



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES



***ANÁLISIS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA
FRONTERA SUR DE MÉXICO DURANTE EL SEXENIO
2012-2018 DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS
HUMANOS***

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A
VERA LÓPEZ MARÍA DEL CARMEN**

T U T O R

DR. ADÁN ARENAS BECERRIL

Ciudad Universitaria, CD.MX, 2022



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.

Índice de Contenido

Capítulo 1. Migración y Derechos Humanos	12
1.1 Los Derechos Humanos	12
1.1.1 Derechos civiles y políticos	15
1.1.2 Derechos económicos, sociales y culturales	16
1.1.3 Mecanismos internacionales, regionales y nacionales de protección de los derechos humanos.....	18
1.1.3.1 Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos	19
1.1.3.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.....	28
1.1.3.3 Mecanismos de protección de los Derechos Humanos en México	30
1.2 Migración	32
1.2.1 La migración como un Derecho Humano.....	35
1.2.2 La migración en el contexto de los Estados	36
1.2.3 Respuestas de los Estados al fenómeno migratorio: La Política Migratoria	39
1.2.4 El fenómeno migratorio y la globalización.....	40
Capítulo 2. El fenómeno migratorio en la frontera sur de México	44
2.1 Características y escenario regional de la frontera sur de México.....	44
2.2 Dinámica migratoria en la región	45
2.3 Caracterización de los flujos migratorios que ingresan por la frontera sur de México.....	50
2.4 Vulnerabilidad de los flujos migratorios.....	54
Capítulo 3. Marco jurídico mexicano en materia migratoria	63
3.1 Una mirada histórica a la legislación migratoria en México.....	63
3.2 La Ley de Migración de 2011	66
3.2.1 Antecedentes	66
3.2.2 Aspectos relevantes	67
3.3 Instrumentos Internacionales suscritos por México en la materia.....	78
Capítulo 4. Política migratoria del Estado mexicano para gestionar los flujos provenientes de Centroamérica 2012-2018	85
4.1 Antecedentes.....	85
4.1.1 Los gobiernos de la alternancia política y la definición de una política migratoria (2000-2012).....	89
4.2 Política migratoria en la frontera sur de México 2012-2018	95

4.2.1 Los procesos de planeación	96
4.2.2 La implementación: Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, CAIMFS	100
4.2.3 Los resultados.....	105
4.2.4 Efectos	107
Consideraciones finales.....	111
Reflexiones sobre el Programa Frontera Sur.....	116
Propuestas para la política migratoria mexicana en la frontera sur.....	117
Fuentes de consulta	122

Agradecimientos

A mis padres,

Jesús Vera Vargas y María Elena López Calderón, por su amor incondicional, ser quienes son y siempre confiar y creer en mí. Por darme alas para volar tan lejos como quiera llegar.

A mis abuelitos,

Francisco López Calderón y Raquel Calderón López, por su amor y cuidado brindado a lo largo de toda mi vida. Por ser siempre mi hogar.

A mi hermano,

Pablo Jesús Vera López, porque sin él la vida no sería la misma. Por ser siempre cómplices.

A quién hoy camina de la mano conmigo,

Por su puro, autentico y cálido amor que no me deja rendir. Gracias por cuidar de mí, ser mi equipo y hogar. Por estar.

A Redes Universitarias y todos los amigos que me dio la Universidad, por sus conocimientos compartidos y su ánimo para transformar la realidad de nuestro México. Gracias por enseñarme a defender la alegría y que no estoy sola.

A mis profesores,

Adán Arenas Becerril y Ricardo Navarro Reyna, por ser mi guía y ejemplo a seguir. Por compartir su conocimiento y gusto por la enseñanza. Gracias por su paciencia y apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por formar en mí una persona con pensamiento crítico, valores y convicciones sociales. Por el desarrollo adquirido y lo vivido en esta máxima casa de estudios.

A Luna,

Mi peluda compañera de vida de quién he aprendido el amor y amistad incondicional.

A quién me acompañó y creció conmigo toda la Universidad y nuestros caminos hoy se separan. Gracias por el cariño, el apoyo, los momentos compartidos y soñar juntos. En mi corazón y el de Luna siempre habrá una parte de ti.

Introducción

En la actualidad, los procesos migratorios son complejos y se configuran como uno de los principales retos de los gobiernos a nivel mundial. México, dada su ubicación geográfica, historia y condiciones socioeconómicas, enfrenta el fenómeno en cuatro dimensiones: es origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Además, es un puente geográfico, político y económico entre América del Norte y América Latina, entre Estados Unidos y Centroamérica.

La frontera sur de México está conformada por los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, mide 1,149 kilómetros, de los cuales, 956 kilómetros limitan con Guatemala y 193 con Belice. En ella el fenómeno migratorio se ha expresado bajo diferentes formas y temporalidades, tratándose así, de un espacio geográfico donde el tránsito de personas ha sido una constante a lo largo de la historia, tanto de forma legal como ilegal.

A partir de la década de los años noventa se registró un incremento sostenido en el flujo de personas que la atraviesan de forma ilegal (principalmente provenientes de Centroamérica) hasta el año 2005, cuando se alcanzó la histórica cifra de aproximadamente 430 mil migrantes, que disminuyó de 2006 a 2009 en un 70% y se estabilizó en 2010 y 2011, para repuntar en 2012 a 183 mil migrantes (CEGB, 2015, p. 46).

Con estos registros y el de denuncias sobre diversas agresiones que sufren las personas migrantes a manos de diferentes actores en su ingreso y paso por el territorio nacional, es que el tema comenzó a formar parte de la agenda gubernamental y fue motivo de atención para la opinión pública, la academia y el sector social, pues hasta antes de la década de los noventa los reflectores se centraron en los flujos migratorios de mexicanos con destino hacia los Estados Unidos.

El 25 de mayo de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Migración, que vino a renovar la legislación existente en la materia desde 1974. Con

esta Ley se buscó proteger los derechos humanos de los migrantes para concebir la migración y la política migratoria desde una perspectiva de derechos humanos.

Por primera vez se contó con un marco jurídico especializado en la materia al plantearse el fundamento jurídico de la política migratoria mexicana. Antes de la Ley de Migración era la Ley General de Población, que contaba con ambigüedades respecto al reconocimiento de derechos a personas extranjeras en el territorio nacional, independientemente de su condición migratoria, además sostenía un discurso de la seguridad nacional, es decir, ponderaba el derecho del Estado mexicano para restringir el paso en sus fronteras, sobre los derechos humanos de quienes buscaban ya sea cruzar el territorio nacional, refugio o asilo.

Aunado a lo anterior, en junio de 2011 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una reforma en materia de derechos humanos: Se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; se cambió el termino individuo por persona; se elevó a rango constitucional los derechos humanos cuyo origen este en los tratados internacionales de los cuales México sea parte, así como las garantías para su protección; incorporó la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos bajo el principio pro persona; estableció el termino persona para definir a los extranjeros y les reconoce el derecho a previa audiencia en caso de expulsión; enlistó las obligaciones de todas las autoridades de respeto, protección, y reparación de violaciones a los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; constitucionalizó el derecho a solicitar y recibir asilo e incluyó como uno de los principios normativos de la política exterior el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. (CEIGB, 2015, p.19)

Con la Ley de Migración en vigor, la reforma constitucional en materia de derechos humanos y debido al incremento en el flujo de migrantes que ingresaron de manera irregular por la frontera sur al territorio nacional, la presidencia de la República liderada por Enrique Peña Nieto para el sexenio 2012-2018 contó con un doble reto: demostrar la capacidad institucional del gobierno mexicano para gestionar los flujos

migratorios provenientes del sur y que esto estuviera basado en los derechos humanos.

Se trató del primer gobierno en estar obligado a diseñar e implementar una política migratoria que tuviera como principio dicha normatividad y los principios signados en ella, en un momento en que el registro de entradas de migrantes de forma ilegal al territorio nacional se incrementó de forma considerable, e incluso se habló de una crisis de niños, niñas y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados.

Durante el sexenio se puso en marcha el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) y el Programa de Frontera Sur. El PEM representó la primera vez en la historia de México que se elaboró un programa especial en materia migratoria, mientras que el Programa Frontera Sur tuvo como propósitos proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, mientras ordenaba los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región sur del país; sin embargo, se evaluarían resultados contrarios. (Animal Político, 2014)

A lo largo del sexenio, la detención de personas migrantes fue la regla para todos los casos de personas en situación migratoria irregular. Lo anterior hizo evidente las contradicciones entre el marco normativo, el diseño de la política migratoria y su implementación.

Es pertinente estudiar, analizar y evaluar el rumbo que tomó la política migratoria para la frontera sur durante dicho sexenio y más aún, de las acciones que en lo material se emprendieron y los resultados que se obtuvieron, tomando como referencia la Ley de Migración y el ideal que en ella se signó: el enfoque fundamental en los derechos humanos para la gestión de los flujos migratorios.

El fenómeno migratorio ha sido estudiado en su mayoría por la ciencia de las Relaciones Internacionales y desde la perspectiva de la Seguridad Nacional y/o de las Relaciones Bilaterales de los países que entrecruza. En el presente trabajo de investigación, se pretende ahondar en su estudio desde la visión de la

Administración Pública con una perspectiva de derechos humanos, la cual implica colocar a las personas migrantes como sujetos de derechos en el centro de la política migratoria y de la estructura institucional en la materia.

La Administración Pública se localiza en el ámbito del Poder Ejecutivo de los Estados¹, Poder encargado de cumplir con la ejecución de la normatividad estatal, por lo que esta es la expresión dinámica y material de un Estado y se rige expresamente por lo que el marco normativo estatal le faculta.

Abordar la problemática presentada desde la visión de la Administración Pública como ciencia, implica analizar las acciones emprendidas desde las instituciones del gobierno mexicano (entendido como la materialización del Estado) dependientes del Poder Ejecutivo para el trato del fenómeno migratorio y de las personas migrantes en su frontera sur durante el sexenio 2012-2018.

Que la presente investigación se desarrolle desde un enfoque de derechos humanos implica no solo la necesidad de colocar en el centro a las personas migrantes como sujetos de derechos antes que cualquier otra condición para el abordaje y tratamiento del fenómeno migratorio desde el gobierno mexicano, sino también reconocer que la Administración Pública tiene como una de sus finalidades proteger y promover los derechos humanos, toda vez que ella es parte de la expresión de la voluntad estatal reflejada en su normatividad, dónde esta es una de sus máximas.

Para el presente caso de estudio, lo anterior se puede ver reflejado en la reforma Constitucional en materia de derechos humanos y la Ley de Migración de 2011, principales instrumentos normativos que rigen el actuar de la Administración Pública en México para el abordaje del fenómeno migratorio.

¹ En un sentido más amplio, la Administración Pública está compuesta por áreas distribuidas en los tres Poderes tradicionales de un Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de sus Órganos Autónomos. Tradicionalmente se alude a ella para referirse a su área inserta en el Poder Ejecutivo, que es, con mucho, la mayor, lo que no impide la existencia de esta en otros ámbitos del Estado. (Fernández, J., 2016, p. 89) para efectos de la presente investigación nos referiremos a aquella inserta en el área del Poder Ejecutivo.

Los objetivos de la presente investigación son: 1) analizar la política migratoria del Estado mexicano para su frontera sur durante el sexenio 2012-2018, destacando el marco normativo en la materia y el diseño institucional; 2) la elaboración de un diagnóstico del proceso migratorio en la frontera sur de México y; 3) proponer estrategias y líneas de acción que mejoren el quehacer gubernamental para la eficiente atención de los flujos migratorios provenientes del sur, desde una perspectiva de derechos humanos.

La investigación se desarrolla a partir de la exposición de un marco conceptual que ayuda a explicar y comprender el fenómeno de la migración desde una perspectiva de derechos humanos, la revisión de la evolución y configuración de los flujos migratorios en el sur del país, una revisión histórica de la legislación mexicana en materia migratoria y el cambio en el diseño institucional mexicano, para la construcción de un contexto jurídico, administrativo, político y sociológico en torno a este tema en la frontera sur de México previo a 2014, que sirva como referencia para la revisión, análisis y evaluación en concreto de la política migratoria mexicana para el periodo 2012-2018, a través de un análisis histórico-descriptivo y crítico.

En el primer capítulo se presenta el marco de referencia conceptual de la investigación. Dado que se desarrolla desde un enfoque de derechos humanos, se parte en brindar al lector un marco conceptual sobre estos: qué son, cuáles son y cómo se protegen en el ámbito internacional, regional y local del que México es parte.

Posteriormente se define el concepto de migración, sus variables e implicaciones, así como su relación con los derechos humanos y cómo es que interviene en ella los Estados en el uso de su Soberanía, a través de su principal brazo ejecutor que es la Administración Pública vía la Política Migratoria, para finalmente establecer la relación existente entre estos elementos y la globalización, donde la gobernanza, como una forma de gobernar para la gestión de la migración juega un papel importante.

En un segundo apartado se caracteriza al fenómeno migratorio que tiene lugar en la frontera sur de México, desde las propias condiciones geográficas de la región hasta las de los flujos migratorios que en ella convergen y su actual configuración, mostrando que, si bien ha sido una constante el movimiento de personas a lo largo de la historia, este movimiento ha adquirido particularidades según los contextos en los que ha sucedido.

Además, se describe la forma en que las personas migrantes se han vuelto objeto de delitos por parte del crimen organizado u otras formas de organización criminal, convirtiéndoles en una población vulnerable, con subgrupos con mayor o menor nivel de vulnerabilidad, como son las mujeres y niñas y niños no acompañados.

Conocer las características de la región, de las personas migrantes y la evolución e implicaciones del fenómeno migratorio para el año 2012, permite contar con el contexto del *ser* sobre el cual se diseñó e implementó la política migratoria durante el sexenio y posteriormente evaluar si este fue correspondiente a la realidad que buscó cambiar.

En el tercer capítulo se realiza una revisión histórica de la legislación mexicana en la materia: desde la promulgación de la Constitución de 1917, hasta la actual Ley de Migración, a la cual se le dedica especial atención en aras de analizar sus aspectos más relevantes. Asimismo, se hace mención de los principales tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de migración y las principales recomendaciones que ha recibido por parte de organismos internacionales de los que es participe en torno a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por su territorio.

La revisión del marco normativo nacional e internacional que reguló el diseño e implementación de la política migratoria mexicana para el periodo de estudio de la presente investigación, representa analizar las bases normativas que regularon y establecieron un conjunto de obligaciones para el Estado mexicano con respecto a la gobernanza de la migración en la frontera sur del país, independientemente de las barreras y categorías tradicionales de soberanía y nacionalidad.

Además, denota porqué se habla de que en esta debió de contar con un enfoque de derechos humanos, toda vez que es a través de las instituciones y actores de la Administración Pública que se ve materializada y sus acciones reflejan lo postulado dentro del marco normativo existente en la materia a la par que la delimitan.

Junto con el conocimiento y análisis del contexto migratorio en la frontera sur de México, se cuenta con los elementos necesarios para proceder al análisis y evaluación de la política migratoria implementada para la gestión de estos flujos migratorios por el gobierno mexicano durante el periodo 2012-2018.

En el cuarto capítulo se se desarrolla la revisión y análisis de la política migratoria del Estado mexicano para gestionar los flujos provenientes de Centroamérica durante el periodo de estudio. Para ello, se parte de las experiencias previas en el diseño e implementación de esta, sus principales implicaciones y resultados, tomando como antecedente el momento en que se registró un incremento en las entradas por esta parte del territorio nacional, hasta el año 2000, fecha en la que se instrumentó el primer plan gubernamental para tal efecto.

En este mismo apartado, con los elementos conceptuales e históricos de la migración y la revisión de las políticas migratorias emprendidas por el gobierno mexicano, se revisa y analiza la gestión migratoria en la frontera sur del país durante el sexenio 2012-2018, desde los propios procesos de planeación, hasta la implementación, los resultados y los efectos derivados de la misma.

Finalmente, se formulan propuestas de política migratoria para la atención de los flujos migratorios en la frontera sur de México, así como algunas reflexiones y consideraciones finales.

Capítulo 1. Migración y Derechos Humanos

A continuación, se desarrolla el marco de referencia de la presente investigación, el cual se encuentra basado en la definición de los conceptos de: derechos humanos, qué son, cuáles son y cómo se protegen a nivel mundial, regional y en México; el de migración, sus variables e implicaciones, así como su relación con los derechos humanos y cómo es que interviene en ella los Estados en el uso de su Soberanía, a través de su principal brazo ejecutor que es la Administración Pública vía la Política Migratoria, para finalmente establecer la relación existente entre estos elementos y la globalización.

1.1 Los Derechos Humanos

Existen principalmente dos corrientes clásicas para hablar sobre los derechos humanos; por un lado, la postura del derecho natural (*iusnaturalismo*) y, por otro, la positivista (*iuspositivista*).

Para la corriente *iusnaturalista*:

(...) los derechos humanos son todas aquellas prerrogativas [facultades] que, independientemente de su reconocimiento, le pertenecen al ser humano por la mera razón de serlo, sin necesidad de considerar cualquier contexto sociológico, cultural o social, es decir el ser humano los tiene por el solo hecho de serlo, y por lo tanto, son naturales e inalienables (...) (Fuentes y Ortiz, 2012, p. 161)

Mientras que el positivismo jurídico (*iuspositivismo*)

(...) reconoce al derecho como una consagración de la norma jurídica, esto es, los derechos existen si y solo si se encuentran plasmados en algún mecanismo o instrumento legal (...) (Fuentes y Ortiz, 2012, p. 162)

Dentro de esta corriente se encuentra la definición de Luigi Ferrajoli de derechos fundamentales en los siguientes términos:

(...) son 'derechos fundamentales' todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a 'todos' los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por 'derecho subjetivo' cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por 'status' la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas (...) (Massini, 2009, p.229)

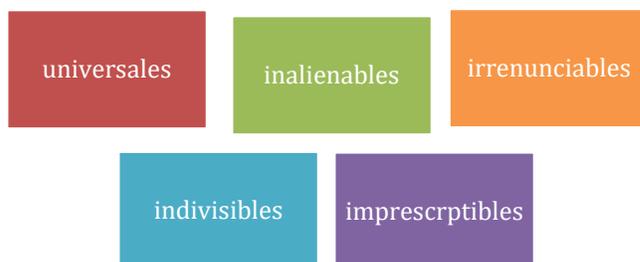
Para el filósofo italiano son derechos humanos aquellos que se encuentran reconocidos en un ordenamiento jurídico para todas las personas, siendo precisos la vida, dignidad, libertad y supervivencia, los cuales, corresponde a los Estados garantizar se cumplan por encima de sus aspiraciones políticas, como las guerras, pues tienen una estrecha relación con la paz y esta es el medio para asegurar la vida y la supervivencia. Se sobrepone un límite al actuar de los Estados en pro de la protección de las personas y sus derechos fundamentales. (Moreno, 2007)

De ambas corrientes se observa que los derechos humanos son facultades que posee el ser humano. La principal diferencia entre éstas, radica en la base sobre la cual se encuentra sustentada la existencia de los derechos humanos, es decir, a partir de su reconocimiento en un ordenamiento o bien la propia existencia del ser humano.

Fuera de dicha discusión filosófica, en la actualidad, tanto a nivel internacional como nacional se encuentran consagrados en tratados, constituciones y leyes. El 10 de diciembre de 1948, en la Asamblea General de la Organización Internacional de las Naciones Unidas (ONU) en París, es la primera vez en la historia que se establecen los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en todo el mundo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, organismo encargado a nivel mundial de la promoción y protección de los derechos humanos, los define como derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición.

Esquema 1: Principios de los derechos humanos



Tienen características fundamentales, las cuales dependiendo el autor u organismo que las describa pueden conjuntarse en menos o desglosarse en más de las que a continuación se mencionan.

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos son características de los derechos humanos ser: universales, inalienables, irrenunciables, imprescriptibles e indivisibles (Amnistía Internacional, 2022).

El principio de universalidad se refiere al deber que tienen todos los Estados y sus gobiernos de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; mientras que el ser inalienables significa que éstos no pueden suspenderse a una persona, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales. (ACNUDH, 2020)

Los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados, por lo que no pueden ser fragmentados y son una totalidad en su conjunto: son indivisibles. Se deben reconocer, proteger y garantizar de forma integral. El avance de uno facilita el avance de los demás, de la misma manera que la privación de un derecho afecta negativamente a los demás. (CNDH, 2020)

No se puede renunciar a ellos, aunque sea por propia voluntad, y por lo tanto son irrenunciables, mientras que el que sean imprescriptibles significa que son para toda la vida y no tienen fecha de caducidad. (Amnistía Internacional, 2022)

Los derechos humanos han sido clasificados conforme a diversos criterios, como su naturaleza, origen, contenido y materia a la que se refieren. En función del momento histórico en que surgieron, han sido clasificados en tres generaciones: en la primera, los derechos civiles y políticos; en la segunda, los derechos económicos, sociales y culturales; y en la tercera, los que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes (CNDH, 2020). Se habla incluso de una cuarta generación, referente a los relacionados con el desarrollo tecnológico: las tecnologías de la información, la comunicación y el ciber espacio. (CESOP, 2017)

Es común encontrar la clasificación anterior, sin embargo, tiene limitaciones, ya que hace una división de los derechos humanos basada en el orden cronológico en que fueron reconocidos en algún documento normativo, con lo que se suelen jerarquizar y, el hecho de que se enarbolaran por ciertos países y sectores en algún momento histórico, no significa que otros derechos y luchas estuvieran ausentes, pues como se mencionó anteriormente son indivisibles y ninguno se encuentra encima de otro. (Steven L. B. Jensen, 2017)

En razón de lo anterior, para describir cuáles son los derechos humanos, la presente investigación retoma la actual clasificación que realiza la ONU en Derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, misma que se presenta a continuación.

1.1.1 Derechos civiles y políticos

Los derechos civiles, también conocidos como derechos individuales o de libertad, son aquellos que están orientados a la protección de la vida, libertad, igualdad, seguridad, dignidad e integridad física y moral del ser humano. Garantizan

independencia respecto de los demás miembros de la comunidad y del propio Estado; protegen las libertades individuales.

Reconocen y garantizan la facultad que corresponde a los ciudadanos de un Estado formar parte en la acción o desarrollo de la actividad gubernativa. Garantizan que cualquier ciudadano pueda participar en la vida social y política.

Dentro de este tipo se encuentran:

- Libertad de movimiento.
- Igualdad ante la ley, derecho a un juicio justo y a la presunción de inocencia.
- Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- Libertad de opinión y de expresión; la reunión pacífica; la libertad de asociación; la participación en asuntos públicos y elecciones.
- Protección de los derechos de las minorías.
- Prohíbe la privación de la vida, la tortura, las penas o los tratos crueles o degradantes, la esclavitud y el trabajo forzoso, la detención o prisión arbitraria, la discriminación y la apología del odio racial o religioso.

1.1.2 Derechos económicos, sociales y culturales

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Folleto informativo No. 33, 2008), son los relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación, tales como:

- De los trabajadores: prohibición del trabajo forzado, a escoger libremente el empleo, salario justo, jornada laboral razonable, la huelga y afiliarse a sindicatos.
- Seguridad social y protección social: derecho a la no denegación de la cobertura de la seguridad social de manera arbitraria, protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona.

- De la vida en familia: derecho a contraer matrimonio mediante libre consentimiento, así como protección de la maternidad y paternidad.
- De un nivel de vida adecuado: derecho a la alimentación, una vivienda adecuada, agua potable y vestido, derecho a la educación y el derecho a acceder a los bienes y servicios relacionados con la salud.
- Los derechos culturales: incluyen el derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos.

Derivado de lo anterior, en la presente investigación se definen a los derechos humanos como aquellas facultades que posee todo ser humano por el hecho de serlo, sin distinción ni discriminación alguna, mismos que se encuentran reconocidos en ordenamientos normativos y tienen por fin permitir el desarrollo de una persona de forma integral, desde la propia protección a la vida, hasta cubrir las necesidades básicas e indispensables de la misma. Son universales, inalienables, indivisibles, irrenunciables e imprescriptibles; a la vez que se encuentran clasificados para su estudio, comprensión y análisis en derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales.

El hecho de que se encuentren reconocidos en ordenamientos jurídicos de índole internacional y nacional, obliga a los Estados a garantizar su cumplimiento, promoción y protección. A continuación, se mencionan las principales instancias a nivel internacional y regional (de las que México es partícipe) que coadyuvan con dicho cometido, así como las existentes en el país, a la par que se describen los mecanismos con los que cuentan para ello.

1.1.3 Mecanismos internacionales, regionales y nacionales de protección de los derechos humanos

Protección internacional de los derechos humanos

Esquema 2: Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos en los que México es participe



A nivel internacional, en la región del Continente Americano² y en México, existen instancias que aglutinan una serie de instrumentos normativos, órganos y estructuras que persiguen como fin la garantía de los derechos humanos. A nivel internacional y regional se encuentran dos principales

sistemas: 1) El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, y 2) El

²Los sistemas regionales de derechos humanos, compuestos por instrumentos y mecanismos regionales, desempeñan un papel importante en la promoción y protección de los derechos humanos a nivel mundial. Los instrumentos (por ejemplo, tratados, convenciones y declaraciones) ayudan a focalizar las normas y estándares internacionales de derechos humanos, reflejando las preocupaciones particulares en la materia en regiones específicas, mientras que los mecanismos regionales (por ejemplo, comisiones, relatores especiales y tribunales) ayudan a implementar los instrumentos en terreno. Actualmente, además del sistema existe en América, se encuentran el europeo y el africano. (URG, 2022)

El sistema regional africano de derechos humanos se ha establecido dentro de una organización intergubernamental conocida como Unión Africana. El principal instrumento regional es la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 y los principales mecanismos son la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. (URG, 2022)

Los acuerdos regionales para la protección de los derechos humanos en Europa son amplios. En ellos participan el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Cada una de estas organizaciones intergubernamentales tiene sus propios mecanismos e instrumentos regionales de derechos humanos. (URG, 2022)

El sistema europeo se encuentra conformado por instrumentos tales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), la Carta Social Europea y la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, junto a sus mecanismos correspondientes, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes. cuenta también con una Comisión contra el Racismo y la Intolerancia y un Comisario de Derechos Humanos. (URG, 2022)

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, mientras que en México se cuenta con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH).

1.1.3.1 Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

Es el conjunto de instrumentos, órganos de protección y mecanismos, dentro de la ONU, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada en 1948. Surgió con la propia Declaración y se encuentra conformado por el Consejo de Derechos Humanos (CDH), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Sistema de Nueve Tratados sobre Derechos Humanos y sus respectivos órganos o comités creados para su observancia. (Castañeda, 2018)

Se trata de mecanismos de protección convencionales y no convencionales, los primeros son órganos que emanan de los principales tratados internacionales de derechos humanos, mientras que los segundos se refieren a los establecidos desde la Carta de las Naciones Unidas, documento fundacional de la ONU. (SDHCH, 2022)

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, surgió a nivel internacional la Organización de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945, con la firma de 51 Estados miembros³ de su documento fundacional denominado *La Carta de las Naciones Unidas*. Actualmente cuenta con 193 Estados miembros y, de conformidad con la Carta:

Las Naciones Unidas tienen cuatro propósitos: mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y la promoción del respeto de los derechos humanos y servir

³ México forma parte de la ONU desde ese mismo año con la firma de la Carta el 26 de junio y la aprobación en el Senado de la República el 5 de octubre, ratificada el 7 de noviembre del mismo año.

de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes” (ONU, 2008).

En el marco de la ONU existen diferentes órganos cuya función indirecta es promover y proteger los derechos humanos internacionalmente reconocidos, aquellos que de manera directa centran sus funciones en esto son: el CDH y la OACNUDH.

El Consejo de Derechos Humanos (CDH)

Conformado por 47 Estados miembros que son elegidos por la Asamblea General de la ONU, el CDH, es el principal organismo intergubernamental del Sistema de las Naciones Unidas⁴ encargado de fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos a nivel global, hacer frente a las situaciones de violación de derechos humanos y formular recomendaciones no vinculantes⁵. (ONU-CDH, 2020)

Está compuesto por los siguientes órganos:

- I. Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal (EPU): es el mecanismo mediante el cual los Estados miembros de la ONU rinden cuenta de los avances y desafíos en materia de derechos humanos en sus territorios. (SDHCH, 2022)
- II. Comité Asesor: integrado por 18 expertos, que son los encargados de proporcionar elementos especializados al CDH cuando este lo solicite, basado en estudios e investigaciones. (SDHCH, 2022)

Adicional a lo anterior, el CDH *“tiene facultades para designar Comisiones y Misiones de Investigación, organizar visitas sobre el terreno con la finalidad de*

⁴ El sistema de las Naciones Unidas está formado por la propia Organización y numerosas organizaciones afiliadas conocidas como programas, fondos y agencias especializadas.

⁵ Las recomendaciones no vinculatorias, son aquellos actos que no crean deberes u obligaciones hacia quienes están dirigidas, es decir, no obligan en estricto sentido jurídico a sus destinatarios, sin embargo, constituyen una importante llamada de atención para éstos, que debe ser atendida y cumplida.

investigar y responder a violaciones de derechos humanos y para ayudar a exponer a los infractores y llevarlos ante la justicia” (ONU-CDH, 2020).

Dentro del CDH se llevan a cabo procedimientos especiales, los cuales son mecanismos destinados a abordar situaciones específicas de derechos humanos en los países o cuestiones temáticas a nivel mundial, con los que asesoran y presentan informes mediante relatores especiales, expertos independientes o grupos de trabajo. (SDHCH, 2022)

El CDH, tiene como secretaría la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), quien proporciona a sus miembros apoyo técnico, sustantivo y administrativo.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH)

Creada en 1993, se trata de la principal entidad de las Naciones Unidas que dirige sus esfuerzos en esta materia y actúa ante los casos de violaciones de derechos humanos en el mundo; además, es el centro principal de coordinación para la investigación, la educación, la información pública y la promoción de estos en el Sistema de Naciones Unidas. Su objetivo principal es identificar, resaltar y elaborar respuestas a los problemas al respecto. (ACNUDH, 2020)

Al frente de ella se encuentra el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, principal funcionario en la materia dentro de las Naciones Unidas. De acuerdo con la propia Oficina, ésta y el Alto Comisionado desempeñan las siguientes funciones:

- Promocionarlos y protegerlos. Pronunciarse objetivamente frente a sus violaciones y elaborar normas para evaluar el progreso en la materia en el mundo.
- Ayudar a empoderar a las personas. Contribuir a la concientización y compromiso por parte de la comunidad internacional y del público sobre las cuestiones referentes al tema.
- Ayudar a los gobiernos: supervisión y análisis de la situación que guardan en cada país, para alimentar la toma de decisiones de los gobiernos en esta

materia y así, evitar abusos y contribuir a mitigar situaciones que puedan desembocar en un conflicto.

- Formular una perspectiva de derechos humanos en todos los programas de las Naciones Unidas para asegurar que estén interconectados y se refuercen con la paz, la seguridad y el desarrollo.

El Sistema de nueve Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas y sus respectivos órganos o comités

En el marco de la ONU existen nueve tratados fundamentales de derechos humanos, los cuales crean obligaciones jurídicas para los Estados que han decidido suscribirlos relativas a la promoción y protección de estos derechos humanos en sus respectivos territorios.

Que un Estado suscriba estos tratados no basta para asegurar que, en la práctica, los derechos humanos consagrados en ellos se hagan efectivos. Se necesita instrumentar medidas necesarias que garanticen su disfrute real. Razón por la cual, cada tratado establece un comité internacional de expertos independientes en la materia, encargado de vigilar y coadyuvar por distintos medios el cumplimiento de sus disposiciones. (ACNUDH, 2012)

Los tratados y los comités creados en virtud de ellos son los siguientes:

1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el cual supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial desde 1969.
2. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), creado en 1985 en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
3. El Comité de Derechos Humanos (CCPR), creado en 1976 para examinar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
4. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el cual supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1981.

5. El Comité contra la Tortura (CAT), creado en 1987, cuya función es examinar la aplicación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
6. El Comité de los Derechos del Niño (CRC), establecido en 1991 para la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.
7. El Comité de Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (CMW), que celebró su primer período de sesiones en marzo de 2004, el cual examina la aplicación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
8. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), establecido en noviembre de 2008 por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
9. El Comité contra la Desaparición Forzada (CED), establecido en junio de 2011 a raíz de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Cada comité está integrado por expertos independientes de competencia reconocida en materia de derechos humanos, que son propuestos y elegidos por un período fijo y renovable de cuatro años por los Estados partes. (ACNUDH, 2012)

En el marco de este sistema convencional, los mecanismos de protección de los Derechos Humanos son: 1) informes periódicos y la adopción de observaciones generales; 2) las investigaciones de oficio a los Estados; 3) La presentación de quejas individuales y 4) las comunicaciones interestatales. (Bregaglio, 2008)

1) Informes de los Estados parte y la adopción de recomendaciones y observaciones generales

Los comités tienen el mandato principal de recibir y examinar los informes iniciales y periódicos⁶ que están obligados a presentar los Estados partes, en los que se

⁶ Los Estados partes tienen la obligación de presentar un informe inicial completo a más tardar uno o dos años después de la entrada en vigor del tratado para ese Estado. A partir de entonces el Estado deberá seguir informando periódicamente, por lo general cada cuatro o cinco años, sobre las medidas adoptadas para aplicarlo.

detalla la manera en que aplican las disposiciones de los tratados: medidas jurídicas, administrativas y judiciales, así como los factores o dificultades para lograr su cumplimiento. Es un balance de la protección de los derechos humanos dentro de su jurisdicción. (ACNUDH, 2012)

Además de estos informes, pueden recibir la información procedente de otras fuentes, como organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, ONG internacionales y nacionales y grupos profesionales e instituciones académicas. (ACNUDH, 2012)

Cada que un Estado presenta un informe en los comités, estos programan su revisión o "examen" dentro de sus sesiones ordinarias, a las que se les suele invitar para que respondan en caso de que se tengan cuestionamientos sobre el informe presentado o se requiera información adicional. (ACNUDH, 2012)

El examen del informe culmina con la aprobación de las "observaciones finales" donde se formulan recomendaciones, cuyo propósito es ofrecer al Estado en cuestión algunos consejos prácticos y alentarlos a que siga adoptando medidas para dar cumplimiento a los derechos estipulados en el tratado. Se exige a los Estados que los divulguen en sus territorios para dar pie a un debate público sobre el modo de lograr avances. (ACNUDH, 2012)

Finalmente se da un seguimiento mediante la solicitud de que en uno o dos años se informe sobre las medidas que hayan adoptado para atenderlas. (ACNUDH, 2012)

Se trata de una medida que permite a los Estados realizar una autoevaluación de la situación que guardan los derechos humanos en su territorio y abre la posibilidad de mejorar sus prácticas en torno a ello, así como prevenir violaciones de los mismos.

2) Investigaciones de oficio

Cuando los comités reciban información fiable que indique que un Estado viene realizando una práctica grave o sistemática de violaciones de los derechos consagrados en los tratados, podrán abrir una investigación y solicitar información

al respecto o incluso proceder a su visita e investigación en territorio⁷. (Bregaglio, 2008)

Este procedimiento no busca investigar violaciones individuales. Sus principales rasgos son: (i) son de carácter confidencial a lo largo de todo el procedimiento, incluso al momento del informe final; (ii) la investigación de oficio solo se iniciará si el comité recibe información fiable (de fuente gubernamental o no gubernamental) que indique una práctica sistemática de violación de los derechos consagrados en la respectiva convención; y (iii) la investigación de oficio se realizará en estrecha colaboración con el Estado en cuestión. (Bregaglio, 2008)

Una vez concluida la investigación y luego de examinadas las conclusiones de ésta por los comités, se procederá a transmitir las al Estado en cuestión quién, en un plazo de seis meses, deberá presentar sus propias observaciones y avances. (Bregaglio, 2008)

3) Presentación de quejas individuales

Los comités pueden examinar denuncias o comunicaciones de particulares en que se alegue la violación de sus derechos por un Estado, siempre y cuando se hayan agotado las posibilidades legales dentro de sus países:

Toda persona que afirme que los derechos que la amparan en virtud de un tratado han sido vulnerados por un Estado parte en ese tratado puede presentar una comunicación ante el comité pertinente, siempre y cuando el Estado haya reconocido la competencia del comité para recibir ese tipo de denuncias. Las denuncias también pueden ser presentadas por terceros si los interesados han dado su consentimiento por escrito o si no tienen posibilidades de darlo (ACNUDH, 2012, p. 35)

⁷ Solo cuatro comités gozan de esta competencia, el CAT, el CEDAW, el CRPD y el CED.

El objeto es obtener un dictamen u opinión del comité, en el que se pronuncie sobre si ha habido o no, violación de derechos, con el fin de obtener una reparación del Estado infractor⁸. (Bregaglio, 2008)

4) Quejas interestatales

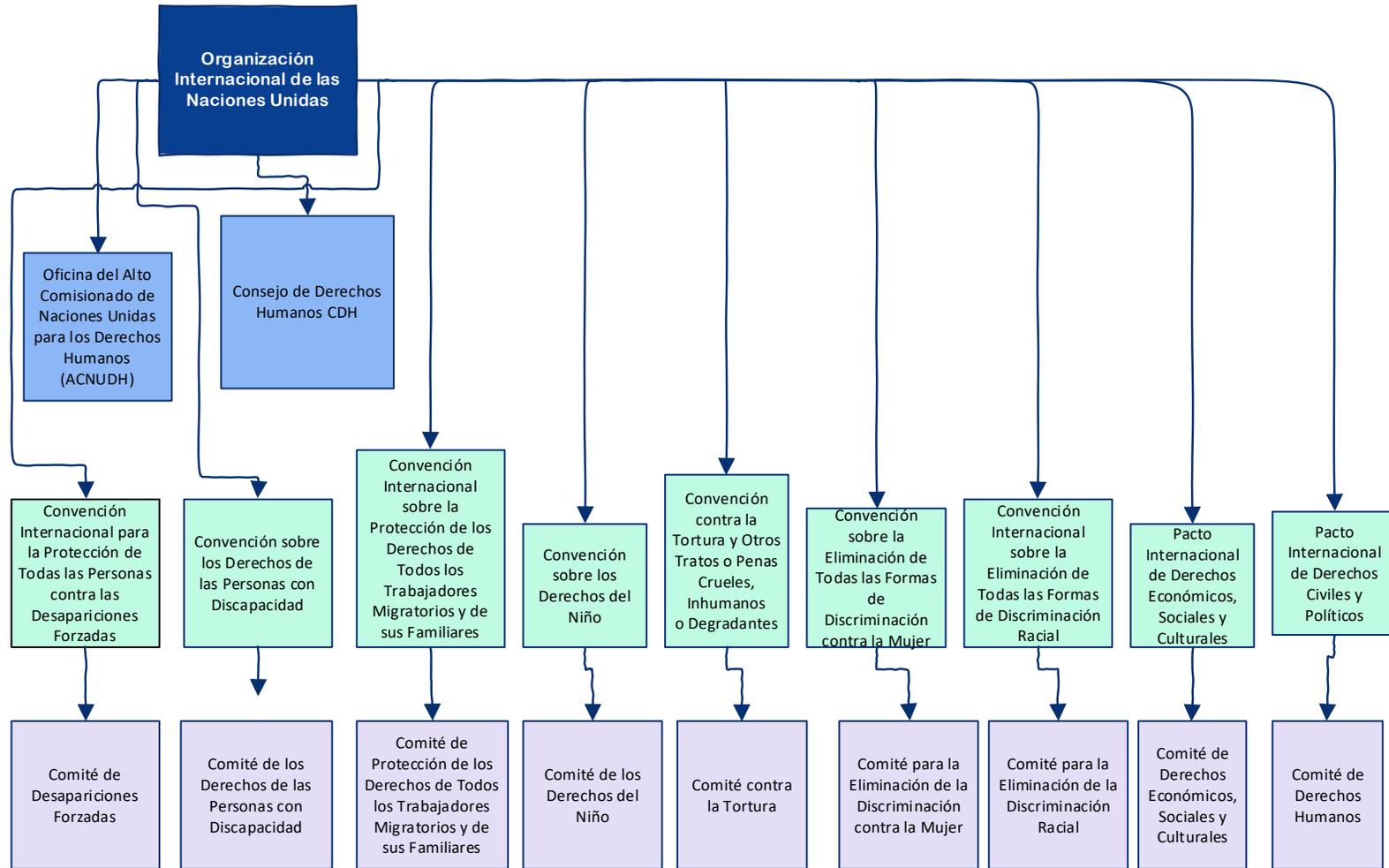
Consiste en la remisión de una comunicación de un Estado parte en la que alega que otro Estado parte no está cumpliendo con las obligaciones establecidas en el tratado respectivo. Los comités que pueden ejercer este mecanismo son el CDH, el CERD, el CAT, el CMW, el CRPD y el CED. (Bregaglio, 2008)

Luego de que se haya examinado detenidamente el asunto, se preparara y presenta un informe en el que figuren sus conclusiones y las recomendaciones que considere apropiadas para la solución amistosa de la controversia. El comité transmitirá este informe a cada uno de los Estados parte. (Bregaglio, 2008)

Estos últimos tres mecanismos no buscan prevenir las violaciones de derechos humanos (como podría ocurrir con los procedimientos de envío de informes), sino que intentan que el comité correspondiente se pronuncie acerca de si hubo o no una violación de los derechos humanos, lo que obliga a los Estados a adoptar medidas para reparar los daños ocasionados hacia una persona o una colectividad.

⁸ Ya sea a través del pago de una indemnización, la satisfacción o la restitución al estado anterior de las cosas (como sería la derogación o modificación de la su legislación interna, o la liberación de una persona indebidamente detenida).

Esquema 3: El Sistema de nueve Tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas y sus respectivos órganos o comités



FUENTE: Elaboración propia a partir de la consulta del texto El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo No. 30 publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012).

1.1.3.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos



En el continente americano, dentro de su propio contexto político, cultural, económico y social, existen órganos encargados de resolver las preocupaciones específicas de la región, como lo es la protección de los derechos humanos.

La Organización de Estados Americanos (OEA), es la principal organización que aglutina a los países de la región y tiene como finalidad *“lograr un orden de paz, justicia, fomento a la solidaridad, defensa a la soberanía, integridad territorial, independencia, fortalecimiento de la democracia, defensa de los intereses comunes y debate de los grandes temas de la región y del mundo”* (Castañeda, 2018)

La OEA fue creada en 1948 cuando se subscribió, en Bogotá, Colombia, la Carta de Organización de los Estados Americanos que entró en vigor en diciembre de 1951. Hoy en día, la OEA reúne a 35 Estados del continente americano y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio. (OEA, 2022)

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) es el conjunto de normas, organismos y mecanismo que, en el marco de la OEA, cumplen la función de promover y proteger los derechos humanos universales en el continente americano. (CIDH, 2015)

En el seno de la OEA se localizan dos órganos encargados de su protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Creado en 1959, se trata de un órgano autónomo y el principal dentro de la OEA, encargado de la promoción y defensa de los derechos humanos en el continente americano.

Sus funciones son las siguientes:

- Recibe, analiza e investiga peticiones individuales en que se alega que Estados Miembros de la OEA han violado derechos humanos. (OEA, 2022)
- Observa la situación general de los derechos humanos en los estados miembros y publica informes especiales sobre su situación. (OEA, 2022)
- Realiza visitas *in loco* a los países para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. De estas visitas resultan informes. (OEA, 2022)
- Estimula la conciencia pública respecto de los derechos humanos en el continente, a la par que organiza y celebra visitas, conferencias, seminarios y reuniones con representantes de gobiernos, instituciones académicas, entidades no gubernamentales y otros, con el objetivo principal de divulgar información al respecto. (OEA, 2022)
- Recomienda a los estados miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del Continente. (OEA, 2022)
- Solicita a los Estados Miembros que adopten medidas para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto de una petición ante la CIDH en casos graves y urgentes. Asimismo, puede solicitar que la CortelDH disponga la adopción de “medidas provisionales” en casos de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas, aunque el caso aún no haya sido presentado ante esta. (OEA, 2022)
- Presenta casos ante la CortelDH y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos. (OEA, 2022)
- Recibe y examina comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana. (OEA, 2022)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortelDH)

Es el órgano judicial autónomo de la OEA cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre derechos humanos. Ejerce principalmente tres funciones (CortelDH, 2021):

1. Función contenciosa: determinar si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana o en otros tratados aplicables, así como realizar la supervisión de cumplimiento de sentencias emitidas por la propia Corte a los Estados. (CorteIDH, 2021)
2. La facultad de dictar medidas provisionales: dictar medidas que deben tomar los Estados miembros para la protección de un particular. (CorteIDH, 2021)
3. La función consultiva: por este medio la Corte responde consultas que formulan los Estados miembros de la OEA o los órganos de la misma acerca de: a) la compatibilidad de las normas internas con la Convención; y b) la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. (CorteIDH, 2021)

1.1.3.3 Mecanismos de protección de los Derechos Humanos en México

El principal organismo de protección de los derechos humanos en el Estado mexicano, emana del artículo 102, apartado B de la CPEUM: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

En la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (última reforma 2018), en el Artículo 6° de la fracción I a la XVI, se encuentran contenidas las atribuciones mediante las cuales busca cumplir con el objetivo bajo el cual fue creada, mismas que a continuación se mencionan de forma resumida:

- Recibir, conocer e investigar quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Si bien no son vinculantes, tienen un fuerte impacto en la opinión pública, por lo que en su mayoría son atendidas.
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país.

- Proponer a las diversas autoridades del país, que, en el ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.
- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.
- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos
- Observar el seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres
- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH)

Con el surgimiento de la CNDH, se instruyó a cada estado de la República mexicana crear una Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) en sus respectivas jurisdicciones. A la fecha existen treinta y dos, una por cada uno de los estados de la República y la Ciudad de México.

Fueron creadas con el objetivo de proteger y difundir los derechos humanos entre la ciudadanía local, y también entre las autoridades que en él operan. Son órganos similares a la CNDH; es decir, no jurisdiccionales, y medios de presión ante el gobierno local, de carácter social. Respecto de la naturaleza jurídica, en principio, la mayoría de las CEDH siguen el modelo implantado por la CNDH, es decir, organismos descentralizados de los gobiernos estatales, con personalidad jurídica y patrimonio propios. (Beltrán, 2004)

Podría decirse que, en general, las CEDH fueron concebidas a semejanza de la CNDH, aunque cada una de ellas evolucionó de forma particular y poseen características específicas. (Beltrán, 2004)

A continuación, se formula la de definición de migración, sus variables e implicaciones, en aras de establecer su relación con los derechos humanos, desde su posicionamiento como el derecho a la libertad de tránsito, hasta el ser un proceso en el que se encuentran intrínsecamente presentes.

1.2 Migración

Se trata de un concepto que ha sido formulado en diferentes momentos históricos bajo categorías de análisis propias de dichos contextos y de los individuos protagonistas.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra migración proviene del latín *migratio*, que significa “*Desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente por causas económicas o sociales (2019)*”, mientras que un migrante es aquel “*que migra (2019)*”.

El desplazamiento de personas de forma individual o colectiva, por lo largo y ancho de los territorios en búsqueda de satisfacer sus necesidades, se trata de un acontecimiento tan antiguo como la propia historia.

No obstante, como lo señala Manuel Castillo (2004), en ese devenir histórico, el asentamiento de individuos, familias y comunidades, permitió referir a las poblaciones respecto de un lugar en el territorio y el cambio territorial dio lugar a un proceso social, más allá de lo geográfico, lo cual, permitiría su consecuente conceptualización, construcción teórica y reconstrucción analítica.

En sus orígenes, el concepto de migración se asumió primordialmente como el movimiento de personas que cambian de residencia, es decir como “*los desplazamientos de personas que tienen como intención un cambio de residencia desde un lugar de origen a otro de destino, atravesando algún límite geográfico que generalmente es una división político-administrativa*” (citado por Sánchez E., p. 1)

En estas primeras aproximaciones y las subsecuentes, existió un interés por distinguir los diferentes tipos/modalidades de estos movimientos o migración, cuyos rasgos resultan ser más o menos diferenciados: la naturaleza interna (al interior de un país) o internacional (de un país hacia otro); distinciones entre los ámbitos de origen y destino (de lo urbano a lo rural o viceversa); los propósitos de los desplazamientos (laboral, educativa, etc.); la temporalidad del movimiento (permanente, temporal, estacional etc.); las causas de la migración (políticas, económicas o sociales); el carácter individual o colectivo; entre otras (Castillo, 2004, p.40).

Dos tipos de migraciones que han sido objeto principal de estudio y centro para las políticas migratorias de los Estados son la regular y la irregular, que tienen que ver con la legalidad en que suceden; de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (2020) la primera supone el “*Movimiento de personas que se produce de conformidad con las leyes del país de origen, de tránsito y de destino*”, mientras que la segunda se refiere al “*Movimiento de personas que se produce al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino*”.

En este punto resulta importante señalar que el tránsito de personas de un destino de origen hacia uno de llegada, en algunos casos es a través de uno o varios países, por lo que la migración regular e irregular contempla no solo el asentamiento en un país distinto al de origen de forma legal o no, sino su paso por otros en condición de igual forma legal o ilegal.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2012) establece que la migración, implica dos fenómenos: la emigración, que se refiere al proceso mediante el cual las personas dejan sus países y, la inmigración que es su llegada a un sitio, entendiendo éste como un proceso que se asocia con otros conceptos que ayudan a su comprensión y análisis:

Un migrante deja su país de origen (o expulsor) y se dirige a un país de destino (o receptor). Durante el trayecto, algunos como los refugiados y solicitantes de asilo, pueden pasar un tiempo en un país de tránsito. también es común escuchar que se habla de los países como países de emigración (o expulsores de origen) o países de inmigración (o receptores o de destino (...)) (OCDE, 2012, p. 29)

Los intentos por clasificar el desplazamiento de los seres humanos son complejos debido a las condicionantes y contextos en que suceden. Manuel Castillo (2004) señala que el concepto de movilidad territorial de la población, a diferencia del concepto tradicional de migración, distingue “*no solo poblaciones que han cambiado su lugar de residencia habitual, sino también otras, que sin hacerlo, experimentan diversos grados de movilidad en distintas zonas del territorio*” (p.44), por ejemplo la migración interna, que se refiere al desplazamiento de personas dentro de una misma división político-administrativa.

Asimismo, es conveniente distinguir dos tipos de migraciones: la voluntaria e involuntaria. La primera hace referencia a *cuando los migrantes tienen todos los elementos para asumir de manera libre y sin coacción la decisión de migrar inspirados por razones de interés personal* (Castro, 2016, p. 14); mientras que la segunda se refiere a *cuando las personas son obligadas a huir de su hogar por la persecución de terceros (por razones políticas, de nacionalidad, pertenencia a un grupo social, entre otras causas) o por acontecimientos naturales (cambios climáticos, por ejemplo)* (Castro, 2016, p. 14).

En los casos de migración involuntaria, no se habla estrictamente de migrantes, sino de desplazados internos o demandantes de asilo. Desde esta visión, y con los elementos anteriormente mencionados, Gabriela Fuentes y Luis Ortiz (2012), definen a la migración *como un proceso referente a la movilidad de los individuos que se desplazan de su lugar cotidiano a un hábitat desconocido* (p. 159).

Como se observa, la migración conlleva diversas variables e implicaciones, es por ello que la presente investigación se apoyará en la definición anterior (sin olvidar los matices de este proceso) y junto con este término, se empleará el de *flujos migratorios*, el cual hace referencia a la movilidad de personas en contexto de migración, dónde se reconocen y aglutinan las diferentes modalidades y variables de esta: emigración, inmigración, tránsito, retorno, desplazamiento forzado, desplazamiento interno, entre otras ya mencionadas), es decir, el número de migrantes que llegan a un país (inmigrantes) o parten de un país (emigrantes) en el transcurso de un periodo de tiempo específico. (OIM, 2022)

1.2.1 La migración como un Derecho Humano

En la actualidad, no hay un reconocimiento jurídico o explícito de orden, nacional o internacional, a la migración como un derecho humano; sin embargo, como lo señala Carbonell, en las constituciones, así como en tratados internacionales sobre derechos humanos, se asienta el derecho a la libertad de tránsito.

Para Manuel Castillo (2000)

Históricamente, la migración ha sido vista como el uso de una facultad de las personas, de las familias y eventualmente de grupos más amplios, reconocida en la mayoría de los marcos jurídicos, como el principio de libertad de tránsito. En muchos sentidos, se reafirma no solo como parte del ejercicio de un derecho, sino también como una acción las más de las veces voluntaria [pues esta también se ve influenciada por condiciones forzosas o involuntarias] y, cuya decisión remite a la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida (p. 190)

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 13 se estableció que: “1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado y, 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país”.

Si bien, el derecho a libertad de tránsito, no limita la autoridad de cada Estado para determinar quién y bajo qué criterios puede ingresar y establecerse en su territorio, internacionalmente existe una tendencia a adoptar un enfoque de derechos humanos en la gestión de los flujos migratorios, en la búsqueda de que las restricciones establecidas por los Estados al ingreso, tránsito o permanencia en ellos de personas extranjeras, no vulnere sus derechos fundamentales como personas.

Las personas migrantes, antes de cualquier adjetivo, son seres humanos, y como tal poseen derechos humanos que deben ser reconocidos y protegidos en cualquier parte del mundo, sin importar la de estancia legal o no que posean en los territorios donde se encuentren. Sin embargo, a pesar del marco jurídico existente, los migrantes en todo el mundo siguen sufriendo abusos, explotación y violencia, hechos que atentan con su integridad y dignidad humana. (CIDH, 2013)

Las autoridades estatales tienen la responsabilidad de garantizar su acceso a servicios básicos tales como los de salud, educación, trabajo, vivienda y justicia sin temor de que los arresten, los detengan o los deporten simplemente por cubrir necesidades básicas e indispensables que son un derecho humano, además de combatir las expresiones de racismo y xenofobia, violencia y discriminación a las que se ven expuestos fuera de sus lugares de origen. (CIDH, 2013)

1.2.2 La migración en el contexto de los Estados

Lo que llamamos Estado, es “(...)por un lado, una serie de teorías y pensamientos filosóficos sobre una realidad variable (...), y por otro, una realidad que se expresa en elementos (...)”. (Cárdenas,2017, p. 9)

Para Jaime Cárdenas Gracia (2017), es en el Renacimiento, bajo la consumación del modelo de producción capitalista y otros factores⁹, que surgen los Estados-Nación como una forma de organización política basada en una unidad territorial, ejércitos permanentes, una hacienda pública y un orden jurídico exclusivo y uniforme aplicable en dicho territorio, así como a sus habitantes, además de categorías jurídico-políticas como la soberanía y el monopolio de la fuerza legítima (p.15).

Otras características de los Estados son las siguientes:

- a) Ser un Estado territorial, pues su poder se extiende sobre un territorio en el que él solo tiene la capacidad de ejercerlo y permanecen al margen influencias o poderes exteriores. (Cárdenas,2017, p. 18)
- b) El Estado es el conjunto de ciudadanos que pueblan su territorio y se constituyen en pueblo o Nación política (Cárdenas,2017, p. 19), es decir, comparten características en común.
- c) Tiene un fundamento jurídico formal que rige su actuación: Constitución. (Cárdenas,2017, p. 19)

⁹ El descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza en el viejo y nuevo mundo; el desarrollo de finanzas internacionales; la revolución de los métodos de cultivo y la distribución de la propiedad territorial; el descubrimiento y difusión de la imprenta; la caída del monopolio material e ideológico de la iglesia; el descubrimiento de la pólvora; la construcción de ejércitos nacionales y la reforma protestante y su importancia secularizadora.

- d) Está compuesto por órganos de gobierno y administrativos que actúan conforme a la voluntad del pueblo en las decisiones que toman y ejecutan. (Cárdenas,2017, p. 19)

La soberanía es un atributo del Estado que indica supremacía e independencia, y significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder externo a él, por lo que el poder para admitir o excluir a personas ajenas a sus ciudadanos (extranjeras) en su territorio es inherente a su soberanía.

Los Estados son la base del sistema internacional y, por lo tanto, en el ejercicio de su soberanía, limitan la libre circulación, entrada y permanencia de personas en sus territorios.

El ver a la migración como un derecho y al hacer valer la libertad de tránsito, así como el derecho a la búsqueda de más y mejores oportunidades de vida y desarrollo de las personas, converge con el derecho de los Estados, pues quienes “(...) *en el ejercicio de su soberanía, tienen competencia absoluta para definir los términos de admisión y presencia de nacionales de otros países dentro del territorio de su jurisdicción [lo que] (...) ha justificado una serie de medidas cuyo respeto a los derechos fundamentales es sumamente cuestionable...*” (Castillo, 2000, p. 192)

Como se mencionó anteriormente, la migración puede ser interna o externa; es decir, al interior de un país, o de un país hacia otro. En el primer caso, no existen barreras físicas o legales de facto que imposibiliten dicha movilidad y, en la mayoría de los casos se trata de ciudadanos que deciden cambiar su lugar de residencia dentro del Estado que los reconoce como tal; sin embargo, en las migraciones internacionales, las personas en situación de movilidad, encuentran en su trayecto barreras geográficas y físicas que marcan el fin del Estado que los reconoce como ciudadanos sujetos de derechos, así como el inicio de otro u otros que, en caso de no tener el permiso de ingresar, transitar o permanecer en él, los categoriza como ilegales, les niega el acceso, tránsito y permanencia, pero lo más grave aún, les impide gozar y hacer valer sus derechos básicos humanos y universales como la salud, educación, vivienda, trabajo y acceso a la justicia.

La migración irregular, el no contar con un permiso de permanencia o tránsito en un país diferente al de origen, no debe ser motivo para impedir que a un ser humano se

le reconozcan y hagan valer sus derechos, ya que éstos se encuentran por encima de su estatus legal.

El artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que “*Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*”, lo que significa que cualquier ser humano en condición de movilidad, sea cual fuere el grado en que la experimente, tiene derechos ante la ley del Estado donde se encuentra sin importar su estatus legal, lo que implica la responsabilidad, antes bien, de éstos por proteger a cualquier persona dentro de sus territorios.

En el entendido de que el Estado es una realidad que se expresa en elementos (Cárdenas, 2017, p. 9), donde se materializa es en el conjunto de órganos directivos que lo componen: el Gobierno. Es a través de este por el que se expresa la voluntad del Estado, por medio del orden jurídico. (Lavecchia, p. 7)

Habitualmente se entiende por tal al órgano al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye el Poder para realizar tal actividad, por lo que podemos referirnos a ellos como las autoridades que dirigen, controlan y administran las instituciones del Estado. (Lavecchia, p. 8)

En cada Estado, como lo señaló Montesquieu, existen tres tipos de Poderes: 1) el Legislativo dónde se ve representado el pueblo y se dictan las Leyes, 2) el Judicial que tiene como función salvaguardar el orden social mediante el castigo de quién viole las disposiciones legales y juzgar diferencias entre particulares y, 3) el Ejecutivo, encargado de cumplir con la ejecución de la normatividad estatal. Estos poderes se sintetizan en uno solo que es el Gobierno. (Arenas, 2000, p. 12)

En el ámbito del Poder Ejecutivo se localiza la Administración Pública, entendida como “*el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada*”. (Carrillo citado por Galindo, M, 2000, p. 6)

La Administración Pública representa en forma concreta la acción gubernamental y el Poder Ejecutivo es el ámbito en el que se desenvuelve. En ella se establece la relación

Gobierno-pueblo, ya que sus principales componentes son las instituciones públicas y sus funcionarios.

En este orden de ideas, a continuación, se define el concepto de política migratoria como aquellas decisiones tomadas y ejecutadas por las instituciones y funcionarios de gobierno de los Estados (desde la Administración Pública) referentes al trato del fenómeno migratorio y de las personas migrantes.

1.2.3 Respuestas de los Estados al fenómeno migratorio: La Política Migratoria

La migración, en especial la migración internacional, y sus implicaciones, ha sido objeto de estudio principalmente de aquellos países considerados de destino de los flujos migratorios, con un enfoque, por ende, inmigratorio. Son recientes y pocos los estudios con una visión desde los países considerados expulsores o de tránsito de los flujos migratorios, es decir, desde un enfoque emigratorio.

Existen principalmente dos visiones en los estudios de las políticas migratorias: 1) desde la perspectiva de las emigraciones (la salida de flujos migratorios de un país hacia otro) y, 2) desde la de las inmigraciones (la llegada de flujos migratorios a un país de destino).

Yrizar (2009) señala que los trabajos con un enfoque desde la inmigración se centraron en su mayoría en la última década del siglo XX y principios del XXI, provenientes principalmente de autores¹⁰ de países desarrollados, que son los considerados destinos/receptores de los flujos migratorios internacionales y que por lo regular cuentan con un amplio margen de maniobra, en términos de movilización de recursos materiales.

Por su parte, las políticas desde la visión de la emigración van desde el establecimiento de puntos determinados de salida de cierto Estado, hasta *“aquellas decisiones públicas tomadas por los gobiernos centrales de los estados que se refieren a la salida de sus connacionales al extranjero, al establecimiento de vínculos*

¹⁰ Cornelius y Tsuda, 2004; Cornelius y Lewis, 2007; Izquierdo y León, 2008; Castles, 2006; Zolberg, 2006; Arango, 2005; Solanes, 2005; Joppke y Morawska, 2003; Calavita, 1998; Freeman, 1995; Martin, 1992

formales con ellos y con sus familias, así como a la promoción de la identidad nacional en el extranjero (Yrizar, 2009):

“Para Fitzgerald (2008), las “políticas emigrantes” (emigrant policies) son aquellas que intentan gestionar (manage) las relaciones con los ciudadanos que ya se encuentran en el exterior.” (Citado por Yrizar, 2009)

Definiremos la política migratoria, en palabras de Yrizar (2009), como *“la suma de las decisiones que ejerce el Estado para controlar su territorio e identificar a todas aquellas personas que entran, transitan o salen de él e incluye las decisiones públicas relacionadas con la inmigración, el tránsito y la emigración internacional”*.

Una idea que ayuda a entender las migraciones masivas internacionales de personas que se han suscitado en las últimas dos décadas, es la de Lelio Mármora (2002), quien define a las políticas migratorias como *“las respuestas del Estado a la problemática migratoria, producto del movimiento masivo de personas a través de fronteras internacionales y de la percepción que tienen las sociedades que experimentan con mayor intensidad dicho movimiento (Citado por Yrizar, 2009)”*.

Con esta definición se incluye, no solo a las decisiones en torno a la migración de los Estados, sino cómo es que éstas impactan en sus propios intereses y de su población, lo que vuelve necesario una respuesta político-social adecuada de los gobiernos frente a las mismas, ya que las políticas migratorias deben entenderse como respuestas de los Estados a procesos migratorios, ya sea controlados o no, que se materializan en acciones de gobierno por parte de instituciones públicas especializadas en la ejecución y diseño de estas políticas.

En la elaboración de la política migratoria de un Estado no solo intervienen las variables sociales, políticas, económicas y geográficas de su territorio, sino también las externas y de otros Estados soberanos, por lo que no se pueden concebir estas sin una mirada amplia e internacional.

1.2.4 El fenómeno migratorio y la globalización

La migración durante mucho tiempo fue objeto de atención, principalmente de aquellos países considerados de destino.

Con la llegada de la globalización, el fenómeno migratorio ha ido adquiriendo una nueva dimensión para volverse un fenómeno mundial que concierne a todos los países del mundo. Hoy en día se considera que todos los países son puntos de origen, de tránsito y de destino de migrantes; es por eso que la única manera de gestionar las migraciones es mediante un esfuerzo conjunto de todas las partes involucradas. (Castro, 2016, p. 40)

Desde el siglo XV comenzó un proceso económico, social, político, tecnológico y cultural caracterizado por la progresiva integración e interacción entre los países, las personas, las instituciones, bienes, servicios y mercancías a nivel mundial: la Globalización. Lo que sucedía en una parte del mundo comenzó a afectar al resto.

En este sentido, la migración al ser un fenómeno históricamente presente en las sociedades humanas, a lo largo y ancho del mundo, ahora interconectado, no es un fenómeno que deba ser atendido de manera exclusiva y aislada por uno o dos Estados. Se requiere una respuesta elaborada desde la comunidad internacional.

Actualmente, a nivel internacional se habla de una gobernanza de las migraciones basada en los derechos humanos, término conceptualizado por la Organización de las Naciones Unidas que denota los esfuerzos para su construcción desde la primera mitad del siglo XX, con la creación de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la OACNUR.

Consiste en el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la migración como un fenómeno inevitable, por lo que no se debe buscar frenarlo, sino más bien gestionarlo de una mejor manera, basado en los derechos humanos. *“Es un proceso que promueve la coordinación entre diferentes autoridades y marcos jurídicos de regulación migratoria con el fin de proporcionar una respuesta conjunta y coordinada al fenómeno y fomentar la cooperación internacional en la materia (Castro, 2016, p. 41)”*.

En este caso, la migración internacional, como fenómeno cuyas causas y consecuencias frecuentemente trascienden el ámbito de los Estados nacionales, requiere de una gobernanza elaborada desde la comunidad internacional; sin embargo y en vista de la continua predominancia del paradigma de la soberanía estatal, los esfuerzos para una gobernanza de la

migración requieren de medidas aplicables en el ámbito internacional. (CEIGB, 2015, p. 15)

Si bien, la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos es un término acuñado en el seno de la comunidad internacional, su implementación práctica depende de toda una serie de actores dentro de los Estados, como los propios gobiernos nacional y locales (estatales y municipales) legisladores, autoridades migratorias, etcétera. (CEIGB, 2015, p. 15).

Hablar de gobernanza es hacer alusión a la forma en que se gobierna, donde el gobierno es un agente significativo y decisivo, pero reconoce que no es el único actor y por lo tanto, incluye a otros no gubernamentales (como organismos internacionales, de la sociedad civil, empresas privadas y la propia ciudadanía) en la toma de decisiones, diseño e implementación de políticas para la resolución de los problemas y demandas de la sociedad.

La gobernanza es entonces la forma en la que se desarrollan las acciones de la Administración Pública y, se vuelve la articulación entre lo nacional y lo internacional, lo cual supone que en el ámbito de lo nacional se realicen las acciones pertinentes en torno al contexto mundial, sin olvidar el propio y las necesidades locales.

Las personas migrantes antes que su condición migratoria son seres humanos que poseen derechos, los cuales deben ser garantizados por cualquier Estado del mundo, quienes poseen marcos internos para su procuración y protección, a la vez que se encuentran sometidos al apoyo y escrutinio internacional para tal fin.

La migración es un proceso que implica la búsqueda de más y mejores oportunidades de vida, dentro del cual, se encuentran intrínsecamente presentes los derechos humanos, por lo que si bien, los Estados en el ámbito de su soberanía regulan la entrada, tránsito y permanencia de personas migrantes en sus territorios, están obligados a hacerlo sin violarlos.

Es a través de la Administración Pública que se ejecuta la voluntad es mediante la política migratoria que un Estado gestiona el fenómeno migratorio en su territorio, sin embargo, no se debe de dejar de lado que su tratamiento debe involucrar otros actores como el sector privado, social e internacional. La migración es un fenómeno

universal e incontenible que requiere de esfuerzos y respuestas conjuntas para su abordaje.

Capítulo 2. El fenómeno migratorio en la frontera sur de México

A continuación, se describe cómo se presenta el fenómeno migratorio en la frontera sur de México, desde las propias características de la región y la forma en la que evolucionó a lo largo de los años, hasta las de las personas que emplean esta parte del territorio para ingresar al país, sus rutas y los obstáculos que enfrentan, especialmente las mujeres y niños y niñas adolescentes.

2.1 Características y escenario regional de la frontera sur de México

México se encuentra integrado en el sistema migratorio de América del Norte, uno de los que concentran mayor movilidad humana y complejidad social, ya que en él se localiza el principal destino de los flujos migratorios en el mundo: los Estados Unidos (PEM 2014-2018). Desde los regionales (como los mexicanos y centroamericanos) hasta los extra regionales (otros países del mundo), que emplean a México como puente para llegar a él y Canadá.

En la mayoría de los casos, la entrada de dichos flujos migratorios al territorio nacional es por la frontera sur y de forma irregular, principalmente provenientes de los países del llamado triángulo norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador.

La frontera sur de México tiene una extensión territorial de 1,149 kilómetros, de los cuales, 956 limitan con Guatemala en colindancia con los estados mexicanos de Chiapas, Tabasco y Campeche, mientras que 193 con Belice en colindancia principalmente con el estado de Quintana Roo y en solo 14 kilómetros con Campeche.

La frontera México-Belice es mayoritariamente fluvial y está marcada por el Río Hondo y el Arroyo Azul; en el caso de la frontera con Guatemala, el río Suchiate y un tramo del río Usumacinta (aproximadamente 385 kilómetros entre los dos) marcan parte de la delimitación fronteriza en el estado de Chiapas; el resto son fronteras terrestres: zonas montañosas y selvas, principalmente. Los estados de Tabasco y Campeche colindan con la región selvática del Petén guatemalteco. (Armijo, 2011, p. 36)

2.2 Dinámica migratoria en la región

Las dinámicas e intercambio fronterizo entre México y sus países vecinos Guatemala y Belice han existido a lo largo de la historia, bajo diferentes contextos e intensidades, tratándose de residentes fronterizos, trabajadores temporales, visitantes locales, pequeños comerciantes, entre otros, con documentación y sin ella, que establecieron vínculos culturales, familiares y comerciales en la región.

Este intercambio y movilidad se ha dado histórica y principalmente en la línea divisoria con Guatemala en el estado de Chiapas, mientras que con Belice fue hasta la década de los ochenta que comenzó a ocurrir a consecuencia de la expansión económica del estado de Quintana Roo como un destino turístico objeto de inversiones públicas y privadas.

De los estados de la República Mexicana que conforman la frontera sur, Chiapas es el que presenta el mayor espectro de movimientos fronterizos, pues, de éstos, es el que cuenta con una mayor infraestructura en comunicaciones, densidad de población y actividad económica, lo que propicia las condiciones para la movilidad de las personas; en segundo lugar se localiza el estado de Tabasco, con menor infraestructura, población y actividad económica en comparación con Chiapas; en el estado de Campeche el movimiento de migrantes es prácticamente nulo por la presencia de regiones selváticas y de conservación; mientras que en último lugar se encuentra el estado de Quintana Roo que limita con Belice.

Desde la segunda mitad del Siglo XIX, la región centroamericana se convirtió en una importante fuente de flujos migratorios con destino hacia México con el objetivo de trabajar temporalmente en el cultivo de caña de azúcar, plátano, café y algodón (CEIGB, 2014, p.10); principalmente mano de obra guatemalteca a las plantaciones cafetaleras chiapanecas de la región del Soconusco.

Esta región, para Manuel Castillo (1990) *constituye la zona de alta consolidación en su vínculo con los países centroamericanos*, ya que allí se localizan las vías y medios de comunicación más transitados, ocurre el comercio internacional relevante y se localizan los puestos fronterizos de mayor importancia, experimentándose un movimiento más intenso de bienes y personas de diversa índole (p. 174-175), seguido por las regiones de Tapachula y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, donde también se

presentó un flujo de trabajadores provenientes de Guatemala en las actividades de construcción y el servicio doméstico (Armijo, 2011, p. 37).

En lo que respecta a Campeche, debido a la presencia de zonas selváticas y de conservación en su frontera con Guatemala, además de la ausencia de vías de comunicación, no ha sido atractiva para la inmigración centroamericana, pero sí las actividades forestales, madereras y chileras que favorecieron la movilidad de trabajadores en ambos lados de la frontera desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. (Armijo, 2011, p.37-38)

En el caso de Tabasco, en la frontera del municipio de Tenosique con el Petén guatemalteco, igualmente existió de forma intermitente asentamientos forestales a principios del siglo XX y, a partir de la década de los 60, inició un proceso de poblamiento proveniente de Guatemala en búsqueda de tierras para actividades agrícolas y ganaderas. (Armijo, 2011, p.38)

En la frontera México-Belice en el estado de Quintana Roo, en las décadas de 1960 y 1970, se sumó a los desplazamientos históricos en la región, la presencia de trabajadores temporales en el corte de caña en los ingenios azucareros que se establecieron en el Río Hondo. (Armijo, 2011, p.38)

Desde finales de los años setenta la región chiapaneca se volvió una zona de atracción para algunos flujos de carácter más o menos permanente, a los que la región les ofreció ciertas condiciones relativas de ocupación y seguridad; estas corrientes provinieron de países con un menor desarrollo relativo al de México, cuyo volumen e intensidad fluctúa según las variaciones económicas, políticas y sociales por las que transitan sus países de origen. (Castillo, 1990, p. 175)

En la década de los ochenta, como lo señala Natalia Armijo (2011), *las guerras civiles en Centroamérica modificaron los flujos migratorios desde la región hacia y a través de México* (p.38), ya que el gobierno mexicano presenció un incremento notable en el número de solicitantes de asilo centroamericanos como consecuencia de las guerras civiles en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, a la vez que aumentó su tránsito ilegal por México para buscar llegar a Estados Unidos y en algunos casos, quedarse en territorio mexicano (CEIGB,2014, p. 10).

A diferencia de los movimientos migratorios anteriormente registrados, los cuales solían ser mayoritariamente regulares (documentados), temporales e individuales con fines laborales, comerciales y familiares, en esta ocasión, se observan desplazamientos forzados de familias enteras e incluso comunidades, llegando a adquirir proporciones masivas.

En comparación con los trabajadores agrícolas que solían ser los mayoritariamente presentes en los flujos migratorios, se registró una participación de personas con mayores niveles de instrucción, intelectuales, estudiantes y profesores universitarios, dirigentes políticos, campesinos y líderes sindicales procedentes de los ámbitos urbanos y rurales, así como de personas pertenecientes a alguna comunidad indígena. (Castillo y Toussaint, 2015, p. 66)

A pesar de que las guerras civiles en El Salvador y Guatemala concluyeron en 1992 y 1996 respectivamente, la migración irregular de centroamericanos continuó y se incrementó durante los años 90 (CEIGB, 2014, p. 10), lo que se puede atribuir a los estragos que dejó económica, política y socialmente la guerra en estos países.

(...) las sociedades centroamericanas comenzaron a experimentar las consecuencias económicas y sociales de haber vivido una década en guerra. La reactivación de las economías no fue un proceso fácil de enfrentar para los gobiernos en busca del retorno a la institucionalidad. Los recursos de la cooperación no fluyeron en las cantidades y modalidades requeridas para reconstituir las deterioradas economías y los correspondientes tejidos sociales, sobre todo de las comunidades directamente afectadas por los conflictos armados. Sectores crecientes de población comenzaron a buscar la solución a sus necesidades de todo tipo fuera de las fronteras nacionales (...) (Castillo y Toussaint, 2015, p. 72)

Aunado a lo anterior, factores naturales como el huracán Mitch, ocurrido en 1998, que devastó económicamente a Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, iniciaron un proceso creciente de migración ya no principalmente proveniente de Guatemala, sino también de El Salvador y Honduras.

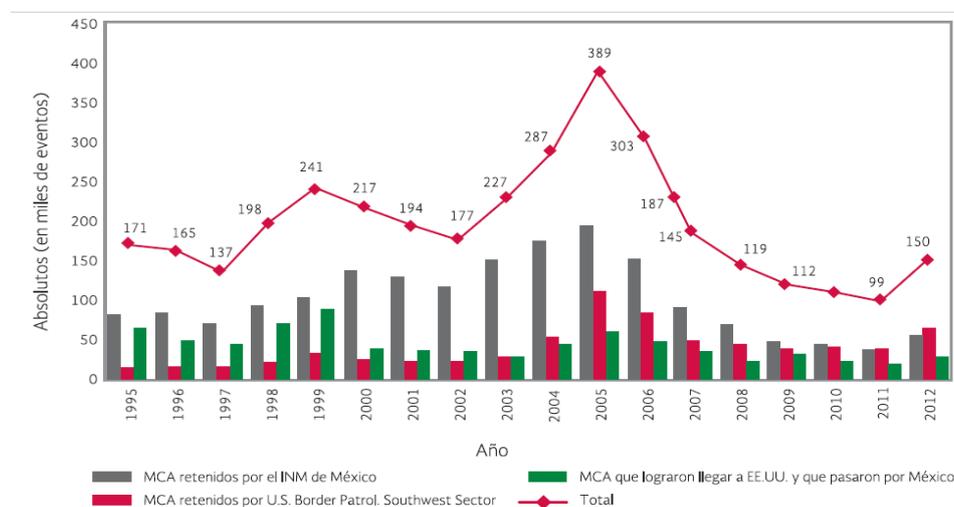
Desde inicios de los años 2000, la migración centroamericana ha sido motivada, además de razones económicas, políticas y desastres naturales, por la inseguridad y

la violencia a manos de organizaciones criminales en los países centroamericanos, como las llamadas “maras” (específicamente la Mara Salvatrucha, en El Salvador), que cuentan con zonas de control, en los países en los que tienen presencia. (CEIGB, 2014, p. 45)

(...) para muchos de los nuevos emigrantes el proceso no podía ocurrir bajo modalidades regulares, ya que para entonces se habían endurecido los requisitos para conseguir una visa de cualquier tipo, no solo para llegar al ansiado destino, sino también para transitar por México, como vía para intentar el cruce irregular de su frontera con Estados Unidos (...) a partir de entonces, el desplazamiento de centroamericanos a través de la frontera sur de México se convirtió en un fenómeno creciente, sostenido y bajo modalidades irregulares o no autorizadas (...) (Castillo y Toussaint, 2015, p. 72)

En la gráfica 1 se presentan las estimaciones realizadas por el gobierno de México a través de la Unidad de Política Migratoria respecto a la migración centroamericana en tránsito irregular por el país con base en registros administrativos del Instituto Nacional de Migración, *U.S. Department of Homeland Security, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service* y *U.S. Border Patrol*. En ella se observa, la dinámica del flujo migratorio desde 1995 hasta 2012, año en que se implementa el Plan Especial de Migración (PEM).

Gráfica 1. Migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México, 1995-2012, miles de eventos



FUENTE: Programa Especial de Migración 2014-2018, p. 35.

El flujo de migrantes centroamericanos indocumentados que han atravesado nuestro país, ya sea para llegar a Estados Unidos o permanecer en territorio mexicano, ha mantenido una tendencia al alza desde mediados de la década de los años noventa hasta 2005, año en que alcanzó un máximo histórico de 380 mil eventos registrados.

Acontecimientos naturales como los terremotos en El Salvador en 2001 y el Huracán Stan en 2005, que dañó El Salvador y Guatemala principalmente, aunque también Nicaragua, Honduras y el Sur de México, generaron mayor desplazamiento de centroamericanos hacia el norte, pues Estados Unidos ofertó visas humanitarias, mismas que resultaron ser insuficientes y ocasionó que personas originarias de estos países buscaran transitar de manera ilegal por el territorio mexicano como puente para llegar a Estados Unidos (CEIGB, 2014, p. 45). Posteriormente, entre 2006 y 2009, se presentó una disminución en el flujo de aproximadamente 70%, que se estabilizó en 2010 y 2011, para repuntar en 2012 a 150 mil migrantes (véase Gráfico 1).

De acuerdo con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM), hasta 2017, la mayor parte del tránsito por el territorio nacional hacia Estados Unidos se efectúa por dos rutas principalmente:

- La primera se extiende a lo largo del Golfo de México por los estados de Tabasco, Veracruz y Tamaulipas, cuyos principales puntos de cruce fronterizo son las ciudades de Reynosa, Nuevo Laredo, Piedras Negras y Matamoros.
- La segunda abarca la región centro oeste de México en los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, el Estado de México, Jalisco y Sonora, donde los principales cruces fronterizos son las ciudades de Sásabe, Agua Prieta y Nogales.

Mapa 1. Principales Rutas de Personas Migrantes de Centroamérica en Tránsito por México



FUENTE: Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, Primer Informe Estadístico, 2017, p. 7.

2.3 Caracterización de los flujos migratorios que ingresan por la frontera sur de México

De acuerdo con la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EmifSur), la dinámica migratoria en la frontera sur de México incluye el cruce de visitantes locales y trabajadores transfronterizos, así como el tránsito de migrantes cuyo destino final es Estados Unidos, por lo que reúne datos de estos dos grupos.

Los flujos laborales transfronterizos están constituidos en su mayoría por población guatemalteca que trabaja de forma temporal generalmente en Chiapas, por lo que ingresa a México y retorna a su país en corto un tiempo y recorren distancias cortas, mayoritariamente de forma legal, es decir, con algún tipo de documento que avala su estancia en el país.

El flujo migratorio que transita por México en búsqueda del “sueño americano” agrupa principalmente personas guatemaltecas, hondureñas y salvadoreñas que cruzan la frontera con la finalidad de llegar a Estados Unidos. De ellas se obtiene registro con base en las detenciones por parte de autoridades migratorias de México o Estados

Unidos, ya que no cuentan con un documento que avale su estancia en estos países. Su viaje implica distancias y tiempos más largos, así como mayores riesgos.

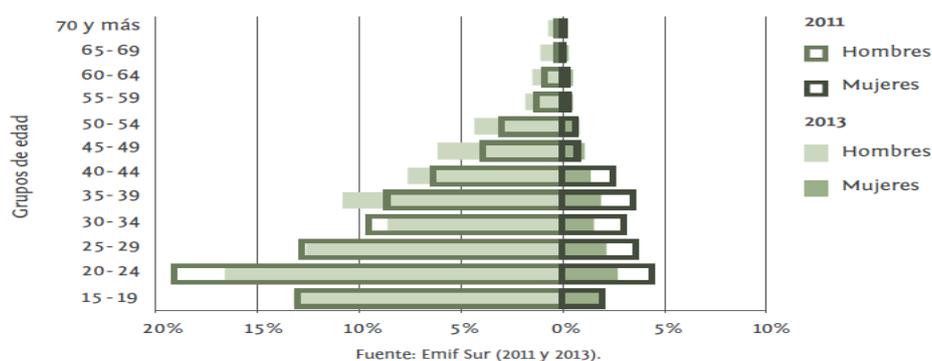
Flujos laborales transfronterizos

En 2013, la Emif Sur registró un total de 753,521 eventos de entrada procedentes de Guatemala, 30.1% más que lo registrado en 2012. Respecto al flujo procedente de México o Estados Unidos que regresó a Guatemala, se registraron 697,828 eventos, un 24.7% más que en 2012.

Estos datos reflejan que más personas entran a México que las que regresan a su país, así como la dinámica de la movilidad humana en esa zona, en la que predomina un fenómeno de migración transfronteriza y circular entre Guatemala y México que se asocia a factores del ámbito laboral.

Las personas que participan en el flujo procedente de Guatemala son predominantemente jóvenes que transitan a la edad adulta: uno de cada dos eventos observados en este flujo es realizado por individuos que están entre los 15 y 29 años de edad. En la gráfica 2 se observa que el grupo comprendido entre las edades 20 y 24 años es el más importante, ya que representa 19.3% del flujo. Los grupos de edades 15 a 19 años y 25 a 29 le siguen en volumen con 15.3% y 14.7% respectivamente.

Gráfica 2. Pirámide poblacional del flujo de migrantes procedentes de Guatemala en 2011 y 2013

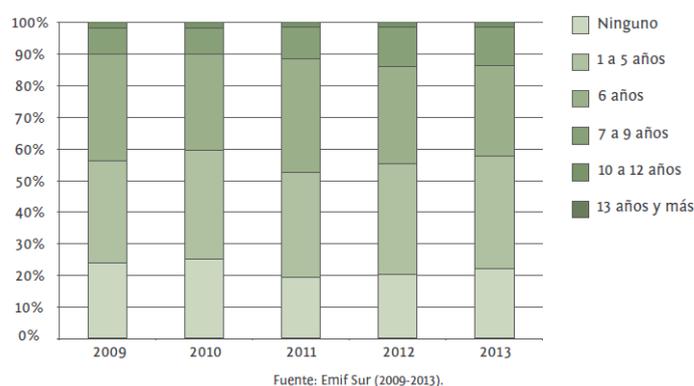


FUENTE: Encuesta Sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe Anual de Resultados 2013, p. 22.

En su mayoría, la composición del flujo es masculina, pues 85.2% de los eventos registrados está conformada por hombres, mientras que el 14.8% son mujeres.

Los datos referentes a los años de escolaridad revelan que mientras en 2011 cerca del 36% había concluido la primaria, en 2013 solo el 28% lo había hecho. En este mismo sentido, la proporción de personas sin educación formal aumentó para 2013, aunque no tan alto como lo observado en 2010, año en que uno de cada cuatro eventos fue realizado por personas sin ningún grado aprobado de educación formal, 25.1%, que en 2013 fue 22% (gráfica 3).

Gráfica 3. Distribución porcentual del flujo de migrantes procedentes de Guatemala según años de escolaridad 2009-2013

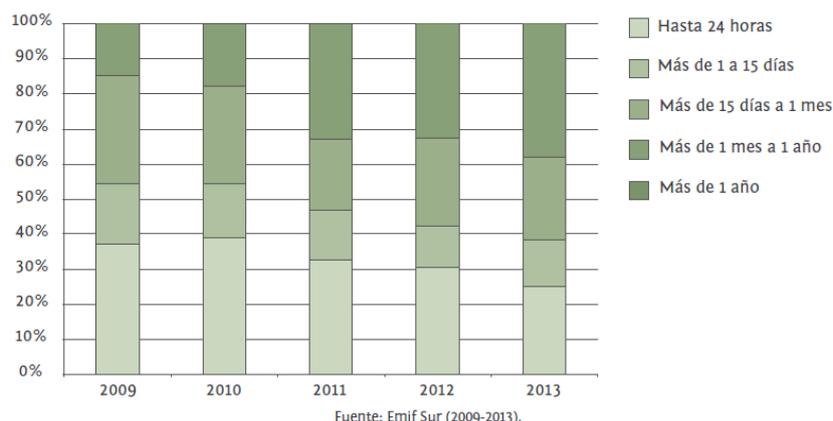


FUENTE: Encuesta Sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe Anual de Resultados 2013, p. 23.

La gran mayoría de los eventos de ingreso de población migrante guatemalteca al país se realizó de forma regular. De los eventos registrados en 2013, 91.4%, fue mediante algún documento migratorio, porcentaje resultado del aumento paulatino durante los años anteriores: en 2009 fue de 46.5% y en 2010 de 81.7 por ciento.

Este mismo flujo de migración transfronteriza se observa en su viaje de regreso a Guatemala a partir del flujo procedente de México, que 2013 permaneció en su mayoría en el país entre un mes y un año (ver gráfica 4), datos que van al alza desde 2011. Esta situación refleja que su estancia en el país cada vez es más larga y puede estar relacionada con la expansión del mercado laboral de los migrantes transfronterizos en términos de tiempo y distancias.

Gráfica 4. Distribución porcentual del flujo de migrantes procedentes de México, según tiempo de permanencia 2009-2013



FUENTE: Encuesta Sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe Anual de Resultados 2013, p. 33.

Los principales sectores identificados por la EmifSur donde labora el flujo migratorio transfronterizo con la documentación necesaria para ello es la agricultura, la industria textil y la educación, mientras que, en la construcción, la industria alimentaria, el comercio (principalmente de alimentos) y los servicios domésticos, sectores en los que también laboran, no tienen la documentación adecuada y usan un permiso diferente al laboral para cruzar a México y trabajar de forma irregular. Vale la pena resaltar que estas últimas actividades son las que concentran mayor presencia femenina.

Flujos de personas migrantes devueltas a Centroamérica por parte de autoridades migratorias mexicanas y estadounidenses

Para 2013, la EmifSur estimó un total de 73 mil eventos de personas detenidas por autoridades mexicanas y devueltas a sus respectivos países, quienes, en la mayoría son personas que entraron a México sin documentos y con el objetivo de llegar a Estados Unidos. De las anteriores, procedentes de Guatemala y Honduras se registraron 29 mil eventos, mientras que provenientes del El Salvador, el número de eventos fue de 14 mil.

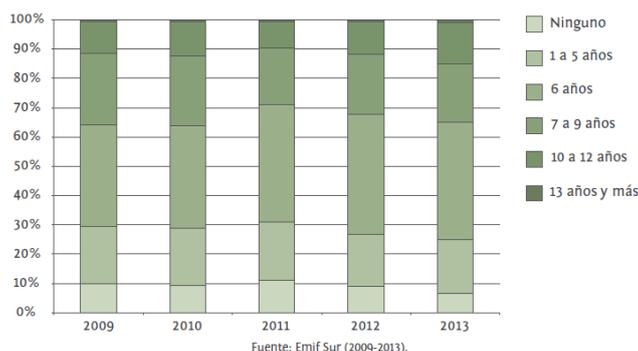
El 97.7% de los hondureños indicaron que su finalidad era llegar a la frontera norte de México y, posteriormente, a Estados Unidos; los salvadoreños lo hicieron en un 87.2%, mientras que los guatemaltecos en un 51.9 por ciento. Por su colindancia y

relación histórica con México, Guatemala se diferencia de los dos otros países centroamericanos del Triángulo Norte en tanto que para la población guatemalteca el territorio mexicano en su conjunto, y no solo la región fronteriza sur, es un atractivo para la migración.

La mayor parte de estos eventos se concentró en población migrante en edades laborales. Quienes nacieron en Guatemala, en su mayoría se encontraban entre los 20 y 24 años (25% respecto al total), seguidos por el grupo de 15 a 19 y de 25 a 29 años (cada uno 16% respecto del total). Las personas hondureñas se identificaron entre los 20 a 24 años y de los 25 a 29 años en un 70%.

La gran mayoría (65.2%) cuenta con seis años de escolaridad o menos, un 20% tiene una escolaridad entre 7 y 8 años, y sólo un 15% presenta un número de años aprobado superior a ese rango (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución porcentual del flujo de personas centroamericanas devueltas por autoridades migratorias mexicanas, según años de escolaridad 2009-2013



FUENTE: Encuesta Sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe Anual de Resultados 2013, p. 37.

2.4 Vulnerabilidad de los flujos migratorios

Los flujos migratorios que convergen en la frontera sur de México mayoritariamente son irregulares y están compuestos principalmente por personas cuya migración está motivada por cuestiones económicas (falta de empleo, bajos salarios o crisis económicas), así como por personas que se desplazan debido a fenómenos naturales como huracanes, sismos o sequías prolongadas, y de quienes vienen huyendo de la

inseguridad y la violencia en sus respectivas naciones, características, de una población migrante particularmente vulnerable.

Las personas migrantes tienen la esperanza de encontrar en los países de destino más y mejores oportunidades de desarrollo en todos los aspectos de su vida, sin embargo, esto no cambia con el hecho de desplazarse. En sus caminos y rutas se encuentran expuestas a padecer algún tipo de violencia, ya sea viajando solas o en colectivo. La llegada a territorios de destino o tránsito (como es el territorio mexicano) y su integración a la sociedad, las coloca en una situación aún más vulnerable, que va desde la propia condición de estancia hasta las barreras culturales.

Existe la necesidad de atenderlos de manera focalizada a través de medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas que contemplen las necesidades específicas de esta población.

A partir de 2007, el riesgo de los migrantes que ingresan por la frontera sur de México y transitan en general por el territorio nacional, aumentó considerablemente por dos fenómenos concomitantes: *“por un lado, el aumento mismo de la violencia en territorio mexicano, debido a la lucha territorial entre organizaciones criminales y entre éstas y los cuerpos de seguridad del Estado; por otro lado la incursión de estas organizaciones criminales en el proceso migratorio, a través de delitos como el secuestro masivo de migrantes y la trata de personas”* (París, Ley y Peña, 2016, p.25).

El cambio en la dinámica migratoria a finales del siglo XX en la frontera sur del territorio mexicano confluyó con una creciente presencia de grupos del crimen organizado en las rutas migratorias del Sur-sureste mexicano. Si bien el crimen organizado es un problema que trasciende el ámbito migratorio, en las personas migrantes encuentra a potenciales víctimas debido a sus múltiples factores de vulnerabilidad.

El tráfico de migrantes, que solía ser realizado por llamados “polleros”¹¹, fue desplazado de forma violenta por carteles del narcotráfico, quienes en el uso de su infraestructura y rutas de trasiego de estupefacientes, incluyeron entre sus actividades delictivas el tráfico de personas, así como el secuestro y la extorsión, pues

¹¹ Tanto en México como en Centroamérica, el “coyote” o el “pollero” es el nombre que se le da a una persona contratada para que conduzca al migrante (que viaja de forma ilegal por un territorio) hasta su lugar de destino.

cada vez fue más frecuente la privación ilegal de la libertad de migrantes centroamericanos para posteriormente comunicarse con sus familiares y exigir un rescate (CEIGB, 2014, p. 10); entre estos grupos se incluyen las “maras”, que al estar ligadas a otras pandillas de la región centroamericana y de Estados Unidos, obtienen recursos y asesoramiento para su coordinación en actos delictivos de este tipo, ya que en su poder tienen además armamento e infraestructura en telecomunicaciones (CEIGB, 2014, p. 45).

Las rutas señaladas en el mapa 1 son utilizadas por las personas migrantes en tránsito por México y se empatan con las del tráfico de drogas, la extorsión y diversas actividades criminales llevadas a cabo por dos las organizaciones más violentas en el país: la ruta del Golfo con la de los Zetas y el Cártel del Golfo, mientras que, la del Pacífico, sigue el territorio controlado por el Cártel de Sinaloa. (véase mapa 2)

Mapa 2. Rutas del narcotráfico y su convergencia con las rutas migratorias



FUENTE: París M., Ley M. y Pena J., Migrantes en México, vulnerabilidad y riesgos, 2016, p.22.

Además de secuestros y extorsión, los migrantes son objeto de asesinatos, incorporación forzada a la delincuencia organizada, trata de personas, agresiones sexuales y cobro de cuotas por uso de medios de transporte.

Un caso emblemático que mostró la participación abierta de grupos del crimen organizado en la comisión de delitos contra personas migrantes ocurrió en 2010 con la masacre de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos en Tamaulipas. *De acuerdo con informantes, fueron miembros de los Zetas quienes secuestraron a los indocumentados y los ejecutaron cuando se negaron a formar parte de su organización y a entregar el dinero exigido para dejarlos libres.* Asimismo, el descubrimiento de fosas clandestinas con cuerpos de migrantes en varios estados de la República en los años 2011 y 2012, evidenciaron la violencia que sufren a manos de redes de organizaciones criminales. (CEIGB, 2014, p.49)

Estos delitos son perpetrados no solo por el crimen organizado, también lo son por delincuentes comunes a menor escala y autoridades en todos los niveles de gobierno. El informe *“Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México”*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se asienta que, en un número considerable de casos, agentes estatales, ya sean de las diferentes fuerzas de policía o del Instituto Nacional de Migración han estado involucradas directamente en la comisión de delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas en condición de movilidad en el territorio mexicano.

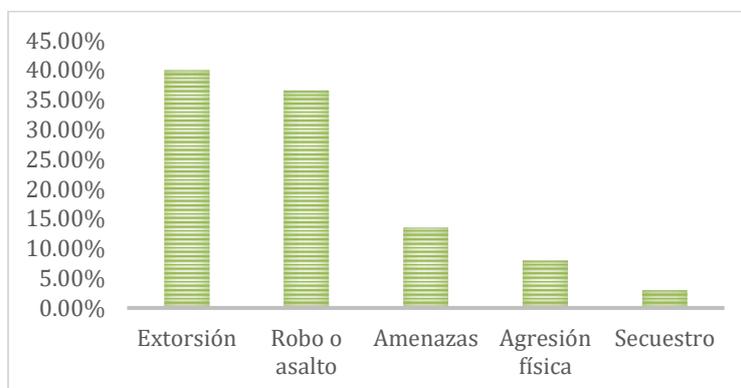
Un ejemplo de lo anterior se encuentra en junio de 2008, cuando 33 inmigrantes cubanos fueron interceptados por un grupo de la Armada de México en Chiapas y posteriormente 18 de estos se encontraron en Estados Unidos. Con ello se reflejó la corrupción existente y vinculación de personal del Instituto Nacional de Migración de México incluso con organizaciones criminales, puesto que, presumiblemente, cubanos anticastristas contrataron a sicarios del grupo criminal Los Zetas para favorecer la huida de los 33 inmigrantes cubanos no autorizados que iban a ser repatriados. (CEIGB, 2014, p.49)

Se trata de otro factor que los hace sujetos vulnerables, pues los actos de corrupción por parte de las autoridades mexicanas, así como la colusión de algunas con bandas del crimen organizado, genera impunidad de las violaciones cometidas en su contra.

La UIDPM, de acuerdo con datos de la Encuesta de Agresiones y Abusos Contra Migrantes (EAAM), en 2012 del total de migrantes centroamericanos y mexicanos que fueron devueltos por autoridades de México o Estados Unidos a sus países de origen,

el 12.3% reportó ser víctima de un delito en México, grupo en el que 40% dijeron ser víctimas de extorsión, 36.6% de robo o asalto, 13.5% de amenazas, 8% algún tipo de agresión física y un 3.1% dijo haber sufrido secuestro (véase gráfica 6).

Gráfica 6. Delitos reportados por los migrantes devueltos a sus países de origen por autoridades migratorias de México o Estados padecidos en territorio mexicano 2012



FUENTE: Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, Primer Informe Estadístico, 2017, p. 9.

De estos delitos, solo el 4% fueron denunciados ante una autoridad, principalmente el robo, las agresiones físicas, las amenazas y el secuestro. De los migrantes centroamericanos devueltos por Estados Unidos denunció el 3.6%, en tanto que los devueltos por México solo el 1.2% lo hizo. Entre las razones dadas para no denunciar la principal fue señalar que no servía de nada, seguida por el miedo a represalias. De igual forma, los migrantes lejos de su país de origen la mayoría de las veces no saben a quién recurrir para denunciar, o bien, evitan el contacto con cualquier autoridad por miedo a ser detenidos y deportados. En muchos otros casos no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos para pasar desapercibidos.

Características como pertenecer a una población joven con bajos niveles de escolaridad, apuntan a una mayor vulnerabilidad, en especial esta última condición, ya que podría reducir su acceso a información sobre los derechos que tienen en México. Otros de los obstáculos que enfrenta la población migrante son la discriminación, estigmatización y rechazo por parte de ciertos sectores de la población mexicana de la zona, ya que con el incremento de migrantes irregulares en tránsito y la violencia e inseguridad generalizada que se comenzó a vivir en el país y la región,

estas actitudes se hicieron evidentes al relacionar, de forma injustificada, las actividades delictivas y violencia con las personas migrantes.

Sin embargo, esto no siempre fue así. Cuando en la década de los ochenta arribaron miles de centroamericanos en búsqueda de refugio en el país, fue la propia población mexicana quién acogió a las personas, junto con las organizaciones civiles, principalmente vinculadas a la iglesia católica. Existió interacción social y cultural entre la población mexicana y la centroamericana, *“lo cual propició una diversidad de intercambios de todo tipo, así como el establecimiento de vínculos de amistad, parentesco y comunidad”* (Castillo y Toussaint, 2015, p. 67).

Las niñas, niños y adolescentes migrantes

Un grupo especialmente vulnerable dentro de los flujos migratorios son las niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados, especialmente estos últimos¹², que forman parte de la realidad de este fenómeno en México al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

El caso de la niñez en situación migratoria irregular es uno de los más vulnerables debido a la intersección de diversos aspectos como la edad, estatus migratorio, género y en algunos casos condición étnica (CEIGB, 2014, p. 50).

Una llamada “crisis de los niños migrantes” se hizo presente a finales de 2011, cuando se registró un aumento exponencial de niñas, niños y adolescentes no acompañados que llegaron a Estados Unidos, que de acuerdo con este gobierno eran principalmente provenientes de Honduras y México, El Salvador y Guatemala. En el año 2011, autoridades migratorias estadounidenses interceptaron en su frontera sur a 4,059 infantes no acompañados; en 2012 se detuvieron 10,400 menores y para 2013 a más de 21,500 (CEIGB, 2015, p. 52).

De acuerdo con cifras del informe *La ruta del encierro*, elaborado por la organización Sin Fronteras, el INM detuvo en 2012 a 6,107 niños y un año más tarde a 9,839, de

¹² Los niños migrantes no acompañados se definen como aquellos que no se encuentran en compañía de ninguno de sus padres u otros parientes y tampoco por un adulto que por ley o costumbre sea su responsable.

estos últimos, 898 situados en un rango de edad de los 0 a los 11 años y alrededor de 8 mil entre los 12 y 17 años.

La migración infantil se ve influenciada por los mismos factores anteriormente descritos: motivos económicos, violencia, inseguridad y desastres naturales, sin embargo, en este grupo, la violencia es el principal factor, ya que en sus países de origen son un blanco de las pandillas para su reclutamiento forzado y explotación sexual y laboral, por lo que desde su salida son un grupo vulnerable, que durante su viaje están expuestos a la posibilidad de sufrir un delito, violaciones en sus derechos humanos y/o accidente con consecuencias tanto físicas como psicológicas.

Las mujeres en la migración

Junto con los menores no acompañados, otro grupo especialmente vulnerable en los flujos migratorios de la frontera sur de México son las mujeres. Si bien, su presencia respecto a los hombres es menor, es importante visibilizar su participación, condiciones y características.

Sus intenciones para ingresar y transitar por el territorio mexicano, ya sea para quedarse temporal o indefinidamente o, bien, llegar a Estados Unidos, es la búsqueda de oportunidades económicas y sociales para mejorar su calidad de vida, así como huir de las violencias de las que son objeto en sus países y de las que no necesariamente quedan exentas en sus rutas y llegada a lugares de destino.

Tomando como referencia los principales países de Centroamérica de donde proviene la migración en la frontera sur de México (Guatemala, Honduras y El Salvador), de acuerdo con la Encuesta sobre Migración de la Frontera Sur (Emif Sur), en el año 2017 se calcula que en promedio una quinta parte de los desplazamientos correspondieron a mujeres, representaron el 14% del flujo de Honduras, el 21.8% de Guatemala y el 28.4% de El Salvador.

Dentro de las características generales se desagrega que:

- El 99% de la composición del flujo femenino que cruzó a México no contaba con ningún tipo de permiso para entrar al país (flujo masculino 98.5%).

- El 54.4% declaró que México era su país de destino final y el restante (45.6%) Estados Unidos. En el caso de los hombres el principal destino era Estados Unidos (63.1%).
- El 63% tenía entre 15 y 29 años y el 35.6% entre 30 y 64 años. La edad promedio es de 29 años.
- Respecto al nivel de escolaridad, el 19.9% tenía estudios de nivel medio o más (5.3 puntos porcentuales más que los hombres).
- El 57.9% mencionó tener al menos un hijo o hija.

El conocimiento de las características de estas mujeres migrantes en tránsito es esencial para su atención, procuración de derechos e inclusión social durante su permanencia en México. La situación de irregularidad y tránsito las pone en situaciones de riesgo, por el hecho de migrar de manera irregular, pero también por el hecho de ser mujeres. Pueden ser víctimas de diversos tipos de violencia, extorción, explotación sexual o laboral, violaciones a sus derechos humanos, y desintegración familiar, entre otros más.

Muchas migrantes mujeres son objeto de agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, maltratos y extorsiones tanto por civiles como por autoridades y grupos de la delincuencia organizada, incluida la trata de personas para su explotación laboral y sexual, delito que es el más recurrente en este grupo.

En su conjunto, la migración que ingresa, transita y permanece en la frontera sur de México es principalmente proveniente de Centroamérica e irregular. Su principal fin es la búsqueda de más y mejores oportunidades de vida que le han sido privadas en sus lugares de origen por las guerras, sus estragos y los desastres naturales, lo cual demuestra que se trata de personas que están en búsqueda de hacer valer sus derechos humanos, esperanza con la ingresan al país y buscan (en la mayoría de los casos) culminar con su llegada a los Estados Unidos.

Sin embargo, el salir de sus lugares de origen no las coloca necesariamente en una mejor posición. En sus rutas y lugares de destino, se ven expuestas a sufrir violaciones a sus derechos, ya sea por parte de la población local a la que arriban, las propias autoridades o las redes del crimen organizado, en especial las mujeres, las niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, es deber del Estado mexicano procurar su protección durante su ingreso, tránsito y permanencia en la región, así como el acceso a sus derechos humanos, pues antes que la condición migratoria se encuentra el de ser seres humanos.

Conocer las características de la región, de las personas migrantes y la evolución e implicaciones del fenómeno migratorio para el año 2012, permite contar con el contexto sobre el cual se diseñó e implementó la política migratoria durante el sexenio, no sin antes conocer el normativo de la misma, en aras de continuar con su análisis y evaluación.

Capítulo 3. Marco jurídico mexicano en materia migratoria

En el presente capítulo se desarrolla la evolución del marco normativo que para 2012 rigió la política migratoria del Estado Mexicano, al pasar de una visión de la admisión de personas “deseables” para el país, donde en el centro se colocó al Estado y su soberanía, hasta la actual Ley de Migración de 2011 que implicó el cambio hacia el enfoque de derechos humanos, donde se puso en el centro a las personas migrantes y sus derechos. A esta última Ley se le dedica especial atención en aras de analizar sus aspectos más relevantes.

Asimismo, se hace mención de los principales tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de migración y las principales recomendaciones que ha recibido por parte de organismos internacionales de los que es participante en torno a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por su territorio.

3.1 Una mirada histórica a la legislación migratoria en México

A lo largo de la historia de México como un Estado independiente, se han desarrollado diferentes normatividades en materia migratoria (Leyes, Reglamentos y Decretos), cada una de ellas bajo diferentes contextos propios de la época en que se decretaron y objetivos.

En la revisión histórica de dicha normatividad se pueden encontrar elementos diversos y no precisamente lineales ni continuos. Los temas más recurrentes son el reconocimiento de derechos a los extranjeros, los requisitos y lineamientos para su entrada, tránsito y permanencia o, en su caso, el rechazo y/o la deportación, así como el establecimiento de las autoridades migratorias.

Las primeras leyes migratorias tuvieron como propósito atraer extranjeros a México para el poblamiento de zonas rurales, en especial en el norte del país. Dadas las recientes experiencias de invasión y guerra ello coexistió con un cierto grado de rechazo al extranjero.

Como lo señalan Bobes y Pardo (2016), la inmigración extranjera que se fomentó fue la deseada para el desarrollo y civilización del país, ya que, durante el siglo XIX, el modelo de desarrollo en México estuvo marcado por los paradigmas de modernidad

y progreso. En especial bajo el porfiriato, periodo en que la política migratoria estimulaba la llegada de extranjeros “blancos” y sus capitales de inversión.

Desde sus inicios la normativa migratoria en México fue selectiva, ya que en palabras de Bobes y Pardo (2016) *“por una parte estimulaban el arribo de blancos ‘acomodados’ europeos, pero se advertía la necesidad de impedir el ingreso a extranjeros nocivos, desde el punto de vista sanitario como moral”*.

Desde el Decreto del Gobierno: Extranjería y Nacionalidad (1854), la Ley de Matriculación de Extranjeros (1861) y la Ley de Extranjería y Naturalización (1886), se señaló indispensable para los extranjeros contar con un documento oficial que acreditara su legal estancia en el país, es decir, un permiso del Estado mexicano para su permanencia y desarrollo actividades, o de lo contrario, se procedería a su detención y expulsión del territorio nacional.

Contar con un pasaporte o los requisitos establecidos para el ingreso, tránsito, permanencia, así como para la realización de actividades en México, permitía además el acceso a derechos civiles y a los tribunales, tanto para presentar una demanda como para ser escuchados. Los derechos políticos quedaron expresamente reservados para los nacionales. (Arias y Carmona, 2012)

En la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886 en el artículo 6° se reconoció a la migración como un *“derecho natural e inherente a todo hombre (...) necesario para el goce de la libertad individual”*, tanto de los mexicanos para salir como de los extranjeros para entrar al país.

Por su parte, en la Ley de inmigración de 1909 quedó expreso el permiso de entrada al país a aquellos no nocivos en términos morales y sanitarios, además de señalar que para su trato se haría uso de las reglas más de acuerdo con los principios de humanidad, pues en otros de sus puntos se hablaba de la igualdad de todos los países y razas para la libre entrada; sin embargo, como causales para el rechazo o la no admisión se señalan: enfermedad, niños no acompañados menores de 16 años, prófugos, mendigos, prostitutas o quien pretenda comerciar con ellas, ancianos o personas procedentes de sociedades anarquistas. (Arias y Carmona, 2012)

Después del triunfo de la Revolución Mexicana un sentimiento nacionalista impregnó el Estado mexicano, mismo que se volvió desconfiado de lo extranjero y buscó su

limitación, es especial en lo económico. Hablamos de un Estado fuerte e interventor, que aún promovió la inmigración de forma selectiva, pero en protección de lo nacional, principalmente el empleo y recursos naturales de los mexicanos.

En este contexto se promulgaron las leyes migratorias de 1926 y 1930, en las que continuaron las ideas de poblamiento y se reconoce que todo individuo puede inmigrar o emigrar al territorio nacional, aunque lo limita, ya que lo subordina a cumplir con los requisitos exigidos, es así que se ahonda en los requisitos para la inmigración y se expresa el objetivo de proteger el empleo de los nacionales, ya que en los años anteriores, los extranjeros, a diferencia de lo que se buscó, se asentaron en las ciudades y se consolidaron como una competencia para los nacionales en el comercio, la industria y el empleo en general.

La Ley de Migración de 1930 en el Artículo 60° clasificó a los flujos migratorios benéficos como aquella “ (...) *inmigración individual o colectiva, de extranjeros sanos, capacitados para el trabajo, de buen comportamiento y pertenecientes a razas que, por sus condiciones, sean fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para las condiciones económicas del país (...)*”, mientras señala como causas de rechazo o inadmisión al territorio nacional tener algún defecto físico o fisiológico que le impidiera atender personalmente su subsistencia, minoridad y la intención manifiesta de realizar actividades no permitida por las leyes.

Durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas, los asuntos migratorios adquirieron un enfoque expresamente demográfico, es decir, de gestión del movimiento poblacional con la promulgación en 1936 de la Ley General de Población que sería sustituida por otras en 1947 y 1974.

Con estas leyes se reforzó la selectividad, se establecieron cuotas y se privilegió la recepción de aquellos extranjeros necesarios para fortalecer el proyecto desarrollista e industrializador, así como el objetivo de asimilar¹³ a los migrantes. (Bobes y Pardo, 2016)

¹³ El concepto *asimilación* fue acuñado por Robert E. Park y Ernest W. Burgess, quienes lo definen como "un proceso de interpenetración y fusión, en el cual las personas o grupos adquieren los recuerdos, los sentimientos y las actitudes de otras personas o grupos y, participando de su historia y de su experiencia se fusionan en una vida cultural común" (Park y Burgess, 1921:735), citado por Alejandro Méndez, 2007

En las Leyes de 1936, 1947 y 1974 persistieron la visión de la facilitación de los flujos benéficos para el país en términos de raza, sexo, edad, estado civil, ocupación, ideología y temporalidad; así mismo, en ellas se establece que el Estado puede limitar las actividades realizadas por los extranjeros, así como los lugares en que pueden establecerse, con lo que se limitan derechos como la libertad de tránsito, entre otros.

Entre los aspectos novedosos que se introdujeron desde la Ley General de Población de 1936, se encuentra el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir asilo, junto con la admisión provisional en tanto se resuelve su situación. (Arias y Carmona, 2012)

Al respecto, es importante destacar la aplicación de este derecho durante los años treinta, setenta y ochenta en que se recibieron contingentes de refugiados; los primeros exiliados de Europa, los segundos de las dictaduras del cono sur y los terceros, efecto del desplazamiento de grandes grupos de centroamericanos por los conflictos armados de la región y la violencia.

3.2 La Ley de Migración de 2011

3.2.1 Antecedentes

Durante 37 años, la Ley General de Población, desde una visión de gestión poblacional, fue la máxima norma en materia migratoria en México:

“(...) Reglamentó el ingreso, estancia y salida de extranjeros del territorio nacional; definió el estatus migratorio de las personas otorgándoles calidades (a razón del tiempo de permanencia) y características (de acuerdo a la actividad a desarrollar) migratorias; estableció las atribuciones de la Secretaría de Gobernación en la materia, y delimitó el procedimiento de verificación y vigilancia (...)” (Arias y Carmona, 2012, p.27)

A lo largo de dichos años, la legislación dejó de responder a las múltiples dimensiones y complejidad del fenómeno migratorio en México, así como a las problemáticas y riesgos que enfrentan las personas migrantes en su ingreso, tránsito y permanencia por el territorio nacional. Además, era indispensable su armonización con los instrumentos internacionales suscritos por México en la materia y propiamente, en los estándares internacionales de derechos humanos.

A partir de la década de los ochenta, el tema migratorio comenzó a formar parte importante de la agenda gubernamental, especialmente lo referente a los mexicanos en el exterior, a quienes se les visibilizó para su necesaria escucha, apoyo, protección e integración al Estado mexicano aun viviendo en el exterior.

El tema de la inmigración indocumentada en tránsito por México fue influenciado por temas vinculados con la seguridad nacional a partir de 2006 y con la guerra contra el narcotráfico, en ese sentido, formó parte importante de la agenda pública mexicana, por su relación con hechos de secuestro y asesinato de migrantes, como la matanza de éstos a manos del crimen organizado en San Fernando (Tamaulipas) en 2010.

Una de las reformas más importantes a la Ley General de Población previa publicación de la Ley de Migración, sucedió en 2008 con la despenalización de la migración. Hasta ese año, la migración indocumentada en el país no se consideraba como una falta administrativa, sino que se castigaba con pena carcelaria y económica.

Este fue un paso significativo para avanzar en la construcción de un marco normativo migratorio con perspectiva de derechos humanos, ya que la mayor parte de la migración al territorio nacional, como se explicó anteriormente, se ha dado de forma irregular por personas provenientes de Centroamérica en condiciones de vulnerabilidad, que antes de ser criminalizados y penalizados, necesitan protección a su vida y demás derechos humanos fundamentales independientemente de su situación migratoria.

3.2.2 Aspectos relevantes

El 25 de mayo de 2011, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Migración, compuesta de 162 artículos divididos en ocho títulos. Se convirtió en la nueva y máxima disposición en materia migratoria del Estado mexicano. A continuación, se mencionan los aspectos más relevantes contenidos en el texto de esta Ley.

A. Objeto de la Ley

(...) regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos

humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales. (Artículo 1º, Ley de Migración, 2011)

Si bien es cierto que la Ley de Migración continúa con el objetivo de la preservación de la soberanía y seguridad nacionales y que, al igual que la Ley General de Población tiene por intención normar el ingreso, tránsito, estancia y salida de los extranjeros del territorio nacional, uno de los aportes más significativos se encuentra en tanto que encuadra dichas actividades en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos.

De acuerdo con el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, del Senado de la República Mexicana (2015): *“La codificación del compromiso de respetar los derechos humanos del migrante, independientemente de su estatus migratorio, representa un cambio de enfoque, mediante el cual se le otorga prioridad a la persona, por encima de las consideraciones tradicionales de soberanía y nacionalidad”* (p.18).

B. Definición de política migratoria y sus principios rectores

Por primera vez se define la política migratoria del Estado mexicano en el Artículo 2º de la Ley como *“(…) el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados <enmarcados en la Ley de Migración> (...) se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.”* (2011).

Asimismo, en este artículo se establecen 13 principios en que se debe sustentar dicha política migratoria, de los cuales se resalta lo siguiente:

1. Respeto irrestricto a los derechos humanos, sin distinción de origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas de algún delito. Asimismo, no entender la situación migratoria irregular como la comisión de un delito ni prejuzgar la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.
2. Congruencia entre lo que el Estado mexicano reclama para sus connacionales en el exterior con los extranjeros en su territorio.

3. Atención integral acorde a las diversas manifestaciones de la migración en México, que considere sus causas estructurales y consecuencias inmediatas y futuras.
4. Responsabilidad compartida entre instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.
5. Hospitalidad y solidaridad.
6. Facilitación de la movilidad internacional de las personas salvaguardando el orden y la seguridad.
7. Equidad entre nacionales y extranjeros, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales.
8. Unidad familiar e interés superior del niño, la niña y el adolescente.
9. Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros con base en el multiculturalismo.

C. Reconocimiento de derechos

En junio de 2011 la CPEUM, máximo ordenamiento jurídico del país, sufrió una reforma en materia de derechos humanos: Se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero, "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; se cambió el termino individuo por persona; se elevó a rango constitucional los derechos humanos cuyo origen este en los tratados internacionales de los cuales México sea parte, así como las garantías para su protección; incorporó la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos bajo el principio pro persona; estableció el termino persona para definir a los extranjeros y les reconoce el derecho a previa audiencia en caso de expulsión; enlistó las obligaciones de todas las autoridades de respeto, protección, y reparación de violaciones a los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; constitucionalizó el derecho a solicitar y recibir asilo e incluyó como uno de los principios normativos de la política exterior el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. (CEIGB, 2015, p.19)

En el Artículo 1° de la CPEUM, se estableció que todas las personas dentro del territorio nacional gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, donde lo relativo a los derechos humanos se interpretará de conformidad con la Constitución y los

tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Este último aspecto, en materia migratoria, implica que en la ejecución de las normas que hagan las autoridades migratorias mexicanas, deberá aplicarse aquella que más proteja y beneficie a la persona migrante, sin restringir ninguno de sus derechos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales suscritos por México (como los mencionados en el primer capítulo y tercero), independientemente de su situación migratoria.

En el Artículo 1° de la CPEUM se asienta, de igual forma, la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En la Ley de Migración se reconocen y se mencionan los derechos humanos de las personas migrantes independientemente de su situación legal y sin discriminación de forma transversal:

a) como uno de los trece principios a los que debe alinearse la política migratoria nacional; b) como un límite a la actuación estatal en tanto la actuación de los servidores públicos debe guiarse por el respeto de aquéllos, en todas las esferas (capacitación y profesionalización, acciones de protección, control migratorio, etcétera), y c) como condiciones mínimas para una vida digna (alojamiento en estaciones migratorias, retorno asistido, deportación, por citar algunos ejemplos) (Arias y Carmona, 2012, p.29)

Además, se reconoce la necesidad de brindar protección a personas en situación de vulnerabilidad, como son los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, a las mujeres embarazadas y a las personas adultas mayores.

Por primera vez, dentro del Título Segundo de la Ley de Migración se reconocen y enlistan los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación migratoria:

1. Libertad para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional, en el marco de la CPEUM y los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como demás disposiciones jurídicas aplicables.
2. Derecho los servicios educativos y médicos.
3. Los jueces y oficiales del Registro Civil no podrán negarles, independientemente de su situación migratoria, la autorización de actos del estado civil ni expedición de actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte.
4. Derecho a la preservación de la unidad familiar
5. Derecho a la procuración e impartición de justicia, que incluye el derecho al debido proceso, el reconocimiento de la personalidad jurídica, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos.
6. En la atención a niñas, niños y adolescentes se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.
7. Derecho a recibir información sobre sus derechos y obligaciones; los requisitos para su admisión, permanencia y salida, y, la posibilidad de solicitar el reconocimiento de refugiado¹⁴, del otorgamiento de protección complementaria¹⁵ o de la concesión de asilo político¹⁶ y la determinación de apátrida¹⁷, así como de los procedimientos respectivos para obtener dichas condiciones.
8. Derecho a un traductor o intérprete para facilitar su comunicación en caso de no hablar español o contar con alguna discapacidad que dificulte la misma.

¹⁴ Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado mexicano y a la legislación vigente.

¹⁵ Protección que se otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

¹⁶ Quien solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.

¹⁷ Toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva.

D. Autoridades Migratorias y Autoridades Auxiliares

En el artículo 90 de la CPEUM se establece que la Administración Pública del Estado mexicano es descentralizada y paraestatal. Al ubicarse en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal su jefe directo es presidente de la República.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se asientan las bases para la organización de esta y establece que, La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética integran la Administración Pública Centralizada (Dependencias), mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal (Entidades). (LOAPF, 1976)

Las Secretarías de Estado, como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), son órganos auxiliares del Presidente como jefe de la Administración Pública Federal y dependen directamente de él. A ellas les corresponde el trámite y resolución de los asuntos que sean de su competencia.

De conformidad al artículo 27 fracción V de la LOAPF a la SEGOB le corresponde *Formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando, en términos de ley, la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes.*

Razón de lo anterior es que la SEGOB es la máxima autoridad reconocida en todas las leyes migratorias mexicanas y en la Ley de Migración de 2011 no es la excepción.

En la Ley de Migración se reitera su facultad para conducir la política migratoria y de movilidad humana del país, para lo que debe tomar en cuenta la opinión, demandas y posicionamientos de otras autoridades competentes o que tengan injerencia en el tema, de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil. Entre otras de sus facultades migratorias se encuentran:

1. Fijar las cuotas, requisitos o procedimientos para la emisión de visas y la autorización de condiciones de estancia de los extranjeros en México.
2. Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional.
3. Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros.
4. Fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas.

De acuerdo con la LOAPF en su artículo 17, las Secretarías de Estado, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados¹⁸ que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia.

En este orden de ideas, en la Ley de Migración, después de la SEGOB, se hace mención del Instituto Nacional de Migración (INM), órgano administrativo desconcentrado de esta, encargado de la instrumentación de la política migratoria, así como de la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional y de las políticas en la materia. Además, se le faculta para:

1. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación.
2. Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros.
3. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros.
4. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros.
5. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando en todo momento sus derechos humanos.
6. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes, mejor conocidos como "*Grupos Beta*".

¹⁸ Las principales características de estos organismos es que dependen directamente del titular de la Secretaría, tienen facultades específicas limitadas a cierta materia o territorio, poseen cierta autonomía técnica pero no presupuestaria, ni personalidad jurídica ni patrimonio propios, ya que son creados, modificados o extinguidos por una ley, reglamento, decreto o acuerdo.

Con la inclusión del Artículo 20° de las funciones antes mencionadas del INM, sus labores se elevan a rango de Ley y, se vuelve obligatoria la profesionalización y certificación del personal del INM, encaminada a lograr que la actuación de sus servidores públicos se sujete a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en la Ley de Migración.

En este sentido es la SEGOB la encargada del diseño de la política migratoria del Estado mexicano (en apego al marco normativo en la materia) y el INM es la institución encargada de su ejecución mediante los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados.

Otra autoridad principal que se menciona en la Ley de Migración es la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la que le brinda atribuciones para tramitar y resolver la expedición de visas y, junto con la Secretaría de Gobernación, suscribir acuerdos e instrumentos internacionales para el retorno asistido de mexicanos y extranjeros y aquellos bilaterales que regulen el flujo migratorio.

Dentro de la Ley de Migración se hace mención de otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y las faculta, en el ámbito de su competencia, como autoridades auxiliares en la materia, mismas que a continuación se mencionan:

- 1) La Secretaría de Turismo, como difusora de la información referente a trámites y requisitos migratorios para aquellos que pretendan visitar el país, así como promover el turismo.
- 2) La Secretaría de Salud, encargada de la coordinación con las autoridades sanitarias para la prestación de servicios de salud a los extranjeros; establecer requisitos sanitarios para la internación de personas al territorio nacional; diseñar y difundir campañas en los lugares destinados al tránsito internacional para la prevención y control de enfermedades y; de la vigilancia de los servicios de sanidad en los lugares destinados al tránsito internacional.
- 3) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia¹⁹, (organismo público descentralizado dependiente de la Secretaría de Salud) y los estatales

¹⁹ Organismo Público Descentralizado, cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios. Es el encargado de coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada; promotor de la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, bajo el imperativo constitucional

como encargados de proporcionar asistencia social, facilidades de estancia y garantizar la protección y atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como coadyuvar al INM en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a este grupo y en general a las niñas, niños y adolescentes migrantes.

- 4) Al Instituto Nacional de las Mujeres²⁰ corresponde realizar acciones de manera coordinada con el INM para atender a las mujeres migrantes en cumplimiento a los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano en la materia y, la capacitación a las autoridades migratorias en materia de igualdad de género.
- 5) Por último, exige a todas las autoridades que tengan a su mando fuerzas públicas, federales, estatales o municipales, a colaborar con el INM cuando éste así lo solicite.

Aunque no se menciona en la Ley de Migración, otra institución del gobierno mexicano especializada en el tema migratorio es la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de elaborar, proponer, difundir y aplicar la política en materia de refugiados y protección complementaria.

E. Gestión migratoria

Anteriormente, en la Ley General de Población de 1974 se establecieron más de 30 calidades, características y modalidades migratorias, agrupadas en las categorías de No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado. En la actual Ley de Migración esto se sustituye y simplifica por un sistema de condiciones de estancia: Visitantes, Residentes Temporales y Residentes Permanentes, en cada caso se especifica si se cuenta o no con un permiso de trabajo, lo que permite distinguir la temporalidad y la actividad que vienen a desempeñar los extranjeros a México (véase tabla 1).

del interés superior de la niñez, así como del desarrollo integral del individuo, de la familia y de la comunidad, principalmente de quienes por su condición física, mental o social enfrentan una situación de vulnerabilidad, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

²⁰ Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal Paraestatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines.

Tabla 1. Condiciones de estancia en México conforme a la Ley de Migración

Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas	Autoriza al extranjero transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.
Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas	Permite al extranjero venir a desempeñar una actividad remunerada por una cierta temporada, con permiso para permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días.
Visitante regional	Autoriza al extranjero residente de los países vecinos, ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo dese, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para recibir remuneración en el país.
Visitante trabajador fronterizo	Autoriza al extranjero que sea nacional de los países con los cuales México comparte límites territoriales, permanecer hasta por un año y entrar y salir cuantas veces decida en las entidades federativas que determine la Secretaría de Gobernación, con permiso de trabajar y recibir una remuneración en el país.
Visitante por razones humanitarias	Permite a los extranjeros permanecer en el país mientras se regula su situación migratoria, quienes pueden acceder a ella son: A) ofendidos, víctimas o testigos de algún delito cometido en territorio nacional. B) ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado C) ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria D) Cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.
Visitante con fines de adopción	Autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción permanecer en el país hasta se finalice dicho trámite y los necesarios para la salida del niño, niña o adolescente del país.
Residente temporal	Cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país,
Residente temporal estudiante	Autoriza al extranjero permanecer en el territorio mexicano por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación académica. Se tiene el derecho a entrar y salir del territorio cuantas veces se desee y con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación, previa autorización de la entidad educativa, además que dicho trabajo deberá estar relacionado a actividades con la materia de sus estudios.

Residente permanente	Autoriza al extranjero permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país.
----------------------	--

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, capítulo II De la Estancia de Extranjeros en el Territorio Nacional.

F. Otros aspectos relevantes

La Ley de Migración contiene un Título referente a la protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional. En él se reitera que la condición migratoria de una persona no es impedimento para el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidas por la CPEUM y los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano, además del respeto a su seguridad personal y a ser tratados sin discriminación alguna.

Con este Título se afianza el respeto del Estado Mexicano a los derechos humanos de las personas migrantes sin importar su condición de estancia en el país, con lo que se aplica uno de sus principios que es la universalidad y que son inherentes a cualquier ser humano por el simple hecho de serlo.

Dentro de este mismo Título, en el Artículo 71°, se asienta que la Secretaría de Gobernación creará grupos de protección y defensa de los derechos de las personas migrantes que se encuentren en el territorio nacional, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria.

Se trata de un reconocimiento jurídico a estos grupos ya existentes desde 1990 conocidos como “*Grupos Beta*”, que tienen como objetivo “*proporcionar ayuda humanitaria, primeros auxilios, asistencia migratoria, orientación e información a los migrantes sobre sus derechos*” (INM, 2019).

Otro aspecto relevante en la Ley de Migración es que establece que la presentación de las personas migrantes ante la autoridad migratoria en situación de estancia irregular deberá estar sujeta al procedimiento administrativo migratorio previsto en la propia Ley de Migración: la presentación, alojamiento en estaciones migratorias, retorno asistido y deportación. A lo largo del procedimiento la persona migrante debe

contar con información acerca de sus derechos, el motivo de su presentación, los requisitos para su admisión en México y con ello la posibilidad de regularizar su situación y de la notificación inmediata de su presentación al consulado del país del cual manifiesta ser nacional.

El propio procedimiento administrativo migratorio establecido en la Ley de Migración supone un avance importante, ya que se trata de un margen de actuación delimitado para el personal del INM, que permite mermar la discrecionalidad de sus actos.

Asimismo, en la Ley de Migración se establecen las sanciones a las que son acreedores los servidores públicos que incurran en una falta u omisión derivada del ejercicio de sus funciones en perjuicio de las personas migrantes y se tipifican los delitos en materia migratoria tales como la internación y estancia ilegal de extranjeros con la finalidad de obtener un beneficio a cambio (quedan excluidos los albergues que brindan ayuda a los migrantes) y poner en riesgo y privar a las personas migrantes de su dignidad, derechos y libertades.

3.3 Instrumentos Internacionales suscritos por México en la materia

Con la publicación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011 y la reforma a la CPEUM en materia de derechos humanos el 10 de junio del mismo año²¹, el Estado mexicano trazó el camino hacia una gobernanza internacional de la migración desde una perspectiva de derechos humanos, al armonizar la legislación mexicana migratoria con los instrumentos internacionales suscritos por México en la materia.

Desde antes de la publicación de la Ley de Migración, México, como se describió en el primer capítulo, forma parte de dos sistemas de protección de derechos humanos

²¹ Se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero, "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; se cambió el termino individuo por persona; se elevó a rango constitucional los derechos humanos cuyo origen este en los tratados internacionales de los cuales México sea parte, así como las garantías para su protección; incorporó la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos bajo el principio pro persona; estableció el termino persona para definir a los extranjeros y les reconoce el derecho a previa audiencia en caso de expulsión; enlistó las obligaciones de todas las autoridades de respeto, protección, y reparación de violaciones a los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; constitucionalizó el derecho a solicitar y recibir asilo e incluyó como uno de los principios normativos de la política exterior el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos. (CEIGB, 2015, p.19)

que se localizan en el ámbito de la ONU y la OEA y, por lo tanto, está sometido a los procesos (igualmente descritos) que en ellos tienen lugar.

Al suscribir estos mecanismos e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se encuentra sujeto al escrutinio de la comunidad internacional para observar su cumplimiento y, en ese sentido, México acudió a rendir cuentas ante la ONU derivado del EPU (Examen Periódico Universal) de 2018. A continuación, en la tabla 2 se presentan las recomendaciones referentes a la migración irregular que surgieron.

Tabla 2. Recomendaciones hechas al Estado mexicano en el ámbito internacional	
Número	Recomendación
132.21	Tomar nuevas medidas eficaces para salvaguardar los derechos humanos de los grupos potencialmente vulnerables, como las mujeres, los niños, los indígenas o los trabajadores migratorios.
132.26	Tomar medidas activas para aumentar la representación de las mujeres, los pueblos indígenas y los migrantes en el sistema judicial e impartir formación a los militares, los policías y los jueces para prevenir la discriminación sistémica contra estos grupos.
132.32	Hacer progresos en el ámbito de las políticas de no discriminación de los niños, los adolescentes, los pueblos indígenas, los mexicanos afrodescendientes, los migrantes y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero.
132.50	Crear una base de datos de migrantes desaparecidos en su territorio.
132.80	Investigar las denuncias de violación de los derechos de los migrantes y los refugiados, en particular las denuncias de devolución.
132.135	Proteger, promover y garantizar efectivamente la seguridad y derechos humanos de los migrantes y los refugiados, en particular el derecho a solicitar asilo, especialmente los que están en tránsito en el territorio nacional y en la frontera meridional. Debe prestarse especial atención a mujeres y niños.
132.215	Garantizar la asignación de recursos suficientes para reforzar los programas y medidas destinados a hacer frente a la violencia contra las mujeres y los niños, combatir la trata de seres humanos y mejorar el bienestar de los migrantes y los solicitantes de asilo.
132.255	Garantizar el acceso a la justicia a los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados.
132.256	Tomar las medidas legales y administrativas necesarias para garantizar los derechos de los migrantes nacionales y extranjeros, de conformidad con las obligaciones internacionales de México.
135.258	Tomar medidas adecuadas para prevenir los delitos contra los migrantes... que atraviesan México en tránsito.
132.259	Reforzar la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados aumentando considerablemente el número de trabajadores sociales para tramitar las solicitudes de asilo.

132.260	Proteger efectivamente y garantizar la seguridad y los derechos fundamentales de los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, en particular los que están en tránsito en el territorio nacional, asegurando su acceso a la justicia, la educación, la salud y el registro civil.
132.261	Intensificar los esfuerzos para proteger a las mujeres migrantes y los solicitantes de asilo contra el riesgo de secuestro, violencia y tráfico.
132.262	Seguir aplicando la legislación sobre los procedimientos de inmigración, de conformidad con sus obligaciones y normas de derechos humanos, en particular el respeto del proceso con las debidas garantías y del principio de no devolución.

FUENTE: Vázquez A., "La implementación de la política migratoria, desde la visión de mujeres migrantes irregulares" pp. 116.

Estas recomendaciones emitidas al Estado Mexicano, representan los focos de atención sobre aspectos que se pueden mejorar en la implementación de la política migratoria en el país, pero también reconocer aquellos que están representando una buena práctica y que podrían mantenerse o bien reforzarse.

Otras formas en la que han intervenido los organismos internacionales y sus mecanismos para coadyuvar a garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en México fue en 2002 con la visita al país de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas, la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, debido a la preocupación en torno al aumento de los delitos perpetrados contra estos parte del crimen organizado y, la visita *in loco* de la CIDH a diversas localidades en México durante 2011 a fin de evaluar la situación en materia de derechos humanos de los migrantes no autorizados en tránsito por el territorio nacional. (CEIGB,2015, p. 47)

Derivado de esta última visita, en 2013 se elaboró y publicó el informe "*Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México*" en el cual se hace un análisis exhaustivo de la situación de vulnerabilidad frente a la violencia y discriminación de los migrantes, la situación del derecho al debido proceso judicial independientemente de la condición migratoria de los procesados, y el estado de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en México. (CEIGB,2015, p. 48)

Estas vistas representaron la oportunidad para que el Estado mexicano realizara un autoanálisis sobre sus esfuerzos en la protección de las personas migrantes y sus derechos, razón por la cual representó la oportunidad para mejorar la legislación

nacional en la materia y el diseño de las instituciones en pro de esta población que ingresa y transita por el país. Estas visitas y sus productos se presentan previo a las reformas analizadas al inicio del presente apartado y del diseño de los programas del Poder ejecutivo para la atención de la migración proveniente de Centroamérica de 2012 y 2013 que se revisarán en el siguiente capítulo.

A continuación, en las tablas 3 y 4 se enlistan los tratados, acuerdos y declaraciones de Organismos Internacionales suscritos por el Estado mexicano (vinculantes y no vinculantes) estrictamente en materia migratoria hasta 2012. Cabe señalar que, de conformidad con el estudio elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2015), la migración laboral es el área más desarrollada de los instrumentos internacionales desde el seno de la ONU y de OIT.

Tabla 3. Instrumentos Internacionales vinculantes suscritos por México en materia migratoria			
Tratados internacionales			
Nombre del Instrumento Internacional	Fecha y lugar de adopción	Suscripción, aprobación, ratificación y entrada en vigor por México	Objetivo
Convención sobre la Condición de los Extranjeros	20 de febrero de 1928, durante la VI Conferencia internacional americana en la Habana Cuba.	Suscrita el 20 de febrero de 1928. Aprobada por el Senado el 2 de diciembre de 1930. Ratificada y entrada en vigor: 28 de marzo de 1931.	Dictar el derecho de los Estados para establecer, por medio de leyes, las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios.
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	18 diciembre de 1990, en Nueva York, EEUU.	Suscrita el 22 de mayo de 1991. Aprobada por el Senado: 14 de diciembre de 1998. Ratificada: 8 de marzo de 1999. Entrada en vigor: 1 de julio de 2003.	Asentar los derechos humanos de los trabajadores y familiares que se encuentren en un país distinto en el que nacieron, así como de sus condiciones laborales y de medidas para erradicar los movimientos migratorios clandestinos, castigando principalmente a traficantes, pero también a empleadores de migrantes en situación irregular.
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que	15 de diciembre del 2000, en Nueva York, EEUU.	Suscrita: 13 de diciembre de 2000.	Prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, a través de la cooperación, el

complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)		Aprobada por el Senado: 22 de octubre del 2002. Entrada en vigor: 28 de enero de 2004.	intercambio de información y la adopción de otras medidas apropiadas, incluidas las de índole socioeconómica, en los planos nacional, regional e internacional.
---	--	---	---

FUENTE: Elaboración propia con información recuperada del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República Mexicana, *México en la Encrucijada: implicaciones Internas e internacionales de la Migración*, 2015, pp. 23-24.

Tabla 4. Instrumentos Internacionales no vinculantes suscritos por México en materia migratoria		
Nombre del Instrumento Internacional	Fecha y lugar de adopción	Objetivo
En el ámbito de la ONU		
Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del país donde viven	Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/40/144. Aprobada y proclamada en la 116 sesión plenaria, el 13 de diciembre de 1985.	El respeto y la observancia universales de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos sin hacer distinción por motivos de nacionalidad, raza, sexo, idioma o religión donde sea que estos se encuentren.
Resolución 54/212. Migración Internacional y Desarrollo	Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/54/212. Aprobada en el 54 periodo de sesiones, el 1º de febrero del 2000	Insta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que fortalezcan la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional y el desarrollo a fin de abordar las causas fundamentales de la migración, especialmente las relacionadas con la pobreza, y de aumentar al máximo los beneficios que la migración internacional puede reportar a los interesados.
Derechos Humanos de los Migrantes	Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/62. Aprobada en la 55 sesión del 25 de abril de 2002.	Es una reafirmación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en ella, sin distinción alguna de raza, color u origen nacional, así como derecho a una nacionalidad.
Declaración del Dialogo de Alto Nivel sobre la Migración	Resolución de la Asamblea General de la ONU, A/68/L.5.	Trabajar en pro de un programa eficaz e inclusivo sobre la migración internacional que integre el desarrollo y respete los derechos humanos mejorando el desempeño de las instituciones y los marcos existentes y colaborando

Internacional y el Desarrollo	Aprobada en el 68 periodo de sesiones, el 1° de octubre de 2013.	de manera más efectiva en los planos regional y mundial con todas las partes interesadas en la cuestión de la migración internacional y el desarrollo.
En el ámbito de la OIT		
Recomendación no. 86 sobre los Trabajadores Migrantes	Resolución de la Conferencia General de la OIT. Adoptada durante la 32 reunión en Ginebra, Suiza, el 1° de julio de 1949.	El desarrollo y uso de todas las posibilidades de empleo, y deberían facilitar, a estos efectos, la distribución internacional de la mano de obra y, en particular, su movimiento desde los países en que haya excedente hacia los países que tengan un déficit.
Recomendación no. 151 sobre los Trabajadores Migrantes	Resolución de la Conferencia General de la OIT. Adoptada en la 60 reunión en Ginebra, Suiza, el 24 de junio de 1975.	Los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias que se encuentren legalmente en el territorio de un Miembro deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato con los trabajadores nacionales.

FUENTE: Elaboración propia con información recuperada del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República Mexicana, *México en la Encrucijada: implicaciones Internas e internacionales de la Migración*, 2015, p.25.

Además de los instrumentos internacionales enlistados en las tablas 3 y 4, el Estado mexicano ha suscrito otros además de los que integran el Sistema de Nueve Tratados sobre Derechos Humanos y sus respectivos órganos o comités referentes a los derechos humanos.

Si bien no es el propósito de esta investigación hacer una revisión de la legislación internacional en materia de derechos humanos y en específico de las personas migrantes, se menciona su existencia y la de recomendaciones hechas al Estado mexicano, puesto que para el tema migratorio *“son en última instancia (...) las normas que aspiran a regular y establecer un conjunto de obligaciones a los Estados con respecto a la gobernanza de la migración”* (CEIGB,2015, p. 22), ya que en ellos la finalidad es proteger a las personas y más aún, a las más vulnerables, independientemente de las barreras y categorías tradicionales de soberanía y nacionalidad.

En este sentido, los tratados internacionales de derechos humanos y de migración representan el piso mínimo que los Estados deben asegurar a las personas migrantes para el desarrollo de una vida integral mientras delimitan su actuación en pro de su protección.

Entender a la Administración Pública como el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado implica su necesaria ubicación dentro del marco legal de este, ya que rige su actuar al dar cumplimiento de las atribuciones que expresamente le confiere.

En ese sentido, en este capítulo se ubican a las instituciones de la Administración Pública Federal del Estado Mexicano que tienen injerencia en el fenómeno migratorio y mediante que funciones, donde si estamos de acuerdo en que esta es un medio para que el Estado logre sus fines, una de sus finalidades también proteger y promover los derechos humanos.

Es así que con este capítulo se asientan las bases normativas sobre las cuales fue diseñada la política migratoria del Estado mexicano durante el periodo de análisis y porqué se habla de que en esta debió de contar con un enfoque de derechos humanos, toda vez que es a través de las instituciones de la Administración Pública que se ve materializada y sus acciones reflejan lo postulado dentro del marco normativo existente en la materia a la par que lo delimitan.

Junto con el conocimiento y análisis del contexto migratorio en la frontera sur de México, se cuenta con los elementos necesarios para proceder al análisis y evaluación de la política migratoria implementada para la gestión de estos flujos migratorios por el gobierno mexicano durante el periodo 2012-2018.

Capítulo 4. Política migratoria del Estado mexicano para gestionar los flujos provenientes de Centroamérica 2012-2018

A continuación, se desarrolla la revisión y análisis de la política migratoria del Estado mexicano para gestionar los flujos provenientes de Centroamérica durante el periodo 2012-2018. Para ello, se parte de las experiencias previas en el diseño e implementación de esta, sus principales implicaciones y resultados.

4.1 Antecedentes

Como se describió, los flujos migratorios que ingresan y transitan por la frontera sur de México han sido una constante a lo largo de la historia, especialmente aquellos en los que participan trabajadores temporales agrícolas, comerciantes y visitantes regionales, los cuales han sido gestionados por el gobierno mexicano mediante permisos de ingreso, permanencia y de regulación de sus actividades en el país.

El ingreso y permanencia de los trabajadores agrícolas junto con sus familias en la región era posible por un periodo de 30 o 60 días gracias a un permiso solicitado por el empleador presentando los documentos de identidad del trabajador expedidos por las autoridades de su país, ante las autoridades migratorias mexicanas. El registro más frecuente estaba asociado a la época de la cosecha del café (Castillo y Toussaint, 2015, p.79). Se trataba más que de una política migratoria, de la principal gestión que realizaba el gobierno mexicano sobre los flujos migratorios en el sur del país.

Sin embargo, derivado de las crisis políticas en Centroamérica en la década de los ochenta y el aumento en el volumen del flujo migratorio en la frontera sur de México, caracterizado por personas cuya intención fue buscar refugio en el país, o bien, transitar el territorio mexicano para lograr llegar a los Estados Unidos de América, en ambos casos de forma regular, pero mayoritariamente irregular como se describió anteriormente, es que el Estado mexicano comenzó a mirar la necesidad de contar con una política migratoria, si bien no abarcando todas las dimensiones del fenómeno migratorio en la región, sí enfocada a este tema.

Es así que una de las respuestas del Ejecutivo Federal fue la creación, el 23 de julio de 1980, mediante Decreto Presidencial, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), como un organismo intersecretarial —integrado por miembros

de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social—, con carácter permanente, cuyo objetivo principal fue estudiar y atender las necesidades de los refugiados en territorio nacional, a fin de otorgarles protección y asistencia, buscando solución de carácter temporal o permanente en materia de empleo y autosuficiencia económica, al tiempo que coordinaba los esfuerzos gubernamentales, así como los mecanismos de cooperación con los organismos internacionales en la materia como ACNUR, con quien el gobierno mexicano firmó un convenio para establecer una representación permanente en el territorio nacional en octubre de 1982. (Castillo y Toussaint, 2015, p.67).

Creada para atender a todos los refugiados y asilados que llegaran a nuestro país (categorías no existentes en ese momento en la legislación mexicana), centró sus esfuerzos en los aproximadamente 50 mil refugiados indígenas mayas provenientes de Guatemala que llegaron a Chiapas, a los cuales buscó darles asistencia, *elaborando y ejecutando programas de protección, de autosuficiencia y de apoyo a la repatriación voluntaria* (COMAR, 2021).

Se observa que la COMAR surge como respuesta al vapor de la coyuntura migratoria en la frontera sur del país, y lo mismo las acciones que emprendió. Como lo señalan Castillo y Toussaint (2015) *el gobierno mexicano reconoció de hecho mas no de derecho la presencia y el quehacer de los refugiados en su territorio*, puesto que esta figura no se encontraba reconocida en la Ley y menos así, sus derechos y obligaciones. Fue hasta 1990, a 10 años de su llegada al país, que se incorporó la figura de refugiado en la Ley General de Población y su reglamento.

La mayoría de los asuntos se fueron tratando conforme se presentaba la necesidad de hacerlo, ya que, por ejemplo, la ayuda internacional que se recibía de ACNUR para sostener a los refugiados se fue retirando progresivamente, lo que orillaba a las personas refugiadas a buscar empleos, y al gobierno mexicano a otorgarles los documentos necesarios para que pudieran trabajar y transitar libremente por el territorio. (Castillo y Toussaint, 2015)

Entre sus trabajos más visibles se encontró la reubicación entre 1984 y 1985 de poco menos de la mitad de los refugiados guatemaltecos que llegaron a Chiapas (poco más

de 18,000 personas) a los estados de Campeche y Quintana Roo, ya que sus asentamientos eran invadidos por incursiones de grupos militares guatemaltecos.

En marzo de 1993, se dio inicio al proceso de retorno organizado, colectivo y voluntario de los refugiados, a través de la coordinación entre el Gobierno de Guatemala mediante la Comisión Especial de Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), de COMAR y de ACNUR, proceso que culminó el 28 de julio de 1999, con una ceremonia efectuada en el estado de Campeche.

A fin de facilitar la reintegración de los refugiados, las instancias gubernamentales guatemaltecas hicieron entrega de 100,000 hectáreas de tierras en los Departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz, El Petén, San Marcos y la Costa Sur; y el ACNUR otorgó durante el proceso de repatriación diversos apoyos: alimentación durante nueve meses, materiales para la construcción de viviendas, semillas, fertilizantes y herramientas en sus comunidades, así como ayuda en efectivo. (COMAR, 2021)

En total, en el periodo que va de 1984 a 1999, se repatriaron a su país de origen a 42,737 refugiados. El momento más relevante fue de 1995 a 1999, años en los que se retornó a su país a 22,863 refugiados (53.4% del total). (COMAR, 2021)

Mientras se efectuaba el retorno, en 1996 se puso en marcha el Programa de Estabilización Migratoria, a través del cual el gobierno mexicano ofreció la alternativa a los refugiados, que así lo desearon, de permanecer en el país mediante la regularización de su estancia, para lo que se otorgaron Cartas de Naturalización (especialmente para aquellas familias con hijos nacidos en México), documentos de No Inmigrante Visitante, así como de Inmigrante, mismos que les otorgaban derechos para laborar y residir en el país. (COMAR, 2021)

Hasta la década de los ochenta, la legislación migratoria existente (lo contenido en la Ley General de Población) fue aplicada por la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación. En 1993, se creó a su sustituto, el Instituto Nacional de Migración (INM) *como un Órgano Técnico Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, para atender con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria, a través de la planeación, ejecución, control,*

supervisión y evaluación de los servicios migratorios que presta el Gobierno Federal, así como la atención de los asuntos relacionados con dicha materia en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal que, por razón de su competencia, concurren en el análisis y el planteamiento de soluciones a los problemas derivados del fenómeno migratorio. (INM, 2020)

Sus principales tareas en los hechos fueron: gestionar los flujos de inmigración de jornaleros agrícolas, la expedición de las formas de las visitas locales de población guatemalteca adyacente a la línea fronteriza, la implementación de programas de regularización migratoria a la población extranjera radicada en la entidad, la admisión de turistas de otras nacionalidades por la frontera sur y las ejecuciones de deportación en caso de que los extranjeros no presentaran los documentos necesarios para su ingreso, tránsito y permanencia en el país. (Martínez, 2014)

Esta última actividad comenzó a tomar gran relevancia dentro de su quehacer y a ser una de sus principales funciones y con mayor margen de acción, ya que derivado de reformas a la Ley General de Población, se facultó la revisión migratoria *en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos [los cruces destinados al tránsito internacional de personas en territorio mexicano]* y se autorizó el aseguramiento de extranjeros en caso de que ameriten su expulsión por alguna infracción a lo dispuesto en la ley, su reglamento u otras disposiciones aplicables (Torres y Yee, 2018).

En general, a lo largo de la década de los noventa, coincidente con el cambio en la dinámica migratoria en la frontera sur de México, se endurecieron los controles migratorios en la frontera sur. Se incrementó la actividad del Instituto Nacional de Migración con ayuda de diversas corporaciones de seguridad federales, estatales y municipales, para el aseguramiento de inmigrantes irregulares, *lo que a la larga llevó a la implementación de acciones orientadas a la detección y detención de extranjeros sorprendidos en condición no autorizada dentro del territorio nacional* (Castillo y Toussaint, 2015, p. 90).

4.1.1 Los gobiernos de la alternancia política y la definición de una política migratoria (2000-2012)

A partir de la revisión anterior, se observa que no había existido una política para atender a la migración en la frontera sur del país, solamente programas conducentes con las necesidades de atención del momento, pues se trataba de un tema ausente de la agenda gubernamental. Es a finales de la década de los noventa y mediados de los 2000, que tanto en la agenda gubernamental, como el sector académico se empezó a trabajar en la migración centroamericana en tránsito y a sus diferentes sujetos, derivado del arribo de miles de refugiados y el incremento en el tránsito irregular de centroamericanos por el territorio nacional.

Durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), se buscó acercamiento con el gobierno estadounidense para la definición de una política migratoria basada en la cooperación y corresponsabilidad del fenómeno migratorio, a través de la firma de un Acuerdo migratorio²², sin embargo, como lo señala María Garibo (2021) *se perdió de vista la existencia de una gran diferencia en cómo Estados Unidos entiende la migración en comparación con México. El primero identifica al fenómeno como un problema exógeno de naturaleza infractora cuya solución debe de ser de tipo policiaca, mientras que México la comprende como un asunto de naturaleza laboral que corresponde a las leyes de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo.*

Las negociaciones no prosperaron debido a que el gobierno mexicano no podía garantizar ejercer acciones de corresponsabilidad en su territorio, en específico para regular la migración de sus propios connacionales e impedir el ingreso de migrantes en tránsito irregular por su frontera sur. Es bajo este contexto que se alineó la política

²² El Acuerdo migratorio contemplaba 5 elementos de negociación: 1) Reconocimiento de la necesidad de que los trabajadores mexicanos tuvieran los mismos derechos que los estadounidenses a través del otorgamiento de una visa para tal fin; 2) Regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados en Estados Unidos; 3) Programas de impulso al desarrollo regional en México, bajo la premisa de que a largo plazo se puede reducir la tasa de migración hacia los Estados Unidos, mediante el desarrollo de proyectos estratégicos en áreas expulsoras de migrantes; 4) Promover programas conjuntos que fortalezcan la seguridad de la frontera, ya que las cifras de muertes de connacionales al intentar cruzar son alarmantes; y 5) Revisión de los programas de visas. reconocimiento especial de México como socio de la región de Libre Comercio de América del Norte. Es decir, se propuso crear un programa específico para México. (Garibo, 2021)

migratoria del gobierno mexicano basada en intereses estadounidenses: contener los flujos migratorios provenientes del centro y sur del continente. (María Garibo, 2021)

El 28 de junio de 2001, fue anunciada la puesta en marcha del Plan Sur, el cual funcionó como vertiente de control y regulación de los flujos migratorios en la región fronteriza (desde el Istmo de Tehuantepec²³ hasta los límites con Guatemala) (Castillo y Toussaint, 2015, p.82), provenientes del sur-sureste de México, sus objetivos eran²⁴: a) Fortalecer las actividades de inspección y control de los migrantes; b) Combatir el tráfico de indocumentados; c) Obtener el máximo provecho de los recursos disponibles de las delegaciones regionales en materia de inspección y control; d) Incrementar el número de asegurados y detenciones de traficantes de indocumentados, y e) Sumar a este esfuerzo interinstitucional el apoyo de los gobiernos de los estados y de los municipios

A su vez, las principales acciones emprendidas fueron: a) Establecimiento de dos cinturones de inspección abarcando las principales rutas migratorias; b) Fortalecimiento de los Grupos Beta y la creación de cuatro nuevos en: Arriaga, Chiapas; Acayucan, Veracruz; Tapanatepec, Oaxaca y Chetumal, Q. Roo); c) Adecuación, remodelación y modernización de las oficinas de INM en el sur del país y construcción de nuevas en Acayucan, Veracruz y Chetumal, Q. Roo), y d) conducción de migrantes centroamericanos a sus países de origen.

El INM fue la pieza clave para el Plan Sur, ya que desde éste se diseñaron, coordinaron e instrumentaron las labores de inteligencia, intercambio de información, de vigilancia, inspección y operativos de detección de personas migrantes en tránsito irregular por el territorio nacional.

Uno de sus aspectos más novedosos fue la puesta en marcha de mecanismos de coordinación para tareas de control y vigilancia migratorias, entre autoridades migratorias, fuerzas de seguridad y multiplicidad de instancias de los tres ámbitos de gobierno, *lo cual fue muy criticado en virtud de que se trataba de incorporar a personas que no estaban preparadas ni capacitadas para tratar a migrantes* (Castillo

²³ Se trata de la zona más angosta de México, sitiada entre los dos océanos que lo rodean (el océano pacífico y el océano atlántico), localizada entre los estados de Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas.

²⁴ De acuerdo con María Garibo, ya que no fue posible encontrar el texto oficial

y Toussaint, 2015, p. 82) lo que pone en riesgo su integridad como personas y propiamente la vulneración de sus derechos humanos.

Aunado a lo anterior, al incluir a agencias de seguridad pública en tareas migratorias, se generó un nexo no justificado entre migración y delincuencia, lo que expuso a las personas migrantes a padecer discriminación y xenofobia hacia sus personas por parte de la población mexicana. Además, se orilló a los migrantes a la búsqueda de nuevas rutas migratorias, riesgosas para su integridad y seguridad, pues hay que recordar que estas nuevas rutas fueron las ocupadas por el crimen organizado.

Se trató así, de un plan de detección, contención y deportación de los flujos migratorios de la región que ingresan y transitan de forma irregular, pues se reforzó la capacidad de vigilancia y control mediante la concentración de recursos en la zona.

El Plan Sur terminó en 2003, lo cual no significó que la estrategia de contención dejara de estar vigente. En su lugar se puso en curso el Programa de Fortalecimiento de las Delegaciones Regionales de la Frontera Sur y se estableció el Sistema Integral de Operación Migratoria a finales de 2004, con el objetivo puntual de monitorear las fronteras y procurar la seguridad nacional. (Garibo, 2021)

Si bien la tendencia del gobierno mexicano, como se describió anteriormente, era buscar frenar la migración proveniente de Centroamérica en tránsito por el territorio nacional y su contención propiamente en la frontera sur, los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos impactaron en el diseño de las políticas públicas migratorias para ubicarlas bajo el paradigma de la seguridad nacional.

Esto se puede ver reflejado en el caso mexicano con la inclusión de actores de seguridad en la aplicación de la legislación migratoria junto al INM, pero fue más claro con la inclusión, en 2005, del INM como una instancia de seguridad nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la firma del Gobierno mexicano de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) *como proceso trilateral permanente que persigue instrumentar estrategias comunes de seguridad fronteriza y bioprotección.* (Garibo, 2021)

Ese mismo año, el INM publicó su “Propuesta de política migratoria integral en la Frontera Sur de México”, que contemplaba cuatro líneas estratégicas: 1) facilitación de los flujos migratorios documentados que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México; 2) protección de los derechos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México; 3) contribución a la seguridad en la frontera sur de México, y 4) actualización de la gestión de los flujos y de la legislación migratoria, tomando en consideración las particularidades del fenómeno de la frontera sur (Torres y Yee, 2018).

La facilitación de los flujos documentados se dio mediante la creación de la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), en sustitución de la forma migratoria de visitante agrícola (FMVA), con lo que se amplió el espectro no solo al trabajo agrícola, sino se beneficiaron también a pequeños comerciantes que realizan actividades de compra-venta de mercaderías y otros pequeños grupos de empleados urbanos que transitan diariamente de sur a norte, incluyendo a algunas trabajadoras domésticas.

De igual manera, se incorporó como candidatos a la obtención de estas formas a personas provenientes de Belice y ya no solo de Guatemala; además, se permitió su internación, ya no únicamente en Chiapas, sino también en los estados de Quintana Roo, Tabasco y Campeche.

Por su parte, para los residentes fronterizos que cruzan a diario la frontera México-Guatemala, se emitió una credencial que reemplazó el trámite diario para la obtención del pase local.

Durante el periodo del año 2000 al 2006, la protección a los derechos humanos de los migrantes que se internan en la frontera sur del país, fue entendida como el establecimiento de mejoras en las condiciones de estancia y acompañamiento de la población asegurada en las estaciones migratorias del INM, tales como: la eliminación de espacios que eran utilizados como prisiones para convertirlos en estancias de recreación; permitir el acceso a las instalaciones de representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales y religiosas, así como de personal consular dedicado a verificar las condiciones de estancia de los migrantes asegurados; a los agentes de migración se les obligó a proporcionar

información a las personas aseguradas sobre la realización de denuncias por atropellos, así como facilitar su permanencia en el territorio nacional en caso de ser afectados.

Esta visión de derechos humanos se puede explicar debido a las denuncias sobre las condiciones en que permanecían las personas migrantes dentro de las estaciones migratorias, que más allá de estar privados de la libertad, lo eran de condiciones dignas de estancia y de servicios básicos, pues antes que persona se asimilaba su detención y estancia como la de un “delincuente”.

Para la protección de los infantes, el INM creó la figura de Oficiales de Protección a Infantes, (puestos ocupados básicamente por mujeres) y estableció lineamientos para la repatriación de menores en coordinación con los consulados.

La contribución a la seguridad en la frontera se abordó a partir de una estrategia de efectiva detención de personas migrantes provenientes de la frontera sur, ya no solo propiamente en esa zona, sino a lo largo del territorio nacional, pues como lo señalan Castillo y Toussaint (2015) se buscó detener el flujo de migrantes en tránsito hacia Estados Unidos en puntos cada vez más cercanos a su salida discrecional del país. *De acuerdo con la estrategia establecida, los migrantes indocumentados pueden ser detectados y llevados a una estación migratoria para su posterior deportación en cualquier parte, a lo largo de todo el territorio nacional, no solo en la frontera sur.*

Entre los años 2000 y 2005 el número de estaciones migratorias a nivel nacional fue incrementado de manera significativa, de 25 a 52 unidades; si bien en ambos años el mayor número de estaciones se concentraba en la región sureste del país, en 2005 se observó una mayor presencia a lo largo del territorio nacional.

México comenzó a funcionar como un filtro para los Estados Unidos, pues además se endureció el otorgamiento de visas por parte de los consulados mexicanos en los países de origen de los centroamericanos y se aumentaron los controles y operativos para la detención y deportación de personas migrantes en tránsito irregular por el territorio nacional.

La actualización de la legislación migratoria fue uno de los temas pendientes en el sexenio del presidente Vicente Fox.

Durante el sexenio del Felipe Calderón (2006-2012) fueron principalmente dos los temas en la agenda gubernamental: la seguridad nacional y el combate al crimen organizado.

En lo que concierne al tema migratorio, dentro del Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio, se planteó como uno de los objetivos “construir una nueva cultura de la migración”, para lo que se señaló necesario *“garantizar el respeto y protección de los derechos humanos de los migrantes de otros países en suelo mexicano”*.

Las estrategias propuestas para el logro de dicho objetivo fueron: 1) promover la corresponsabilidad entre los países que comparten con México flujos migratorios para propiciar el crecimiento económico y el desarrollo social en las zonas más atrasadas; 2) impulsar la calidad en los servicios migratorios mediante la coordinación y la modernización de la infraestructura y la dignificación de las estaciones migratorias; y 3) fortalecer el control de entradas y salidas de las personas, así como de la estancia legal en el país de los migrantes.

En 2006, se inició un Plan de Reordenamiento de la Frontera Sur, cuyo objetivo fue articular esfuerzos de distintas dependencias federales con las entidades federativas de la región e incrementar así el impacto de las acciones de los tres órdenes de gobierno. Se pretendía ordenar los flujos migratorios, mejorar la seguridad y combatir la impunidad. (Armijo, 2011, p. 48)

Con la ASPAN vigente, se puso en marcha la estrategia Mérida en 2007 entre Estados Unidos y México, misma que simbolizó la colaboración abierta y dispar en materia migratoria entre ambas naciones. En ésta, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a proporcionar asistencia a México para: “(1) romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; (2) reforzar la frontera, y los controles aéreos y marítimos; (3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región, y (4) reducir la actividad de pandillas y disminuir la demanda local de drogas”. (Torres y Yee, 2018)

En los hechos, la estrategia migratoria puesta en marcha en el sexenio anterior se continuó y profundizó: la migración siguió siendo un asunto de seguridad nacional, justificando y reforzando con ello, la idea de la necesidad de un férreo control

migratorio y, con el combate al crimen organizado y la inclusión del ejército en tareas de seguridad pública, el tema migratorio tuvo el mismo trato que el narcotráfico.

Con estas medidas se observa que las personas migrantes antes que ser vistas en su calidad de seres humanos, se les colocó como infractores a los cuales era necesario impedir su paso por el territorio nacional (ahora con ayuda del ejército, institución sin conocimiento y sensibilización en la materia), sin importar las implicaciones que los orillaron a migrar y si era necesario que contaran con alguna protección. Se militarizó en los hechos el tratamiento del fenómeno migratorio y se dejó de lado el enfoque de derechos humanos.

Pese a que se trató de un sexenio que estuvo marcado por los lamentables hechos ocurridos en 2010 con la matanza de 70 personas migrantes en Tamaulipas y el descubrimiento de fosas clandestinas con cuerpos de este grupo en 2011 y 2012, se trata también de un periodo en el que se dieron dos avances legislativos importantes para el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes:

1. En el año 2008 se reformó la Ley General de Población consistente en la despenalización de la inmigración indocumentada;
2. Otro gran avance que comenzó a germinar desde el 2005, cuando el INM convocó a organizaciones de la sociedad civil y académicos a participar en foros de consulta para diseñar una Política Migratoria Integral para la Frontera Sur, culminó con la elaboración de la iniciativa de Ley de Migración que entró a discusión y aprobación en el Senado en 2011. (Armijo, 2011)

4.2 Política migratoria en la frontera sur de México 2012-2018

Como se ha mencionado a lo largo de la presente investigación, el movimiento de personas en la frontera sur de México ha sido una constante a lo largo de la historia, tanto de forma legal como de forma ilegal y, como lo señalan las cifras presentadas, el flujo de personas que la atraviesan de forma ilegal se ha incrementado desde la década de los años noventa hasta 2005, año en que se alcanzó la histórica cifra de aproximadamente 430 mil migrantes, que disminuyó de 2006 a 2009 en un 70% y se estabilizó en 2010 y 2011, para repuntar en 2012 a 183 mil migrantes. (CEIGB, 2015, p.46)

A finales de 2011 se habló de una “crisis de los niños migrantes”, debido a que se registró un incremento en el número de niñas y niños no acompañados que llegaron a Estados Unidos, principalmente provenientes de Honduras, México, El Salvador y Guatemala. En el año 2011 fueron interceptados en la frontera norte de nuestro país 4 mil 59 infantes no acompañados, mientras que en 2012 fueron 10 mil 400; en el caso de la frontera sur de México el INM detuvo en 2012 a 6 mil 107. (CEIGB, 2015, p.52)

En suma, la evidencia en el sexenio anterior de la violencia que sufren las personas migrantes a manos de organizaciones criminales y la colusión de diversas autoridades en dichos hechos, llevó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a realizar durante 2011 una visita *in loco* en México, a fin de evaluar la situación en materia de derechos humanos de los migrantes en tránsito irregular por el territorio nacional.

Es en este contexto que asume la presidencia de la República Mexicana Enrique Peña Nieto para el sexenio 2012-2018, con la responsabilidad de llevar a cabo las medidas conducentes a materializar lo consagrado en la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación un año antes del inicio de su mandato, la cual, vino a renovar la legislación existente en la materia desde 1974 y buscó proteger los derechos humanos de los migrantes, para concebir la migración y la política migratoria desde una perspectiva de derechos humanos.

4.2.1 Los procesos de planeación

Al iniciar el sexenio 2012-2018, se retoma la propuesta de la sociedad civil de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un apartado especial sobre migración, y más que un apartado, se crea el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018, que se publicó el 30 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

El PEM 2014-2018 *“representa la primera vez en la historia de México en que se elabora un programa especial en materia migratoria, a través del cual se establecen las prioridades nacionales en el tema migratorio”* (UPMRIP, 2014). Se trató de la definición de la política migratoria del Estado mexicano para atender el fenómeno a lo largo del sexenio.

En el PEM 2014-2018 se estableció como enfoque central de la política migratoria el bienestar de la persona. Como objetivo se planteó *el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales. [Hacer] efectivo su bienestar para consolidar su papel como agente para el desarrollo (...) [mientras se asegura] una gestión eficaz que contribuya a la facilitación de la movilidad de las personas, enfatice el respeto a los derechos humanos y resalte el compromiso de México en los asuntos regionales y globales* (p.27).

Además, se hace uso del concepto “gobernanza de las migraciones” al asentar que la política migratoria mexicana tiende a su logro, al establecer un esquema *de tipo relacional que se basa en la interlocución coordinada entre los diversos actores involucrados (públicos, privados, organizados, no organizados, individuales o colectivos)* para la atención integral del fenómeno, a fin de garantizar el debido respeto a los derechos humanos de las personas migrantes (PEM, 2014, p.27).

Como cambio al paradigma gubernamental sobre el fenómeno migratorio se proponen como características de la política migratoria que sea integral, de largo plazo, corresponsable, garante en el respeto a los derechos de los migrantes, orientada al desarrollo de la comunidad y al bienestar del migrante, intergeneracional, con perspectiva de género y seguridad humana, así como participativa y coordinada interinstitucionalmente.

Para lograr lo anterior se plantearon cinco objetivos:

1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.
5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, sus familiares y quienes defienden sus derechos.

Para la atención de los flujos que ingresan y transitan por México desde y por la frontera sur del país, el 12 de julio de 2014, desde Chiapas, Enrique Peña Nieto, acompañado del presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, anunció la puesta en marcha del Programa Frontera Sur.

Se anunció como *propósitos proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región sur del país.* Además, se anunciaron cinco líneas de acción para su cumplimiento (Presidencia de la República EPN, 2014):

1. Paso formal y ordenado.
2. Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes.
3. Protección y acción social a favor de los migrantes.
4. Corresponsabilidad regional.
5. Coordinación interinstitucional.

A continuación, se presentan las principales implicaciones de cada una de las líneas de acción, con información obtenida del comunicado *“Pone en marcha el Presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur”* publicado en 2014 por la Presidencia de la República y el Documento del Colegio de la Frontera Norte *“La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México”* publicado en 2019, ya que el Programa Frontera Sur, nunca fue asentado en un documento oficial.

La primera línea de acción estaría enfocada a la expedición, expansión y mejoras en los trámites para la obtención de las Tarjetas de Visitante Regional y las de Visitante Trabajador Fronterizo²⁵. Se prometió simplificar los procedimientos de solicitudes para su obtención, así como nuevos centros de solicitudes para un procesamiento más expedito y evaluar la posibilidad de hacerlas extensivas a los ciudadanos de El Salvador y Honduras.

²⁵ Las Tarjetas de Visitante Regional y Las Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo fueron establecidas por primera vez durante el gobierno de Felipe Calderón y emanan de la Ley de Migración. Las primeras permiten permanecer en México hasta por 72 horas, mientras que las segundas permiten que los trabajadores permanezcan en los estados fronterizos por más tiempo, bajo oferta de trabajo por escrito. Estos permisos en este momento solo estaban disponibles para ciudadanos de Guatemala y Belice.

En lo que respecta a la segunda línea de acción, el objetivo era mejorar la infraestructura y equipamientos necesarios para el ordenamiento y seguridad migratoria a lo largo de la frontera sur. Se aseguraría la adecuada operación de los 12 cruces fronterizos oficiales, 10 con Guatemala y dos con Belice, se crearían puntos de verificación móviles adicionales y se transformarían los puntos de revisión aduanales en Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo, para fungir como centros de cooperación interinstitucional para poder revisar el tráfico de mercancías con dirección al norte.

Se le dotaría de nueva tecnología y equipo a los agentes de migración en la región para reforzar las líneas móviles de control, y con ello asegurar el orden y la legalidad de los flujos de personas y bienes. Se explicó que la SEGOB, conjuntamente con autoridades de Guatemala, reforzarían las labores de inteligencia en las zonas de tránsito de los migrantes al trabajar en el desarrollo de una plataforma tecnológica que le permitiría a México compartir la información sobre huellas digitales, fotografías y demás identificaciones de los migrantes con Guatemala.

En la tercera línea de acción, se contempló mejorar las condiciones en que operan los albergues y estaciones migratorias mediante esquemas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que atienden y protegen a migrantes, así como con los propios albergues del DIF que resguardan temporalmente a niños migrantes, ya que se reconoció se encontraban rebasados por la creciente migración infantil.

Igualmente se anunció la puesta en marcha, un año atrás, de cinco unidades médicas en Chiapas para la atención de migrantes, como ejemplo de la importancia de brindar atención a la salud de las personas migrantes y como preámbulo para la creación de otros centros médicos a lo largo de los estados fronterizos y la inclusión de unidades médicas en los CAITFS.

Referente a la cuarta línea de acción se expresó que México asumió un papel activo en foros multilaterales en materia migratoria, en aras de mejorar la cooperación entre El Salvador, Guatemala, Honduras, México y los Estados Unidos para así regular los movimientos migratorios. Se mencionó, se enfocarían esfuerzos para el desarrollo social y económico en los 24 municipios de la frontera sur.

Para lograr la coordinación interinstitucional, quinta línea de acción del Programa Frontera Sur, se anunció la creación de Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, como órgano desconcentrado de la SEGOB, que tendría por objeto establecer la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales que se realizarían en la frontera sur para alcanzar los objetivos señalados: brindarle atención y ayuda humanitaria al migrante, y garantizar el estricto respeto a sus derechos humanos. Sería la encargada de la implementación de lo proyectado en el Programa Frontera Sur.

4.2.2 La implementación: Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, CAIMFS

El 8 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de creación de la Coordinación para la Atención Integral para la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS), como un Órgano Administrativo Desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobernación.

En el Decreto se vincula la creación de la CAIMFS con la meta nacional del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, denominada "México con Responsabilidad Global", la cual, prevé *garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria. Esto incluye diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves, personas con discapacidad y adultos mayores.*

De igual forma se vincula con Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, en el que se establece que *será fundamental la consolidación de la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur*, mecanismo impulsado para *fortalecer la presencia de la autoridad del Estado en la zona y coordinar acciones con los países centroamericanos para superar los desafíos comunes a la seguridad y al desarrollo, y avanzar en el establecimiento de una frontera más moderna, eficiente, próspera y segura.*

Se define a la frontera sur como el territorio que comprenden los Estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco y se parte del reconocimiento de la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional ente los tres niveles de gobierno en la región para el diseño y la implementación de políticas las públicas en materia migratoria y se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás autoridades en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para coordinarse en la definición de estrategias y proporcionar, dentro de sus respectivas competencias para brindar atención integral a la migración en la frontera sur.

Como encargado del despacho de los asuntos de la CAIMFS se establece la figura de un coordinador, al que se le faculta para:

- I. Ser conducto del Secretario de Gobernación para la coordinación interinstitucional en materia migratoria;
- II. Coordinar y dar seguimiento a la implementación de las políticas públicas en materia migratoria para la Atención Integral de la Migración en la frontera sur;
- III. Dar seguimiento a las acciones acordadas derivadas de instrumentos de colaboración y coordinación con las autoridades de los tres ámbitos de gobierno en materia migratoria;
- IV. Acordar los asuntos en materia migratoria que sean de su competencia con el Secretario de Gobernación y, cuando sea necesario, con los titulares de las demás dependencias, entidades e instituciones del ámbito del Poder Ejecutivo Federal;
- V. Impulsar el desarrollo, a partir de políticas sociales, económicas y culturales en coordinación con las autoridades competentes con el fin de atender la materia migratoria en la frontera sur y;

- VI. Celebrar todo tipo de convenios y acuerdos de colaboración en materia migratoria, con las autoridades federales, estatales y municipales de la Frontera Sur, sin perjuicio del ejercicio directo de esta facultad por parte del Secretario de Gobernación.

A un año de su puesta en marcha, la CAIMFS presentó un informe de actividades para reportar sus acciones emprendidas de julio de 2014 a julio de 2015, de acuerdo a lo escrito por la propia institución, sus trabajos se centraron en impulsar el desarrollo social y económico de manera prioritaria en los 23 municipios que se localizan en la línea fronteriza y atender el fenómeno migratorio con la promoción institucional de la cultura de legalidad y respeto de los derechos humanos, mediante gestiones de coordinación, diagnósticos y seguimientos.

Reuniones de trabajo y capacitación

Se reportó la realización de diversas reuniones de trabajo con servidores públicos del gobierno federal, los cuatro Gobernadores de los estados de la frontera sur, funcionarios federales de instituciones en materia migratoria, de seguridad y desarrollo social, reuniones de trabajo con el Coordinador de la Oficina Regional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y representantes estatales y con los embajadores de Estados Unidos, de Canadá y de Guatemala en México.

Asimismo, se reportó la impartición de talleres al personal de la CAIMFS, donde se dio a conocer la política migratoria del gobierno y se promovieron diversas propuestas de trabajo para incidir en el desarrollo económico y social, así como en la seguridad en la región fronteriza del sureste del país. También se participó en conferencias impartidas por la COMAR en materia de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En el informe referido se asienta la participación en reuniones de trabajo para el seguimiento, implementación y optimización de los operativos realizados por el INM en coordinación con la Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Policía Federal (PF) y Secretaría de Marina (SEMAR), además del Gobierno de Chiapas y los representantes del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.

Expedición de Tarjetas de visita y trabajo

Se instalaron cinco módulos itinerantes, además de oficinas en siete puntos de internación regular para expedición de las Tarjetas de Visitante Regional (TVR) y de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF). Se reportó que en 2014 se expidieron 112,050 TVR, 148% más que en 2013 y 15,391 de TVTF. En el primer cuatrimestre de 2015 se emitieron 40,496 tarjetas para visitantes regionales y 6,124 para los que cruzan la frontera con el objetivo de trabajo.

Fiscalías Especializadas en Delitos cometidos en contra de Migrantes

Con base en el modelo de la Fiscalía Especializada en Delitos cometidos en contra de migrantes en Chiapas, se propuso la creación de este modelo de Fiscalías en Campeche, Quintana Roo y Tabasco.

- El 29 de diciembre de 2014 se inauguró en Tenosique, Tabasco la Fiscalía Especializada para atender los delitos cometidos en contra de los migrantes.
- El 25 de mayo de 2015 fue inaugurada la Fiscalía Especializada del Estado de Campeche en la ciudad de Candelaria.
- El 9 de diciembre de 2014 el gobierno del estado de Quintana Roo decretó la creación de su fiscalía especializada, la cual inició operaciones el 1º de junio de 2015.

Las metas de estas fiscalías son: 1) *reducir el número de crímenes contra migrantes*, 2) *garantizar el acceso a la justicia por parte de los migrantes*, y 3) *establecer coordinación con autoridades federales e internacionales* (LBJ School, 2019, p. 15).

Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo (CAITF)

El 8 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo para la constitución de los Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo, quedando integrados por las siguientes instituciones federales: Secretaría de Gobernación, mediante el Instituto Nacional de Migración; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SAT); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SENASICA); y Secretaría de Salud.

De julio de 2014 a julio de 2015 se reportó que:

- Los Centros de La Trinitaria – Comitán y Playas de Catazajá, estaban contruidos al cien por ciento y que iniciaron operaciones el 24 de abril y el 30 de abril del de 2015 respectivamente.
- En cuanto al CAITF Palenque, Chiapas y el CAITF Frontera, Tabasco, se reportó se contaban con los predios donde se llevaría a cabo su construcción, la cual se esperaba culminara en un año.

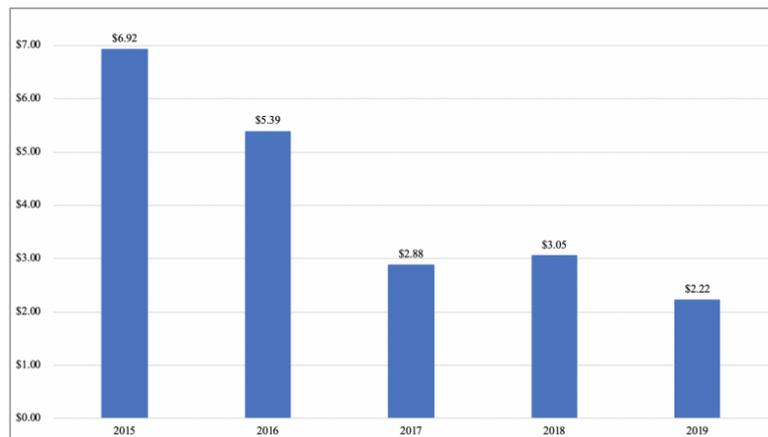
De las acciones anteriormente mencionadas que emprendió la CAIMFS de 2014 a 2015 (reportadas por el propio organismo), en ninguna se registra cual fue el objetivo de las reuniones de trabajo en las que se participó ni los resultados que de ellas de obtuvieron, lo mismo que de las capacitaciones. En lo que respecta a las Fiscalías Especializadas en Delitos cometidos contra migrantes, más allá de su establecimiento, tampoco se menciona el seguimiento y acompañamiento que se brindó, al igual que los resultados obtenidos, situación similar con los CAITF, instancias que continúan actualmente en operaciones.

2015 y la pérdida de continuidad en el proyecto

Después de agosto 2015, con la renuncia del titular de la CAIMFS, la SEGOB dejó de imprimir reportes específicos de la CAIMFS, como si la institución hubiese dejado de operar y existir. La única actividad reportada después de este periodo fue el 28 de noviembre de 2016, referente a una campaña en el municipio de Benemérito de las Américas, Chiapas, para brindar consultas médicas, dentales y ginecológicas gratuitas.

Cuando se creó, en 2014, *contaba con 73 trabajadores y fue dotada con un presupuesto de \$102 millones de pesos (\$6.9 millones de dólares)*, 2015, el presupuesto asignado fue de 6.2 millones de dólares. Después de este año la tendencia fue a la baja, como se observa en la siguiente gráfica. (LBJ School, 2019, p. 14)

Gráfica 7. Presupuesto asignado a la CAIMFS de 2015-2019 (millones de dólares)



FUENTE: Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, en el reporte *La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México*, 2019, p. 38.

Junto con un presupuesto, el número de personal también disminuyó. Una solicitud de transparencia realizada por la Escuela de Asuntos Públicos *Lyndon B. Johnson*, para la elaboración del reporte *La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México en 2019*, descubrió que solo había siete empleados en la CAIMFS, de los cuales, solo uno había estado trabajando ahí desde su fundación (p. 37).

4.2.3 Los resultados

En general, tras la implementación del Programa Frontera Sur, el INM incrementó su presencia en la región. La colocación de puntos de inspección permanentes y móviles fueron su oportunidad para verificar el estatus migratorio de las personas circulantes en la zona sur del país.

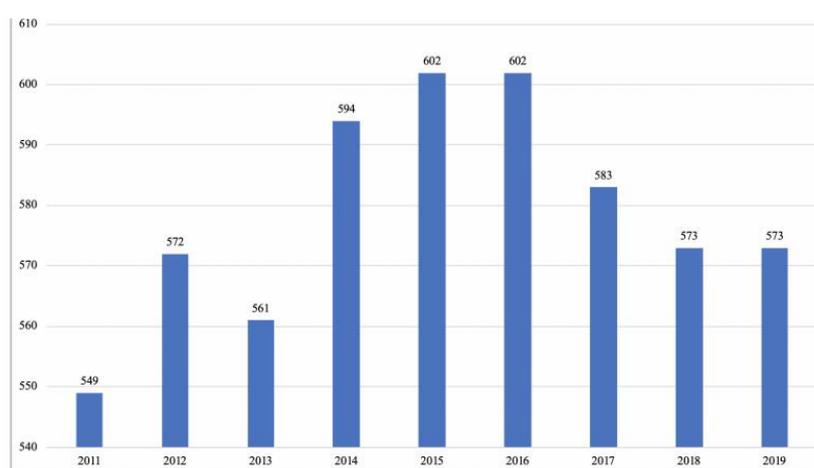
Los CAITF, que fueron construidos aproximadamente a unos 80 kilómetros de la frontera, en puntos de paso obligatorios, se concibieron originalmente como puntos de inspección aduanales del SAT, sin embargo, sirvieron como centros para detectar migración irregular. Se canalizó el tráfico hacia sus instalaciones y se permitió al INM inspeccionar autobuses o vehículos particulares y así checar los documentos de individuos bajo sospecha de ser indocumentados. (LBJ School, 2019, p. 18)

El INM incrementó su número de agentes y oficiales en estados de la frontera sur que son paso importante para la migración proveniente de Centroamérica como Chiapas,

Oaxaca, Tabasco y Veracruz. Este incremento atendió el segundo objetivo del Programa Frontera Sur: fortalecer la seguridad en la región (LBJ School, 2019, p. 20).

En la gráfica 8, que muestra el número total de agentes del INM en estos cuatro estados del 2011 al 2019, se observa un aumento en la presencia de agentes del INM en la región sur tras 2014. En 2011, había 549 agentes de los 2,490 agentes en todo México, mientras que para 2015, se incrementó a 602 agentes activos en la región (LBJ School, 2019, p. 21).

Gráfica 8. Total de agentes del INM en la región de la frontera sur (2011-2019)



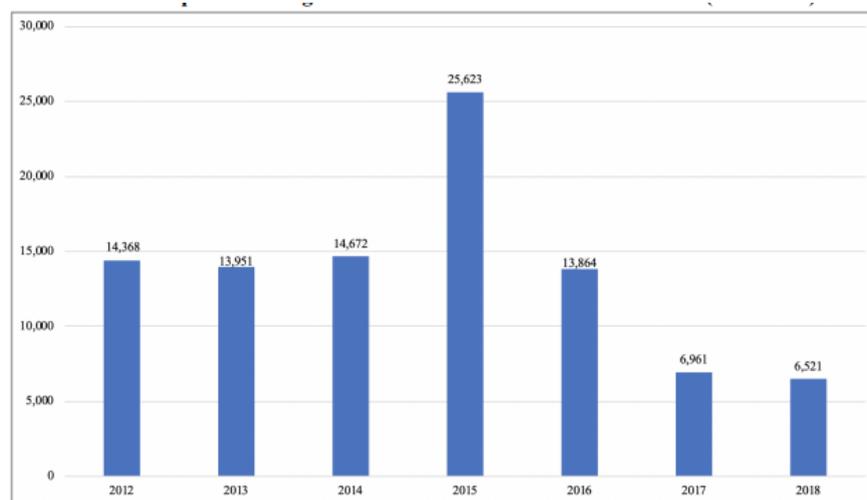
Fuente: Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, en el reporte *La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México*, 2019, p. 21.

Los operativos del INM en estos cuatro estados también incrementaron²⁶, sobre todo durante 2015, el punto más alto del Programa Frontera Sur. En el 2012, dos años antes del anuncio del Programa Frontera Sur, los agentes del INM llevaron a cabo 14,368 inspecciones, en 2015, se llevaron a cabo 25,623 inspecciones (LBJ School, 2019, p. 23). Véase gráfica 9.

²⁶ Los operativos del INM pueden dividirse en dos tipos de actividades de cumplimiento: revisiones migratorias y visitas de verificación. Durante una revisión migratoria, los oficiales del INM revisan los estatus migratorios de los individuos en puntos de inspección fijos y móviles, vías 23 ferroviarias, espacios públicos y otras áreas dentro del territorio mexicano. Una visita de verificación implica que los agentes del INM lleguen a una residencia o local comercial para verificar los estatus migratorios de los extranjeros en México.

En 2012 se realizaron cerca de 8,400 inspecciones por cada cien mil migrantes centroamericanos, mientras que, en 2015, fueron más de 13,000 inspecciones por cada 100,000 migrantes. Con esta estadística se desvincula que el aumento estuviera relacionado con el crecimiento del flujo migratorio proveniente del sur. (LBJ School, 2019, p. 23).

Gráfica 9. Total de inspecciones en los estados de la frontera sur (2012-2018)



Fuente: Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, en el reporte *La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México*, 2019, p. 23.

Como menciona el reporte de actividades de CAIMFS, el INM llevó a cabo operativos en coordinación con la PGR, la SEDENA, la PF, la SEMAR, el Gobierno de Chiapas y los representantes del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.

En dichos operativos, de 2014 a 2017, la Policía Federal fue la institución que más participó, con el 30 por ciento de los realizados, seguida de las fuerzas armadas con actuaciones en 21 y 15% de los operativos. En ocasiones, durante los operativos, estas instituciones sobrepasaban en número de elementos a los agentes del INM. (LBJ School, 2019, p. 25)

4.2.4 Efectos

El Programa Frontera Sur fue calificado por la opinión pública y organizaciones de la sociedad civil como “*una cacería de migrantes*”, ya que el incremento de la presencia de agentes del INAM, así como de sus operativos, impactó directamente en un

aumento en el número de aseguramientos (detenciones) de migrantes provenientes de la frontera sur y su posterior deportación.

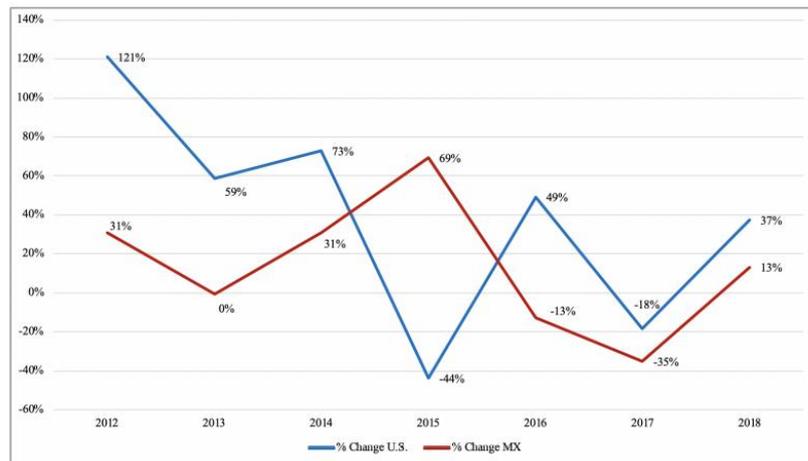
"Con la justificación de la seguridad y la protección ante el peligro generalizado de las rutas migratorias, comenzaron los llamados 'operativos rescate', una cortina de humo para detener y expulsar a miles de personas migrantes".
(Citado por Melissa Galván, Revista Digital Expansión, 27 de febrero, 2019)

Las organizaciones Fundar, Sin Fronteras y AsíLegal presentaron en febrero de 2019 el informe *"La detención migratoria: Un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público"*, donde destacan que, de 2010 a 2016, en el país se triplicaron las detenciones migratorias, pasando de 70,102 a 190,000 respectivamente. Se señala además que, de las 686,545 detenciones ocurridas de 2013 a 2017, el 18.65% fue de menores de 18 años (casi la quinta parte) y la mayoría, 604,355, concluyeron en una devolución al país de origen. (Melissa Galván, Revista Digital Expansión, 27 de febrero, 2019).

El informe agrega que, se trata de una cantidad "abrumadora" de infantes devueltos a sus países, lo que evidencia, una práctica violatoria de derechos y la falta de mecanismos apropiados para la identificación de personas que requieren de protección internacional al no poder regresar a sus países.
(Melissa Galván, Revista Digital Expansión, 27 de febrero, 2019)

Entre los años 2014 y 2015, las detenciones de centroamericanos en la frontera del país con los Estados Unidos disminuyeron casi en un 45 por ciento (ver grafica 10). En México, el número de centroamericanos detenidos en este periodo incrementó en casi 70 por ciento. Esta relación inversa sugiere que el Programa Frontera Sur tuvo un rol en la disminución temporal del tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos. (LBJ School, 2019, p. 29)

Gráfica 10. Cambio de porcentaje en las detenciones de centroamericanos en la frontera suroeste de los EEUU y México (AF2012-2018)



FUENTE: Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson, en el reporte *La Implementación y el Legado del Programa Frontera Sur de México*, 2019, p. 29.

Muchos albergues de migrantes nos han informado sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades que participan en redadas en los trenes y en las comunidades”, expone WOLA [la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés]

(...)

“Asimismo, abogados migratorios han observado múltiples violaciones en el debido proceso legal para los solicitantes de asilo en México, y pocos migrantes tienen la oportunidad de contar sus historias a las autoridades en México. Además, la trata de personas, secuestros y violaciones sexuales, continúan impunes”, añade la organización civil estadounidense, que apunta para concluir que el plan del gobierno mexicano para proteger a los migrantes está obligando a éstos “a buscar rutas más peligrosas por el terreno y por mar, lo que genera cambios dentro de las redes criminales que se aprovechan de los migrantes. (Manu Ureste, Animal Político, 15 de junio, 2015)

Al endurecer los controles migratorios, no solo en los puntos de inspección oficiales, sino con la creación de nuevos, tanto fijos como móviles, se obligó a los migrantes a utilizar rutas más remotas y clandestinas para evadir a las autoridades migratorias, lo

cual los expuso a ser objeto para la comisión de delitos de las redes criminales en la región. Se afectó su seguridad y se vulneraron sus derechos humanos.

Como se observa a lo largo del presente capítulo, el Estado mexicano a través de su principal brazo ejecutor que es la Administración Pública, ha dado atención al fenómeno migratorio en la frontera sur de México y ha ido evolucionando conforme a las necesidades que presenta para su tratamiento, sin embargo, los programas implementados se han visto rebasados por la realidad.

En ellos ha impregnado la visión de la migración como un fenómeno el cual es necesario contener. Esto se demuestra con la constatación en el alza en las detenciones, y el establecimiento de más y nuevos controles fronterizos para la contención de los flujos migratorios en la región y su posterior deportación.

Estas prácticas han colocado en el centro de la atención del fenómeno migratorio al Estado y su soberanía para determinar el acceso de personas extranjeras al territorio nacional.

Durante el periodo 2012-2018, pese al nuevo marco legal y diseño institucional vigente con perspectiva de derechos humanos, las prácticas dentro de las instituciones de la Administración pública fueron las mismas.

A continuación, a manera de consideraciones finales, se presentan reflexiones en torno a lo expuesto y analizado desde el inicio del desarrollo de la presente investigación. En la parte final de las mismas, como aporte desde el campo de estudio en que se realizó el análisis, se formulan propuestas de política migratoria para la atención de los flujos migratorios en la frontera sur de México.

Consideraciones finales

Los derechos humanos son facultades fundamentales que posee todo ser humano por el simple hecho de serlo, sin distinción ni discriminación alguna y, se encuentran reconocidos por ordenamientos normativos nacionales e internacionales para su garantía y protección. Sin ellos, el desarrollo integral de una persona no sería posible, ya que van desde la propia protección a la vida, hasta cubrir las necesidades básicas e indispensables de la misma, por lo que son universales, inalienables, indivisibles, irrenunciables e imprescriptibles.

El hecho de que se encuentren plasmados en dichos ordenamientos jurídicos, obliga a los Estados, como máxima forma de organización social, a garantizar su cumplimiento, promoción y protección al interior de sus territorios y ante la comunidad internacional a tender lazos de cooperación que coadyuven con tal objetivo.

El hecho de que sean universales, implica que corresponde a los Estados garantizar que sean una realidad en su territorio, sin distinción de género o nacionalidad. En este contexto, si bien la migración no es un derecho humano, debe ser entendida como un fenómeno irreversible e incontenible, que es multifactorial y multidimensional, pero que sucede principalmente bajo la búsqueda de las personas por más y mejores oportunidades de desarrollo y de una vida digna. Es decir, de hacer valer sus derechos humanos.

En este sentido, los Estados están obligados a procurar la protección y promoción de los derechos humanos de las personas que se encuentran dentro de sus territorios, sin importar su condición de estancia (legal o no), ya que las personas migrantes, antes que cualquier adjetivo son seres humanos.

En el entendido de que la migración es un proceso que implica el desplazamiento de personas un lugar distinto del que son originarios, con el fin de establecerse para la búsqueda de mejores oportunidades de vida (que muchas veces sucede desde un Estado a otro, aunque también puede ser interno), converge con el derecho que poseen los Estados en el uso de su soberanía para definir la admisión y presencia de personas de naciones en sus territorios.

Esta situación ha implicado que los Estados traten el fenómeno migratorio desde una visión de la admisión de extranjeros “deseables” o no, estableciendo parámetros para que suceda de una forma conveniente para sí y no necesariamente para las personas migrantes.

Es necesario que los Estados replanteen su visión hacia el fenómeno migratorio y le den un tratamiento distinto. Transitar de la visión de las fronteras y la seguridad nacional, hacia un enfoque de derechos humanos que supone poner a las personas migrantes y su máxima protección en el centro de los criterios para su admisión, tránsito y permanencia.

Que el proceso migratorio pueda involucrar el cruce de más de una barrera político-administrativa (más de un Estado), también ha hecho que el abordaje a este fenómeno ya no sea exclusivo de un solo país (específicamente de aquellos con más arribo de personas migrantes), sino que concierna a todos los países del mundo, desde los considerados expulsores, paso y destino, por lo que hoy en día en el seno de la comunidad internacional se habla de una Gobernanza Mundial de la Migración.

Es un fenómeno irreversible, que no se puede frenar ni contener. La respuesta a su atención se debe centrar en como cada país del mundo crea oportunidades iguales de desarrollo y de acceso a derechos para todas las personas en sus territorios. Es un fenómeno global que requiere de acciones y esfuerzos conjuntos.

El movimiento de personas y los flujos migratorios en la frontera sur de México ha sido una constante a lo largo de la historia, en especial de connacionales de los países de Guatemala y Belice, con quienes se comparten lazos históricos, que van desde lo familiar, hasta lo económico. Su dinamismo con el paso de los años ha sido influenciado por las crisis políticas y económicas, los desastres naturales y recientemente la ola de violencia que se vive en la región.

En este sentido, el perfil de quienes transitan por esta parte del territorio nacional también se ha ido transformando con el paso de los años, de tradicionalmente trabajadores agrícolas de temporada o empleadas domésticas, a grandes grupos de personas que viajan en colectivo para intentar cruzar el territorio nacional y llegar a los Estados Unidos.

Los flujos tradicionalmente registrados en la región sur de México contaban con documentación, actualmente se trata en su mayoría de personas sin permiso de ingreso, tránsito y permanencia, que realizan viajes más largos y que ya no provienen exclusivamente de Guatemala y Belice.

Son, en general, una población joven en edad laboral, compuesta por hombres; no obstante, en la última década se ha incrementado el número de población femenina e infantes. En su mayoría, personas que se vieron forzadas a salir de sus lugares de origen por la violencia, que en sus trayectos son víctimas de delitos que van desde asaltos, extorsión, ser privados de la libertad o incluso la propia vida a mano de diversos actores y que, además enfrentan la discriminación, estigmatización y rechazo por parte de ciertos sectores de la sociedad mexicana. Es una población vulnerable que requiere la protección de sus derechos humanos por parte del Estado mexicano, durante su ingreso, tránsito y permanencia en el país.

Mientras que los flujos migratorios se reconfiguraron, la legislación en la materia vigente en México no se renovó desde 1974; 34 años después, con la publicación de la Ley de Migración el Estado mexicano buscó dar un tratamiento al fenómeno acorde a la realidad y armonizar el marco jurídico en la materia con los instrumentos internacionales suscritos, principalmente los referentes a los derechos humanos.

Con la Ley de Migración publicada el 25 de mayo de 2011 en el Diario Oficial de la Federación y la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el Estado mexicano por primera vez contó con un marco jurídico especializado en la materia, que constituyó el fundamento jurídico de su política migratoria, además que cambió el discurso predominante en el tema en torno a la Seguridad Nacional, por el de los Derechos Humanos.

Se trató de un ordenamiento jurídico necesario y novedoso. Por primera vez se enuncian, más no limitativamente, los derechos a los que las personas migrantes tienen acceso en México y el deber del Estado para otorgarles la protección máxima sin importar su nacionalidad y condición de estancia en el país, con lo que se otorga prioridad a la persona por encima de las consideraciones de soberanía y seguridad nacional. Se estableció un enfoque derechos humanos para el tratamiento del fenómeno migratorio.

Para la migración proveniente de centroamericana, la Ley de Migración representó un gran avance para su atención y reconocimiento de derechos al incluirse un Título referente a la protección de los migrantes que transitan por el territorio nacional, pues es principalmente esta población la que se encuentra en dicha situación. En él se reitera que la condición migratoria de las personas no es un impedimento para el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidas en México, además del respeto a su seguridad personal y a ser tratados sin discriminación alguna.

México al formar parte a nivel internacional de la ONU y a nivel regional de la OEA, organizaciones dentro de las que ha suscrito instrumentos y mecanismos para la protección y protección de los derechos humanos, con las medidas anteriores armonizó la legislación nacional existente en la materia con el ámbito internacional.

Como antecedentes de la Ley de Migración de 2011 se encuentran el reconocimiento del derecho de las personas migrantes para solicitar y recibir asilo o refugio, así como la despenalización de la migración en 2008. Avances importantes que mostraron las contradicciones entre la legislación migratoria mexicana y los instrumentos y mecanismos internacionales suscritos para la protección de los derechos humanos de las personas en todo en mundo sin distinción alguna como la nacionalidad.

Esta Ley también sentó las bases para un marco de actuación de la Administración Pública basado en los derechos humanos para el tratamiento del fenómeno migratorio al definir la política migratoria y los principios que esta debe contener, así como al establecer las delimitaciones de las instituciones del Poder Ejecutivo en su gestión y las responsabilidades de los actores (personal) involucrado, como es el caso del personal del INM, quienes tienen contacto de primera mano con las personas migrantes.

A partir de la década de los ochenta, con el aumento en el volumen de los flujos migratorios en la frontera sur de México, la atención del fenómeno migratorio en esta región del país comenzó a formar parte de la agenda gubernamental.

En un inicio, los esfuerzos institucionales se avocaron en dar refugio temporal a las personas que huían de los conflictos políticos y posteriormente su retorno asistido; sin embargo, contrario a lo previsto, la migración no se detuvo y el gobierno mexicano

buscó gestionar los flujos desde la contención, al instaurar políticas conducentes a frenar su paso por el territorio nacional y propiamente su llegada a los Estados Unidos.

Entre tanto, las demandas que surgían entre la población migrante asentada en el país, se fueron tratando conforme se presentaba la necesidad de hacerlo; ejemplo de lo anterior la necesidad de contar con un empleo o el propio reconocimiento jurídico para acceder a bienes y servicios.

Las políticas migratorias seguidas en los años dos mil continuaron la inercia de los ochenta, al establecer mayor control y regulación sobre los flujos de esta región fronteriza, mediante el incremento de operativos, aseguramientos, estaciones migratorias y la modernización de equipos para labores de inteligencia encaminadas a la información, inspección y detención de personas migrantes en tránsito irregular por el país.

La protección a los derechos humanos de los migrantes durante este periodo fue entendida como el establecimiento de mejoras en las condiciones de estancia de esta población en los centros destinados para su detención.

La principal institución que realizó las tareas descritas anteriormente fue el INM, que se puede catalogar como la más empoderada dentro del diseño institucional mexicano en la materia, pues ha sido históricamente a la que se le ha dotado de mayor infraestructura y facultades. Desde el INM se conceden los permisos de ingreso y tránsito por el país y se realizan las inspecciones detención y retorno de personas migrantes. Es, en los hechos, la institución encargada de instrumentar la política migratoria del estado mexicano.

Ley de Migración de 2011 buscó frenar la inercia seguida por las instituciones mexicanas para la gestión de los flujos migratorios, sin embargo, durante la administración 2012-2018, los aseguramientos y las deportaciones de personas migrantes incrementaron, lo que supone que, en la práctica, los ideales consagrados en ella no fueron cumplidos, pues si bien, en lo dicho, el aseguramiento permite rescatarlos de los grupos delictivos de los que pueden ser objeto en sus rutas, en los hechos, los obliga a buscar caminos alternos, que suelen poner en un riesgo mayor su integridad como seres humanos, mientras que el retorno, sin un análisis previo se

su situación implica devolverlos a lugares donde sus vidas corrieran peligro o no podían ser retomadas sin un goce pleno y efectivo de sus derechos humanos.

La migración es un fenómeno inherente a las sociedades humanas y, por lo tanto, incontenible. Cualquier esfuerzo destinado a limitarla está condenado al fracaso. La tarea de los Estados es, y debe ser, construir un sistema que, a la par que limite el acceso a su territorio, también sea respetuoso con los derechos humanos de los migrantes.

Reflexiones sobre el Programa Frontera Sur

Cuando se anunció la implementación del Programa Frontera Sur en 2014, varias de las acciones planteadas ya se encontraban funcionando o desarrollando, y se trataba más bien de su refuerzo y ampliación.

Nunca contó con un sustento legal, ya que más allá del anuncio de su puesta en marcha, el gobierno de México nunca publicó un documento oficial con sus objetivos, estrategias y líneas de acción en concreto, lo mismo que indicadores para evaluar y medir su impacto de acuerdo con los propósitos que se plantaron con su implementación.

El único documento oficial que emana del Programa Frontera Sur es el Decreto de creación de la CAIMFS, institución encargada de su implementación y, a su vez, el único documento oficial de esta institución, es un informe de labores 2014-2015. Más allá de dichos documentos, la institución no contó ni con un manual de organización o de procedimientos que delimiten sus actividades, objetivos, misión y visión.

Resulta relevante en tanto que, si se lee detenidamente el Decreto de creación de la CAIMFS (único sustento legal del Programa Frontera Sur), sus funciones y atribuciones carecen de una definición expresa y quedan de manera abierta a la interpretación. No queda claro qué políticas públicas, qué acuerdos, qué asuntos coordinará, seguirá, acordará o impulsará. Aunado con la falta de documentación interna, la institución coordinadora, junto con el programa, quedan indeterminados.

En el mismo reporte de actividades presentado por la CAIMFS no queda claro de qué manera esta institución participó en las actividades mencionadas, más allá de la

asistencia a las reuniones y la implementación de conferencias y talleres al personal, actividades de las que tampoco se mencionan los resultados alcanzados.

En la práctica, fue más bien el INAMI quien resultó favorecido con la implementación del Programa Frontera Sur al otorgarle mayor presencia en la región. Esta situación refleja que una de las prioridades en los hechos, fue la detención y deportación de personas migrantes y no de sus derechos humanos y su propia integridad.

Que esta situación existiera, sin una previa capacitación al personal del INM en temas de derechos humanos o bien, sensibilización y preparación para que las acciones tuvieran congruencia con el objetivo del Programa Frontera Sur: *proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México*, ocasionó que por el contrario, fueran las propias autoridades gubernamentales quienes vulneraran los derechos humanos de las personas migrantes, al momento de la detención, el proceso migratorio y la propia deportación indiferenciada.

Propuestas para la política migratoria mexicana en la frontera sur

a) Ampliación de permisos

Durante el Programa Frontera Sur se ampliaron los permisos de ingreso temporal para trabajadores y visitantes regionales de Guatemala y Belice, sin embargo, quedó pendiente su extensión a ciudadanos de Honduras y el Salvador, ya que se expresó como una posibilidad.

En marzo de 2019, el gobierno del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, extendió las Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo, TVTF para los hondureños y salvadoreños, permitiendo así a todos los ciudadanos de los países del Triángulo Norte trabajar en los estados fronterizos del sur como: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo por hasta un año con opción de renovación.

Ampliar los permisos a otras nacionalidades en el mismo espacio geográfico, reduce las oportunidades de empleo para los ciudadanos centroamericanos del triángulo norte en nuestro país, además de que puede ser visto como una amenaza más latente para la mano de obra mexicana.

Una propuesta es la extensión del permiso hacia otras zonas del país, que puede ir desde estados completos hasta regiones, o bien, proyectos en lo específico, ciertas fábricas y empresas. Para ello será necesario que el gobierno de México implemente programas específicos y cree lazos de coordinación con los sectores productivos del país.

Esta medida ayudaría a la dispersión de la mano de obra migrante a áreas fuera de la frontera sur, permitiendo que encuentren otras oportunidades de empleo y ayuden a la activación económica de otros espacios y sectores.

Con la creciente concentración de personas migrantes en la región sur del país, la población mexicana ha tomado actitudes discriminatorias al sentir invadidos sus espacios y amenazadas sus oportunidades de desarrollo. Se coadyuvaría en disuadir estas actitudes.

Además, la dispersión del flujo migratorio por México podría prevenir una concentración insostenible de migrantes en la propia frontera sur de México, que devendría en una en la frontera México-EEUU.

b) Sensibilización y capacitación a las autoridades migratorias de la región y actualización de procedimientos administrativos desde un enfoque de derechos humanos

Es importante generar campañas de sensibilización, capacitación y certificación en materia de derechos humanos obligatoria para el personal del INM, para que los aseguramientos que realice y demás procedimientos propios de la institución, sucedan bajo un respeto irrestricto a los derechos humanos.

La visión que ha impregnado en la forma de conducirse de los agentes del INM ha sido la de la seguridad de la frontera, más no la salvaguarda de las personas, por lo que sensibilizar al personal ayudaría a transformar sus prácticas en el aseguramiento de personas migrantes.

Las notas periodísticas sobre agentes de migración en su mayoría denuncian malos tratos hacia las personas migrantes e incluso agresiones físicas. Se reducirían los índices de incidencia de estos sucesos.

Asimismo, los procedimientos que realiza el INM deben revisarse bajo esta misma perspectiva y ser actualizados, ya que no se puede continuar deportando de forma indiferente a migrantes, puesto que ya son un grupo vulnerable y pueden requerir de una medida de protección especial, en específico, menores de edad, mujeres y víctimas o testigos de algún delito.

Actualizar los procedimientos para la detención y deportación de una persona migrante, desde un enfoque de derechos humanos, permitirá se busquen mecanismos alternos que brinden protección, como los son el asilo y el refugio, ya sea en nuestro país o en algún otro que cuente con estos programas y en los que el estado mexicano pueda fungir como un vínculo.

Esta propuesta se puede acompañar de la creación de protocolos que delimiten de forma clara el actuar de los involucrados en los procedimientos llevados a cabo por las autoridades migratorias y auxiliares de estas, en especial para la atención a menores de edad y mujeres, donde pueden intervenir otras autoridades de una manera más eficiente en recursos y capacidad técnica.

Contar con procedimientos que tengan como eje transversal el enfoque de derechos humanos y protocolos de atención focalizada, permite una mejor atención para grupos vulnerables dentro del flujo migratorio, mientras que se coadyuva a sumar esfuerzos institucionales para su atención.

c) Campañas informativas hacia personas migrantes sobre sus derechos humanos

Es necesaria la existencia de campañas que informen a las personas migrantes sobre los derechos a los que tienen acceso en el país, pues ¿cómo pueden exigirlos si no saben que los tienen? Conocer los derechos es fundamental para hacerlos valer.

Se pueden colocar carteles y folletos en las estaciones migratorias, centros y albergues con los que es muy probable que esta población tenga contacto y que, además, cuando se encuentren ante una autoridad, forme parte del modelo de atención, que esta les brinde información sobre sus derechos y las condiciones de estancia a las que pueden acceder en territorio mexicano como el refugio y el asilo político.

Proporcionar información a las personas migrantes sobre sus derechos permitirá que estos los hagan valer y que no teman acercarse a una autoridad en caso de ser víctimas de algún delito en su ingreso o tránsito por México o bien, requieran recibir algún bien o servicio como la atención a la salud y educación.

d) Limitación de funciones y rendición de cuentas por parte del INM y las autoridades de las que se auxilia

Aclarar las atribuciones y responsabilidades legales de las autoridades auxiliares involucradas en los operativos del INM. En la Ley de Migración se establece la posibilidad de que el INM se auxilie de otras autoridades para realizar operativos, los cuales terminan en detenciones, en las que suceden las denuncias de violaciones a la integridad de las personas migrantes.

Si bien con la introducción de un sistema de profesionalización dentro del INM se busca mermar las practicas violatorias a la integridad de las personas migrantes, el actuar con otras autoridades, que no necesariamente atienden el fenómeno y mucho menos tienen una sensibilización hacia el mismo, genera que en los procedimientos llevados por el INM sean estas autoridades auxiliares las que puedan incurrir en violaciones a los derechos humanos y quedar sin una sanción por ello.

La falta de autoridad jurídica explícita, mecanismos de rendición de cuentas y lineamientos en cuanto al uso de la fuerza para la mayoría de las instituciones que participan en los operativos conjuntos, crea oportunidades para abusar del poder y pone en riesgo a los migrantes (LBJ School, 2019, p. 55).

Es necesario que se delimiten las funciones de las autoridades auxiliares y que, de igual forma se establezcan las sanciones a las que puedan ser acreedoras en caso de incurrir en una violación a la integridad de las personas migrantes durante las operaciones realizadas en coordinación con el INM. Esto permitirá reducir practicas violatorias por cualquier autoridad dentro de los operativos o procedimientos llevados a cabo por el INM.

e) Delimitación de funciones para la CAIMFS

Actualmente la CAIMFS cuenta con un microsítio, el cual ha sido actualizado, lo cual demuestra que esta institución continúa operando, sin una delimitación clara a sus funciones. Es necesaria la definición de estos aspectos, ya que, de acuerdo con su Decreto de creación, es la máxima institución encargada de la gestión de los flujos migratorios en el sur de México.

Que la CAIMFS cuente con funciones claras, permitirá su óptimo desempeño en la definición de políticas públicas y estrategias para la atención de los flujos migratorios en esta zona del país, y, con ello, una evaluación real de los resultados alcanzados.

Con lo expuesto a lo largo del presente trabajo de investigación, se pretende contribuir al estudio del fenómeno migratorio en la frontera sur de México desde la visión de la Administración Pública con el análisis de la política migratoria que ha implementado el gobierno mexicano a través de esta como su principal brazo ejecutor.

En especial, en demostrar la necesidad de que se coloque en el centro de la política migratoria a las personas migrantes, con la visibilización de esta población y su relación con el Estado, el cual, tiene como fin procurar el bienestar de las personas que se integran en su territorio, es decir, garantizar su vida digna e integral, situación intrínseca a los derechos humanos, su protección y garantía.

Asimismo, proponer acciones que desde la Administración Pública se pueden implementar para coadyuvar en que lo anterior suceda. Si bien, esta solo puede actuar conforme a lo que la Ley exprese, esta última emana de las necesidades y sentir de las personas, a las cuales busca y deben ser protegidas en cualquier parte del mundo sin importar su nacionalidad.

Fuentes de consulta

Bibliografía

1. Amnistía Internacional (2022). La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado el 8 de mayo de 2022 de La Declaración Universal (amnistiacatalunya.org).
2. Arenas, A. (2001). Cap. 1. Marco Teórico. En La banca de desarrollo en el marco de la modernización económica de México (pp. 2-27). Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México.
3. Arias, K. & Carmona, N. (2012). Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica. México: Sin Fronteras IAP.
4. Armijo, N. (2011). Cap.2 Frontera sur de México: los retos múltiples de la diversidad. En Migración y Seguridad: nuevo desafío en México (pp. 35-51). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.(CASEDE). Recuperado el 17 de enero de 2020 de <https://www.casede.org/index.php/publicaciones/migracion-y-seguridad-nuevo-desafio-en-mexico>.
5. Beltrán, M. (2004). La protección descentralizada de los derechos humanos en México y España. México: Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 5 de mayo de 2022 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1510/6.pdf>.
6. Bregaglio, R. (2008). Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos. Recuperado el 8 de mayo de 2022 de https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_humanos/BREGAGLIO_R._2008._SISTEMA_DE_PROTECCION_DE_LOS_DD_HH.pdf.
7. Bobes, C. & Pardo, A. (2016). Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores / Velia Cecilia Bobes León, Ana Melisa Pardo Montañó. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede México.
8. Cárdenas, J. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México, DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
9. Castañeda, M. (2018). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su recepción nacional. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH.
10. Castillo, M. (1990). Población y migración internacional en la frontera sur de México: evolución y cambios. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(1), 169-184. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
11. Castillo, M. (2004). Cap. Migración y Movilidad de la Población. En movilidad poblacional y VIH/SIDA: contextos de vulnerabilidad en México y Centroamérica (pp.35-48). México: Instituto Nacional de Seguridad Pública. Recuperado el 8 de mayo de 2020 de https://imumi.org/attachments/article/280/movilidad_poblacional.pdf#page=36.

12. Castillo, M. (2000). Cap. 10 Migración y derechos humanos. En *Migración México- Estados Unidos: Continuidad y cambios* (pp. 188-195). México: Consejo Nacional de Población. Recuperado el 31 de enero de 2020 de http://omi.conapo.gob.mx/work/models/OMI/Resource/482/Migracion_MexicoEstados_Unidos._Continuidad_y_cambio.pdf#page=173.
13. Castillo, M., & Toussaint, M. (2015). *La Frontera Sur de México: Orígenes y desarrollo de la migración centroamericana*. Recuperado el 20 de enero de 2020 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5249224>.
14. Castro, A. (2016). *La gobernanza internacional de las migraciones: de la gestión migratoria a la protección de los migrantes*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
15. Escuela de Asuntos Públicos Lyndon B. Johnson (2019). *La implementación y legado del programa frontera sur de México*. Recuperado el 20 de agosto de 2021 de https://www.strauscenter.org/wp-content/uploads/prp_208-LA-IMPLEMENTACION%CC%81N-Y-EL-LEGADO-DEL-PROGRAMA-FRONTERA-SUR-DE-ME%CC%81XICO.pdf.
16. Fernández, J. (2016). Cap. 2 Administración Pública. En *Derecho Administrativo*. México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 24 de mayo de 2022 de http://up-rid2.up.ac.pa:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1285/Derecho_administrativo_Ruiz.pdf?sequence=1.
17. Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa, Primera Edición. Recuperado el 15 de mayo de 2022 de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>.
18. Lavecchia, M. *Estado, gobierno y administración*. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://lebensohn.org.ar/wp-content/uploads/Estado-Gobierno-y-Administracion%CC%81n-Mariano-Levecchia.pdf>.
19. Massini, C. (2009). *El fundamento de los derechos humanos en la propuesta positivista-relativista de Luigi Ferrajoli*. Recuperado el 14 de mayo de 2022 de <https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/17720/1/51917937.pdf>.
20. Moreno, R. (2007). *El modelo garantista de Luigi Ferrajoli. Lineamientos generales*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Recuperado el 20 de abril de 2022 de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3936/4978>.
21. París, M., Ley, M. & Peña, J. (2016). *Migrantes en México, vulnerabilidad y riesgos, estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional "Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias"*. Ginebra y México: Organización Internacional para las Migraciones y El Colegio de la Frontera Norte.
22. Sánchez, E. (2000). *Definiciones y conceptos sobre la migración*. Recuperado el 1° de mayo de http://catarina.udlap.mx/u_l_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf.

23. Sin Fronteras, I. A. P. (2013). La Ruta del Encierro: Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales. México: SFIAP.
24. Steven, L. (2017). Dejemos descansar en paz la teoría de las tres generaciones de derechos humanos en OpenGlobalRights consultado el 8 de mayo de 2022 en <https://www.openglobalrights.org/putting-to-rest-the-three-generations-theory-of-human-rights/?lang=Spanish#:~:text=La%20llamada%20%E2%80%9Cteor%C3%ADa%20de%20las,cumple%2040%20a%C3%B1os%20este%20mes.>
25. Torre, E. y Yee, J. (2018). México ¿una frontera vertical? Políticas de control del tránsito migratorio irregular y sus resultados, 2007-2016. Recuperado el 4 de julio de 2021 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272018000200087#B1.
26. Yrizar, G. (2009). Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero ¿Amenaza política o panacea transfronteriza?, *Frontera norte*, 21(42), 53-77.

Hemerografía

1. Fuentes, G., & Ortiz, L. (2012). El migrante centroamericano de paso por México: una revisión a su condición social desde la perspectiva de los derechos humanos. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 19(58), 157-182.
2. Garibo, M. (2021). Migración centroamericana en tránsito por México en el marco de la externalización de la frontera estadounidense: Plan Sur y Plan Frontera Sur. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. *Revista Punto Norte No. 3 Formas de Migrar*. 71-102.
3. Manu, U. (2015, 15 de junio). Con el Plan Frontera Sur, México ya hace más detenciones de migrantes centroamericanos que EU [en línea]. Animal Político. Recuperado el 18 de agosto de 2021 de <https://www.animalpolitico.com/2015/06/con-el-plan-frontera-sur-mexico-ya-hace-mas-detenciones-de-migrantes-centroamericanos-que-eu/>.
4. Martínez, G. (2014). Inmigrantes laborales y flujo en tránsito en la Frontera Sur de México: dos manifestaciones del proceso y una política migratoria, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol.59, pg. 261-294. Recuperado el 15 de agosto de 2021 de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814708074>.
5. Melissa, G. (2019, 27 de febrero). El gobierno de Peña Nieto rompió récord como expulsor de migrantes [en línea]. *Revista Digital Expansión*. Recuperado el 5 de agosto de 2021 de <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/02/27/el-gobierno-de-pena-nieto-rompio-record-como-expulsor-de-migrantes>

Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea]. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 23 de julio de 2021 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [En línea]. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 20 de mayo de 2022 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>.
3. Ley de Migración. [En línea]. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 23 de julio de 2021 de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>.
4. Decreto de creación de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur. [En línea]. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 8 de agosto de 2021 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5351463&fecha=08/07/2014.
5. Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración. [En línea]. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 23 de julio de 2021 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604026&fecha=02/11/2020.

Documentos Oficiales

1. Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Recuperado el 22 de junio de 2020 de <http://centrodocumentacion.deceroasiempre.gov.co/sites/data/Categoria1/documentoscategoria1/32%20Declaracion%20Univ%20Derechos%20Humanos.pdf>
2. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2015). México en la Encrucijada: Implicaciones Internas e Internacionales de la Migración. México: Senado de la República. Recuperado el 2 de enero de 2020 de https://www.senado.gob.mx/BMO/index_htm_files/Mexico_encrucijada_distribucion.pdf.
3. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2017). Los derechos humanos de cuarta generación. Un acercamiento. México: Cámara de Diputados LXIII legislatura.
4. Consejo de Derechos Humanos (2020). El Consejo de Derechos Humanos. Recuperado el 8 de febrero de 2021 de https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/HRC_booklet_Sp.pdf
5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de movilidad humana en México. Organización de los Estados Americanos (OEA).
6. Comisión interamericana de Derechos Humanos (2013). Los migrantes son seres humanos con derechos humanos. Consultado el 8 de mayo de 2022 en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2013/102.asp>.

7. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, C O M A R. Recuperado el 1 de junio de 2021 de <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/pofroyrn/reunwash/COMAR.htm>.
8. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2020). Derechos Humanos. Recuperado el 5 de octubre de 2020 de <https://www.cndh.org.mx/seccion/41/derechos-humanos>
9. Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (2015). Informe de actividades julio 2014-julio 2015. Recuperado el 18 de agosto de 2021 de <https://www.wola.org/sites/default/files/MX/WOLAFUNDAR/CAIMFS%20%20Informe%20de%20Actividades%20JULIO%202014%20A%20JULIO%202015%20%20.pdf>.
10. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). Examen ONU Venezuela: Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Recuperado el 9 de mayo de 2022 de <https://www.examenonuvenezuela.com/organos-de-la-oea/cidh/el-sistema-interamericano-de-proteccion-de-los-derechos-humanos#:~:text=El%20Sistema%20Interamericano%20de%20Protecci%C3%B3n,derechos%20humanos%20universales%20en%20Am%C3%A9rica>.
11. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). Qué es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado el 28 de marzo de 2021 de https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm CIDH 2021
12. Encuesta Sobre Migración en la Frontera Sur de México, Informe Anual de Resultados (2013). México: Colegio de la Frontera Norte.
13. Instituto Nacional de las Mujeres (2019). Mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. México: INMUJERES, Desigualdad en cifras. Recuperado el 28 de abril de 2022 de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA5N12.pdf.
14. OCDE, Brian Keeley (2012). Migración internacional: el lado humano de la globalización, Esenciales OCDE. OECD Publishing-Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Recuperado el 30 de mayo de 2020 de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264205086-es.pdf?expires=1585591490&id=id&accname=guest&checksum=FE283E539A330632368BB5DE59671022>.
15. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008). Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo No. 33. Recuperado el 5 de octubre de 2021 de www.refworld.org/es/docid/5289d1adf4.html
16. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Folleto informativo No. 30. Recuperado el 5 de octubre de 2020 de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf
17. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). ¿En qué consisten los derechos humanos?. Recuperado el

30 de septiembre de 2020 de
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

18. Organización de las Naciones Unidas (2008). Todo lo que siempre has querido saber sobre las Naciones Unidas. Recuperado el 5 de noviembre de 2020 de https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/inlin-e-files/5_TodoSobreLaONU.pdf
19. Organización de los Estados Americanos (2002). Acerca de la OEA. Quiénes Somos. Recuperado el 9 de mayo de 2022 de https://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp oea 2022.
20. Organización Internacional para las Migraciones (2020). Términos fundamentales sobre migración. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion#:~:text=Migraci%C3%B3n%20regular%20%E2%80%93%20Movimiento%20de%20personas,de%20tr%C3%A1nsito%20y%20de%20destino.>
21. Organización Internacional para las Migraciones (2022). Términos fundamentales sobre migración. Consultado el 9 de mayo de 2022 en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.
22. Presidencia de la República EPN (2014). Portal.Gob. Recuperado el 20 de agosto de 2020 de <https://www.gob.mx/epn/prensa/pone-en-marcha-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-programa-frontera-sur>.
23. Procuraduría General de la República, Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (2017). Primer Informe Estadístico [en línea]. Recuperado el 27 de abril de 2020 de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er_Informe_Estadistico_FINAL_ahora_si.pdf.
24. Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno de Chile. (2022). Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos. Recuperado el 17 de mayo de 2022 en <https://www.derechoshumanos.gob.cl/sistema-de-proteccion-internacionales-de-los-derechos-humanos/#:~:text=El%20Sistema%20Universal%20de%20Protecci%C3%B3n,protecci%C3%B3n%20convencionales%20y%20no%20convencionales.>
25. Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas. Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) [en línea]. Portal .Gob/Unidad de Política Migratoria. Recuperado el 4 de enero de 2020 en http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/PEM_2014-2018.