, Rodolfo, *Semblanza de la frontera sur de México*, disponible en: [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/migracion/frontera\\_sur.pdf](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/migracion/frontera_sur.pdf).

estadounidense<sup>100</sup> y de este modo conseguir tal vez algún beneficio para nuestros connacionales. Ante esta situación, funcionarios de la Secretaría de Gobernación se encargaron de declarar públicamente y en repetidas ocasiones, ante los medios de comunicación nacionales, que dicho proyecto respondía única y exclusivamente a una decisión gubernamental ajena a cualquier petición de Estados Unidos. Asimismo, se negó la pretensión de una militarización de la frontera sur tal y como lo ha venido haciendo nuestro vecino del norte.

En otro sentido, organizaciones civiles, académicos e investigadores advirtieron sobre los efectos adversos que tendrían estas acciones en los movimientos migratorios, pues una vez que las autoridades establecieran cinturones de control en varios puntos partiendo de la línea fronteriza hasta la zona del Istmo, más que desalentar la migración generaría que los migrantes, de manera similar a como lo hacen los mexicanos que intentan cruzar la frontera norte de nuestro país, logran burlar a las autoridades mediante la búsqueda de nuevas rutas, que seguramente serían más peligrosas y con un mayor riesgo para la vida de los migrantes.

Otro aspecto relevante, es el involucramiento de un mayor número de autoridades en la detección y detención de los migrantes, pues al participar cuerpos policiacos de los tres niveles de gobierno, el ejército y la marina armada de México, le imprimen al fenómeno migratorio un enfoque predominantemente de seguridad, lo que generalmente tiene como consecuencia la criminalización de los migrantes. Además de ello, es una realidad que los cuerpos policiacos y otras instancias gubernamentales no están capacitadas para enfrentar esta problemática que como hemos referido, es un fenómeno multidimensional que va mucho más allá de una cuestión de seguridad nacional o de seguridad pública. Al mismo tiempo, y como es bien sabido, la misma condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes hace que sean víctimas de abuso, extorsiones, robos, etc. y como ha documentado la prensa mexicana e internacional en un gran porcentaje de estos casos, está involucrado algún servidor público ya sea en acciones individuales o porque forman parte de las redes de traficantes de personas que en teoría tienen como obligación combatir. Entonces una mayor injerencia de actores en prácticas de

---

<sup>100</sup> El entonces Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, declaró ante el diario *The Washington Post*, el compromiso de México ante el gobierno Estadounidense de reducir el flujo de inmigrantes ilegales en la frontera norte, justo unos días antes de poner en marcha el Plan Sur.

control y verificación migratoria en el marco del Plan Sur tendrían como resultado una mayor violación a los derechos e integridad de los migrantes dado el nivel de corrupción en los cuerpos policiacos.

### **III) Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México**

Pese a que el fenómeno de la migración en nuestro país es de una larga tradición, por ser un país expulsor, receptor y en las últimas décadas un país de tránsito, carecemos de una política migratoria definida y regulada. Nuestros gobiernos han optado por emprender acciones respondiendo a situaciones coyunturales y a partir de ello, han adoptado ciertos programas relativos a la materia y han signado acuerdos tanto entre diversas autoridades de nuestro país como con autoridades de otros países involucradas en asuntos migratorios.

Sin embargo, la ausencia de una política migratoria integral mexicana impide la aplicación de una política de Estado, lo que da lugar a que cada gobierno actúe de acuerdo a su consideración y prioridades respecto al fenómeno migratorio.

Ante esta situación, el Instituto Nacional de Migración ha elaborado un documento que intenta aportar diversos elementos con miras a construir una política migratoria de Estado en la frontera sur del país, partiendo de algunas líneas estratégicas, que a su vez se desglosan en programas, proyectos y acciones concretas.

A continuación, presentaremos de manera general ésta propuesta, haciendo especial énfasis a las medidas y programas relacionados con los flujos migratorios indocumentados.

#### **Líneas Estratégicas**

##### **1. *Facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México.***

En este aspecto, las autoridades migratorias tienen como principal objetivo hacer más fácil y dinámica la documentación de personas en la frontera sur, así como dar

a conocer en la mayor medida de lo posible, los mecanismos gubernamentales para regularizar la estancia de los extranjeros en esta parte del país.

Dentro de esta línea, el INM propone los siguientes programas:

- ✚ *Ampliación y facilitación de la documentación de trabajadores temporales en los estados de la frontera sur de México.* En este sentido se proponen los siguientes proyectos: Regularización de trabajadores temporales en los estados de la frontera sur de México; adecuación de procesos y fortalecimiento de la coordinación entre autoridades de México y Guatemala para hacer expedito el otorgamiento de los documentos migratorios para trabajadores temporales; programas binacionales de trabajadores temporales.
- ✚ *Ampliación y facilitación de la documentación de visitantes centroamericanos.* Se contemplan los siguientes proyectos: Redefinición de la aplicación y otorgamiento de la forma migratoria para visitantes locales; Aplicación y simplificación del sistema de otorgamiento de visas de larga duración para turistas y visitantes de negocios de los países centroamericanos;
- ✚ *Difusión e información sobre las posibilidades de documentación migratoria en la frontera sur de México*<sup>101</sup>.se contempla: Campañas de difusión para el fomento de la documentación migratoria en sus diferentes modalidades en la frontera sur de México; Facilitación de la información requerida para realizar cualquier tipo de trámite migratorio.

## **2. *Protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México.***

En lo que respecta a ésta línea de acción, el INM da prioridad a los derechos humanos de los migrantes y conmina a las autoridades mexicanas a respetar y aplicar las disposiciones internas y al cumplimiento de obligaciones adquiridas en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Para ello, se proponen los siguientes programas:

- ✚ *Capacitación del personal del INM en materia de derechos y procedimientos jurídicos respecto a los migrantes.*

---

<sup>101</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Centro de Estudios Migratorios, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, México 2005, p. 9.

- ✚ *Supervisión y atención de las violaciones de los derechos de los migrantes en los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación por la frontera sur de México que realiza en INM.*
- ✚ *Coordinación entre el INM y otras instancias del gobierno, de la sociedad civil, de los organismos internacionales y otros países para la asistencia de los migrantes accidentados y víctimas de tráfico y de trata. En este punto se llama al fortalecimiento de la presencia de los grupos Beta en toda la frontera sur y de su capacidad de acción, en coordinación con otras instancias de gobierno.*
- ✚ *Difusión de los derechos de los migrantes y los riesgos de la migración indocumentada, así como el fenómeno de la cultura de la denuncia.*
- ✚ *Protección de los derechos de los refugiados, asilados y apátridas.*

### **3. Contribución a la seguridad en la frontera sur de México.**

En este punto el INM plantea los siguientes objetivos:

- ✚ *Fortalecer el control migratorio y la verificación de la legal estancia de los extranjeros.*
- ✚ *Fortalecer los procedimientos de aseguramiento, alojamiento y repatriación de extranjeros indocumentados, con respeto a los derechos de los migrantes.*
- ✚ *Coadyuvar en el combate del tráfico y la trata de migrantes en coordinación con otras instituciones, con especial atención a mujeres y menores.*
- ✚ *Fortalecer el intercambio de información entre las instituciones involucradas en el combate a las actividades delictivas con participación de extranjeros.*<sup>102</sup>
- ✚ *Fortalecer el combate a la corrupción de las autoridades migratorias.*

---

<sup>102</sup> Entre los proyectos se menciona la creación de una comisión intersecretarial en materia de seguridad fronteriza para el combate de actividades delictivas con participación de extranjeros, donde el INM pueda aportar información; fortalecimiento de los mecanismos de cooperación internacional de seguridad fronteriza como el Grupo de Alto nivel para la Seguridad Fronteriza firmado con Guatemala y Belice, para impulsar el combate al tráfico y trata de migrantes, así como de otras actividades delictivas con participación de extranjeros, ampliar a otros países centroamericanos los acuerdos de cooperación del GANSEF; Promover la creación de sistemas de información automatizados, en coordinación con los países centroamericanos para la detección y detención de personas que se dedican al tráfico y trata de personas, así como a otras actividades delictivas con participación de extranjeros.

#### **4. Actualización de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en consideración las particularidades del fenómeno en la frontera sur de México.**

Para el logro de este propósito se contemplan los siguientes programas:

- ✚ Modernización y ampliación de la infraestructura material, tecnológica y de recursos humanos para el mejoramiento de la documentación y registro de los flujos que se internan por la frontera sur de México.
- ✚ Sistema de acopio y análisis de información sobre el fenómeno migratorio en la frontera sur.
- ✚ Sistema de implementación y evaluación de la política migratoria integral hacia la frontera sur de México.
- ✚ Adecuación de la legislación migratoria, tomando en consideración la dinámica de la migración en la frontera sur de México.

Como podemos observar, la propuesta elaborada por el INM resulta muy ambiciosa y completa, sin embargo, aunque en la práctica se han logrado un buen número de estos proyectos, aún falta muchísimo por hacer en la materia, pues aun nos enfrentamos a grandes limitaciones y una corrupción inmensa dentro de los aparatos gubernamentales.

Cabe destacar como uno de los grandes logros en torno a la situación de los migrantes irregulares en nuestro país, las recientes reformas a la Ley General de Población que modifican los artículos 118 y 125 y la derogación de siete artículos más, quedando como sigue:

**Artículo 118.-** *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 encuentre ilegalmente en el mismo;*

**d)** *Realice actividades para las cuales no esté autorizado conforme a esta Ley o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado;*

*e) Dolosamente haga uso o se ostente como poseedor de una calidad migratoria distinta de la que la Secretaría 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.*

**Artículo 125.-** *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 último, sin perjuicio de que se le apliquen las penas previstas en dichos preceptos.*

Anteriormente, la penalización era con cárcel, con esta reforma y con la derogación de los artículos mencionados, la falta en la que incurren los migrantes indocumentados se vuelve administrativa.

## **CAPÍTULO IV. LA FRONTERA SUR Y EL PROBLEMA DE LA MIGRACIÓN EN TRÁNSITO POR MÉXICO**

### **4.1 Características de la frontera sur**

Debido a que este capítulo tiene como objetivo realizar un estudio de los movimientos poblacionales registrados en la frontera sur de nuestro país, es pertinente que antes de iniciar de lleno con este propósito expliquemos el concepto de zona fronteriza; las características y dinámicas inherentes a este tipo de espacios y posteriormente ubiquemos las entidades federativas que componen dicha zona.

Para entender el significado de las zonas fronterizas es menester, en principio, conocer la definición de los límites fronterizos, los cuales refieren exclusivamente a aquella delimitación territorial que los estados reconocen como espacios en donde pueden ejercer su soberanía y que dividen a un estado de otro. Sin embargo, quedarnos únicamente con éste concepto nos impide apreciar las zonas fronterizas en una dimensión mucho más amplia, en la cual, más allá del carácter político del concepto se nos presentan como espacios cuyas características tan peculiares hacen necesario un tratamiento y control por parte de las autoridades distinto al resto del país. Ello debido a diversos factores entre los cuales podemos destacar la naturaleza y la intensidad de los intercambios comerciales; los procesos culturales y sociales, la movilidad de personas que presenta no sólo los movimientos al interior, sino también aquéllos que cruzan los límites internacionales, aspecto esencial en el contenido de este trabajo. En el caso de la dinámica migratoria, sobra decir que las zonas fronterizas juegan un papel crucial en su desarrollo, y México al ser a la vez país de origen, tránsito y destino, debería tener como prioridad el manejo y control de las fronteras.

Nuestro país comparte una frontera con Guatemala de 962km, mientras con Belice se extiende a lo largo de 176km. La delimitación territorial, en ambos casos, ha sido producto de complejos procesos históricos, los cuales no han estado exentos de tensiones, conflictos y negociaciones que finalmente dieron como resultado estos acuerdos.

En nuestro país, son considerados como estados fronterizos Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo y en ellos se encuentran 21 municipios con límites internacionales.



Así, tal y como nos menciona Manuel Ángel Castillo, en la frontera sur de México, “la movilidad de personas está íntimamente ligada e influida por circunstancias de carácter histórico, cómo también por los efectos de la relación fronteriza. No es casual que la dinámica más intensa esté estrechamente asociada con la existencia de condiciones que favorecen el intercambio y el tránsito. La existencia de infraestructura, de actividades, de poblamiento y, en general, de condiciones favorables a la movilidad, tiene impactos indudables sobre el comportamiento migratorio. Por esas razones, es en el estado de Chiapas –y no precisamente a todo lo largo de la línea fronteriza- en donde ocurre el mayor tránsito de personas entre los territorios guatemalteco y mexicano. En menor escala, ocurre también en la frontera tabasqueña, precisamente por la menor disponibilidad de infraestructura y medios de comunicación y de transporte, así como también por la menor densidad de población en ambos lados de la frontera. El caso extremo en la frontera México-Guatemala corresponde a la zona limítrofe de Campeche, en donde la movilidad es prácticamente nula, pues se trata de regiones selváticas y de zonas de conservación.”<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Ángel Castillo, Manuel., “Frontera sur y migraciones”, en CONAPO. *Migración internacional en la frontera sur de México*. Boletín no. 12. Año 4.p. 3.

Pese a lo anterior, es importante mencionar que en los últimos años, debido a la existencia de mayores controles y a una mayor eficacia en los mismos, las rutas seguidas por los migrantes han comenzado a diversificarse hacia caminos antes poco utilizados y hoy en día podemos dar cuenta de una mayor presencia de movilidad en estados como Tabasco y Campeche.

Oficialmente, existen “ocho cruces formales que se ubican de sur a norte; *en la zona del Río Suchiate*: 1) Ciudad Hidalgo, México-Tecún Umán, Guatemala, Puente Dr. Rodolfo Robles, 2) Ciudad Hidalgo, México-Tecún Umán, Guatemala, Puente Ing. Luis Cabrera; 3) Talismán, México-El Carmen, Guatemala, Puente talismán. *En la segunda línea geodésica*: 4) Ciudad Cuauhtémoc, México-La Mesilla, Guatemala; 5) Carmen Xhan, México-Gracias a Dios, Guatemala. *En el primer paralelo*: 6) Nuevo Orizaba, México-Ingenieros, Guatemala. *En el Río Usumacinta*: 7) Frontera Corozal, México-Bethel, Guatemala. *En el meridiano del Ceibo*; 8) El ceibo, México-El Ceibo, Guatemala.”<sup>104</sup>

### Puentes y Cruces de la Frontera Sur de México



Fuente: Mapa tomado de:

<http://www.semarnat.gob.mx/presenciainternacional/fronterasur/Paginas/PuentesyCrucesdeLaFronteraSurdeMexico.aspx>

<sup>104</sup> SHIAVON, Jorge A, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Iraq”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, no.72, Instituto Matías Romero SRE, México, octubre 2004, p.185. Citado por María Elene MONTIEL Serrano, *El impacto de la migración centroamericana en tránsito en las políticas migratorias de México 2000-2004*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 2007.

Sin embargo, En el año 2005, un alto funcionario de la PGR, señaló que hay 1200 rutas utilizadas a lo largo de la frontera sur para el desarrollo de actividades tales como el tráfico de personas, de armas y mercancías, incluyendo drogas.”<sup>105</sup>

El ingreso a nuestro país a través de la frontera sur, puede efectuarse mediante 3 vías: la vía terrestre, la vía aérea y la vía marítima. La vía terrestre es la más utilizada por los migrantes indocumentados quienes utilizan el ferrocarril para trasladarse una vez que cruzan las fronteras. Lo anterior se da principalmente entre migrantes de origen centroamericano, pues en su mayoría, carecen de recursos económicos que les permitan pagar servicios como transporte público terrestre o aéreo.

Edith F. Kauffer Michel, investigadora de El Colegio de la Frontera Sur, identifica las siguientes rutas terrestres.<sup>106</sup>

- ✚ *La ruta Sierra Madre*, consiste en un recorrido entre los siguientes puntos: Motozintla, presa La Angostura, Comitán, Tuxtla Gutiérrez. Este corredor enfrenta a los migrantes a diferentes peligros, tal como la travesía por la presa sin condiciones de seguridad.
- ✚ *La ruta fronteriza*, que recorre Cd. Cuauhtemoc, La Trinitaria, Comitán, Altos, Selva Chimalapas y Matías Romero en Oaxaca. En esta ruta, la mayoría de los desplazamientos se realizan a través de caminos de extravíaos y las redes de polleros controlan el tránsito de los transmigrantes. Es la segunda vía terrestre de mayor importancia en Chiapas.
- ✚ *La ruta Selva*, atraviesa Carmen Xhan, Comitán, Selva Lacandona y el estado de Veracruz. Es una ruta poco vigilada por las autoridades migratorias.

Respecto a la ruta aérea, la Ciudad de México representa en principal punto de salida de migrantes indocumentados hacia Estados Unidos por vía aérea, ello por ser ésta el centro de la aviación nacional. Una vez en la capital, los migrantes son

---

<sup>105</sup> CHIM, Lorenzo y Alfredo VALADEZ, “Narcos y migrantes usan mil 200 pasos en la frontera sur”, *La Jornada*, 12 de marzo de 2005, p.12.

<sup>106</sup> KAUFFER Michel, Edith F, “Entre peligros y polleros: la travesía de los indocumentados centroamericanos” Gaceta del *Ecosur* (2003), *La frontera sur: Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblaciones y productivos*, Editado por Dr. José E.Sánchez y Ramón Jarquin Galvez, ECOSUR, COCYTECH y H. de Tapachula, p. 9

enviados a Ciudad Juárez, Tijuana, Piedras Negras, Reynosa, Matamoros y Hermosillo. Los vuelos a la ciudad de México provienen principalmente de Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Cancún y Mérida.<sup>107</sup>

Sobre la ruta marítima, va desde Puerto Champerico, Guatemala, atravesando Puerto Madero, Puerto Arista, Salina Cruz y Huatulco en Oaxaca. “Es una ruta accesible y rápida por la carente vigilancia que realiza la Armada de México, aunque esto constituye también su principal peligro debido al uso de embarcaciones ligeras no adecuadas para el mar abierto.”<sup>108</sup>

Una vez que hemos expuesto en los capítulos anteriores los fenómenos que se desarrollan en la frontera sur de nuestro país, las tendencias generales de los movimientos migratorios, así como las políticas públicas destinadas a regular esos flujos, será tarea del último capítulo de este trabajo analizar de manera profunda las particularidades de la migración indocumentada en tránsito por nuestro país. Ello, con la finalidad de comprender de manera más amplia la esencia de estos flujos y sobretodo de estudiar lo que está haciendo nuestro país al respecto.

Para ello, hemos dividido este capítulo en tres apartados. El primero de ellos nos ofrece de manera general un panorama sobre los migrantes en tránsito por México. Pretendemos en esta parte responder a preguntas tales como ¿cuál es su procedencia? ¿Cuál es la situación general en sus países de origen? ¿Qué rutas son las que utilizan para ingresar a nuestro país? Y ¿cuáles son los puntos en los que son detenidos? entre otras. Posteriormente, analizaremos estos movimientos migratorios por las regiones de donde provienen con la finalidad de dimensionar la magnitud de dichos flujos. Es preciso señalar, que debido a la dificultad de tener cifras exactas de la migración indocumentada, dada su naturaleza y la clandestinidad en la que se desarrolla, nos enfocaremos a las estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Migración respecto a los aseguramientos, devoluciones y rechazos registrados.

El segundo apartado de este capítulo estudia el ámbito de los derechos humanos de los migrantes a partir de los ordenamientos jurídicos internos al

---

<sup>107</sup> CASTILLO, García Gustavo, “Identifica la PGR principales rutas usadas para el tráfico de migrantes”, *La Jornada*, 4 de abril de 2004.

<sup>108</sup> *Ibíd.* p.10

respecto y al mismo tiempo haciendo referencia a los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país. Este tema resulta de fundamental importancia para el desarrollo de este trabajo de investigación pues uno de sus ejes principales radica en la violación constante de los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su condición legal en nuestro país. Es así que en este mismo apartado analizamos a detalle cuáles son los procedimientos de control, verificación migratoria y detención por parte las autoridades migratorias y con ello, las prácticas violatorias de derechos humanos en las que se incurren.

Finalmente, es objetivo de esta investigación un análisis de los mecanismos regionales de cooperación en esta materia. ¿Qué están haciendo los países involucrados en el tema al respecto? ¿Por qué han sido insuficientes los esfuerzos llevados a cabo?

#### **4.2. Tendencias de la migración en tránsito por México**

Como señalamos con anterioridad, en las últimas décadas México ha enfrentado una creciente tendencia en la migración irregular que intenta hacer de nuestro territorio un puente para alcanzar el destino deseado: Estados Unidos. Dada la posición geográfica de nuestro país, Centroamérica es la región de la cual proviene la mayoría de los migrantes en tránsito. No obstante, también se registran flujos provenientes de diversas partes del mundo aunque desde luego, estos son de menor cuantía.

En los años ochenta México se enfrentó a una gran cantidad de solicitudes de refugio y los movimientos migratorios de ese entonces respondían principalmente a motivos políticos y de seguridad. En la actualidad los grandes flujos migratorios obedecen en gran medida a razones económicas y laborales, pues dadas las condiciones de pobreza en gran parte de los países centro y sudamericanos y a lo que se agregan factores ambientales, inseguridad y la inestabilidad política, entre otros han sido detonantes importantes de movimientos migratorios.

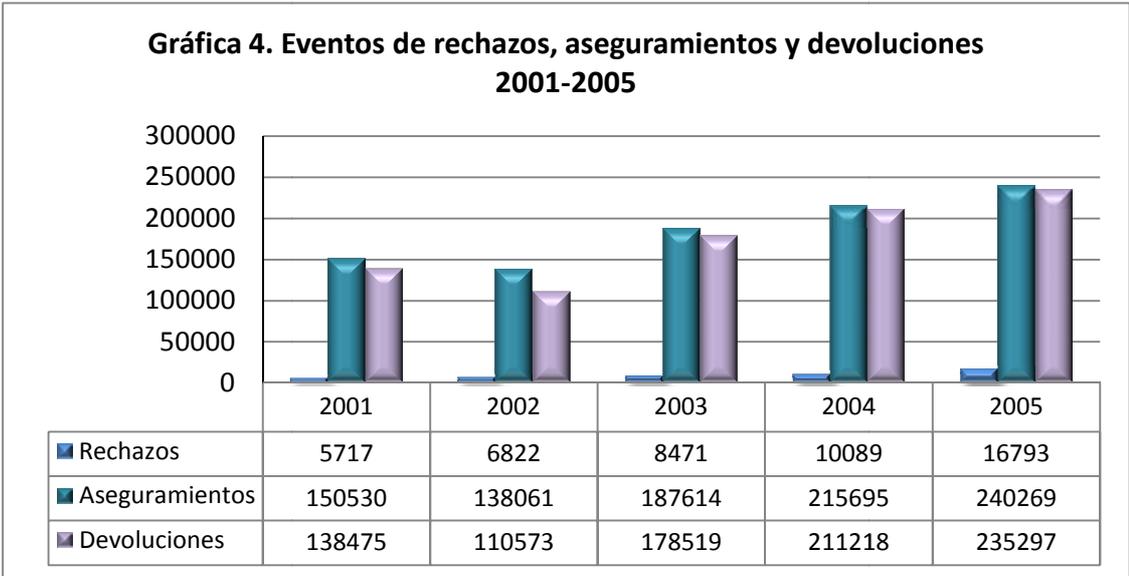
En nuestra legislación si bien existe la categoría de transmigrante<sup>109</sup> (art. 42 de la LGP) los requisitos planteados para obtener esta característica orillan a los

---

<sup>109</sup> Es la persona que ésta en tránsito hacia otro país y que tiene autorización de permanecer en nuestro territorio hasta por treinta días, sin embargo, en el art. 161 del reglamento se establece que en ningún caso se autorizará la internación como transmigrante al extranjero que carezca de permiso

migrantes a internarse en nuestro país de manera irregular y en algunos casos ingresan bajo modalidades como la de turista, pases locales fronterizos, pero evidentemente las utilizan con otras intenciones.

Ante ésta situación “la política de control y regulación migratoria mexicana también ha instrumentado mecanismos de rechazo para la admisión de potenciales indocumentados. A la vez, también ha ejecutado operativos de detección, aprehensión y expulsión de extranjeros sorprendidos en condición irregular a lo largo y ancho de su territorio, aunque con mayor vigor en su frontera sur. Los recursos aplicados a estas tareas han sido crecientes. Las estadísticas pueden demostrar dos cosas: por un lado, refleja un aumento en el volumen del flujo y por otra parte, el incremento de detenciones se explica por el reforzamiento de la capacidad operativa de los recursos humanos y materiales asignados para realizar esa labor de control y expulsión de extranjeros detectados en condición no autorizada.”<sup>110</sup>



Elaboración propia con estadísticas del INM 2001-2005 tomadas de [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

La gráfica 4 incluye, para el período 2001-2005 la cantidad total de extranjeros de todas las nacionalidades que fueron rechazados o asegurados y las devoluciones de los mismos a sus países de origen. Tal como podemos apreciar, dicha gráfica nos indica una tendencia ascendente en las tres prácticas migratorias referentes a los migrantes irregulares e indocumentados, lo cual reafirma lo antes señalado.

de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta.

<sup>110</sup> CASTILLO, Manuel Ángel, *Op. Cit. las políticas...*p.143.

#### 4.2.1 Migración Centroamericana.

Dado que el mayor número de migrantes en situación irregular registrados a lo largo de nuestro país, especialmente en la frontera sur, son provenientes de Centroamérica, dedicaremos las siguientes líneas a dar un panorama general de la situación en la región. Ello con la finalidad de entender las causas detonantes de estos grandes flujos. Es preciso mencionar que Centroamérica está conformada por los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica y Belice.

De acuerdo con Jean Paul Vargas, después de varias décadas en las cuales Centroamérica atravesó por conflictos armados, éxodos masivos y dictaduras fue hasta finales de los ochenta cuando se vislumbró la posibilidad de una solución. Sin embargo, fue hasta 1996, una vez firmados los Acuerdos de Paz en Guatemala cuando se comienza a transitar hacia la democracia. No obstante, existen grandes transformaciones que no han podido concretarse y por ende la consolidación de gobiernos democráticos no se ha logrado. Entre ellas encontramos la debilidad e ineficacia de las instituciones tanto en el plano político, económico y social. Nos menciona además “que los múltiples desafíos y problemas que englobaban a la región durante la era de la Guerra Fría siguen tan presentes en nuestras sociedades, como los nuevos desafíos producto de las nuevas tendencias de la globalización e inserción económica. Sin embargo, al amparo de la democracia, el Estado de Derecho sigue siendo insuficiente en los países de la región centroamericana, no sólo en cuanto a la eficacia de los mecanismos de impartición de justicia, sino también en relación a las vías efectivas de acceso a la justicia para la protección y tutela de los derechos fundamentales.”<sup>111</sup>

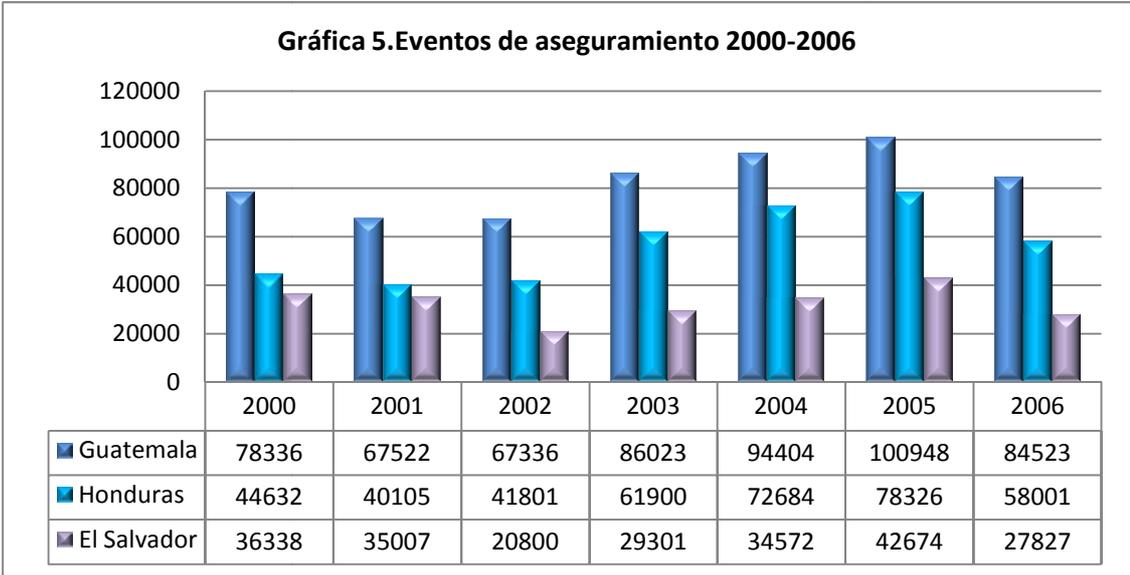
A lo largo de su trabajo, Jean Paul Vargas nos habla de distintos problemas existentes en la región, y que sin duda son detonantes de movimientos migratorios, entre los que podemos destacar: la influencia del exterior; su vulnerabilidad geográfica, ambiental y social; la escasa autonomía del Estado frente a los grupos de poder y la creciente polarización; las restricciones en la participación política de la

---

<sup>111</sup> VARGAS, Jean Paul, “De la representatividad política a la participación ciudadana: El camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Año/vol.29, núm.1-2, Universidad de Costa Rica, 2003, p-9.

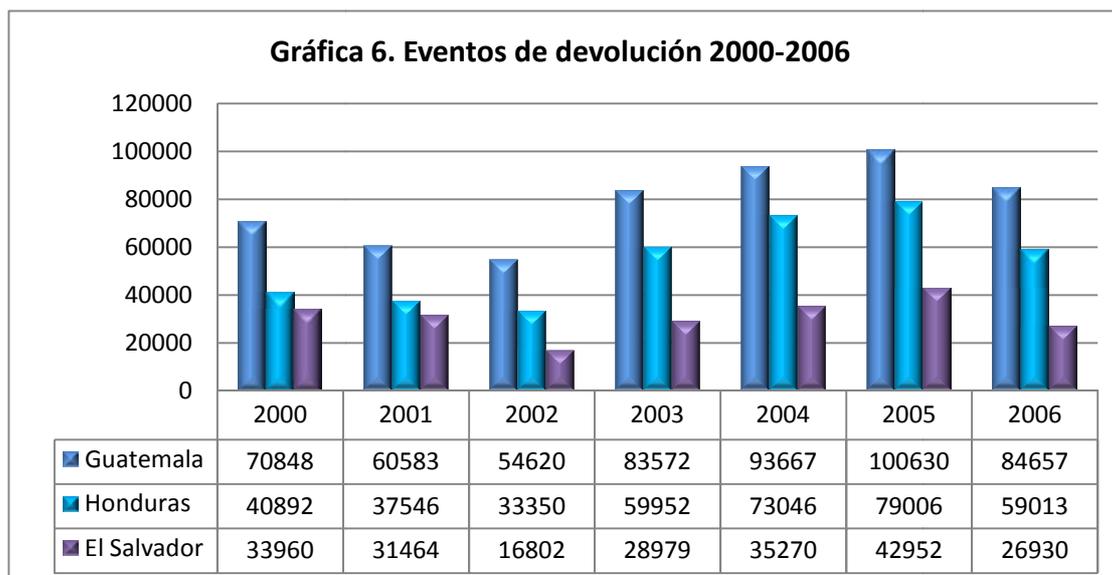
ciudadanía; los niveles de corrupción institucional y en diversos sectores de la sociedad y altos índices de pobreza. En lo que concierne a la pobreza, Vargas nos señala lo siguiente: “La profundización de este fenómeno estructural indica que Centroamérica retrocede de manera sostenible, ensanchando las brechas sociales de todo tipo. Al creciente abismo entre los ricos y los pobres debe agregarse la distancia entre las áreas urbana y rural, así como la brecha entre la Centroamérica femenina y la masculina, la de las personas migrantes y desplazadas, la indígena, la de las personas con discapacidad, etc. Las enormes brechas sociales en la región desnudan el fracaso de las instituciones políticas para crear proyectos nacionales viables, lo que compromete gravemente el bienestar de los habitantes y la estabilidad política y social de la región.”<sup>112</sup>

La migración irregular proveniente de Centroamérica tiene como principales países de origen Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Para darnos una idea de la magnitud de la misma, ilustraremos en las siguientes gráficas los eventos de aseguramiento, y devolución respectivos a estos países en el período 2000-2006 y haremos una evaluación de dichas tendencias y su impacto en nuestro país.



Elaboración propia con estadísticas del INM 2000-2006 tomadas de [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

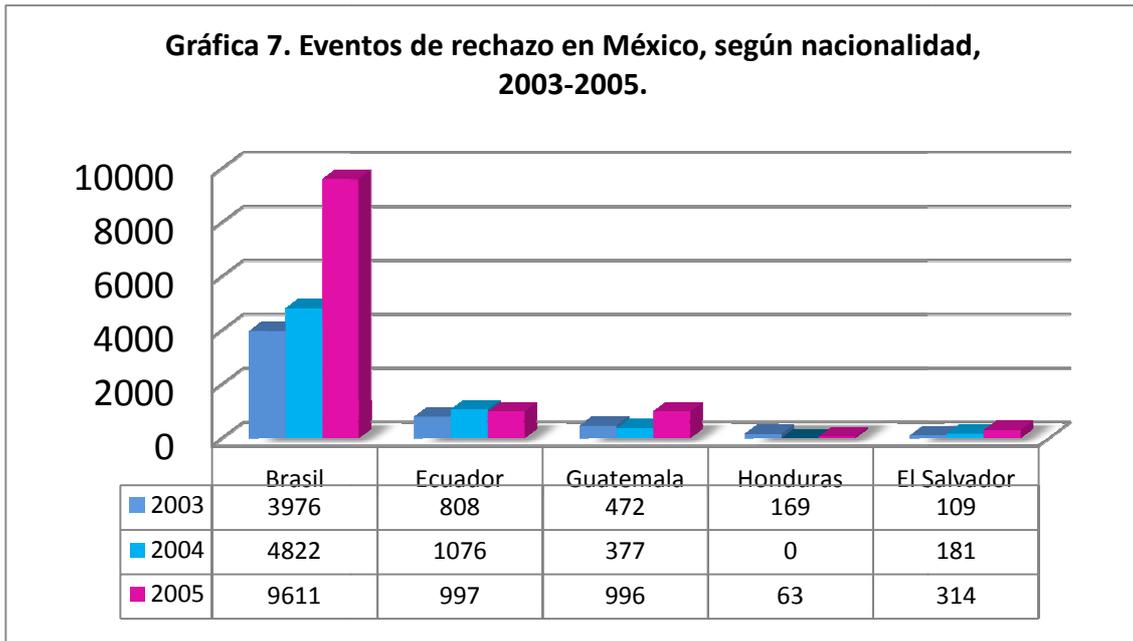
<sup>112</sup> *Ibíd.* P. 10



Elaboración propia con estadísticas del INM 2000-2006 tomadas de [www.inami.gob.mx](http://www.inami.gob.mx)

Existe dentro de las estadísticas migratorias mexicanas otra figura importante que nos ayuda a entender otro aspecto de la migración irregular y las acciones gubernamentales respecto a ésta, y este refiere a los rechazos que contabilizan a aquellas personas que al llegar a un aeropuerto mexicano, no reúnen la documentación requerida, razón por la cual se les regresa a su lugar de procedencia inmediatamente. Los rechazos complementan las estadísticas de aseguramientos, pero presentan un componente extra regional más fuerte, ya que son estos migrantes los que con mayor frecuencia llegan vía aérea a México.

Para ilustrar lo anterior, podemos observar la gráfica 7 que nos muestra como a diferencia de los aseguramientos, en los rechazos se aprecia un aumento menos pronunciado y constante en el tiempo. Además, los migrantes de ciertas nacionalidades han sido rechazados cada vez más como parte de una práctica gubernamental específica. Es el caso de los brasileños cuyos rechazos aumentaron, de 2003 a 2005, en 142%. Asimismo, destaca el incremento de los rechazos a centroamericanos. Cada vez más guatemaltecos y salvadoreños han comenzado a utilizar la vía aérea para internarse en México, con un aumento en sus rechazos del 107% y 110% respectivamente. En sentido contrario, se observa un decrecimiento en los rechazos a hondureños mayor al 50%. Finalmente, la ecuatoriana se ha mantenido constante como segunda nacionalidad más rechazada.



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del INM “Eventos de rechazo en México según nacionalidad, 2003-2005”

#### 4.2.2 Migración Sudamericana

El objetivo de este apartado, es exponer un caso especial, el de la migración brasileña y las acciones gubernamentales al respecto. Hemos elegido a los migrantes de esta nacionalidad pues consideramos que es un claro ejemplo de la supeditación del gobierno de nuestro país ante los requerimientos de Estados Unidos de frenar los ingresos a su territorio en forma indocumentada a través de nuestra frontera norte. Además de ello, pretendemos explicar, de acuerdo a lo que podemos observar en la gráfica 6, el por qué en tan pocos años se convirtió en la nacionalidad más rechazada por las autoridades mexicanas.

Para entender la situación de los brasileños, es menester tener presente que desde el 23 de noviembre de 2000, bajo el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Supresión de Visas en Pasaportes Ordinarios”, firmado en la ciudad de Brasilia, Brasil, los ciudadanos brasileños no necesitaban visa para ingresar a nuestro país y desde febrero de 2004, los mexicanos no requerían visa para ingresar a Brasil.

Sin embargo, en 2005, México decidió, de manera unilateral, imponer como requisito para poder ingresar al país la visa de alta seguridad a los extranjeros provenientes de Brasil, Ecuador y Sudáfrica. La medida, de acuerdo a las autoridades mexicanas<sup>113</sup> se tomó después de la detección por parte de autoridades mexicanas y brasileñas de actividades del crimen organizado respecto al tráfico ilícito de personas de Brasil a México y el alarmante incremento de migración indocumentada proveniente de este país. Sin embargo, la prensa mexicana publicó que la razón para establecer el trámite y denunciar el acuerdo de supresión de visas de turista con los países de Ecuador y Brasil responde a otros motivos. En Ecuador se debe al tráfico de chinos hacia este país, quienes posteriormente ingresan de manera indocumentada a México para poder llegar a Estados Unidos. En Brasil, se detectó un tránsito importante de musulmanes. Además de ello, llegó un momento en el cual los brasileños se convirtieron en el segundo grupo de importancia en ingresar a Estados Unidos de manera indocumentada a través de México.

Los brasileños comenzaron a viajar a través de México para entrar a Estados Unidos de forma irregular a partir del 2000, cuando dejaron de requerir visa de turistas para entrar a México. Entre 2003 y 2005, el número de detenciones de brasileños en Estados Unidos aumentó un 523%, llegando a detener a más de 27 mil brasileños en 2005, diez veces más que los asegurados en México<sup>114</sup>. Sin embargo, los más de 2000 brasileños detenidos en México contaban con estancia documentada como turistas. A su vez, 9,611 brasileños habían sido rechazados en los aeropuertos mexicanos.

Ante la decisión tomada por nuestro país, las reacciones del gobierno brasileño y ecuatoriano no se hicieron esperar y un día después de recibir una nota de la embajadora mexicana en Brasilia en la cual se comunicaba la suspensión del Acuerdo por tiempo indeterminado, se tomó la decisión de actuar de manera recíproca, es decir, exigiendo la visa de turista y de negocios en pasaportes mexicanos.

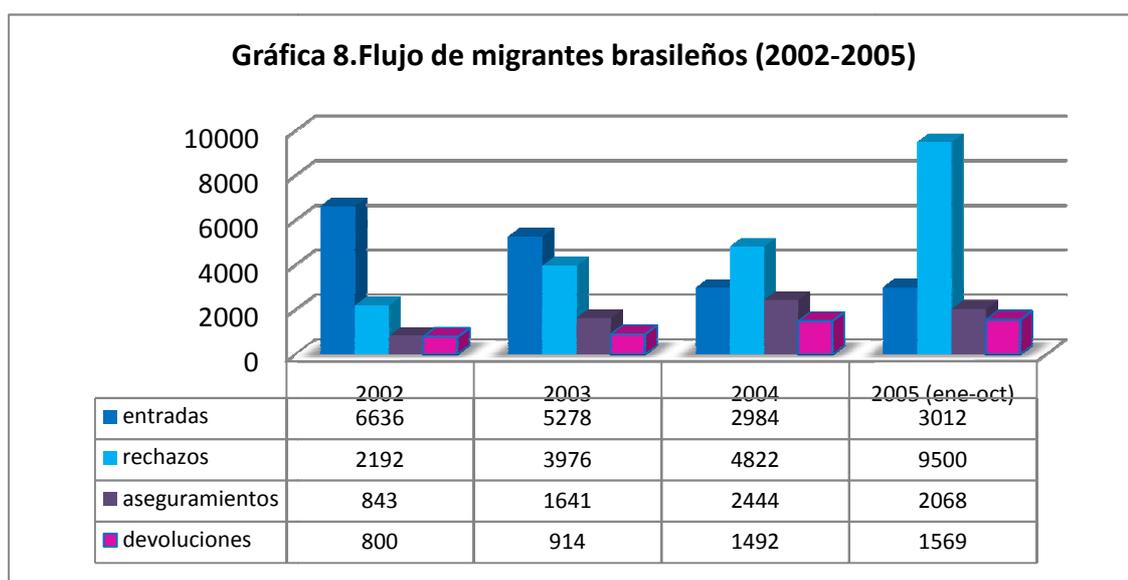
---

<sup>113</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Boletín No. 205/05*, del 9 de septiembre de 2005.

<sup>114</sup> Para el año 2005, las autoridades mexicanas aseguraron sólo a 2309 brasileños.

Para entender mejor la magnitud de la migración brasileña, observemos las siguientes gráficas:

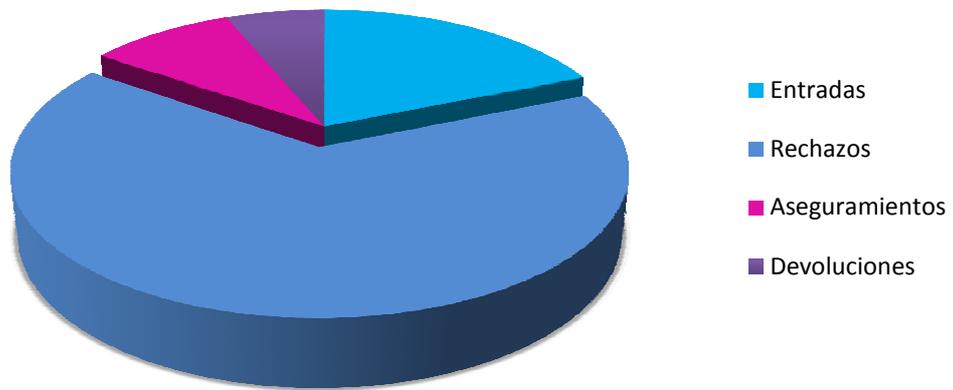
En la gráfica 8, observamos las tendencias de la migración brasileña, en un período en el cual la visa no era requerida en nuestro, y se puede apreciar como mientras los aseguramientos y las devoluciones guardaron cierta proporción, los rechazos se incrementaron hasta casi 500% en un lapso de 3 años. Es notable también, la disminución en el registro de las entradas documentadas a nuestro país en el mismo lapso de tiempo.



Fuente: Elaboración propia estadísticas del Instituto Nacional de Migración sobre eventos de aseguramiento 2005.

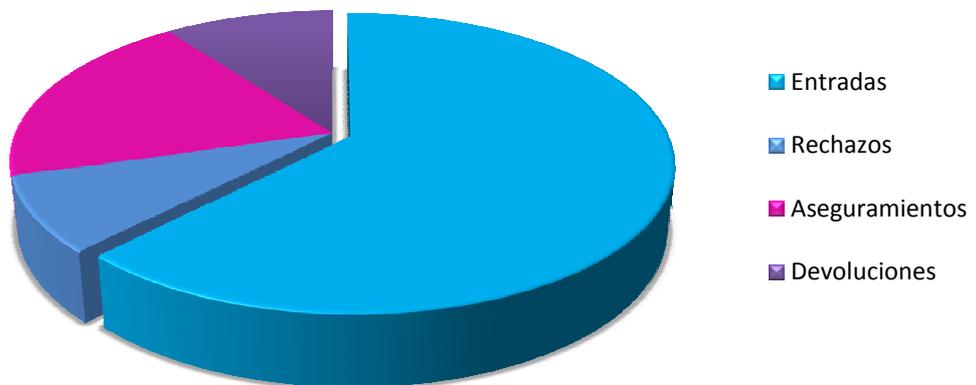
Del mismo modo, podemos apreciar en las gráficas 9 y 10 las variaciones en tan sólo poco más de un año de los últimos meses en que no se requería la visa a los mismos meses de ya aplicada la medida de pedir nuevamente la visa y claramente se observa la efectividad de las medidas adoptadas pues las entradas regulares se incrementaron así como también los rechazos.

**Gráfica 9. Flujo brasileño a México sin requisito de visa (Enero-Marzo 2005)**



Elaboración propia con estadísticas del Instituto Nacional de Migración sobre eventos de entradas, aseguramientos, rechazos y devoluciones 2005 y 2006.

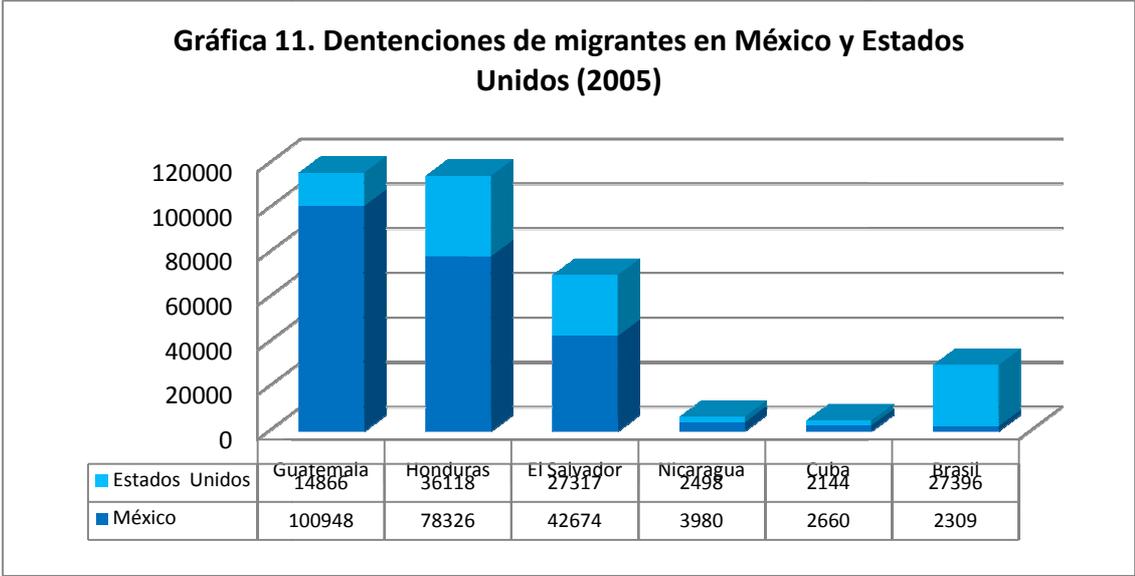
**Gráfica 10. Flujo brasileño a México con requisito de visa (Enero-Marzo 2006)**



Elaboración propia con estadísticas del Instituto Nacional de Migración sobre eventos de entradas, aseguramientos, rechazos y devoluciones 2004 y 2005.

Para el año 2005, en una nota de prensa publicada por El Universal se señala la preocupación del entonces Presidente de Estados Unidos, George Bush, por el creciente paso de brasileños indocumentados a través de territorio mexicano<sup>115</sup>.

Lo anterior, coincide con estadísticas del *CRS Report*, las cuales muestran claramente el aumento de detenciones de brasileños por autoridades estadounidenses.



Fuente: Elaboración propia con datos del CRS Report for Congress 2005. Border Security: Apprehension of “Other than Mexican Aliens” y estadísticas del Instituto Nacional de Migración sobre eventos de aseguramiento 2005.

De acuerdo a lo expuesto en los dos apartados anteriores, podemos observar que a través de la frontera sur del país ingresa un alto número de personas buscando atravesar nuestro territorio, de los cuales una gran mayoría proviene de Centroamérica, sin embargo, tal como se expuso, existen ciertas nacionalidades cuyos flujos presentan características peculiares como el caso brasileño y el caso cubano, aunque este último no fue abordado en el presente trabajo. Las acciones gubernamentales destinadas a estas nacionalidades nos han dejado ver claramente la influencia estadounidense en nuestro país en materia migratoria.

<sup>115</sup> Gómez Quintero, Natalia **Impone México visas 'de alta seguridad'** *El Universal*. Nación, p. 2 Viernes 02 de septiembre de 2005

En lo que respecta a la migración extracontinental en México cabe mencionar que ésta no es muy significativa en comparación con la centroamericana o sudamericana y representa un porcentaje bajo, siendo la nacionalidad con más registros la China. El comportamiento de este tipo de migración sigue un patrón distinto a las antes mencionadas, pues generalmente los migrantes que vienen de otros continentes no ingresan a través de la frontera sur, sino por los principales aeropuertos de nuestro país.

#### **4.2. México y los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos**

Debido a la compleja realidad de los movimientos migratorios alrededor del mundo y la preocupación de la comunidad internacional por el respeto a los derechos humanos, se han creado a lo largo de varias décadas instrumentos destinados a protegerlos. En ese sentido existen en la actualidad un buen número de instrumentos dedicados a los migrantes, ya sea de manera específica o aquéllos que hacen alusión a sus derechos fundamentales.

Es preciso destacar que no existe hoy en día un documento o institución única con la misión de velar por los derechos humanos de los migrantes, sino más bien tal y como nos indica la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, el marco normativo se desprende del derecho consuetudinario y de diversos instrumentos legales vinculantes, mundiales y regionales, de acuerdos no vinculantes y de nociones de política comunes a nivel mundial y regional.

México, al ser parte de la comunidad internacional, se ha sumado a diversos mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos y al adoptarlos los ha hecho parte de su normatividad vigente, por lo cual está obligado a cumplir con los compromisos internacionales adquiridos.

En el siguiente cuadro se muestran algunos de los instrumentos internacionales relativos a Derechos Humanos y migración, de los cuales México es parte:

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>FECHA DE RATIFICACIÓN</b>
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b>	23/03/81
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales</b>	23/03/81
<b>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados</b>	7/06/00
<b>Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados</b>	7/06/00
<b>Convenio 143 sobre los Trabajadores Migratorios</b>	-
<b>Declaración de Cartagena sobre Refugiados</b>	11/84
<b>Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</b>	23/03/81
<b>Convención sobre los Derechos del Niño</b>	21/09/90
<b>Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares</b>	08/03/99
<b>Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada</b>	13/12/00
<b>Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños.</b>	13/12/00
<b>Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena</b>	21/02/56
<b>Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racional</b>	20/02/75
<b>Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.</b>	23/01/86
<b>Convención de Viena sobre Relaciones Consulares</b>	07/10/63 - 16/06/65
<b>Convención sobre Asilo Diplomático</b>	06/02/57
<b>Convención sobre Asilo Territorial</b>	03/04/82

Asimismo, nuestro país ha aceptado someterse al monitoreo y revisión de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos como Comités de Vigilancia de los Pactos Relatores<sup>116</sup>, y Grupos de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

En el Sistema Interamericano destacan los siguientes instrumentos:

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>FECHA DE RATIFICACIÓN</b>
<b>Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José”</b>	03/04/82
<b>Protocolo sobre la Competencia de la Corte Interamericana.</b>	16/02/98
<b>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura</b>	22/06/87
<b>Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer</b>	12/11/98
<b>Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas</b>	-
<b>Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales.</b>	16/04/96

En este nivel, México es parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>116</sup> Los Comités de Vigilancia de los Pactos son Órganos de control y supervisión que emanan de los tratados internacionales y tienen como finalidad examinar y evaluar los progresos y las dificultades de un Estado en el cumplimiento a sus obligaciones adquiridas. Por otro lado, las Relatorías Especiales son mecanismos de monitoreo creados con el fin de darle seguimiento a alguna situación específica de violación a los derechos humanos. No emanan de un tratado, sino que son mandatados por una instancia de protección como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

### 4.3. Ordenamientos Jurídicos Internos relativos a los Derechos Humanos

Del marco jurídico nacional podemos destacar los siguientes ordenamientos, los cuales están vinculados ya sea de manera directa o indirecta con los temas migratorios:



En lo que respecta al marco jurídico nacional que hace alusión al fenómeno migratorio en nuestro país, cabe destacar que se han registrado algunos avances en este sentido, por ejemplo la aprobación de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas aprobada el 27 de noviembre de 2007, la cual representa en primer lugar el reconocimiento de un problema existente en nuestro país y por otro lado, el compromiso gubernamental por establecer mecanismos oficiales para la atención de dicha problemática.

De igual modo, el Programa Nacional de Derechos Humanos incluye dentro de sus objetivos medidas encaminadas a fortalecer las actividades de protección a los derechos humanos de los migrantes y refugiados entre las que podemos destacar las siguientes:

- ✚ *Impulsar las medidas necesarias para fortalecer el respeto a los derechos humanos de los migrantes, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia.*
- ✚ *Fomentar las actividades de promoción y defensa de los derechos de los migrantes, que lleven a cabo las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.*
- ✚ *Consolidar las acciones del Gobierno Mexicano en materia de protección de los derechos humanos de los connacionales en el exterior.*
- ✚ *Desarrollar una política integral en materia migratoria que considere a México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.*
- ✚ *Fortalecer los mecanismos para atender y sancionar el tráfico ilegal de personas.*
- ✚ *Realizar programas de regularización migratoria, acompañados de campañas de difusión e información amplias.*
- ✚ *Realizar campañas que incentiven la cultura de la denuncia a nivel nacional, regional e internacional, para señalar los abusos cometidos contra migrantes o contra organizaciones y personas que trabajan para su protección.*
- ✚ *Garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, tanto para atender la violencia y reunificación familiar, como para el registro de niños y niñas.*
- ✚ *Fomentar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de refugio.*
- ✚ *Fortalecer la capacitación en materia de refugio, dirigida a funcionarios migratorios.*
- ✚ *Garantizar los derechos y seguridad de las personas solicitantes para obtener el asilo o refugio, así como establecer procedimientos justos y efectivos, prestando especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.*
- ✚ *Fortalecer los mecanismos de coordinación en la administración Pública Federal para garantizar el ejercicio de los derechos y la atención de las necesidades especiales a las personas refugiadas.<sup>117</sup>*

Dada la dinámica de los movimientos migratorios es menester que el marco jurídico nacional sea flexible en la medida en que es necesario que éste vaya adecuándose a las exigencias que representan los flujos migratorios en materia de derechos humanos para que se cuente con la capacidad de garantizarlos ante cualquier situación, y que su aplicación pueda darse de manera general. De la misma manera es obligación del Estado Mexicano velar para que las disposiciones

---

<sup>117</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, México, DOF 28 de Agosto de 2008.

ya existentes en la materia se apliquen cabalmente y que no solo formen parte del derecho escrito.

#### **4.4. Migrantes en Tránsito por México y las Violaciones a los derechos humanos**

Cuando hablamos de migración en México y violaciones a los derechos humanos, inmediatamente pensamos en aquellos abusos de los cuales son víctimas nuestros connacionales, ya sea dentro del territorio norteamericano o en los cruces fronterizos de nuestro país. Ello, desde luego resulta indignante, y con sobrada razón, para la sociedad en general. De la misma manera, la clase política de nuestro país incluye como prioridad en sus discursos la urgente necesidad de implementar mecanismos eficaces de defensa de los derechos humanos de nuestros compatriotas. Ante dicha violación sistemática, nuestros gobernantes generalmente realizan tibios reclamos que no tienen gran trascendencia a nivel nacional y mucho menos en el plano internacional.

Sin embargo al tratar el tema, en la mayoría de las ocasiones, no nos detenemos a pensar en las violaciones a los derechos humanos que se cometen no a los migrantes mexicanos, sino a los cientos de miles de migrantes que en su intento de llegar a Estados Unidos, con el mismo objetivo que nuestros connacionales, sufren de vejaciones en territorio nacional y que muchas veces son aún más crueles, inhumanas y lamentables.

Por lo anterior, esta sección tiene como propósito exponer las constantes violaciones y vejaciones que sufren los migrantes en su largo trayecto a través de nuestro país en su intento de llegar y cruzar la frontera México-estadounidense. Para abordar el tema, haremos *grosso modo* una revisión de la estrecha relación existente entre dos temas fundamentales en este estudio: la migración y los derechos humanos.

Es bien conocido hoy en día que la migración internacional contemporánea conlleva un riesgo elevado para los migrantes, especialmente para aquéllos que lo hacen de manera irregular, pues dada esta circunstancia les coloca en un estado de alta vulnerabilidad, indefensión e incluso de criminalidad.

De acuerdo a la CEPAL “esta desprotección les impide disfrutar de la condición de sujetos plenos de derechos y portadores de deberes fundamentales. A pesar de todos los avances que pueden reconocerse en materia de derechos humanos en las últimas décadas, el caso de los migrantes es un asunto que desafía a la construcción de una agenda específica de la comunidad internacional. Dificultad que se expresa en que la gran mayoría de los Estados declaran proponerse la protección de los derechos de las personas migrantes y sin embargo, a pesar de que se pueden identificar avances legislativos, todavía persisten normativas, prácticas y espacios institucionales nacionales que no están preparados para ello, o sencillamente, no incluyen la protección de los derechos humanos en sus legislaciones y políticas migratorias.”<sup>118</sup>

El documento de la CEPAL “*Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*” nos brinda una tipología básica de los riesgos asociados a los procesos migratorios, a saber:

- a) Tráfico de migrantes y trata de personas.
- b) Detenciones y deportaciones de migrantes irregulares
- c) Violencia en las regiones de frontera
- d) Integración parcial de los inmigrantes

En el caso de nuestro país, día con día podemos encontrar numerosos casos que encuadran con las tipologías antes mencionadas. Por ejemplo, el negocio de trata de personas y en especial el tráfico de migrantes alrededor del mundo representa grandes ganancias. Algunos especialistas lo colocan solo después del narcotráfico, lo cual, nos da una idea de la magnitud de dicho negocio y nos hace pensar en la infraestructura y la participación humana necesaria para tal fin. En el caso de nuestro país, es bien sabida la existencia de grandes redes de corrupción que involucran tanto autoridades migratorias, autoridades policíacas, públicas y privadas y bandas de traficantes quienes se benefician con las necesidades de los migrantes.

Ante la gravedad de la situación de los derechos humanos de los migrantes y ante la indiferencia de las autoridades, un gran número de organizaciones no

---

<sup>118</sup> CEPAL, *Op. Cit.* p.249.

gubernamentales se han dado a la difícil tarea de documentar y elaborar informes que permiten conocer y evaluar el calvario que enfrentan los migrantes indocumentados a lo largo de nuestro territorio. Derivado de ello, se han "...identificado patrones de violaciones sufridas por la población migrante transitando por la frontera sur de México: la extorsión, el robo, la agresión física, la intimidación, el abuso sexual, la detención ilegal, la discriminación, la falta de investigación y sanción, procesos dilatorios, la expulsión de migrantes correctamente documentados, negación del acceso a autoridades consulares y la insuficiente atención médica, entre muchas otras."<sup>119</sup>

Entre las organizaciones dedicadas a trabajar asuntos relacionados con la migración tenemos por mencionar algunas, Sin Fronteras I.A.P, Frontera con Justicia A.C, Albergue Belén, Posada del Migrante, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, y muchas otras organizaciones, de las cuales encontramos muchas de carácter religioso. Lo anterior se debe a que no todas realizan trabajo documental sobre la migración, sino algunas de ellas brindan asistencia humanitaria a migrantes, la cual consiste principalmente en alojamiento, comida y atención médica.

Una de estas organizaciones, Frontera con Justicia A.C junto con otras organizaciones realiza anualmente informes especiales sobre la situación de los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito. En su segundo informe, dicha organización realizó entrevistas a 1003 migrantes en el período de mayo de 2005 a abril de 2006. Los resultados arrojados son que en muchas ocasiones, los migrantes son víctimas de diversas agresiones a lo largo de su camino. Entre las violaciones más comunes detectadas en este estudio se encuentran las agresiones físicas, económicas (robo, extorsiones), psicológicas y sexuales. Las autoridades involucradas en este tipo de agresiones son principalmente grupos de seguridad privada de los trenes, policías municipales y los agentes migratorios. Este informe, también revela que en un buen número de casos, las autoridades se valen de armas

---

<sup>119</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY MATÍAS DE CÓRDOVA", HOGAR DE LA MISERICORDIA, DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION, *La crisis de derechos humanos en la frontera sur*, Marzo 2008, p.7.

tales como armas de fuego, garrotes, piedras y armas blancas para intimidar a los migrantes.

Otro punto importante del que da luz éste Informe, es el hecho de que las violaciones a los derechos humanos de los migrantes no sólo se da en los puntos fronterizos, sino está presente en todo el país, pues algunos de los estados con mayor reporte de abusos son San Luis Potosí, Veracruz, Estado de México, Chiapas y Coahuila, entre otros. Lo anterior, se explica en parte por las rutas utilizadas por los migrantes con la intención de llegar a la frontera norte.

En su Quinto Informe, publicado en mayo de 2009, la Organización Frontera con Justicia A.C expone un delito más del que son víctimas muchos migrantes, principalmente centroamericanos, que es el secuestro. Con la complicidad de un gran número de actores que van desde transportistas, coyotes, maquinistas, guardias de seguridad, entre otros se ha establecido una mafia perfectamente organizada dedicada a la extorsión y robo de los migrantes. Para ejemplificar lo anterior hemos tomado el siguiente testimonio del Informe antes señalado:

*“Salí de aquí, junto con mis otros compañeros, con la idea de pasarnos solos para Estados Unidos. Primero fuimos para Nuevo Laredo, pero vimos que la cosa estaba muy complicada, así que decidimos ir para Reynosa. Ahí todo está peor, porque vi como entre los montes están los Zetas golpeando a los migrantes para que suelten el dinero. Entonces, nos fuimos para Anáhuac. En el entronque de la carretera, nos paró una patrulla de la Policía Estatal. Uno de los policías me dijo que si llevábamos dinero se lo diéramos y, entonces, él nos iba a ayudar a que los Zetas, que por ahí andaban, no nos registraran. Como no llevábamos suficiente dinero, nos dejaron. No pudimos evitar que los Zetas nos agarraran cerca de donde hay un cementerio y dos pozos que ellos mismos han hecho. Nos subieron a una troka y nos pidieron mil dólares. Dijeron que para ir a Estados Unidos teníamos que pagar la cuota. El jefe me preguntó que de dónde era, y me dijo que quería verme al otro día en la mañana.*

*Nos llevaron a un rancho, muy grande, donde tienen trabajando a mujeres en la comida y en la limpieza. Ahí cayeron primero siete y luego cinco migrantes más. Todos lloraban, porque los golpeaban. Al otro día, el patrón me mandó llamar. Yo pensé que me iba a matar, pero no. Él me empezó a hacer muchas preguntas; me dijo que si no le tenía miedo al cepillo – porque una de sus formas de tortura para que uno hable es meterle un cepillo dental en el recto-; yo le dije que no. También me preguntó que si no me daban miedo los tubos o las tablas con las que nos golpean, o que si no tenía miedo de que me matara. Yo le dije que no, que para morir había nacido. Me llevó a pasear en su troka, y me quiso convencer de que trabajara con él. Me ofreció dinero en dólares, camionetas, drogas y mujeres, pero yo no acepté.*

*Mientras me tenía paseando, me pude dar cuenta de que ahí en el entronque de Colombia, sobre la calle que va para Piedras Negras, hay unos policías que les checan a los Zetas que*

*no venga el ejército, que se pasea constantemente por ahí. Cuando pasan los militares, ellos se esconden y fingen que todo está tranquilo. Esa misma policía captura a los migrantes y los entrega a los Zetas. Como el patrón quería que yo me quedara con ellos, entonces me enseñó cómo es que torturan a la gente. Me llevó a ver a un hombre gordito, que lo hicieron correr desnudo sobre un montón de tunas, mientras él gritaba que lo perdonaran. También vi cómo es que a otros les meten un cepillo en el recto, para que suelten el teléfono de sus familias.*

*Hubo un momento en que el patrón se reunió con el jefe de la plaza de Nuevo Laredo, con el jefe de Piedras Negras y con un policía. Todos se dieron la mano y platicaron. Hablaron de cómo y por dónde era más fácil cruzarse a Estados Unidos. Todos se reunieron en una tienda donde hay AK-47, ametralladoras MP5 y escopetas. A mi me querían con ellos porque me dijeron que les hacían falta tres personas para poder cubrir todo el sector, y que necesitaban gallos como yo, y no putos como mis compañeros, que lloraban y se lamentaban.*

*También pude ver que en una caja de cartón guardan todo el dinero que tienen, y de ahí agarran para combustible, comida, cigarros y droga. Vi que están organizados en dos turnos, de día y de noche, que se cambian cada semana. El río nunca lo dejan sólo, sino que siempre hay alguien que está cuidando. Por lo que hablaban, entendí que en Nuevo Laredo también tablean a los hombres, mientras que a las mujeres las venden para prostituirse. Cada mujer cuesta cinco mil pesos, dependiendo de si están bonitas o más o menos”.*

*Álvaro Méndez, 32 años, guatemalteco, casado, 3 hijos<sup>120</sup>*

Respecto a los secuestros cometidos contra migrantes, encontramos también un informe reciente realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el cual alerta sobre la gravedad de este problema y aunque no es un trabajo exhaustivo, si resulta revelador sobre este problema que pone a discusión la forma bajo la cual trabaja el crimen organizado, las grandes cadenas de corrupción y a su vez, la indiferencia con la actúan los tres niveles de gobierno, es decir, el municipal, estatal y federal ante dicha situación. Esta investigación de la CNDH solo abarca un período de 6 meses (septiembre 2008-febrero 2009) y arroja la cifra de 9758 migrantes secuestrados en dicho período.

De acuerdo a este Informe la CNDH ha realizado una proyección de la magnitud del fenómeno de secuestros a migrantes y los resultados son verdaderamente alarmantes, tal como se muestran a continuación:

---

<sup>120</sup> Testimonio tomado del *Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito*, Belén, Posada del Migrante Humanidad Sin Fronteras, A.C. Frontera Con Justicia, A.C. Saltillo, Coahuila, Mayo de 2009, p.6.

- ✚ Tomando en cuenta las cifras recabadas en seis meses, el número de eventos de secuestro por año podría llegar a ser de alrededor de 400 y la cifra de víctimas podría ser de 18 mil al año.
- ✚ De acuerdo con la información obtenida, el monto de rescate que se pide a las víctimas va, en general, de 1,500 a 5,000 dólares. El promedio de los montos exigidos a las víctimas identificadas en esta investigación es de 2,500 dólares por persona. Así, de los 9,758 casos de víctimas identificadas, los secuestradores habrían obtenido un beneficio ilícito de aproximadamente 25 millones de dólares.
- ✚ Respecto de las regiones de México en las que, de acuerdo con el testimonio de los migrantes, se perpetraron los secuestros, se desprende la siguiente incidencia: En el sur del país, fueron secuestrados 5,416 migrantes (55%); en el norte, 981 (11.8%); en la zona centro, 124 (1.2%), en tanto que no fue posible precisar el lugar en que fueron secuestradas 3,237 víctimas (32%).
- ✚ Los migrantes secuestrados, 6,581 viajaban acompañados, es decir, que en 67.44% de los eventos el secuestro fue en grupo, lo que parece revelar que los delincuentes prefieren realizar el ilícito de esta manera para obtener más provecho de sus actividades.
- ✚ En cuanto al perfil de los secuestradores, en la inmensa mayoría de los casos las víctimas, 9,194 migrantes, fueron plagiadas por bandas organizadas; 35 por autoridades; y 56 por delincuentes y autoridades. De estos datos se desprende que el secuestro de migrantes es realizado mayormente por la delincuencia organizada, que cuenta con redes y recursos para la comisión del ilícito.
- ✚ En cuanto al trato que recibieron por parte de sus secuestradores, se infiere que nueve de cada 10 víctimas (8,478) padecieron amenazas de muerte, en perjuicio de ellos o de sus familiares o de ambos, y fueron amagados con armas de fuego o armas blancas, si no pagaban el rescate. Por otra parte, la investigación permite calcular que al menos 1,456 migrantes fueron golpeados con puños, pies, armas, garrotes, palos y otros objetos.<sup>121</sup>

De igual manera, la prensa nacional e internacional se ha dado a la tarea de exponer, en la medida de sus posibilidades los atropellos que son cometidos contra los migrantes a manos de redes de delincuentes organizados, autoridades públicas y privadas y en ocasiones por ciudadanos comunes. Un reporte especial realizado por la agencia de noticias BBC titulado “Fronteras de dignidad” nos ofrece un

---

<sup>121</sup> Información tomada del Informe Especial de La Comisión Nacional de Los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes. CNDH 2009.

acercamiento a la “pesadilla” que tienen que vivir los migrantes una vez que ingresan por la frontera sur de nuestro país e inician su largo recorrido hacia Estados Unidos, recorrido plagado de abusos, atrocidades y vejaciones cometidas ante su alto grado de vulnerabilidad e indefensión. En este reporte especial, el padre Ademar Barilli, quien es el director de la Casa del Migrante refiere que al llegar a México comienza la pesadilla del sueño americano, y explica lo siguiente:

*“México se ha transformado en una frontera vertical. El problema comienza en el cruce del río Suchiate en el estado mexicano de Chiapas. La intensificación de la vigilancia ha encarecido el viaje para el norte, se ha fomentado el tráfico de indocumentados y los migrantes están buscando caminos de alto riesgo. Los migrantes aquí mueren en el mar, en los ríos, en los puentes, en los caminos perdidos y ni siquiera se conoce el número exacto de víctimas y muertes. Digo que en México comienza la pesadilla del sueño americano porque en México se saca a los migrantes el poco dinero que traen. Se ha transformado en una frontera casi imposible, el paso del río no es el problema, el problema es internarse dentro de la República Mexicana.”<sup>122</sup>*

Otro de los grandes peligros a los que se enfrentan los migrantes son los grupos pandilleros como la Mara Salvatrucha o sicarios del narcotráfico como los zetas, quienes han encontrado en la extorsión de migrantes y sus familiares un negocio bastante redituable. Lo anterior se da, igualmente, a lo largo de todo el territorio nacional.

En un artículo del mes de abril de 2009, la Revista Proceso señala claramente el involucramiento de este tipo de grupos en el tráfico, secuestro y extorsión de migrantes. En este artículo, el director de la Casa del Migrante de Tenosique, Tabasco, fray Blas Alvarado Jiménez señala que los Zetas controlan las vías del tren, cobran a los coyotes derecho de piso, secuestran a los migrantes y les cobran “cuotas” por el derecho de esperar el paso del tren junto a las vías. En el caso de aquellos migrantes incapaces de pagar sus cuotas o que no reciben el apoyo de sus familiares, son entregados al Instituto Nacional de Migración.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> BBC MUNDO. *Reporte especial: Fronteras de dignidad*. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/pesadilla.shtml>

<sup>123</sup> NÁJAR Alberto y Marcela TURATI., “Amar a Dios en tierra de narcos”, en Revista Proceso, No. 1692, 5 de abril de 2009.

Como mencionamos con anterioridad, la ruta terrestre es utilizada por un gran número de migrantes que se valen del tren, conocido por ellos como “la bestia”, para trasladarse hacia el norte. Para ello, los migrantes tienen que esperar muchas horas, e incluso días, ello lo hacen en las estaciones del tren, en las vías, a orillas del río, pues tienen que subir al tren mientras está en movimiento. En este proceso, algunos migrantes tropiezan, caen, son arrollados, pierden alguna extremidad o mueren.

De igual manera, como se menciona anteriormente, los migrantes son víctimas de agresiones físicas por parte de cuerpos de seguridad privada y en muchas ocasiones, las consecuencias son devastadoras tal y como lo muestran los siguientes casos documentados por Frontera con Justicia A.C.

*Omar Sarmiento Puentes, Hondureño, 20 años de edad.*

El 10 de junio de 2005 al ir viajando a la altura de Coahuila en el techo del vagón del tren, acompañado de una mujer llamada Reina, 2 guardias del tren les quitaron el dinero; 2 guardias más jalaban a la chica con ellos, Omar les pidió que la dejaran y uno de los guardias lo empujó del tren, y como consecuencia, el tren le mutiló sus dos piernas.

*Ismael de Jesús Martínez y Germán Turcio Bonilla, Hondureños.*

El 24 de noviembre de 2002 en Coahuila ambos fueron atacados a pedradas por tres vigilantes del tren, provocando la muerte de Ismael y lesionando gravemente a Germán.

*Gabriela Maritza Barrios, Guatemalteca, 20 años de edad.*

Elementos de seguridad de la empresa Transportación Ferroviaria Mexicana golpearon y tiraron desde un tren en marcha por Coahuila, a esta joven indocumentada, a quien debido a las múltiples fracturas que presentó se le tuvo que amputar una pierna.<sup>124</sup>

Respecto a esta situación, cabe destacar la labor realizada por grupos de la sociedad que asiste a personas que han sufrido experiencias traumatizantes como

---

<sup>124</sup> Ramos Leopoldo, “Lanzan guardias a migrantes desde un tren en marcha: pierde una pierna, en La Jornada. 17 de abril de 2005. P. 45.

estas. Un claro ejemplo de ellos, es el Albergue Jesús el Buen Pastor del pobre y del Migrante, A.C el cual ha sido construido, en parte, gracias al esfuerzo de los mismos migrantes. Tiene como principal objetivo alojar a migrantes gravemente accidentados o enfermos.

Como observamos en este apartado, los migrantes son sujetos verdaderamente vulnerables en nuestro territorio, el cual es totalmente ajeno a ellos, pues desconocen caminos, legislación y peligros a los que se pueden enfrentar, pues no se pueden dimensionar tales sino hasta que se viven en carne propia. Definitivamente, las vejaciones que hemos descrito son testimonios de aquellos que han tenido el valor de hablar, sin embargo, no perdamos de vista los miles de afectados que no han podido o querido contar su historia.

La violación sistemática de los derechos humanos de los migrantes en tránsito a nuestro país es inaceptable, como también lo es la actuación de las autoridades y la sociedad en general al respecto. Resulta urgente tomar acciones encaminadas a detener estas atrocidades que nos permitan ser coherentes como sociedad y como seres humanos ante lo que demandamos para nuestros connacionales en Estados Unidos, pues el calvario que viven los migrantes irregulares en nuestro territorio no tiene comparación.

#### **4.5. Prácticas de control, verificación migratoria y aseguramientos en el territorio mexicano.**

En este apartado haremos una revisión de la manera en cómo se llevan a cabo las prácticas de control y verificación migratoria en nuestro país, las autoridades involucradas en los mismos y los procedimientos de aseguramiento de los extranjeros.

La LGP en su art. 151 establece lo siguiente:

Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta Ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración y de la Policía Federal Preventiva, podrá llevar a cabo las siguientes diligencias:

- I. Visitas de verificación;

- II. Comparecencia del extranjero ante la 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; y
- VI. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que ameriten la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento<sup>125</sup>.

a) De la colaboración de corporaciones policiacas en asuntos migratorios.

De acuerdo al art. 73 de la LGP, aquéllas autoridades que tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, colaborarán con autoridades migratorias cuando lo soliciten.

En relación a esto y con información obtenida del INM el procedimiento seguido por las autoridades migratorias para solicitar la colaboración de cuerpos de seguridad pública será el siguiente:

“Para la preparación de operativos conjuntos, cuando la autoridad migratoria requiere el apoyo de fuerzas de seguridad pública, federales, estatales o locales, lo realiza como efectivamente se indica, con fundamento en el artículo 73 de la Ley General de Población; suscribiendo un oficio de colaboración en el cual se narra el evento que se cubrirá y en donde se participará de manera conjunta, para los operativos con apoyo de la Policía Federal Preventiva, su actuar se fundamenta también, en el artículo 4 fracción VI de la Ley de dicha corporación. En el caso de situaciones extraordinarias de visitas de verificación, en que se participa exclusivamente el personal del Instituto Nacional de Migración, en situaciones en que se vulnera la seguridad del personal comisionado, eventualmente esta petición se hace a solicitud expresa del Agente comisionado, exhibiendo ante esa autoridad su oficio de comisión, quien a su vez atenderá su solicitud, previa identificación del Agente Federal de Migración requirente, en términos del artículo 98 del Reglamento de la Ley Migratoria.”<sup>126</sup>

En este sentido, es importante resaltar la existencia de un convenio<sup>127</sup> realizado con las autoridades del estado de Chiapas con una vigencia indefinida y cuyo propósito

---

<sup>125</sup> Ley General de Población. Art. 151

<sup>126</sup> Consulta SISI No. 0411100023606.

<sup>127</sup> Ver anexo

es coordinar las actividades de verificación y aseguramiento relacionadas con migrantes indocumentados que ingresan por dicho estado.

Las prácticas de control y verificación migratoria deben apegarse a una serie de requisitos establecidos en la ley, asimismo el aseguramiento de extranjeros debe efectuarse de manera respetuosa de los derechos humanos y de igual manera, su ingreso y estancia en las estaciones migratorias están sujetos a ciertos lineamientos.

El art. 209 del Reglamento de la LGP señala lo siguiente: cuando 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:

- I. se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo;
- II. se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;
- III. se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de este o del documento de identidad y viaje;
- IV. se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello;
- V. se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiera declarado al momento de ser asegurado. En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia.

Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero o extranjera el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista durante la misma; el extranjero o extranjera tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre;

- VI. se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;
- VII. tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;

- VIII. cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables, y
- IX. al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.

Algunas organizaciones civiles como Sin Fronteras se han encargado de documentar las violaciones en las cuales se incurre constantemente en las prácticas de control y verificación migratoria.

En un reporte elaborado por la organización en donde se monitorearon acciones relativas a los derechos humanos de los migrantes en el período 2005-2006 en las estaciones migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas se informa de la detección de varias irregularidades que tienen que ver principalmente con la insuficiencia de las instalaciones, atención médica, alimentación, discriminación, etc.

Por otro lado, la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, realizó en 2005 el “Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración” y del cual podemos destacar lo siguiente:

#### **“Malas condiciones de las instalaciones e insalubridad**

De las visitas realizadas a las estaciones migratorias y lugares habilitados, se advirtió que existe un programa de dignificación que ha implementado la autoridad migratoria. Al respecto, cabe apuntar que el propio hecho de llamar así a este programa implica que se tiene por reconocida la existencia de lugares indignos, o por lo menos que se admite la existencia de estancias migratorias evidentemente inadecuadas, para que tuvieran que ser dignificadas. Lo más importante, sin embargo, es que ese programa no ha sido suficiente, ya que en los estados donde se lleva a cabo la mayor parte de los aseguramientos y, por ende, donde se aloja una mayor población en los establecimientos, es patente la falta de mantenimiento, tanto preventivo como correctivo en sus estructuras, así como en instalaciones sanitarias e hidráulicas, por lo que el referido programa no es lo suficientemente efectivo.

En el mismo orden de ideas, dentro de las estaciones migratorias se comprobó que son comunes la obstrucción de los sistemas de drenaje y las fugas en las redes hidráulicas, las que provocan encharcamientos y, en algunos casos, filtraciones en los techos de las estancias. Aunado a lo anterior, existe insalubridad provocada por la falta de agua, sobre todo en las instalaciones sanitarias, lo que genera olores fétidos y contaminación y propicia la aparición de diversas enfermedades infecciosas.

Otra situación es la falta de entrega a los migrantes asegurados de colchones, cobijas o enseres básicos de limpieza; en la mayoría de los casos en los que sí se les proporcionan, éstos se encuentran en pésimas condiciones de higiene.

## **2. Sobre población y hacinamiento**

En algunas estaciones migratorias, en específico las ubicadas en las entidades federativas donde se advierte que se lleva a cabo la mayor parte de los aseguramientos de migrantes indocumentados, existe el problema de sobre población y, derivado de ello, de hacinamiento, lo que trae consigo que en aquellas los asegurados pernocten en el piso, con las molestias propias de la insuficiencia de espacio, ventilación, higiene y con deficiencias en el servicio sanitario.

El problema de la sobre población trae aparejado el agravamiento de las condiciones en los establecimientos, debido a la carencia de alimentos, lugares para pernoctar y servicios sanitarios, entre otros.

Otro detonante para una mayor población de la que puede albergar una estación migratoria, lo es el sistema para la conducción de los asegurados a las diversas estaciones migratorias que tiene implementada la autoridad, la cual sin ningún criterio o sistema envía a los extranjeros a los establecimientos concentradores, aun cuando éstos ya se encuentran ocupados a su máxima capacidad.

A esta problemática se suma la insuficiente cantidad de elementos del Instituto Nacional de Migración para atender a la población, lo que es particularmente delicado en el caso del personal femenino que se hace cargo de la custodia y de las revisiones de las aseguradas.

## **3. Falta de áreas para separar hombres, mujeres, menores y familias**

En la mayoría de las estaciones migratorias del país no existen condiciones para una adecuada separación entre hombres, mujeres, menores y familias, como lo prevé la norma específica para el funcionamiento de las estaciones migratorias, pues hay familias completas o menores de edad que emigran y viajan solos; y en los casos en los que se rebasa la capacidad del establecimiento, comparten áreas comunes e, incluso, dormitorios con los demás asegurados varones o bien las familias son desmembradas. De acuerdo con la información obtenida durante las visitas, dicha irregularidad se debe, principalmente, a que las instalaciones no cuentan con áreas que permitan efectuar esa separación, o bien, a que en ocasiones los aseguramientos masivos colocan en situación crítica la capacidad de las estaciones migratorias; y otras más, a que las autoridades no realizan las acciones preventivas necesarias para evitar tal problema. Un ejemplo de lo referido lo constituye el aseguramiento de migrantes en la estación migratoria de Fortín de las Flores, Veracruz, donde se han encontrado personas de diferente sexo conviviendo en la misma área de alojamiento, o familias conviviendo con otros migrantes.

En otro contexto, se llegó a observar que en algunos lugares habilitados como estaciones migratorias, existe convivencia entre migrantes asegurados y personas sujetas a proceso penal o cumpliendo sentencia, al no contar esos establecimientos con las áreas

necesarias para una separación de la población en ellas alojada, tal y como sucede en la Cárcel Distrital de San Nicolás de los Garza, Nuevo León.

#### **4. Deficiencias en la alimentación**

En la mayoría de las estaciones migratorias, se pudieron constatar con los migrantes asegurados las carencias y deficiencias en el servicio alimenticio, el cual se proporciona de forma insuficiente; en algunos casos, transcurren varias horas sin que se ofrezca alimentación a los asegurados.

#### **B. Derecho a la legalidad y a la Seguridad Jurídica**

Existe en muchas de las estaciones migratorias la práctica común de recibir a los extranjeros sujetos a la medida administrativa del aseguramiento, para conducirlos con posterioridad a otras estaciones como la de Iztapalapa, en la Ciudad de México, y la de Tapachula, Chiapas, sin dar cumplimiento a lo dispuesto por la normatividad nacional e internacional aplicable, en lo relativo a la notificación que ha de hacerse de inmediato a su representante consular acreditado en México; en los casos en que el asegurado sólo habla su idioma natural, por ejemplo, la protección consular permitiría que pudiera comunicar a la autoridad la justificación migratoria de su estancia.

#### **C. Derecho a la protección de la salud**

Dentro de las obligaciones del personal a cargo de las estaciones migratorias, se encuentra la de practicar un examen médico de ingreso a los migrantes que se alberguen en éstas. En las visitas especiales de supervisión realizadas por personal de esta Comisión Nacional, se constató que en la mayoría de las estaciones migratorias de nuestro país, no existe personal de servicio médico que lo realice; dicha carencia agrava las condiciones en que se alojan a los migrantes, cuando se presentan casos de emergencia; tampoco existen medicamentos dentro de los establecimientos para atender casos sencillos y mucho menos complicados o que se presenten de manera urgencia.

Otra situación destacable es la relativa a la falta de un área de trabajo social que opere en las estaciones migratorias, no obstante que el artículo 36 del Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del INM prevé que los establecimientos tendrán un área destinada para el trabajo social, que tendrá como objeto el asesoramiento y orientación de los asegurados.<sup>128</sup>

En este apartado, cabe mencionar que la CNDH también ha emitido 33 recomendaciones desde 1994 hasta inicios de 2009 sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes, y las autoridades involucradas con mayor

---

<sup>128</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH), *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración*, Diciembre 2005, México.

frecuencia encontramos al Instituto Nacional de Migración, la PGR, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras.

#### **4.6 México en los mecanismos regionales relativos a la migración**

Como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, aun y cuando es necesario trabajar más en lo que respecta a los movimientos migratorios, no podemos negar los importantes avances obtenidos en materia de cooperación entre los Estados. Por ello, es objetivo de este apartado describir aquellos mecanismos regionales creados por la urgente necesidad de atender esta. Si bien abordaremos los instrumentos regionales más sobresalientes, haremos mayor énfasis en los que México ha suscrito y cuyo objetivo tiene que ver con los flujos indocumentados.

Entre los mecanismos más importantes nos encontramos con el Proceso Puebla, mecanismo que nace precisamente en la Ciudad de México en 1996. Los países involucrados en estas Conferencias Regionales sobre Migración son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

De acuerdo a un documento realizado por la organización Internacional para las Migraciones (OIM) algunos de los grandes logros del Proceso Puebla son:

- ✚ “Consolidación como un mecanismo de diálogo multilateral abierto, que ha permitido la reflexión y la coordinación de políticas y acciones entre países que comparten desde distintas perspectivas una problemática regional en materia migratoria, es decir, de manera simplificada, países de origen, tránsito y destino.
- ✚ Intercambio de iniciativas y exploración de opciones de políticas con el fin de satisfacer las necesidades de los países y de la región, acrecentando la información y el conocimiento sobre el fenómeno de la migración internacional, logrando un gran avance respecto del pasado y la manifestación de un nuevo espíritu de cooperación entre los gobiernos para el tratamiento de las cuestiones migratorias dentro de una perspectiva regional.
- ✚ Mayor articulación entre los organismos responsables de la ejecución de las políticas migratorias y los de política exterior, lo cual es indispensable para la administración

de los fenómenos migratorios en un mundo cada vez más globalizado y donde las migraciones se han convertido en un tema prioritario de la agenda internacional y de las relaciones entre los Estados.”<sup>129</sup>

Por otro lado, nuestro país ha suscrito diversos convenios de colaboración relativos al intercambio de información, tecnología, capacitación y manejo de flujos migratorios como son los siguientes:

### **Instrumentos bilaterales**

- Memorándum de Entendimiento entre México y EUA, sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza, firmada en Mérida, Yucatán, el 15 de febrero de 1999.
- Plan de Acción entre México y EUA para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, firmado en junio de 2001 y renovado en febrero de 2004.
- Alianza para la Frontera México-Estados Unidos y su Plan de Acción de 22 puntos, firmado en marzo de 2002.
- Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), entre México, EUA y Canadá, adoptada el 23 de marzo de 2005.
- Plan de Acción entre el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la violencia e incrementar la Seguridad Pública en la Frontera entre los dos países, firmado el 3 de marzo de 2006, en Brownsville, Texas
- Plan de Acción para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular México  
- El Salvador, firmado el 9 de marzo de 2004 en San Salvador, El Salvador
- Plan de Acción para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular México  
- Honduras, firmado el 24 de marzo de 2004, en Tegucigalpa, Honduras
- En cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, el Instituto Nacional de Migración de México y la Patrulla Fronteriza de los EUA pusieron en marcha un programa de capacitación sobre protección, salvamento y primeros auxilios en favor de migrantes, destinado fundamentalmente a los agentes de protección a migrantes de México, denominado Academia Binacional BORSTAR, que se impartió por primera vez en el año 2003, y se retomó en el último trimestre de 2005
- Acuerdo entre México y Guatemala para la repatriación segura y ordenada de nacionales guatemaltecos, salvadoreños y hondureños en las fronteras de México y Guatemala, suscrito el 28 de junio de 2005
- Programa de Repatriación voluntaria al interior, entre los México y EUA, implementado por primera vez del 12 de julio al 30 de septiembre de 2004, y en el año 2005 estuvo vigente del 10 de junio al 30 de septiembre de 2005

### **Instrumentos multilaterales**

---

<sup>129</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), GOBIERNO DE EL SALVADOR, *El Proceso Puebla : logros y desafíos*, San Salvador, 1999.

- Admisión de México como miembro de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM): Resolución No. 1061, aprobada el 5 de junio de 2002
- Acuerdo entre la Organización Internacional para las Migraciones y los Estados Unidos Mexicanos relativo al Establecimiento en México de una Oficina de Representación, firmado el 7 de abril de 2004.
- Memorándum de Entendimiento entre la Organización Internacional para las Migraciones y la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Cooperación sobre Retornos Voluntarios Asistidos de Migrantes.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (15 de noviembre de 2000).
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (15 de noviembre de 2000).
- Resolución 1373 (2001) adoptada el 28 de septiembre de 2001 y 1624 (2005) adoptada el 14 de septiembre de 2005, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el establecimiento del Comité de Lucha contra el Terrorismo.
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (18 diciembre de 2002).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados (25 de mayo de 2000).
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (25 de mayo de 2000).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (6 de octubre de 1999).
- Resolución AG/RES 2141 (XXXV-05) de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, adoptada el 7 de junio de 2005, mediante la cual se establece el “Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias”
- Resolución AG/RES 1650 (XXIX-0/99) de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, adoptada el 7 de junio de 1999, mediante la cual se establece Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE)

### **Convenios interinstitucionales**

- Convenio General de Colaboración entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), suscrito el 26 de abril de 2004.
- Convenio de Colaboración entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) para Establecer Acciones Conjuntas en Beneficio de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados Mexicanos y Extranjeros No Acompañados, suscrito el 19 de mayo de 2005.
- Convenio General de Concertación de Acciones entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Cruz Roja Mexicana, suscrito el 21 de abril de 2006.

Como podemos apreciar, existe un gran número de instrumentos tanto bilaterales como multilaterales y convenios relativos a la migración, tanto en el ámbito nacional como internacional, lo que nos indica avances en la materia, sin embargo, dada la situación de la migración en la región, pareciera que estos instrumentos no se han aprovechado en su totalidad ya que los flujos siguen siendo una realidad. Ante ello, es preciso redoblar esfuerzos en la cooperación entre los Estados y diseñar mecanismos dirigidos a revertir las causas que originan los movimientos migratorios y no sólo a la gestión de dichos movimientos una vez dados, lo cual también es muy importante.

## CONCLUSIONES

Una vez expuestas las características generales de los movimientos migratorios en el mundo, y la especial importancia de la migración indocumentada dentro de ellos y el papel de nuestro país en la dinámica podemos señalar las siguientes conclusiones:

En las últimas décadas los movimientos migratorios alrededor del mundo han presentado un incremento importante y de acuerdo a las circunstancias existentes hoy en día, el panorama no parece muy alentador. Podemos aseverar que las condiciones actuales son muy preocupantes, tanto para el presente de las migraciones como para su desarrollo futuro. La situación de crisis mundial; las desigualdades existentes en una gran parte de los países del mundo; la pobreza extrema; la escasez de oportunidades y recursos naturales; las catástrofes naturales; los conflictos y guerras civiles, son importantes detonadores de flujos masivos de población y si nos damos a la tarea de dar un vistazo a los principales acontecimientos internacionales, no nos será difícil encontrar que las relaciones internacionales contemporáneas están caracterizadas por un sinnúmero de situaciones como las antes señaladas. Lo anterior, nos lleva a pensar que en un mediano y largo plazo, los movimientos migratorios adquirirán mayor fuerza alrededor del mundo.

En lo que respecta a las políticas migratorias de los Estados, sus acciones se enfocan cada vez más a restringir las migraciones pues exaltan el impacto negativo e incluso tienden a criminalizar a los migrantes. Estos hechos se dan bajo un contexto internacional complejo pues después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 el tema de la seguridad nacional se ha convertido en prioridad para una gran número de países, principalmente aquéllos considerados como receptores de migrantes, lo cual tuvo repercusiones inmediatas en los países expulsores y de tránsito, aunque en éstos la óptica de seguridad de la migración más bien ha respondido a la dinámica impuesta por las principales potencias más que a necesidades nacionales propias. Aunado a ello, el auge que ha cobrado el tema de la seguridad tanto en el ámbito nacional como internacional, ha tenido efectos muy importantes y riesgosos para la gestión de los flujos migratorios. No

está de más, recordar que fue después de los acontecimientos del 11 de septiembre cuando gran parte la comunidad internacional dejó ver sin ningún cuidado, su percepción de una posible asociación entre la migración, sobretodo la migración indocumentada, y el terrorismo internacional. Lo anterior, ha traído como consecuencia, hasta cierto punto un retroceso en los temas relacionados con las cuestiones migratorias, pues algunos derechos bien ganados fueron suprimidos por la “paranoia” de un buen número de Estados.

Dentro de los principales efectos negativos que ha tenido esta asociación (migración-terrorismo) ha sido el manejo y diseño de las políticas migratorias de los Estados, pues impera una visión reduccionista bajo la cual se pretende controlar y evitar los flujos de personas mediante políticas altamente relacionadas con el control, vigilancia y seguridad de las fronteras, lo cual ataca sólo uno de los múltiples aspectos necesarios para el logro de soluciones efectivas. Hoy, a casi ocho años de los atentados en 2001, las cosas en este sentido, no parecen cambiar. Los presupuestos designados al control, vigilancia, detención y deportación de migrantes son cada vez más altos mientras que la cooperación en materia de desarrollo sigue siendo insuficiente. Lo anterior se ha reflejado, como vimos a lo largo de este estudio, en políticas migratorias más restrictivas y selectivas, Un ejemplo claro de lo anterior son las medidas adoptadas por el gobierno estadounidense después del 11 de septiembre de 2001, al igual que nuestro país, quien ha endurecido sus acciones en materia migratoria, aunque no totalmente explícita.

Dado lo anterior, podemos afirmar que no se lograran grandes avances al respecto, pues irremediamente, las personas seguirán migrando mientras no existan en sus lugares de origen las condiciones políticas, económicas, sociales, ambientales necesarias para que puedan quejarse. Sin embargo, de acuerdo a las acciones emprendidas por la mayoría de los países receptores y de tránsito, si podemos esperar una mayor dificultad para la consecución del objetivo de los migrantes, pues con toda seguridad, los caminos y las vías para lograrlo se tornarán cada vez más peligrosos y con ello, las consecuencias en materia de derechos humanos no resultan muy alentadoras.

Sin embargo dichas acciones se desarrollan en un escenario internacional en el cual la globalización ha impuesto una gran cantidad de prácticas que rebasan la

manera tradicional bajo la cual se efectuaban las relaciones entre los Estados. Además existen en la actualidad una gran cantidad de actores distintos a las instituciones gubernamentales que realizan día a día numerosos intercambios, ya sean de información, comerciales, culturales, financieros, etc. con actores de otros países. Al mismo tiempo, se presentan en distintas partes del mundo, principalmente en los países más pobres, situaciones detonantes de flujos migratorios, y como analizamos para este estudio, el continente americano no es la excepción y por el contrario, organismos como la CEPAL advierten de un empeoramiento de la situación económica y de gobernabilidad en la región, principalmente en Centroamérica.

Es así que los países involucrados se enfrentan a dos grandes retos. Por un lado, al reconocimiento del fenómeno migratorio como un problema sumamente complejo, el cual lejos de solucionarse con mayores controles fronterizos y políticas migratorias altamente supeditadas a los temas de seguridad, está presentando como consecuencias de dichas acciones un incremento considerable en el número de los migrantes irregulares, los cuales al no poder cumplir los requisitos para ingresar de manera legal a los países receptores, e incluso de tránsito, optan por correr los riesgos que conlleva hacerlo en la clandestinidad. La migración, tanto regular como irregular, debe atenderse como un fenómeno político, económico y social.

Por otra parte, los países implicados tienen la difícil tarea de abordar el tema de la migración en forma conjunta. Es imposible tratar este asunto de manera unilateral, pues de esta manera, lo único a lo que se puede llegar es al fracaso. Es imprescindible un trabajo multilateral cuyo esfuerzo permita y promueva el desarrollo de la región, aunque por las circunstancias existentes, éste sólo se podría dar a largo plazo y como resultado de grandes esfuerzos y de un ánimo de cooperación frente a un fenómeno nacional. En este sentido, cabe señalar que mientras los Estados involucrados en los movimientos migratorios no se pongan de acuerdo en cuanto a la promoción del desarrollo económico y social, la migración seguirá siendo una constante.

En esta dinámica, el papel de los organismos internacionales es esencial, pues si bien se han realizado grandes esfuerzos en torno al tema de los migrantes y se han logrado establecer mecanismos e instrumentos jurídicos internacionales con miras a

su protección y su defensa, aún falta mucho camino por recorrer, pues la naturaleza cambiante de las migraciones implica un trabajo constante y un involucramiento mayor de los países integrantes del escenario internacional en este aspecto. Asimismo, dichos organismos tienen la difícil misión de fomentar la participación de los países en actividades relacionadas y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, para que con ello las recomendaciones e informes elaborados se traduzcan en acciones concretas y puedan en la medida de lo posible conllevar a una solución. De igual manera, es tarea de los organismos internacionales trabajar de manera conjunta para promover el desarrollo económico, la educación, la igualdad social y la democracia para evitar que la falta de ellos, sea un factor detonante de flujos migratorios.

En relación al continente americano, la migración está cobrando gran fuerza, sin embargo, debido a la gran influencia ejercida por Estados Unidos y su visión de la seguridad hemisférica existe en la región una idea generalizada, aunque equivocada, sobre la migración y la amenaza a la seguridad de los países. A partir de ello, los países han dejado de considerar sus realidades al interior así como los problemas que aquejan a la región para adoptar un esquema impuesto por Estados Unidos, bajo el cual la migración indocumentada viene de la mano con el terrorismo. En este sentido, se presenta la necesidad de ver a la migración como un fenómeno multidimensional y cuya solución requiere acciones encaminadas a resolver las causas que la originan y no enfocarse únicamente a la manifestación final, es decir los movimientos de seres humanos.

En referencia a nuestro continente, el problema no radica en la falta de instituciones relativas a las migraciones, cuyo incremento es alarmante, sino en el modo en el que los distintos países están abordando el tema, pues existe una evidente falta de interés de abordarlo en todas sus dimensiones, desinterés explicado en parte, por las prioridades establecidas en sus agendas nacionales, la debilidad de sus instituciones y las relaciones guardadas con Estados Unidos. Es por todo lo anterior que los países del hemisferio deben comenzar por abatir problemas como la fragilidad de las instituciones; las crisis de gobernabilidad, pobreza, corrupción para aminorar en cierto modo, los grandes éxodos de población. Del mismo modo, se debe buscar un punto de equilibrio en la relación con Estados

Unidos, lo cual permita beneficios generalizados para la región y no sólo para dicho país.

Por otro lado, de acuerdo a lo expuesto en este trabajo y por el área geográfica de la cual nos ocupamos, en donde Estados Unidos juega el papel principal de receptor de migrantes, se puede observar el tema de la seguridad nacional como una prioridad. Dicho tema es el eje de todas las políticas y prácticamente está llevando a cabo una política de contención y endurecimiento hacia los migrantes. En esta dinámica, México juega un papel fundamental al compartir una enorme frontera con Estados Unidos y con ello, ser el principal punto por el cual los migrantes indocumentados ingresan a ese país, y no sólo la gran cantidad de mexicanos que cruzan la frontera sino también aquellos provenientes de Latinoamérica e incluso de otros continentes.

Por consiguiente, la frontera sur de nuestro país representa claramente, un escenario en el cual es fácil apreciar las transformaciones ocurridas en la dimensión y dinámica migratoria desarrollada en el área de Estados Unidos, México y Centroamérica, mismas que evidencian la urgente necesidad de replantear el marco legal y político bajo el cual se tratan estos movimientos, con una visión amplia, es decir bilateral, regional, continental e incluso mundial.

Ante esta situación nuestro país, se ha enfrentado al dilema de seguir con una tradición histórica en materia de asilo y refugio o alinearse a la política estadounidense y adoptar medidas igualmente restrictivas respecto a los desafíos que traen consigo los flujos migratorios desde hace ya al menos dos décadas. La prácticas gubernamentales emprendidas con mayor claridad a partir de la presidencia de Vicente Fox, nos demuestran que se ha optado por la segunda opción, aunque cabe señalar que la política migratoria mexicana en sus dos aristas fundamentales (los mexicanos que migran hacia Estados Unidos o los que ya radican allá y la de los migrantes provenientes de otros países que ingresan principalmente por nuestra frontera sur con la intención de llegar al país del norte) no está definida, es decir no existe una política de Estado y aunque desde luego existen distintos instrumentos nacionales e internacionales, que rigen el actuar de las autoridades en esta materia, en muchas ocasiones las decisiones y las acciones

responden más bien a situaciones coyunturales, impidiendo la continuidad de una política migratoria definida y clara.

En este sentido, es urgente la necesidad de consolidar una política de Estado destinada a responder a la realidad mexicana respecto a los flujos migratorios de los cuales es escenario nuestro territorio. Es un gran esfuerzo la propuesta elaborada por el Instituto Nacional de Migración acerca de la frontera sur de nuestro país, pues en la medida en que los flujos se den de manera más ordenada, con un control estricto de las autoridades y bajo un marco legal adecuado a la situación regional e internacional actual, se contribuirá a hacer de la frontera sur un espacio más seguro y a su vez se evitarán de cierta manera grandes problemas como el tráfico de personas; la trata de personas; el crimen organizado el cual muchas veces utiliza a los migrantes para la consecución de sus fines.

Para lograr lo anterior, es indispensable, en primer lugar, que la clase política mexicana, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como los investigadores, académicos y en este caso los estudiosos de las relaciones internacionales logren llevar el tema de la frontera sur y migración a una discusión de primer nivel, dándole la importancia estratégica que representa para nuestro país tanto a nivel nacional, regional e internacional.

Ante esta situación, no se puede dejar de lado el aspecto de los derechos humanos y especialmente cuando va tan ligado a la migración indocumentada. Son inaceptables los reclamos de respeto para la gran cantidad de mexicanos quienes suelen ser víctimas de abusos en Estados Unidos, un respeto que nosotros mismos no somos capaces de brindar a aquéllos migrantes que atraviesan nuestro país en condiciones altamente vulnerables.

En materia de derechos humanos, es indispensable el diseño de nuevos esquemas de apoyo para los migrantes en situación irregular. Por tanto, los países expulsores, de tránsito y receptores están obligados a establecer reglas claras y respetuosas que permitan la creación de mecanismos de coordinación necesarios para garantizar un trato digno.

En la elaboración de una política migratoria de estado se deben tener presente tanto los mecanismos nacionales de respeto a los derechos humanos como los

compromisos adquiridos en instrumentos internacionales al respecto. Además, debe existir de manera paralela, el combate a la corrupción de las autoridades, incluyendo a las autoridades migratorias, mayor eficacia de las acciones destinadas contra el tráfico y trata de personas para atacar todos los flancos que de una u otra manera contribuyen al agravamiento de este problema.

Con lo anterior, no se intenta sugerir el libre paso por nuestras fronteras. Es una decisión soberana de cada país establecer las medidas y controles pertinentes, e incluso, como se expuso en el capítulo II de esta investigación hay un reconocimiento del nexo existente entre seguridad y migración. Se considera entonces, que conforme los países tengan conocimiento sobre quienes ingresan a través de sus fronteras, sus objetivos de estancia, e incluso, sus lugares de residencia y las actividades a las cuales se dedican, se contribuirá a tener un registro fiable de los extranjeros en el país, sin menoscabo de las libertades y derechos de los cuales son sujetos.

Es así que por la importancia del papel jugado por México en la migración internacional y por las características de ésta, es necesaria la ampliación de la infraestructura del Instituto Nacional de Migración para poder cumplir con la tarea encomendada de manera adecuada y eficiente, así como actualizar la legislación mexicana para poder armonizar sus preceptos con los instrumentos internacionales signados por nuestro país. A este propósito, es de reconocer las recientes modificaciones hechas a la Ley General de Población, bajo la cual se cancela la sanción económica y de prisión a los migrantes que ingresen al país de manera indocumentada, aquellos quienes cambian de actividad económica y se aplica una sanción administrativa. Esta modificación es un avance importante, pues contribuye a evitar la criminalización de los migrantes y puede incidir en la disminución del tráfico de inmigrantes. Además existe una mayor coherencia con las disposiciones establecidas en instrumentos internacionales.

Con respecto a la cooperación multilateral en materia de migración, si bien existen mecanismos establecidos entre México y otros países destinados a llevar a cabo repatriaciones en forma segura y ordenada, acuerdos de colaboración, cooperación y programas relativos a dicha dinámica, es menester llevar a cabo una revisión de los mismos para que puedan ser aprovechados en todas sus

dimensiones y en la mayor medida de lo posible. Y aunque a partir de su instauración se ha dado un mayor orden en relación a los procesos de detención, aseguramiento y deportación de los migrantes, lo cual sin duda es un logro para la región, aun hace falta la creación de mecanismos cuyo objetivo sea incentivar la cooperación en cuestiones de crecimiento económico, democracia, lucha contra la pobreza, discriminación, catástrofes naturales, problemas que ya no se circunscriben a un solo país, sino conciernen a toda la región. Luego entonces, la clave para enfrentar los desafíos representados por la migración radica en adoptar una postura común ante el tema, reconocer el hecho de que una solución integral requiere del esfuerzo y colaboración de todos los actores involucrados y un compromiso real de asumir la responsabilidad que a cada uno corresponde.

Finalmente, considero que es tarea de todos los estudiosos de las Ciencias Sociales, asumir el compromiso que nos corresponde, para la generación, difusión y análisis del conocimiento en todas las áreas relativas a la problemática social de nuestro país, en primer lugar, pero también del mundo del que formamos parte. No olvidemos que los cambios se generan y promueven desde el ámbito bajo el cual nos desempeñemos, ya sea como parte del aparato gubernamental, de la sociedad civil, la academia, como profesionistas y más aun como ciudadanos mismos.

## ANEXOS

Clasificación de las estaciones migratorias.

Mapa de ubicación de las estaciones migratorias.

Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Migración y el estado de Chiapas del 05 de noviembre de 2004.

Circular **CRM/006/2007** sobre la condición de refugio.

Circular **CRM/04/2007** sobre internación o regularización por razones humanitarias.

Circular **CRM/015/2007** sobre la situación migratoria de apátridas.

**INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.  
COORDINACIÓN DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA.  
RECLASIFICACIÓN DE ESTACIONES MIGRATORIAS.**

**13 ESTACIONES TIPO A**

<b>DELEGACIÓN REGIONAL</b>	<b>ESTACIÓN</b>	<b>Ca. Nt.</b>	<b>TIPO</b>	<b>INSTALACIONES</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>CHIAPAS</b>	EL Manguito	1	<b>A</b>	Área de alojamiento Baños Área para el resguardo de pertenencias Luz Ventilación Drenaje Agua Potable Teléfonos	Servicio de alimentación	Alojamiento temporalmente al Extranjero para la revisión de sus Documentos para posteriormente ser Traslados a una estación tipo B o C para que se determine su Situación migratoria. El período De alojamiento no deberá ser mayor a 24 horas.
	Huehuetán	2				
	Hueyate	3				
	Echegaray	4				
	Cd. Cuauhtémoc	5				
	Playas de Catazajá	6				
	Mazapa de Madero	7				
	Talismán	8				
	Frontera Corozal	9				
	San Gregorio Chamic	10				
<b>TAMAULIPAS</b>	Matamoros	11			Enseres básicos de aseo personal	
	Reynosa	12			Buzón de quejas y sugerencias	
<b>TABASCO</b>	La Venta	13				

**INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.  
COORDINACIÓN DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA.  
RECLASIFICACIÓN DE ESTACIONES MIGRATORIAS.**

**36 ESTACIONES TIPO B**

<b>DELEGACIÓN REGIONAL</b>	<b>ESTACIÓN</b>	<b>Ca. Nt.</b>	<b>TIPO</b>	<b>INSTALACIONES</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>AGUASCALIENTES</b>	Aguascalientes	1	<b>B</b>	Área de Alojamiento.	Servicio de Alimentación	Tienen facultad para determinar aseguramientos y emitir resoluciones administrativas.  El período de alojamiento no deberá ser mayor a 6 días.
<b>BAJA CALIFORNIA</b>	Tijuana	2				
	Mexicali	3				
<b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>	Los Cabos	4				
<b>CAMPECHE</b>	Campeche	5		Baños con regadera en cada una de las áreas	Servicio Médico	
	Ciudad del Carmen	6				
	Escárcega	7				
<b>CHIAPAS</b>	Tuxtla Gutiérrez	8		Área para el resguardo de pertenencias.	Servicio de Vigilancia	
	Comitán	9				
	Palenque	10				
	San Cristóbal C.	11				

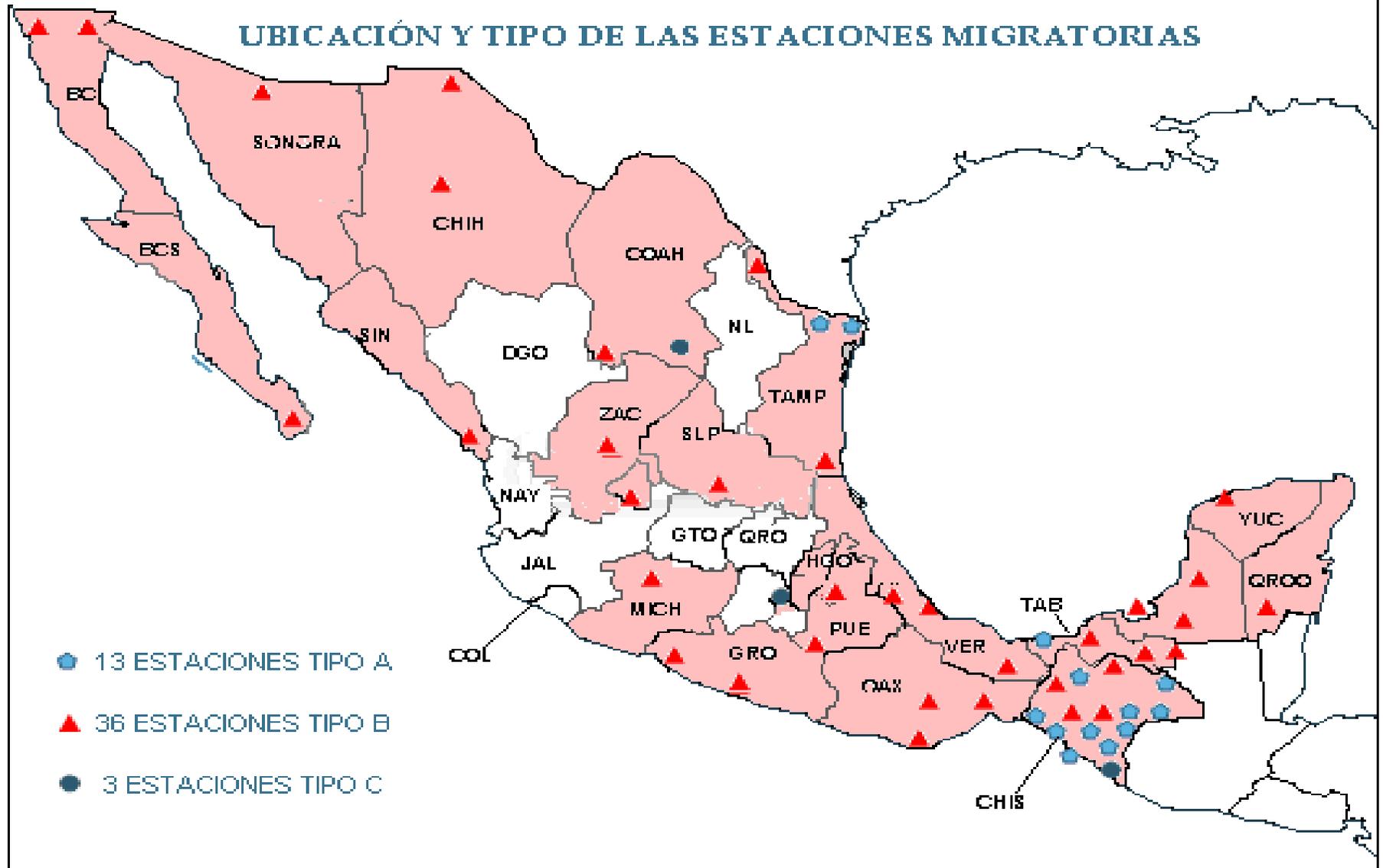
<b>CHIHUAHUA</b>	Ciudad Juárez	12								
	Chihuahua	13								
<b>COAHUILA</b>	Torreón	14								
<b>GUERRERO</b>	Acapulco	15								
	Zihuatanejo	16								
<b>MICHOACÁN</b>	Morelia	17								
<b>OAXACA</b>	San Pedro Tapan.	18								
	La Ventosa	19								
	Salina Cruz	20								
<b>PUEBLA</b>	Puebla	21								
<b>QUINTANA ROO</b>	Chetumal	22								
<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	San Luis Potosí	23								
<b>SINALOA</b>	Mazatlán	24								
<b>SONORA</b>	Agua Prieta	25								
<b>TABASCO</b>	Villahermosa	26								
	Tenosique	27								
	El Ceibo	28								
<b>TAMAULIPAS</b>	Nuevo Laredo	29								
	Tampico	30								
<b>TLAXCALA</b>	Tlaxcala	31								
<b>VERACRUZ</b>	Veracruz	32								
	Fortín	33								
	Acayucán	34								
<b>YUCATÁN</b>	Mérida	35								
<b>ZACATECAS</b>	Zacatecas	36								
								Luz	Servicio de Intendencia	
								ventilación	Colchonetas y cobijas	
								Drenaje	Enseres básicos de aseo personal	
								Agua Potable.	Buzón de Quejas y Sugerencias	
								Teléfonos		

**INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.  
COORDINACIÓN DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA.  
RECLASIFICACIÓN DE ESTACIONES MIGRATORIAS.**

**3 ESTACIONES TIPO C.**

<b>DELEGACIÓN REGIONAL</b>	<b>ESTACIÓN</b>	<b>Ca. Nt.</b>	<b>TIPO</b>	<b>INSTALACIONES</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
CHIAPAS	TAPACHULA	1	<b>C</b>	Áreas de aseguramiento, hombres, mujeres, menores y familias.  Baños con regadera en cada una de las áreas.  Área de atención médica.	Servicio de alimentación.  Servicio médico.  Servicio de vigilancia.	Tienen facultad para determinar aseguramientos y emitir resoluciones administrativas. El período de alojamiento no deberá ser mayor a 90 días.
COAHUILA	Saltillo	2		Área de Visitas.  Área de comedor.  Área de recreación.  Área de lavaderos.  Área para el resguardo de pertenencias.	Servicio de Intendencia.  Trabajo Social.  Colchonetas y Cobijas.	
DISTRITO FEDERAL	Iztapalapa	3		Luz. Ventilación.  Drenaje.  Agua Potable.  Teléfonos.	Enseres básicos de aseo personal.  Buzón de quejas y sugerencias.	

## UBICACIÓN Y TIPO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS



CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, REPRESENTADA POR SU TITULAR, LIC. SANTIAGO CREEL MIRANDA, ASISTIDO POR EL SUBSECRETARIO DE POBLACIÓN, MIGRACIÓN Y ASUNTOS RELIGIOSOS, LIC. ARMANDO SALINAS TORRE, Y LA COMISIONADA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, LIC. MARÍA MAGDALENA CARRAL CUEVAS Y, POR LA OTRA, EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS, REPRESENTADO POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, PABLO SALAZAR MENDIGUCHÍA, ASISTIDO POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA, LIC. MARIANO FRANCISCO HERRÁN SALVATTI Y POR EL SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, LIC. HORACIO SCHROEDER BEJARANO, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARÁ LA "SEGOB", EL "INM", EL "GOBIERNO DEL ESTADO", "LA PROCURADURÍA ESTATAL" Y "LA SECRETARÍA", RESPECTIVAMENTE, CON EL OBJETO DE CONSOLIDAR E INCREMENTAR LAS ACCIONES DE PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL ORDEN PÚBLICO, RESPECTO DE LOS MIGRANTES QUE DE MANERA ILEGAL SE INTERNAN A NUESTRO PAÍS, EN EL MARCO DEL RESPETO Y SALVAGUARDA DE SUS DERECHOS HUMANOS; EL CUAL SUJETAN AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.

#### ANTECEDENTES

- 
- I. La Ley de Planeación dispone que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, y la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta considerando, en todos los casos, la participación que corresponda a los municipios.
  
  - II. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece, dentro de las estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional; la de preservar con apego a la ley, los tratados y acuerdos internacionales firmados por nuestro país, la integridad territorial, el espacio aéreo, los mares territoriales y patrimoniales del país frente a otros Estados, las amenazas de las organizaciones internacionales, el tráfico ilegal de armas, personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos. El mismo Plan prevé el establecimiento de estrategias en materia de seguridad pública, en el que se determina que se reforzarán convenios entre el Gobierno Federal, los Estados y Municipios, que cuenten con programas de capacitación, definición de procedimientos y metodologías para la ejecución de acciones conjuntas en la prevención de las conductas antisociales.
- 

- III. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades establezca el Ejecutivo Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo; pudiéndose celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y la participación de los Municipios, en los casos necesarios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan. Asimismo, establece que compete a la Secretaría de Gobernación formular y conducir la política de población.
- IV. La Ley General de Población señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros; revisar la documentación de los mismos; aplicar la Ley y su Reglamento, así como las demás facultades que le confieren otras disposiciones legales o reglamentarias, y que para el ejercicio de dichas facultades, velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los migrantes. Igualmente previene que 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 la Ley.
- V. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas dispone que, además de las atribuciones que le confieren la Constitución Política Local y demás disposiciones vigentes, a la Procuraduría General de Justicia del Estado le corresponde, entre otras atribuciones, coordinar esfuerzos en materia de protección ciudadana y en la prevención y persecución de los delitos.
- VI. La zona fronteriza del Estado de Chiapas, es una de las que presenta mayor volumen de flujos migratorios procedentes de los países centroamericanos, por lo que es indispensable consolidar e incrementar las acciones de preservación de la seguridad y el orden público, respecto de los migrantes que de manera ilegal se internan a nuestro país, en el marco del respeto y salvaguarda de sus derechos humanos, mediante la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal, a través de la "SEGOB", por conducto del "INM" y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Chiapas, por conducto de la "PROCURADURÍA ESTATAL" y de "LA SECRETARÍA", en el ámbito de sus respectivas competencias.

#### DECLARACIONES

##### 1. DE LA "SEGOB":

- 1.1 Que es una dependencia de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo señalado en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º, 26 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.2 Que tiene entre sus atribuciones la de conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros del territorio nacional y revisar la documentación de los mismos; crear Grupos de Protección a Migrantes que se encuentren en territorio nacional los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos así como, la protección de su integridad física y patrimonial con independencia de su nacionalidad y su condición de documentados o indocumentados; así como aplicar la Ley General de Población y su Reglamento.

1.3 Que dentro de su estructura orgánica cuenta con la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, a la que se encuentra adscrito el INM órgano técnico desconcentrado, que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con diversas dependencias de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.



1.4 Que el "INM" tiene entre otras atribuciones, tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas; tramitar y resolver sobre el otorgamiento y cambio de las calidades y características de los no inmigrantes y de inmigrantes, así como de inmigrado; tramitar y resolver lo relativo a los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria de los extranjeros; proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración; llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros; coordinar la operación y funcionamiento de los Grupos de Protección a Migrantes con pleno respeto a los derechos humanos, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Población; así como imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población, entre otras que establece el artículo 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y demás disposiciones jurídicas aplicables.



1.5 Que sus representantes en este acto, se encuentran facultados para suscribir el presente Convenio de coordinación, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, fracción XXX, 6° fracción IX y 37 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

1.6 Que señala como su domicilio para los efectos del presente Convenio de coordinación, el ubicado en la calle de Homero 1832, colonia Los Morales, C. P. 11510, Delegación Miguel Hidalgo, México, Distrito Federal.

## 2. DEL "GOBIERNO DEL ESTADO"

- 2.1 Que de conformidad con los artículos 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, con libertad y soberanía en lo que concierne a su régimen interior.
- 2.2 Que conforme a los artículos 42 fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y 73 de la Ley General de Población, corresponde al Ejecutivo Estatal, entre otras facultades, las de velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado y por la personal de sus habitantes, protegiéndolos en el uso de sus derechos; organizar conforme a la ley las fuerzas de seguridad pública del Estado; coadyuvar con las autoridades federales y estatales de otras entidades de la República, en la adopción de medidas y desarrollo de acciones tendientes a mejorar los servicios de seguridad pública del Estado; así como prestar su colaboración mediante las fuerzas públicas locales a las autoridades de migración cuando éstas lo soliciten.
- 2.3 Que dentro de su estructura orgánica cuenta con la Procuraduría General de Justicia "**PROCURADURÍA ESTATAL**" y la Secretaría de Seguridad Pública, "**LA SECRETARÍA**", que conforme a lo previsto en los artículos 2, 9, 12, 20, 27 fracción XIV, 41 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, son Dependencias del Gobierno del Estado de Chiapas, que cuentan con facultades legales y capacidad administrativa para celebrar el presente Convenio.
- 2.4 Que quienes la representan en este acto, se encuentran facultados para suscribir el presente Convenio de coordinación, de conformidad con lo establecido en los artículos 6, 19, 20, 41 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.
- 2.5 Que señala como su domicilio, el ubicado en Palacio de Gobierno, Av. Central y 1ra. Ote, C. P. 29000, en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.



En virtud de lo anterior y con fundamento en los artículos 26, 30, 43, 89 fracción I y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 22 y 27 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7 fracción II, 64, 67, 73, 151 y 156 de la Ley General de Población; 7 y 200 del Reglamento de la Ley General de Población; 1º, 3º, 42 fracción VIII y 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; 2, 6, 7, 9, 12, 20, 27, 41 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas; 33 y 34 de la Ley de Planeación del Estado de Chiapas; 2, 3, 7, 22, 25, 49, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General Justicia del Estado de Chiapas, y 16, 19 21 y 22 fracción XV, de la Ley Orgánica de las Policías Preventivas del Estado de Chiapas; las partes celebran el presente Convenio de Coordinación, conforme a las siguientes:

**CLAUSULAS**

**PRIMERA.- OBJETO:** El presente convenio tiene por objeto establecer las bases y mecanismos de coordinación entre el Ejecutivo Federal, a través de la "SEGOB", por conducto del "INM" y el "GOBIERNO DEL ESTADO", por conducto de la "PROCURADURÍA ESTATAL", para consolidar e incrementar las acciones de preservación de la seguridad y el orden público en el territorio del Estado de Chiapas, respecto de los migrantes que de manera ilegal se internan a nuestro país, en el marco del respeto y salvaguarda de sus derechos humanos.

**SEGUNDA.- COMPROMISOS** de la "PROCURADURÍA ESTATAL".- Para cumplir con el objeto del presente convenio, la "PROCURADURÍA ESTATAL", se compromete a:

- I. Auxiliar al "INM", cuando éste lo solicite, en la práctica de diligencias de control y verificación migratorias a extranjeros, en los lugares destinados al tránsito internacional de personas ubicados en el territorio del Estado de Chiapas, así como en las rutas de tránsito ilegal de migrantes ubicadas en el propio Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Población, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables, así como con pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes;
- II. Informar de inmediato al "INM", cuando tenga conocimiento sobre la estancia en territorio del Estado de Chiapas, de extranjeros que presuntamente se hayan internado al país de manera ilegal;
- III. Notificar oportunamente al "INM", sobre la detención de extranjeros que se encuentren sujetos a averiguación por la presunta comisión de algún delito del fuero común o que sean consignados ante autoridad judicial competente;
- IV. Facilitar las instalaciones de seguridad con las que cuenten, cuando lo solicite el "INM", con el objeto de habilitarlas como estaciones migratorias, y
- V. Tomar las medidas necesarias para evitar cualquier acto de corrupción, arbitrariedad y de violación de garantías y de derechos humanos de los extranjeros migrantes, que se internen al país de manera legal o ilegal, por parte de los servidores públicos estatales.

**TERCERA.- COMPROMISOS DEL "INM".-** Para cumplir con el objeto del presente convenio, el "INM" se compromete a:

- I. Solicitar oportunamente a la "PROCURADURÍA ESTATAL", los apoyos que requiera para la práctica de diligencias de control y verificación migratorias a extranjeros en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, en los centros de reunión y de trabajo de indocumentados, así como en las rutas de tránsito ilegal de migrantes;

- II. Denunciar y, en su caso, poner a disposición de la **"PROCURADURÍA ESTATAL"** a los extranjeros que habiendo ingresado de manera ilegal al país, presuntamente hayan cometido delitos del fuero común en el territorio del Estado de Chiapas;
- III. Proporcionar a la **"PROCURADURÍA ESTATAL"**, los informes que ésta le solicite, en relación con la situación migratoria de extranjeros que presuntamente hayan cometido delitos del fuero común en el territorio del Estado de Chiapas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y
- IV. Informar a la **"PROCURADURÍA ESTATAL"**, cuando ésta lo solicite, sobre el trámite y resolución de la situación migratoria de los extranjeros que la misma haya puesto a disposición del **"INM"**.

**CUARTA.- "LA SECRETARÍA"**, como auxiliar de la Institución del Ministerio Público en términos de los artículos 49, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y los artículos 16, 19, 21 y 22 fracción XV de la Ley Orgánica de las Policías Preventivas del Estado de Chiapas, apoyará a través de su personal a la **"PROCURADURÍA ESTATAL"**, en las actividades materia del presente convenio.



Asimismo, en caso de encontrar en sus recorridos, patrullajes de vigilancia u operativos, personas que sean presuntamente extranjeras, éstas serán presentadas de inmediato al **"INM"** o ante la autoridad competente, en el caso de la comisión de delito, con pleno respeto a sus derechos humanos.

**QUINTA.- SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.-** Las partes convienen en llevar a cabo el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos que adquieren en el presente instrumento, por medio de sus respectivos representantes, quienes se reunirán periódicamente, en los plazos y condiciones que de común acuerdo establezcan. Para tal efecto, las partes designan respectivamente como sus representantes a:

- 
- I. El **"INM"** al titular de la Coordinación de Delegaciones, quien podrá ser suplido por el titular de la Delegación Regional en Chiapas.
  - II. La **"PROCURADURÍA ESTATAL"** al titular de la Dirección de la Visitaduría, quien podrá ser suplido por el servidor público que el mismo designe.
  - III. **"LA SECRETARÍA"** al Subsecretario de Seguridad Pública, quien podrá ser suplido por el Subsecretario de Protección Civil.

**SEXTA.- RELACIÓN LABORAL.-** Ambas partes establecen que no existe relación laboral alguna, solamente relación interinstitucional de colaboración mutua para la realización del objeto materia del presente Convenio.

El personal designado por cada una de las partes para la ejecución de las acciones a que se refiere el presente instrumento, continuará en forma absoluta bajo su dirección y dependencia laboral y, en ningún caso, podrá considerarse a la otra parte como patrón sustituto o solidario.

**SÉPTIMA.- TERMINACIÓN ANTICIPADA.-** Las partes podrán dar por terminado el presente convenio de coordinación cuando concurren razones de interés general, mediante notificación que dirija una a la otra, por lo menos con quince días naturales de anticipación.

**OCTAVA.- CONFIDENCIALIDAD.-** Las partes se obligan a guardar confidencialidad absoluta sobre la información que intercambian y el contenido de los documentos a que su contraparte les dé acceso, en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En caso contrario, la parte afectada podrá dar por terminado el presente Convenio, dando previo aviso a su contraparte para que en el plazo de quince días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de carácter judicial o administrativo que correspondan.

**NOVENA.- CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR.-** Ninguna de las partes será responsable por cualquier atraso o incumplimiento de los compromisos establecidos en este documento, que resulten por caso fortuito o fuerza mayor. Una vez superados dichos eventos se reanudarán las actividades en la forma y términos que las partes determinen.

**DÉCIMA.- MODIFICACIONES.-** El presente Convenio podrá ser modificado de común acuerdo entre las partes, a través del correspondiente convenio modificatorio, el cual obligará a las partes a partir de la fecha de su suscripción.

**DÉCIMA PRIMERA.- VIGENCIA.-** El presente Convenio de Coordinación entrará en vigor a partir de la fecha de firma y su vigencia será indefinida.

**DÉCIMA SEGUNDA.- INTERPRETACIÓN Y CONTROVERSIAS.-** El presente Convenio de Coordinación es producto de la buena fe, por lo que cualquier controversia respecto a su interpretación, ejecución y cumplimiento, será resuelta de común acuerdo entre las Partes, a través de sus representantes a que se refiere la cláusula quinta, del presente instrumento.

008

00000019

ESTA HOJA DE FIRMAS CORRESPONDE AL CONVENIO DE COORDINACIÓN QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, CON LA ASISTENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN Y, POR LA OTRA PARTE, EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, A TRAVÉS DE LA "PROCURADURÍA ESTATAL" Y "LA SECRETARÍA", CON EL OBJETO DE CONSOLIDAR E INCREMENTAR LAS ACCIONES DE PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD Y EL ORDEN PÚBLICO, RESPECTO DE LOS MIGRANTES QUE DE MANERA ILEGAL SE INTERNAN A NUESTRO PAÍS, EN EL MARCO DEL RESPETO Y SALVAGUARDA DE SUS DERECHOS HUMANOS.

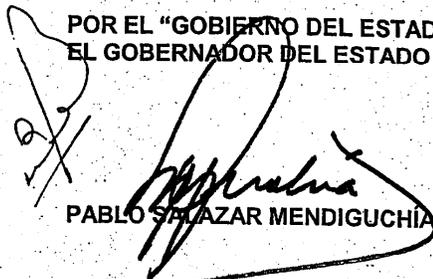
Leído que fue el presente instrumento y enteradas las partes de su contenido y alcance legal, lo firman por quintuplicado en la ciudad de Tapachula de Córdova y Ordóñez, Chiapas, a los cinco días del mes de noviembre de dos mil cuatro.

POR LA "SEGOB"  
EL SECRETARIO



LIC. SANTIAGO CREEL MIRANDA

POR EL "GOBIERNO DEL ESTADO"  
EL GOBERNADOR DEL ESTADO



PABLO S. AZAR MENDIGUCHÍA

EL SUBSECRETARIO DE POBLACIÓN,  
MIGRACIÓN Y ASUNTOS RELIGIOSOS



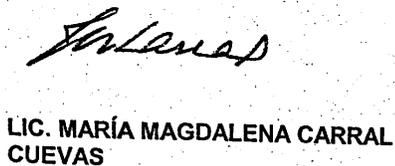
LIC. ARMANDO SALINAS TORRE

POR LA "PROCURADURÍA ESTATAL"  
EL PROCURADOR GENERAL DE  
JUSTICIA



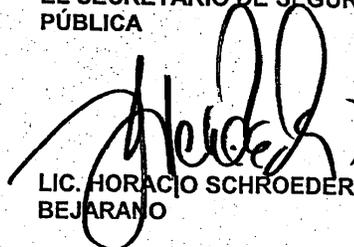
LIC. MARIANO FRANCISCO HERRÁN  
SALVATTI

POR EL "INM"  
LA COMISIONADA



LIC. MARÍA MAGDALENA CARRAL  
CUEVAS

POR "LA SECRETARÍA"  
EL SECRETARIO DE SEGURIDAD  
PÚBLICA



LIC. HORACIO SCHROEDER  
BEJARANO

00000019

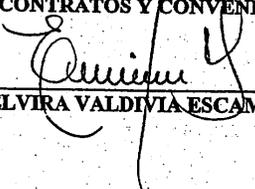
009

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS  
REGISTRO DE CONTRATOS, CONVENIOS, ACUERDOS  
Y OTROS INSTRUMENTOS JURÍDICOS.**

*México, D.F., a 01 de MARZO del 2005.*

El suscrito, Director General Adjunto de Contratos y Convenios, con fundamento en el artículo 20 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y de conformidad con el Acuerdo por el que se instruye a los titulares de las unidades administrativas centralizadas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación para recabar la opinión y dictamen jurídicos, así como el registro de los instrumentos jurídicos, hace constar que con esta fecha quedó inscrito el presente instrumento en la partida número 019 folio 009, Volumen 10, del libro **CONVENIOS**.

**ATENTAMENTE  
LA ENCARGADA DEL DESPACHO DE  
LA DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA  
DE CONTRATOS Y CONVENIOS.**

  
**LIC. ELVIRA VALDIVIA ESCAMILLA**

Coordinación de Regulación Migratoria.

Oficio No. CRM / 006 / 2007

México D.F., a 12 de abril de 2007

**Asunto.** - Condición de refugio

CC. Delegados Regionales,  
Subdelegados Regionales,  
Delegados Locales, Directores,  
Subdirectores y Jefes de Departamento  
del Instituto Nacional de Migración.

Presentes.

Con fundamento en los artículos 11, 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 17 y 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 3º fracción VI, 7º fracciones I y IV, 42 fracciones V y VI de la Ley General de Población; 166 y 167 del Reglamento de la Ley General de Población; 55, 56, 57 fracciones I, II y III y 63, fracciones IV y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; previo acuerdo con la Comisionada, y

#### CONSIDERANDO

- I. Que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que dicho ordenamiento, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.
- II. Que nuestro país, es parte de la Convención sobre el Estatuto los Refugiados y de su Protocolo de 1967, desde el 7 de junio y 8 de junio del año 2000 respectivamente
- III. Que el artículo 1º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce como refugiado a toda persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
- IV. Que el artículo 42 fracción VI la Ley General de Población, tomando en cuenta la Declaración de Cartagena de 1984, establece que se otorgará la característica migratoria de no inmigrante refugiado al extranjero que se interne al país 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 país de origen.
- V. Que se aplicarán todas las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y las normas relevantes nacionales sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma,

religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, país de origen, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- VI. Que de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Reglamento de la Ley General de Población (art. 166 fracciones I al VI) se reconoce como refugiado al extranjero que cumple con los supuestos enunciados en las definiciones. Por lo tanto, el reconocimiento de la condición de refugiado no tiene carácter constitutivo, sino declarativo, es decir, no se adquiere en virtud de la determinación formal de esta característica migratoria, sino que este reconocimiento es inherente a la condición de refugiado.
- VII. Que el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Quinta Conclusión de la Declaración de Cartagena de 1984, entre otros tratados internacionales, establecen el principio de la no-devolución, incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras, como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Se reconoce que el principio de la no-devolución es ya un principio del derecho internacional consuetudinario.
- VIII. Que el artículo 35 de la Convención sobre el estatuto de los Refugiados obliga a los Estados Contratantes a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- IX. Que la Conclusión número 12 (XXIX) del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, relativa a las consecuencias extraterritoriales de la determinación de la condición de refugiado, señala:
  - a) Que tiene carácter internacional.
  - b) Que una vez que haya sido determinada por un Estado Contratante debe mantenerse sin interrupciones.
  - c) Que el refugiado que resida en un Estado Contratante, puede ejercer ciertos derechos como refugiado en otro Estado Contratante y que el ejercicio de tales derechos no está sujeto a una nueva determinación de su condición de refugiado.
  - d) Que el refugiado seguirá siéndolo salvo que aplique una cláusula de cesación o de exclusión.
  - e) Que el refugiado que posea un documento de viaje expedido por un Estado Contratante podrá viajar como refugiado a otros Estados Contratantes.
  - f) Que un Estado Contratante solo puede cuestionar la condición de refugiado determinada en otro Estado Contratante únicamente por excepción, en que sea evidente que la persona no cumple con lo previsto por la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados para el reconocimiento de dicha condición, es decir, si se llegara a saber que las declaraciones formuladas inicialmente habían sido fraudulentas o se demostrara que se aplicaba a la persona interesada una disposición de cesación o exclusión de la Convención de 1951.
  - g) Que la decisión de un Estado Contratante de no reconocer la condición de refugiado de una persona, no impide que otro examine una nueva solicitud presentada por la misma persona.

XVIII. Que el artículo 17 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece que en cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

Por lo tanto, los Estados Contratantes examinarán benévolutamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales.

XIX. Que los artículos 18 y 19 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establecen que todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia, así como en el caso de que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

XX. Que la Conclusión Número 24 (XXXII) del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), recomienda que en aplicación del principio de unidad de la familia, y por razones humanitarias obvias, es preciso hacer todo lo posible para reunificar a las familias separadas de refugiados. Se afirma también que, al decidir sobre la reunificación de familiares, la ausencia de prueba documental de la validez formal del matrimonio o de la filiación de los hijos no debe considerarse impedimento *per se*.

XXI. Que no obstante que los artículos 166 y 167 del Reglamento de la Ley General de Población señalan el procedimiento para reconocer la calidad y característica migratoria de no inmigrante refugiado, es necesario complementar dicho procedimiento para mayor certeza jurídica de los solicitantes, conforme a los considerandos anteriores, se

#### ACUERDA

1. Las disposiciones de la presente circular serán aplicables a solicitantes y a refugiados reconocidos tanto por el Estado Mexicano como por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
2. Efectos extraterritoriales de la condición de refugiado.
  - a) En virtud de que la condición de refugiado tiene naturaleza internacional, la autoridad migratoria no cuestionará el reconocimiento de refugiado dado en otro país, salvo que exista una razón justificada de acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, los lineamientos del ACNUR al respecto, y las conclusiones relevantes del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.

- b) Si un refugiado reconocido en otro país es admitido por las autoridades migratorias para residir en México, se le documentará como no inmigrante refugiado sin necesidad de que México lo reconozca nuevamente.
- c) En caso de ingreso irregular, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), analizará los motivos por los cuales el refugiado salió del país de asilo anterior. Si la COMAR determina que el refugiado se vio obligado a salir del país de asilo, y que no pudo disfrutar del asilo en dicho país, las autoridades migratorias le documentarán como no inmigrante refugiado sin necesidad de que México lo reconozca nuevamente. Si la COMAR, consultando previamente a las autoridades migratorias, determinan que, por otras razones, el retorno al país de asilo no es posible, las autoridades migratorias le documentarán como no inmigrante refugiado. En aquellos casos donde la COMAR concluya que el refugiado puede volver al país de asilo en el que ya gozaba de dicha protección anterior, se procurará el retorno del refugiado al país donde recibe protección.

Disposiciones suplementarias al procedimiento de la determinación de la condición de refugiado.

- a) La solicitud de la condición de refugiado debe ser presentada a las autoridades migratorias.

Las autoridades migratorias informarán de forma inmediata a la COMAR de las solicitudes de la condición de refugiado.

Si el solicitante presenta su solicitud ante la COMAR, deberá remitirse inmediatamente a la autoridad migratoria.

Para efecto de poder cumplir con el principio de no devolución la autoridad migratoria deberá ser notificada de la solicitud de la condición de refugiado. En cualquier caso, la presentación de la solicitud citada ante autoridad distinta de la migratoria, no le causará perjuicio al solicitante respecto del fondo del asunto.

- b) La solicitud de la condición de refugiado deberá formularse al ingreso al territorio nacional o dentro de los quince días naturales siguientes si, durante este tiempo, el solicitante ha tenido la oportunidad de presentarse ante las autoridades migratorias o la COMAR.

La solicitud de la condición de refugiado se podrá hacer oralmente o presentarse por escrito, en cualquier idioma.

Si la solicitud ha sido formulada fuera del plazo mencionado, se le brindará al solicitante la oportunidad para explicar las razones de dicha extemporaneidad. En este caso, las autoridades migratorias, previa consulta con la COMAR, analizarán la solicitud presentada y, si procede, la admitirán.



- b) Acreditación del vínculo familiar mediante actas de nacimiento y/o matrimonio. Los documentos podrán presentarse en originales simples y en casos excepcionales en copias simples. En caso donde no exista prueba documental de la validez formal del matrimonio y/o de la filiación de los hijos, se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo los testimonios de los interesados.
- c) Para dar cumplimiento al artículo 42 Fracción VI en lo referente a la necesidad de que los refugiados soliciten autorización para salir del país, el refugiado deberá presentar su solicitud en escrito libre a la autoridad migratoria. La autoridad migratoria deberá conceder entradas y salidas múltiples, pero el extranjero deberá avisar a migración de cada salida.

Sin otro particular por el momento, les reitero las seguridades de mi consideración distinguida.

Atentamente,  
Sufragio Efectivo. No Reelección.



Tonatihu García Castillo  
El Coordinador

C. c. p. María de los Ángeles Ocampo Allende.- Coordinadora de Control y Verificación Migratoria, INM.- Para los efectos legales a que haya lugar.- Presente.  
Rolando García Alonso.- Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, INM.- Para su conocimiento.- Presente.  
Cecilia Gutiérrez Mendoza.- Coordinadora Jurídica del INM.- Para su conocimiento.- Presente.  
Katia Samcoano Silva.- Comisionada de la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados.- Para su conocimiento.- Presente.  
Mauricio Farah Gebara.- Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.- Para su conocimiento.- Presente.  
Marion Hoffman.- Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México.- Para su conocimiento.- Presente.  
Fabienne Venet Rebiffe.- Directora de Sin Fronteras.- Para su Conocimiento.- Presente.

## FUENTES DE CONSULTA

### **BIBLIOGRAFIA.**

ADDIECHI Barraza, Florencia Erica, *Las fronteras reales de la globalización. La política migratoria de Estados Unidos frente al flujo de latinoamericanos y caribeños*, Tesis Maestría, Estudios Latinoamericanos, FCPyS, UNAM, México 2003.

ADDIECHI Florencia, *Fronteras reales de la globalización. Estados Unidos ante la migración latinoamericana*, UACM, Colección Pensamiento Promio, 1ª. Edición, México, 2005.

AGUAYO, Quezada, Sergio y Bruce Michael BAGLEY, comps. *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.

BELÉN, POSADA DEL MIGRANTE HUMANIDAD SIN FRONTERAS, A.C. FRONTERA CON JUSTICIA, A.C. *Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito*, Saltillo, Coahuila, Mayo de 2009.

BELTRAN, Santana Salvador C. "Armonización de la legislación y de las políticas públicas mexicanas con el régimen jurídico internacional", En *Derechos Humanos de los Migrantes* Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México, 2005.

BERMÚDEZ, Torres Lilia, "La redefinición estratégica de Centroamérica en la política exterior de México", En BENITEZ Manaut Raúl y Rafael FERNÁNDEZ de Castro, *"México-Centroamérica. Desafíos a inicios del Siglo XXI"*, ITAM, 2001.

BOBBIO Norberto; MATTEUCCI Nicola y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de Política*, Tomo II, Editorial Siglo XXI, 6ª. Edición México, 1991.

CABALLERO Sosa Lila, *"La seguridad y la migración en la agenda de seguridad México-Estados Unidos al inicio del segundo milenio"*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México 2004.

CARRAL, Magdalena, *"Migration and Security policy post-9-11: Mexico and the United States"*, Paper presented at the 2<sup>nd</sup> North American Meeting of the trilateral Commission, New York, November 14-16, 2003.

CASILLAS, Rodolfo, "La seguridad de la migración internacional y la seguridad nacional," en *Desarrollo, Equidad y Ciudadanía, Las políticas sociales en América Latina*, FLACSO, México, 2003.

CASTILLO Manuel Ángel, LATTES Alfredo y SANTIBAÑEZ Jorge, (coords). *Migración y Fronteras*, Tijuana, B.C: El Colegio de la Frontera Norte, COLMES, Plaza y Valdés Editores, 2000.

CASTLES, Stephen, MILLER, Mark, J. *"La era de la migración. Movimientos Internacionales de población en el mundo moderno"*, LIX Legislatura Cámara de Diputados, México 2004.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY MATÍAS DE CÓRDOVA", HOGAR DE LA MISERICORDIA, DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION, *La crisis de derechos humanos en la frontera sur*, Marzo 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), *"Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo"*, 31 Período de sesiones, Montevideo, Uruguay. 20-24 de Marzo de 2006.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES, *"Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar"*, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. Suiza. Octubre 2005.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH), *Informe Especial de La Comisión Nacional de Los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, México, 2009.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH), *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración*, Diciembre 2005, México.

CONAPO, *Informe de Ejecución sobre el Programa de Acción Mundial de Población de la Conferencia Internacional sobre la Población y el desarrollo 1994+2009 (CIPD +15)*, México.

CONAPO, *Informe de México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México*, Comité Especial sobre Población y Desarrollo, XXXII Período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Rep. Dominicana, 9-13 de junio, 2008.

CONAPO, *La nueva era de las Migraciones. Características de la migración internacional en México*, México 2004.

CONAPO, *Migración internacional en la frontera sur de México*, Boletín no. 12, Año 4., MÉXICO.

FLORES, Díaz, Leticia, "Acceso de los migrantes a la Administración de Justicia en México" en *Derechos Humanos de los Migrantes* Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos. México 2005.

FORO MIGRACIONES, *Los Procedimientos y las Condiciones de las Personas Migrantes en Situaciones de Detención en México*, México, Abril 2003.

GARDUÑO Valero Guillermo, "Metodología de la estrategia y la seguridad nacional" en PIÑEYRO, José Luis (Coord.) *La seguridad Nacional en México. Debate Actual*, UAM, México 2004. P. 69-105.

GARZA, Rios Eychenne, Daniela, *La política Migratoria de México y los inmigrantes indocumentados de paso*, Tesis Licenciatura, ITAM, México, D.F. 2004.

GONZÁLEZ, González, Esther, *Problemática Migratoria en la frontera sur de México: sus vínculos con los temas de seguridad*, Trabajo presentado al Instituto Nacional de Migración. Noviembre 20, 2004.

IBARRA, Mateos, Marcela, Marco Antonio AVENDAÑO y Javier SANTIAGO Cruz, *En tránsito y con necesidad de protección: un estudio de migración extra-regional en México y Centroamérica*, Proyecto de investigación regional ejecutado por Heartland Alliance y por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*, Centro de Estudios Migratorios del INM, México, octubre 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Boletín No. 205/05*, del 9 de septiembre de 2005, México.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Plan Sur*, Julio 2001, México.

JONAS Susanne, "Seguridad Nacional estadounidense vs. Bienestar regional como la base para una política migratoria. Reflexiones sobre el caso de los inmigrantes y refugiados centroamericanos", En CASTILLO Manuel Ángel, LATTES Alfredo y SANTIBAÑEZ Jorge, (coords). *Migración y Fronteras*, Tijuana, B.C: El Colegio de la Frontera Norte, COLMES, Plaza y Valdés Editores, 2000.

LEÓN, Manrique José Luis, "México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002. Una visión panorámica" en PIÑEYRO, José Luis (Coord.) *La seguridad Nacional en México. Debate Actual*, UAM, México, 2004.

MÁRMORA Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, OIM-Paidós, Buenos Aires 2002, 443 págs.

MÉXICO. *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 2003.

MONTIEL Serrano María Elena, *El impacto de la migración centroamericana en tránsito en las políticas migratorias de México 2000-2004*, Tesis de Licenciatura, FCPyS, UNAM, México, 2007.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, México, Octubre de 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM); Gobierno de El Salvador, *El Proceso Puebla : logros y desafíos*, San Salvador, 1999.

RESTREPO F., César Andrés, *La Nueva Seguridad hemisférica*. Ensayos de Seguridad y Democracia, Fundación Seguridad y democracia, 1ª edición, Colombia 2004.

RODRÍGUEZ Ulloa, Carlos, *América del Norte: ¿De la seguridad nacional a la regional? en rol de las fuerzas armadas mexicana*, Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México 2004.

SALINAS Figueredo, Dario, "Terrorismo y seguridad: reflexiones desde América Latina", en PIÑEYRO, José Luis (Coord.) *La seguridad Nacional en México. Debate Actual*, UAM, México 2004. p. 155-175.

SANDOVAL Palacios Juan Manuel y Alberto Betancourt Posada (coords), *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Plaza y Valdés Editores y Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte A.C. México, 1ª. Edición 2005.

SANDOVAL Palacios, Juan Manuel, "La "Nueva Gran Estrategia" estadounidense para el continente americano", en SANDOVAL Palacios Juan Manuel y Alberto Betancourt Posada (coords). *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak.*, Plaza y Valdés Editores y Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte A.C, México, 1ª. Edición 2005. Pp. 101-124.

SANTOS, Caballero, Mauro, *Política Exterior y Migración en México (2001-2004). Un análisis de coyuntura*, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, FCPyS, UNAM, México 2006.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México 1821-2000*, Centro de Estudios Migratorios. 2da. Edición, México 2000.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, México, 28 de Agosto de 2008.

SIN FRONTERAS, I.A.P. *Situación de los derechos humanos de la población migrante en las estaciones migratorias de la Cd. de México y de Tapachula, Chiapas.* México 2007.

TULCHIN, S. Joseph, MANAUT, Raúl Benítez y Rut DIOMIT, *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, 2005.

VILLALBA Hidalgo, Cesar, *La Seguridad Nacional de México en el marco del proceso de integración de América del Norte; hacia el surgimiento de una seguridad regional*, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México 2004.

### **HEMEROGRAFIA:**

ALBA, Francisco, "México, un difícil cruce de caminos", *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, July, 2002.

ÁNGEL Castillo, Manuel, "Frontera sur y migraciones", en *Migración internacional en la frontera sur de México*, CONAPO, Boletín no. 12. Año 4.

ÁNGEL Castillo, Manuel, "Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito," *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México Núm. 24, 2000, pp. 133-157.

ÁNGELES Cruz Hugo, "La migración internacional a través de la frontera sur. La dimensión de las estadísticas para el Soconusco", en: Gaceta del *ECOSUR* (2003), La frontera sur: Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblaciones y productivos, Editado por Dr. José E. Sánchez y Ramón Jarquin Gálvez. ECOSUR, COCYTECH y H. de Tapachula. P. 5-8

ANGÉLES Cruz Hugo y Martha Luz ROJAS Wiesner, "Migración femenina internacional en la frontera sur de México," *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, Núm. 23, 2000, págs. 127-151.

ANGÉLES Cruz, Hugo y Martha Luz ROJAS Wiesner, "Migración en la frontera sur de México," *Memoria*, Núm. 168, febrero de 2003.

ARANGO, Joaquín, "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", en *Revista Migración y Desarrollo*, Número 1, Octubre 2003, pp.1-27.

ARTOLA, Juan, "Debate Actual sobre Migración y Seguridad", en *Revista Migración y Desarrollo, Segundo Semestre 2005*, pp.136-150.

BALLINAS, Víctor y Lorenzo CHIM, "Alienta EU la migración ilegal para asegurarse mano de obra barata," *La Jornada*, 11 de marzo de 2005.

BECERRA Alejandro, "Seguridad migratoria en la relación México-Estados Unidos: el Programa US-VISIT en "El cotidiano", Julio-Agosto, año/vol. 20. Número 126,UAM Azcapotzalco.

BENÍTEZ, Manaut, Raúl, "Seguridad y nuevos desafíos de las fronteras de México", en: *Territorio y Economía*, Sistema de Información Regional de México (SIREM), Número Especial 4, México, 2005

CABALLEROS, Álvaro, "Por una política migratoria integral," *Voz Itinerante*, Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG), Año 2, No. 35, 1/31 de mayo de 2005.

CASILLAS R. Rodolfo, "Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades", en *Revista Migración y Desarrollo*, Numero 10, primer semestre 2008

CASTILLO, García Gustavo, "Identifica la PGR principales rutas usadas para el tráfico de migrantes", *La Jornada*, 4 de abril de 2004.

CASTILLO, Manuel Ángel, "Dimensiones de las migraciones futuras: un desafío para las políticas públicas", en *Revista Migración y Desarrollo, Primer Semestre 2005*, p.100-114.

CASTILLO, Manuel Angel, "Mexico: Caught Between the United States and Central America", *Migration Information Source*, MPI, April 2006.

CHIM, Lorenzo y Alfredo VALADEZ, "Narcos y migrantes usan mil 200 pasos en la frontera sur", *La Jornada*, 12 de marzo de 2005.

CRUZ Burguete, Jorge Luis, "Principales causas de los movimientos de población en la frontera sur", en *Gaceta del ECOSUR* (2003), La frontera sur: Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblaciones y productivos. Editado por Dr. José E.Sánchez y Ramón Jarquin Galvez, ECOSUR, COCYTECH y H. de Tapachula.

ENCISO, Angélica L., "México, Belice y Guatemala buscarán acciones para la seguridad fronteriza", en *La Jornada*, México, 28 de Febrero de 2006.

GALINDO, Alfonso J. "El dilema normativo de la migración en México: el estado frente a la nueva realidad global," *Mexico and the World Webjournal*, Vol. 6, No. 2, 2001

GÓMEZ, Quintero, Natalia, "México y Guatemala van contra 'maras,'" *El Universal*, 22 de febrero de 2005.

KAUFFER Michel, Edith F, "Entre peligros y polleros: la travesía de los indocumentados centroamericanos", Gaceta del ECOSUR (2003), *La frontera sur: Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblaciones y productivos*, Editado por Dr. José E. Sánchez y Ramón Jarquin Galvez, ECOSUR, COCYTECH y H. de Tapachula.

LARA Ana María, "Perspectivas de seguridad de las migraciones internacionales: una propuesta para enfrentarlas", en Revista *Relaciones Internacionales*, Estrategia y Seguridad, enero-junio, año/vol. 3., Número 001, Colombia.

LOWENTHAL, F. Abraham, "Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI", *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2007.

MARTINEZ, Fabiola, "México dice adiós a su tradición de asilo y deviene en tierra de rechazo" en *La Jornada*, 18 de febrero de 2008.

NÁJAR Alberto y Marcela TURATI, "Amar a Dios en tierra de narcos", en Revista *Proceso*, No. 1692, 5 de abril de 2009.

PETERS María De Jesús, "Zetas y maras, terror de migrantes", *El Universal*, 03 de marzo de 2008

Ramos Leopoldo, "Lanzan guardias a migrantes desde un tren en marcha: pierde una pierna, en *La Jornada*, 17 de abril de 2005.

REUTERS, AFP, AP Y DPA, "Aprueban legisladores de EU la Ley Patriota contra el terrorismo," *La Jornada*, México, 25 de Octubre de 2001.

ROJAS Wiesner Martha Luz y Hugo ÁNGELES cruz. "La frontera de Chiapas con Guatemala como región de destino de migrantes internacionales," en *Revista ECOSUR*, Núm. 19, México 2003.

VALENZUELA, Arturo, "Estados Unidos y el Hemisferio Occidental: hacia un compromiso efectivo", en "Quórum" *Revista de pensamiento iberoamericano*, Primavera, número 011, 2005.

VARGAS, Jean Paul, "*De la representatividad política a la participación ciudadana: El camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica*", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Año/vol.29, núm.1-2, Universidad de Costa Rica, 2003.

### **LEGISLACION**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Población.

Reglamento de la Ley General de Población.

Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación.

Ley de la Administración Pública Federal.

Ley de Seguridad Nacional.

## **CIBEROGRAFIA**

ARMAS, Genaro C. "U.S. Undocumented Population Surges," *Associated Press*, March 21, 2005. [http://www.infowars.com/articles/immigration/us\\_undocumented\\_pop\\_surges.htm](http://www.infowars.com/articles/immigration/us_undocumented_pop_surges.htm). Sitio web consultado 22/03/2005.

ASSOCIATED PRESS, "Mexico and Guatemala to Increase Border Security to Prevent Terrorist Infiltrations," *Associated Press*, March 7, 2003. <http://www.hispanicvista.com/html3/031003dm.htm>

BBC MUNDO, "Fronteras de dignidad," Reportaje Especial, *BBC Mundo*, 2003. <http://www.bbc.co.uk/spanish/especiales/humanrights/index.shtml>

CASILLAS, Rodolfo, *Semblanza de la frontera sur de México*, [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/migracion/frontera\\_sur.pdf](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/documentos/migracion/frontera_sur.pdf).

CASTILLO, Manuel Ángel, *Seguridad y derechos en una dinámica transfronteriza*. <http://www.sinfronteras.org.mx/seguridad/transfronteriza.pdf#search=%22Seguridad%20y%20derechos%20en%20una%20din%C3%A1mica%20transfronteriza%22>

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE ACCIÓN COMUNITARIA (CIEPAC), "La migración en Chiapas y México," *Chiapas al Día*, No. 157, 28 de mayo de 1999. <http://www.ciepac.org/bulletins/100-200/bolec157.html>.

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE ACCIÓN COMUNITARIA. (CIEPAC), "Globalización, militarización y migrantes," *Chiapas al Día*, No. 254, 10 de agosto de 2000, <http://www.ciepac.org/bulletins/200-300/bolec254.htm>.

CREEL, Santiago, "*Opportunities for New Cooperation between the United States and Mexico*," Presentation by the Mexican Secretary of Governance at the National Migration Conference of the United States Conference of Catholic Bishops, Washington, DC, July 6-10, 2003. <http://www.usccb.org/mrs/creel.shtml>.

CRISP, Jeffrey "Globalization, International Migration and Human Rights," Presentation by the Director of Policy Research for the Global Commission on International Migration.

CRS Report for Congress, *Border Security Apprehensions of "Other Than Mexican" Aliens*, September 22, 2005, <http://judiciary.house.gov/media/pdfs/ERCRSreport.pdf>.

EHRlich Martinez Christian, "Seguridad Nacional en México. Definiendo el concepto y las amenazas", p.2. Disponible en: [www.defesamet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf](http://www.defesamet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf)

FLYNN, Michael, "¿Dónde está la frontera?", *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 58, no.04. July/August 2002. [http://www.thebulletin.org/article.php?art\\_ofn=ja02flynn](http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=ja02flynn).

JEFFREY, Paul, "El nuevo calvario de los migrantes: el Plan Sur de México," disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/filemgmt/files/praxis1.pdf>

LAHOUD, Gustavo y Emilio RODRÍGUEZ, *Agenda de Seguridad Hemisférica. Origen y Evolución*, Material de Área No. 11. Junio de 2005. Área de relaciones internacionales de

América Latina, Instituto de investigación en Ciencias Sociales, IDICSO, Universidad del Salvador.

MONZÓN, Luis, *“Dinámica de las políticas migratorias”*, Ponencia incluida en la publicación “Migraciones y Derechos Humanos” del Instituto Interamericano de Derechos Humanos como parte del seguimiento a la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migraciones y Derechos Humanos, 9-11 de agosto de 2004. San José, Costa Rica.

Disponible en: [www.crmsv.org/investigacion/LM\\_IIDH.doc](http://www.crmsv.org/investigacion/LM_IIDH.doc)

**SITIOS:**

[www.reei.org](http://www.reei.org). *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales.*  
[www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx). *Instituto Nacional de Migración.*  
[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx). *Secretaría de Gobernación.*  
[www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)  
[www.sinfronteras.org.mx](http://www.sinfronteras.org.mx)  
[www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx)  
[www.reforma.com.mx](http://www.reforma.com.mx)  
[www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx) *Secretaría de Relaciones Exteriores*  
[www.iom.org](http://www.iom.org)